



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo vijeće)

3. prosinca 2014. \*

„Državne potpore – Električna energija – Naknada dodatnih troškova proizvodnje – Obveza pružanja javne usluge proizvodnje određenih količina električne energije iz domaćeg ugljena – Mehanizam prvenstvenog dispečiranja – Odluka o neospornosti – Odluka kojom se utvrđuje da je potpora spojiva s unutarnjim tržištem – Tužba za poništenje – Osobni utjecaj – Znatan utjecaj na konkurentnost – Dopuštenost – Izostanak otvaranja službenog istražnog postupka – Ozbiljne poteškoće – Usluga od općeg gospodarskog interesa – Sigurnost opskrbe električnom energijom – Članak 11. stavak 4. Direktive 2003/54/EZ – Slobodno kretanje robe – Zaštita okoliša – Direktiva 2003/87/EZ“

U predmetu T-57/11,

**Castelnou Energía, SL**, sa sjedištem u Madridu (Španjolska), koji je zastupao E. Garayar Gutiérrez, a zatim C. Fernández Vicién, A. Pereda Miquel i C. del Pozo de la Cuadra, nakon toga C. Fernández Vicién, L. Pérez de Ayala Becerril i D. Antón Vega i na kraju C. Fernández Vicién, L. Pérez de Ayala Becerril i C. Vila Gisbert, odvjetnici,

tužitelj,

kojeg podupire

**Greenpeace-España**, sa sjedištem u Madridu (Španjolska), koji su zastupali N. Ersbøll, S. Rating i A. Criscuolo, a zatim Ersbøll i Rating, odvjetnici,

intervenijent,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju É. Gippini Fournier i C. Urraca Caviedes, u svojstvu agenata,

tuženik,

koju podupiru

**Kraljevina Španjolska**, koju je zastupao J. Rodríguez Cárcamo, a zatim M. Muñoz Pérez i N. Díaz Abad, nakon toga N. Díaz Abad i S. Centeno Huerta, i na kraju A. Rubio González i M. Sampol Pucurull, *abogados del Estado*,

**Hidroeléctrica del Cantábrico, SA**, sa sjedištem u Oviedu (Španjolska), koju zastupaju J. Álvarez de Toledo Saavedra i J. Portomeñe López, odvjetnici,

\* Jezik postupka: španjolski.

**E.ON Generación, SL**, sa sjedištem u Santanderu (Španjolska), koji su zastupali E. Sebastián de Erice Malo de Molina i S. Rodríguez Bajón, a zatim S. Rodríguez Bajón, odvjetnici,

**Comunidad Autónoma de Castilla y León**, koju su zastupali K. Desai, *solicitor*, S. Cisnal de Ugarte i M. Peristeraki, odvjetnici, a zatim S. Cisnal de Ugarte,

i

**Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión)**, sa sjedištem u Madridu (Španjolska), koju su zastupali K. Desai, *solicitor*, S. Cisnal de Ugarte i M. Peristeraki, odvjetnici, a zatim S. Cisnal de Ugarte i A. Baumann, odvjetnici,

intervenijenti,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije C (2010) 4499 od 29. rujna 2010. u vezi s državnom potporom N 178/2010 koju je Kraljevina Španjolska prijavila u obliku naknade za pružanje javne usluge povezane s mehanizmom prvenstvenog dispečiranja u korist elektrana koje se koriste domaćim ugljenom,

OPĆI SUD (drugo vijeće),

u sastavu: M. E. Martins Ribeiro, predsjednica, S. Gervasoni (izvjestitelj) i L. Madise, suci,

tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 30. rujna 2014.,

donosi sljedeću

## Presudu

### Okolnosti spora

- 1 Odlukom C (2010) 4499 od 29. rujna 2010. u vezi s državnom potporom N 178/2010 koju je Kraljevina Španjolska prijavila u korist proizvodnje električne energije od domaćeg ugljena (u daljnjem tekstu: pobijana odluka), Europska komisija je u biti dopustila potpore predviđene u Kraljevskom dekretu br. 134/2010 od 12. veljače 2010. o uspostavi mehanizma ograničenjâ radi osiguranja opskrbe i o izmjeni Kraljevskog dekreta br. 2019/1997 od 26. prosinca 1997. kojim se organizira i uređuje tržište proizvodnje električne energije (Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica, BOE br. 51 od 27. veljače 2010., str. 19123.) kao i u nacrtu izmjena koje su nakon pobijane odluke dovele do donošenja Kraljevskog dekreta br. 1221/2010 od 1. listopada 2010. o izmjeni Kraljevskog dekreta br. 2019/1997 od 26. prosinca 2010. kojim se organizira i uređuje tržište proizvodnje električne energije (Real Decreto 1221/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 134/2010 y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica, BOE br. 239 od 2. listopada 2010., str. 83983.) (u daljnjem tekstu: sporna mjera).

- 2 Na temelju sporne mjere deset elektrana za proizvodnju električne energije, koje se navode u prilogu II. Kraljevskog dekreta 134/2010, dužno je opskrbljivati se „domaćim“ ugljenom (španjolskog podrijetla) koji je skuplji od drugih goriva i proizvoditi električnu energiju od tog ugljena (23,35 TWh godišnje).
- 3 Kako bi se ublažile poteškoće s kojima se susreću elektrane-korisnice potpore u vezi s pristupom dnevnom tržištu prodaje struje, s obzirom na višu cijenu ugljena kojim su se prisiljene koristiti, sporna mjera uvela je „mehanizam prvenstvenog dispečiranja“. Mehanizam prvenstvenog dispečiranja u biti se temelji na preferencijalnom otkupu struje koju proizvode te elektrane, za razliku od struje koju proizvode elektrane koje se koriste uvoznim ugljenom, loživim uljem i prirodnim plinom te elektrane s kombiniranim ciklusom koja se povlači s dnevnog tržišta energije kako bi se na tom tržištu osiguralo prodaju ukupne količine struje koju elektrane-korisnice potpore proizvode od domaćeg ugljena.
- 4 Vlasnicima elektrana-korisnica potpore odobrava se naknada u iznosu razlike između dodatnih troškova proizvodnje koje su snosili i prodajne cijene na dnevnom tržištu struje. Prilog II. Kraljevskom dekretu 134/2010 utvrđuje metodu izračuna te naknade kao i način određivanja količina struje koje elektrane-korisnice potpore moraju godišnje proizvesti. Financiranje mehanizma obavlja se pomoću fonda koji nadzire država. Predviđeni godišnji izdaci iznose 400 milijuna eura.
- 5 Predviđeno je da će sporna mjera isteći najkasnije 31. prosinca 2014.
- 6 Nakon komunikacije koja je prethodila prijavi, a koja je započela u siječnju 2010., Kraljevina Španjolska je na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a službeno prijavila spornu mjeru Komisiji (t. 1., 7. i 11. pobijane odluke).
- 7 Nakon što je zauzela stajalište da obveze koje su vlasnicima elektrana-korisnica potpore nametnute spornom mjerom odgovaraju upravljanju uslugom od općeg gospodarskog interesa (u daljnjem tekstu: UOGI) koja je opravdana zbog jamstva sigurnosti opskrbe električnom energijom (t. 77. do 103. pobijane odluke) Komisija je utvrdila da postoji državna potpora zbog nepoštovanja četvrtog uvjeta postavljenog presudom od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Zb., EU:C:2003:415) u vezi s metodom utvrđivanja razine naknade za obveze pružanja javne usluge (t. 104. do 127. pobijane odluke). Na kraju je ipak utvrdila da je dotična potpora spojiva s unutarnjim tržištem na temelju članka 106. stavka 2. UFEU-a, prema kojem „[p]oduzeća kojima je povjereno obavljanje [UOGI-ja] [...] podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima, a osobito pravilima o tržišnom natjecanju, i to u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ne sprečava, *de iure* ili *de facto*, obavljanje posebnih zadataka koje su im povjerene“ [neslužbeni prijevod] (t. 128. do 163. pobijane odluke).
- 8 Slijedom toga, Komisija je na temelju članka 4. stavka 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL L 83, str. 1.) donijela odluku o neospornosti u pogledu te državne potpore.

### **Postupak i zahtjevi stranaka**

- 9 Tužitelj, Castelnou Energía, SL, podnio je ovu tužbu podneskom koji je tajništvo Općeg suda zaprimilo 27. siječnja 2011.
- 10 Podnescima koje je tajništvo Općeg suda zaprimilo 3. i 17. ožujka te 13. i 14. travnja 2011. Kraljevina Španjolska, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, E.ON Generación, SL, Comunidad Autónoma de Castilla y León i Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) podnijeli su zahtjev za intervenciju u ovom predmetu u potporu zahtjevu Komisije. Podneskom koji je tajništvo Općeg suda zaprimilo 3. svibnja 2011. Greenpeace-España podnio je zahtjev za intervenciju u potporu tužiteljevom zahtjevu.

- 11 Tužitelj je u odnosu na navedene podnositelje zahtjeva za intervenciju zatražio povjerljivo postupanje s određenim podacima koji se nalaze u tužbi, replici i ispravku replike kao i s određenim podacima koji se navode u zahtjevu za intervenciju Kraljevine Španjolske.
- 12 Rješenjima predsjednika osmog vijeća Općeg suda od 13. srpnja 2011., odobrena je intervencija Kraljevine Španjolske, Hidroeléctrice del Cantábrico, E.ON Generación, Comunidad Autónoma de Castilla y León i Carbunióna u potporu zahtjevu Komisije. Odluka o osnovanosti zahtjeva za povjerljivo postupanje ostavljena je za kasnije.
- 13 Kraljevina Španjolska i Hidroeléctrica del Cantábrico zatražili su u odnosu na ostale intervenijente povjerljivo postupanje s određenim podacima koji se nalaze u njihovim zahtjevima za intervenciju.
- 14 Rješenjem od 6. studenoga 2012. predsjednik osmog vijeća Općeg suda odobrio je intervenciju Greenpeace-España u potporu tužiteljevom. Odluka o osnovanosti zahtjeva za povjerljivo postupanje ostavljena je za kasnije.
- 15 Budući da se sastav sudskih vijeća Općeg suda promijenio, sudac izvjestitelj raspoređen je u drugo vijeće kojemu je stoga dodijeljen ovaj predmet.
- 16 Rješenjem od 9. prosinca 2013. predsjednik drugog vijeća Općeg suda prihvatio je sve zahtjeve za povjerljivo postupanje, osim onih koje je tužitelj postavio u odnosu na Kraljevinu Španjolsku, a u vezi s određenim zacrnjenim odlomcima tužbe i replike, kako je ispravljena. Tijekom rasprave zastupnik tužitelja je samoinicijativno izjavio da se odriče povjerljivosti podataka u pogledu kojih je zatražio zaštitu, što je uneseno u raspravni zapisnik.
- 17 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
  - utvrdi da je tužba dopuštena;
  - poništi pobijanu odluku;
  - Komisiji i intervenijentima u njezinu potporu naloži snošenje troškova postupka.
- 18 Greenpeace-España, intervenijent u potporu tužitelju od Općeg suda zahtijeva da:
  - poništi pobijanu odluku;
  - Komisiji naloži snošenje troškova postupka, uključujući njegove troškove.
- 19 Komisija, koju podržavaju Kraljevina Španjolska, E.ON Generación, Comunidad Autónoma de Castilla y León i Carbunión od Općeg suda zahtijevaju da:
  - tužbu odbaci kao nedopuštenu odnosno da je podredno odbije kao neosnovanu;
  - tužitelju naloži snošenje troškova postupka.
- 20 Hidroeléctrica del Cantábrico od Općeg suda zahtijeva da odbije tužbu.

## Pravo

### 1. Dopuštenost

- 21 Iako nije službeno izjavila prigovor nedopuštenosti na temelju članka 114. Poslovnika Općeg suda, Komisija, zajedno s Kraljevinom Španjolskom, Hidroeléctricom del Cantábrico, E.ON Generaciónom, Comunidad Autónoma de Castilla y León i Carbuñiónom, tvrdi da je predmetna tužba nedopuštena zbog nedostatka aktivne procesne legitimacije tužitelja.
- 22 Prije svega valja podsjetiti da u skladu s člankom 263. stavkom četvrtim UFEU-a „[s]vaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavku prvom i drugom pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere“. [neslužbeni prijevod]
- 23 U konkretnom slučaju pobijana odluka upućena je isključivo Kraljevini Španjolskoj i odnosi se na pojedinačnu potporu u smislu članka 1. točke (e) Uredbe br. 659/1999, s obzirom na to da je dodijeljena u korist deset elektrana navedenih u prilogu II. Kraljevskom dekretu 134/2010 (vidjeti t. 2. gore). Budući da pobijana odluka dakle ima pojedinačan karakter, ona ne može biti regulatorni akt u smislu članka 263. stavka četvrtog UFEU-a koji se odnosi na svaki akt opće primjene, osim zakonodavnih akata (vidjeti u tom smislu rješenje od 3. travnja 2014., CFE-CGC France Télécom-Orange/Komisija, T-2/13, EU:T:2014:226, t. 28.).
- 24 Zato je, budući da tužitelj nije adresat pobijane odluke, tužba dopuštena samo pod uvjetom da se ta odluka izravno i osobno odnosi na njega.
- 25 U skladu sa stalnom sudskom praksom, osobe kojima odluka nije upućena mogu tvrditi da ih se ona osobno tiče samo ako ta odluka utječe na njih zbog određenih osobina koje su im svojstvene ili zbog neke činjenične situacije koja ih razlikuje od bilo koje druge osobe, izdvajajući ih uslijed toga pojedinačno, na sličan način kao što bi bio slučaj s osobama kojima je odluka upućena (presuda od 15. srpnja 1963., Plaumann/Komisija, 25/62, Zb., EU:C:1963:17, t. 223.; presuda od 19. svibnja 1993., Cook/Komisija, C-198/91, Zb., EU:C:1993:197, t. 20.; presuda od 15. lipnja 1993., Matra/Komisija, C-225/91, Zb., EU:C:1993:239, t. 14. i presuda od 13. prosinca 2005., Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Zb., EU:C:2005:761, t. 33.).
- 26 Budući da se ova tužba odnosi na odluku Komisije u području državnih potpora, treba istaknuti da u okviru postupka nadzora državnih potpora valja razlikovati, s jedne strane, prethodnu fazu ispitivanja potpora propisanu člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, koja samo ima za cilj omogućiti Komisiji da stekne prvi dojam o djelomičnoj ili potpunoj spojivosti konkretne potpore i, s druge strane, fazu ispitivanja iz članka 108. stavka 2. UFEU-a. Tek u toj fazi, kojoj je svrha omogućiti Komisiji stjecanje potpune slike o svim činjenicama predmeta, Ugovor propisuje obvezu Komisije da pozove stranke da podnesu svoje primjedbe (presuda od 10. srpnja 2012., Smurfit Kappa Group/Komisija, T-304/08, Zb., EU:T:2012:351, t. 45.; vidjeti također u tom smislu presudu od 11. rujna 2008., Njemačka i dr./Kronofrance, C-75/05 P i C-80/05 P, Zb., EU:C:2008:482, t. 37. i navedenu sudsku praksu).
- 27 Slijedom toga, kada Komisija odlukom na temelju članka 108. stavka 3. UFEU-a, bez pokretanja službenog istražnog postupka propisanog člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, utvrdi da je neka potpora spojiva s unutarnjim tržištem, osobe u čiju korist idu navedena postupovna jamstva mogu ostvariti poštovanje tih jamstava samo ako imaju mogućnost pobijanja te odluke pred sudskim instancama Europske unije. Stoga te sudske instance dopuštaju tužbu radi poništenja takve odluke koju podnese stranka u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a ako tužitelj podnošenjem tužbe želi očuvati postupovna prava koja za njega proizlaze iz potonje odredbe (presuda Smurfit Kappa Group/Komisija, točka 26. *supra*, EU:T:2012:351, t. 46.; vidjeti također presudu Njemačka i dr./Kronofrance, točka 26. *supra*, EU:C:2008:482, t. 38. i navedenu sudsku praksu).



- 28 Nasuprot tomu, ako tužitelj dovodi u pitanje osnovanost odluke kojom je utvrđena spojivost potpore s unutarnjim tržištem, sama činjenica da se može smatrati strankom u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a ne može biti dovoljna kako bi se dopustila tužba. U tom slučaju, dakle, mora dokazati da ima poseban položaj u smislu presude Plaumann/Komisija, točka 25. *supra* (EU:C:1963:17).
- 29 U konkretnom slučaju tužitelj je stranka u smislu članka 108. stavka 2. UFEU-a, s obzirom na to da je, kako sam tvrdi, izravan konkurent elektrana-korisnica potpore na temelju sporne mjere, čemu se nisu usprotivili ni Komisija, ni intervenijenti, a drukčije ne proizlazi ni iz jednog dokumenta u spisu predmeta. Međutim, tužitelj se tužbenim razlozima koje je istaknuo u prilog tužbi ne ograničava na protivljenje tomu što u okolnostima konkretnog slučaja nije došlo do pokretanja službenog istražnog postupka, nego osporava i osnovanost odluke o ocjeni potpore. S tim u svezi, među strankama je sporno ima li tužitelj poseban položaj koji ga pojedinačno izdvaja u odnosu na druge zainteresirane subjekte te može li u tom svojstvu osporavati osnovanost ocjene o spojivosti konkretne potpore s unutarnjim tržištem koja je dio pobijane odluke, neovisno o zaštiti svojih postupovnih prava.
- 30 S tim u svezi, valja podsjetiti da kada tužitelj osporava osnovanost odluke Komisije kojom ona odbija pokrenuti službeni istražni postupak, sama činjenica da neki akt može imati određeni utjecaj na konkurentne odnose koji postoje na mjerodavnom tržištu i da se konkretni poduzetnik nalazi u konkurentnom odnosu s osobom kojoj taj akt ide u prilog ne može biti dovoljna. Stoga se poduzetnik ne može osloniti isključivo na svojstvo konkurenta poduzetnika-korisnika potpore, nego usto mora dokazati da ga njegova činjenična situacija pojedinačno izdvaja na sličan način kao što bi to bio slučaj s osobama kojima je odluka upućena (presuda od 22. studenoga 2007., Španjolska/Lenzing, C-525/04 P, Zb., EU:C:2007:698, t. 32. i 33., i presuda od 22. prosinca 2008., British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, Zb., EU:C:2008:757, t. 47. i 48.). To bi osobito bio slučaj onda kada bi potpora obuhvaćena konkretnom odlukom znatno utjecala na tržišni položaj tužitelja, s obzirom na to da se on zbog tog znatnog zadiranja u njegov konkurentski položaj razlikuje od drugih subjekata na koje utječe navedena potpora (vidjeti presudu Njemačka i dr./Kronofrance, točka 26. *supra*, EU:C:2008:482, t. 40. i navedenu sudsku praksu; vidjeti također u tom smislu presudu Smurfit Kappa Group/Komisija, točka 26. *supra*, EU:T:2012:351, t. 57.).
- 31 U skladu s drugom, također ustaljenom sudskom praksom, dokaz o znatnom zadiranju u konkurentski položaj na tržištu ne može se ograničiti na postojanje određenih elemenata koji upućuju na pogoršanje poslovnih ili financijskih rezultata. Naime, dodjela državne potpore može narušiti konkurentski položaj nekog subjekta, i to posebno u obliku gubitka dobiti ili nepovoljnijeg razvoja od onoga koji bi ostvarila da nije bilo takve potpore. Isto tako, intenzitet takvog narušavanja može varirati ovisno o velikom broju čimbenika poput, među ostalim, strukture konkretnog tržišta ili naravi predmetne potpore (presuda Španjolska/Lenzing, točka 30. *supra*, EU:C:2007:698, t. 35., i rješenje od 11. siječnja 2012., Phoenix-Reisen i DRV/Komisija, T-58/10, EU:T:2012:3, t. 46.). Nadalje, u stadiju ispitivanja dopuštenosti, sudske instance Unije nisu pozvane zauzeti konačno stajalište o konkurentskim odnosima između tužitelja ili korisnika potpore na temelju spornih mjera. S tim u svezi, tužitelj je dužan samo na primjeren način navesti razloge zbog kojih pobijana odluka znatnim utjecajem na položaj na mjerodavnom tržištu može povrijediti njegove legitimne interese (vidjeti navedeno rješenje Phoenix-Reisen i DRV/Komisija, EU:T:2012:3, t. 45. i navedenu sudsku praksu).
- 32 U konkretnom slučaju, tužitelj je podnio dokaze na temelju kojih je moguće utvrditi da sporna mjera znatno utječe na njegov konkurentski položaj, po čemu se razlikuje od drugih subjekata na koje utječe navedena mjera, ili barem da se nalazi u činjeničnoj situaciji koja ga pojedinačno izdvaja.
- 33 Kao prvo, tužitelj je поближе naveo da se činjenica većeg utjecaja na njegov konkurentski položaj u usporedbi s većinom drugih elektrana s kombiniranim ciklusom temelji na posebnom geografskom položaju njegove elektrane. Naime, ta elektrana smještena je u regiji Aragón (Španjolska), koja ne samo da se nalazi u situaciji prezasićenosti, nego se u njoj, štoviše, nalazi glavna elektrana-korisnica potpore na temelju sporne mjere (Teruel), koja je dužna proizvoditi više od četvrtine količine struje koju treba proizvoditi iz domaćeg ugljena (vidjeti tablicu u t. 62. pobijane odluke).

- 34 Tužitelj je dostavio dokaze koji potvrđuju taj navod. Tako je u replici i očitovanjima na podneske intervenijenata u potporu Komisiji naveo postotke struje koju proizvode elektrane s kombiniranim ciklusom, a koja je zbog provedbe sporne mjere bila povučena s dnevnog tržišta tijekom lipnja 2011. S tim u svezi, valja prije svega napomenuti, kako je uostalom i Komisija naglasila u pogledu podataka koje je predočilo više intervenijenata, da se ti podaci koji se odnose na vrijeme nakon donošenja pobijane odluke i nakon podnošenja tužbe mogu uzeti u obzir radi ispitivanja dopuštenosti ove tužbe. Naime, iako se dopuštenost tužbe prosuđuje na dan podnošenja tužbe, posebna pretpostavka dopuštenosti u pogledu znatnog utjecaja potpore koja se još ne provodi na konkurentski položaj, podrazumijeva analizu budućih činjenica, koje mogu potvrditi podaci koji se odnose na vrijeme nakon tog datuma (vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2004., *Lenzing/Komisija*, T-36/99, Zb., EU:T:2004:312, t. 87., i presudu od 20. rujna 2007., *Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Komisija*, T-375/03, EU:T:2007:293, t. 60.). Budući da je u konkretnom slučaju provedba sporne mjere započela u veljači 2011., ne može se predbaciti tužitelju da te podatke nije dostavio u tužbi koja je podnesena 27. siječnja 2011. Nadalje, valja istaknuti da ni Komisija a ni Kraljevina Španjolska, kojima su predmetni postoci dostavljeni nakon odbijanja povjerljivog postupanja s tim podacima, nisu uopće pokušale dokazati njihovu netočnost, premda su imale tu mogućnost, a u pogledu postotaka za koje je tužitelj naveo da ih je izračunao na temelju podataka koje je objavio španjolski operator tržišta električne energije (*Red Eléctrica de España, REE*).
- 35 Na temelju postotaka koje je tužitelj dostavio proizlazi da primjena sporne mjere ne proizvodi iste učinke u odnosu na sve elektrane s kombiniranim ciklusom i da je tužiteljeva elektrana jedna od tri elektrane s kombiniranim ciklusom, od ukupno 39 popisanih elektrana, koje su najviše pogođene. Točnije, tužiteljeva centrala je dvostruko jače pogođena spornom mjerom nego što su u prosjeku pogođene sve elektrane s kombiniranim ciklusom (60,8% naspram 27,6%). Nadalje, elektrana koja je najjače pogođena spornom mjerom (*Escatrón 3*) nalazi se poput tužiteljeve elektrane u regiji Aragón.
- 36 Kao drugo, tužitelj pobliže navodi, čemu se nitko nije usprotivio, da za razliku od dviju najpogođenijih elektrana s kombiniranim ciklusom, koje su članice grupe koja u vlasništvu ima druge elektrane-korisnice potpore na temelju sporne mjere, grupa kojoj pripada tužitelj nema druge elektrane i tako gubitke do kojih dolazi na temelju sporne mjere, koje procjenjuje u iznosu većem od 50 milijuna eura, ne može pokriti prihodima od te mjere.
- 37 Tužitelj je tako dokazao narušavanje njegovog konkurentskog položaja na temelju kojeg se razlikuje od drugih elektrana koje nisu korisnice potpore i koje su također pogođene spornom mjerom.
- 38 Nijedan argument i nijedan dokaz Komisije i intervenijenata na njezinoj strani ne mogu dovesti u pitanje taj zaključak.
- 39 Kao prvo, suprotno tvrdnjama Komisije i Kraljevine Španjolske, a kako će biti ocijenjeno i u točkama 95. i 96. dolje, mehanizam prvenstvenog dispečiranja sastavni je dio prijavljene mjere potpore tako da učinci tog mehanizma, koji su opisani u točkama 33. do 36. gore, mogu biti dovoljan dokaz osobnog utjecaja sporne mjere koja je predmet pobijane odluke na tužitelja.
- 40 Kao drugo, argumenti i podaci na koje se pozivaju Komisija i Kraljevina Španjolska kako bi dokazale da sporna mjera nema utjecaja na proizvodnju elektrana s kombiniranim ciklusom u konkretnom slučaju nisu relevantni jer, kako tužitelj pravilno ističe, oni se općenito odnose na sve elektrane u toj kategoriji i na temelju njih se ne može isključiti da postoje posebne situacije u okviru iste kategorije. Štoviše, ako bi proizvodnja električne energije u elektranama s kombiniranim ciklusom i porasla nakon početka provedbe sporne mjere, to povećanje samo bi ublažilo posebnost tužiteljeve situacije u odnosu na elektrane u toj kategoriji jer je, kako sam tvrdi, u mjesecima nakon početka primjene sporne mjere njegova elektrana morala u više dužih razdoblja prestati s radom, što je nužno dovelo do smanjenja proizvodnje, dok Komisija i intervenijenti na njezinoj strani nisu pružili dokaze koji bi doveli u pitanje tu tvrdnju.

- 41 Kao treće, za osporavanje osobnog utjecaja na tužitelja u konkretnom slučaju nisu relevantni ni argumenti Kraljevine Španjolske ni društva Hidroeléctrica del Cantábrico, a koji se u biti sastoje od stajališta prema kojima je tužitelj mogao izbjeći pogoršanje poslovnih ili financijskih rezultata postavljanjem elektrane u drugoj regiji ili pronalaskom prilika na drugim tržištima. Naime, u skladu sa sudskom praksom, činjenica da je neki poduzetnik uspio izbjeći ili ograničiti takvo pogoršanje, npr. ostvarivanjem ušteda ili prebacivanjem na druga isplativija tržišta, ne može dovesti do isključenja njegove aktivne procesne legitimacije jer ti postupci ne dovode u pitanje znatne učinke potpore na njegovu situaciju, nego su, štoviše, njihova posljedica (vidjeti u tom smislu presudu Španjolska/Lenzing, točka 30. *supra*, EU:C:2007:698, t. 36.). U svakom slučaju, može se istaknuti da se prema podacima koje su dostavili Kraljevina Španjolska i tužitelj, a koje druge stranke nisu osporile, ne može smatrati da je tužitelj izbjegao ili ograničio pogoršanje svoje poslovne situacije pronalaskom prilika na drugim tržištima. Naime, tužitelj je tijekom prvih sedam mjeseci primjene sporne mjere zbog „tehničkih ograničenja“ na tržište mogao pustiti tek oko 15% količine struje koja je zbog sporne mjere povučena s tržišta samo u lipnju 2011.
- 42 Kao četvrto, nije relevantna ni činjenica koju je Hidroeléctrica del Cantábrico navela tijekom rasprave, a koju tužitelj nije osporio, prema kojoj se struja koju je tužitelj proizveo tijekom 2012.-2014. nije povlačila s tržišta na temelju sporne mjere. Naime, s jedne strane, kako je tužitelj istaknuo tijekom rasprave, izostanak tog povlačenja posljedica je odluke tužitelja da struju više ne nudi na dnevnom tržištu, čime bi samo produljio prestanak s radom, a s obzirom na intenzitet povlačenja njegovih ponuda 2011. i kasnije poteškoće s ispunjavanjem ugovornih obveza u pogledu opskrbe plinom. To objašnjenje, koje samo pojačava važnost učinka koji je sporna mjera imala na konkurentski položaj tužitelja, ne mogu oslabiti ni navodi više intervenijenata u pogledu nekonkurentnosti tužiteljevih ponuda. Naime, takav problem konkurentnosti može opravdati izostanak prihvata neke ponude, ali ne i činjenicu da do ponude nije ni došlo, a moguće je i to da je uzrok navodnog problema s konkurentnošću upravo sporna mjera, s obzirom na to da tužitelj nije imao nikakvih poteškoća s ponudama na dnevnom tržištu prije stupanja na snagu sporne mjere. S druge strane i u svakom slučaju, budući da su stranke tijekom rasprave priznale da je sporna mjera najvažnije učinke ostvarila tijekom 2011. i da nitko nije osporavao podatke koje je tužitelj podnio radi dokazivanja znatnog utjecaja na svoj konkurentski položaj tijekom te godine, od tužitelja se ne može zahtijevati da radi priznanja dopuštenosti tužbe u konkretnom slučaju dokaže i znatan utjecaj tijekom cijelog razdoblja primjene sporne mjere.
- 43 Slijedom toga, pobijana odluka osobno se tiče tužitelja. Pobijana odluka također se izravno tiče tužitelja jer je u konkretnom slučaju mogućnost da bi španjolska tijela vlasti odlučila da neće dodijeliti potporu isključivo teorijska i nema dvojbe u pogledu namjere tih tijela da djeluju u tom smislu (vidjeti u tom smislu presudu od 18. studenoga 2009., Scheucher-Fleisch i dr./Komisija, T-375/04, Zb., EU:T:2009:445, t. 36. i navedenu sudsku praksu).
- 44 Na temelju svih prethodnih razmatranja treba utvrditi da je ova tužba u cijelosti dopuštena.

## 2. Meritum

- 45 Tužitelj formalno ističe osam tužbenih razloga u prilog tužbi koji se mogu rasporediti u pet tužbenih razloga.



*Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi tužiteljevih postupovnih prava propisanih člankom 108. stavkom 2. UFEU-a te općih načela poštovanja prava na obranu i dobre uprave*

- 46 Tužitelj, kojeg podupire Greenpeace-Espaňa, tvrdi da je Komisija povrijedila njegova postupovna prava kada nije pokrenula službeni istražni postupak propisan člankom 108. stavkom 2. UFEU-a. Prema shvaćanju tužitelja, kad je odbila pokrenuti službeni istražni postupak, Komisija također nije poštovala obvezu da s pažnjom i nepristrano ispita spornu mjeru, a time i načelo dobre uprave, s obzirom na to da mu nije bilo omogućeno podnijeti primjedbe u svojstvu stranke.
- 47 Prije svega, treba podsjetiti da u okviru postupka nadzora državnih potpora, valja razlikovati, s jedne strane, prethodnu fazu ispitivanja potpora propisanu člankom 108. stavkom 3. UFEU-a i, s druge strane, službenu fazu ispitivanja iz članka 108. stavka 2. UFEU-a (vidjeti t. 26. gore). U skladu s ustaljenom sudskom praksom, postupak propisan člankom 108. stavkom 2. UFEU-a ne može se izostaviti ako Komisija naiđe na ozbiljne poteškoće pri ocjeni je li neka potpora spojiva s unutarnjim tržištem (vidjeti presudu od 10. veljače 2009., Deutsche Post i DHL International/Komisija, T-388/03, Zb., EU:T:2009:30, t. 88. i navedenu sudsku praksu).
- 48 Komisija se dakle može ograničiti na prethodnu fazu propisanu člankom 108. stavkom 3. UFEU-a kako bi donijela odluku u prilog nekoj državnoj mjeri samo ako nakon prvog ispitivanja može steći uvjerenje da ta mjera nije potpora u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, ili pak, ako se utvrdi da je riječ o potpori, da je spojiva s Ugovorom. Naprotiv, ako je to prvo ispitivanje dovelo Komisiju do suprotnog uvjerenja ili joj čak nije omogućilo da nadvlada sve poteškoće koje su se javile prilikom ocjene predmetne mjere, Komisija je dužna pribaviti sva potrebna mišljenja i u tu svrhu pokrenuti postupak propisan člankom 108. stavkom 2. UFEU-a (presuda British Aggregates/Komisija, točka 30. *supra*, EU:C:2008:757, t. 186. i 187.; presuda od 27. rujna 2011., 3F/Komisija, T-30/03 RENV, Zb., EU:T:2011:534, t. 53.).
- 49 Ta obveza izravno proizlazi iz članka 108. stavka 3. UFEU-a, u skladu s tumačenjem sudske praske, a isto potvrđuju i odredbe članka 4. stavka 4. Uredbe br. 659/1999, u slučaju kada Komisija, nakon prethodnog ispitivanja ustanovi da postoje sumnje u pogledu spojivosti prijavljene mjere s unutarnjim tržištem (vidjeti presudu Smurfit Kappa Group/Komisija, točka 26. *supra*, EU:T:2012:351, t. 62. i navedenu sudsku praksu).
- 50 Slijedom toga, Komisija je na temelju činjeničnog i pravnog stanja predmeta dužna utvrditi zahtijevaju li poteškoće s kojima se susrela pri ispitivanju spojivosti potpore pokretanje službenog istražnog postupka. Ta ocjena mora poštovati tri zahtjeva (vidjeti presudu Deutsche Post i DHL International/Komisija, točka 47. *supra*, EU:T:2009:30, t. 89. i navedenu sudsku praksu).
- 51 Kao prvo, članak 108. UFEU-a ograničava ovlast Komisije da nakon prethodnog ispitnog postupka odluči o spojivosti potpore s unutarnjim tržištem isključivo na mjere koje ne stvaraju ozbiljne poteškoće pa taj kriterij ima isključivi karakter. Stoga, Komisija ne može odbiti pokrenuti službeni istražni postupak oslanjajući se na druge okolnosti, poput interesa trećih, na razloge ekonomičnosti postupka ili na bilo koji drugi razlog upravnog ili političkog oportuniteta (vidjeti presudu Deutsche Post i DHL International/Komisija, točka 47. *supra*, EU:T:2009:30, t. 90. i navedenu sudsku praksu).
- 52 Kao drugo, kada naiđe na ozbiljne poteškoće, Komisija je dužna pokrenuti službeni postupak i u tom pogledu nema nikakvu diskrecijsku ovlast (presuda Deutsche Post i DHL International/Komisija, točka 47. *supra*, EU:T:2009:30, t. 91.).
- 53 Kao treće, pojam ozbiljnih poteškoća objektivne je naravi. Postojanje takvih poteškoća treba ispitati kako u pogledu okolnosti donošenja pobijanog akta tako i u pogledu sadržaja, i to na objektivni način povezivanjem obrazloženja odluke s podacima koje je Komisija imala na raspolaganju kad je odlučivala o spojivosti sporne potpore s unutarnjim tržištem. Slijedom toga, protivno tvrdnjama intervenijenta E.ON Generación, nadzor zakonitosti koji Opći sud provodi u pogledu postojanja ozbiljnih poteškoća

po svojoj naravi nije moguće ograničiti na ispitivanje očite pogreške u ocjeni (vidjeti u tom smislu presudu Deutsche Post i DHL International/Komisija, točka 47. *supra*, EU:T:2009:30, t. 92. i navedenu sudsku praksu).

- 54 S tim u svezi, treba istaknuti da je teret dokazivanja postojanja ozbiljnih poteškoća na tužitelju, a što se može dokazati na temelju više suglasnih indicija koje se odnose, s jedne strane, na okolnosti i trajanje faze prethodnog ispitivanja i, s druge strane, na sadržaj pobijane odluke (presude od 15. ožujka 2001., Prayon-Rupel/Komisija, T-73/98, Zb., EU:T:2001:94, t. 49. i od 16. rujna 2013., Colt Télécommunications France/Komisija, T-79/10, EU:T:2013:463, t. 37.).
- 55 U konkretnom slučaju, prema mišljenju tužitelja, o postojanju ozbiljnih poteškoća zbog kojih je bilo potrebno otvoriti službeni istražni postupak može se zaključiti na temelju indicija u pogledu, s jedne strane, postupka prethodnog ispitivanja i, s druge strane, sadržaja pobijane odluke.

#### Indicije u vezi s postupkom prethodnog ispitivanja

- 56 Prema mišljenju tužitelja, četiri okolnosti koje su obilježile postupak prethodnog ispitivanja koji je doveo do donošenja pobijane odluke dokazuju postojanje ozbiljnih poteškoća s kojima se Komisija susrela prilikom ocjene sporne mjere.

– Prva indicija u vezi s trajanjem postupka prethodnog ispitivanja

- 57 Tužitelj tvrdi da predugo trajanje postupka prethodnog ispitivanja u konkretnom slučaju upućuje na postojanje ozbiljnih poteškoća. Naime, pobijana odluka donesena je gotovo četiri i pol mjeseca nakon prijave sporne mjere, dok je Uredbom br. 659/1999 propisan rok od dva mjeseca. Takvo trajanje može se objasniti postojanjem sumnji u pogledu spojivosti sporne mjere s unutarnjim tržištem u samoj Komisiji. Tužitelj u replici dodaje da je postupak prethodnog ispitivanja trajao i dulje od devet mjeseci ako se uzme u obzir datum pretprijave sporne mjere, to jest 18. prosinca 2009.
- 58 U skladu sa stalnom sudskom praksom, trajanje prethodnog ispitivanja zajedno s drugim činjenicama može biti indicija ozbiljnih poteškoća koje je susrela Komisija ako ono zamjetno prelazi ono što takvo ispitivanje inače podrazumijeva (presuda od 10. travnja 2000., SIC/Komisija, T-46/97, Zb., EU:T:2000:123, t. 102., i presuda od 10. srpnja 2012., TF1 i dr./Komisija, T-520/09, EU:T:2012:352, t. 54.).
- 59 Sukladno članku 4. stavku 1. Uredbe br. 659/1999, prethodno ispitivanje započinje od primitka prijave u pogledu konkretne mjere. Članak 4. stavak 5. Uredbe br. 659/1999 propisuje da se odluke kojima se okončava prethodno ispitivanje donose u roku od dva mjeseca. Prema toj odredbi navedeni rok počinje dan nakon primitka potpune prijave.
- 60 Valja istaknuti da je na temelju članka 2. stavka 2. Uredbe br. 659/1999 prijava potpuna samo ako Komisiji omogućava donošenje odluke u skladu s postupkom prethodnog ispitivanja i službenim istražnim postupkom. Usto, u skladu s člankom 4. stavkom 5. iste uredbe „[p]rijava se smatra potpunom ako u roku od dva mjeseca od njezinog primitka, odnosno od primitka bilo kakvih dodatnih zatraženih podataka, Komisija ne zatraži nikakve daljnje podatke“.
- 61 Na temelju svih navedenih odredaba zajedno proizlazi da se prijava može smatrati potpunom tek kada Komisija primi sve informacije na temelju kojih može steći prvi dojam u pogledu naravi i učinaka konkretne mjere. Smatra se da se ti podaci nalaze u prijavi ako Komisija ne zatraži nikakve dodatne podatke u roku od dva mjeseca od njezinog primitka. Nasuprot tomu, ako Komisija zatraži dodatne podatke, prijavu treba smatrati potpunom na dan primitka posljednje zatraženih podataka pa rok od dva mjeseca propisan člankom 4. stavkom 5. Uredbe br. 659/1999 počinje teći tek od tog datuma (presuda TF1 i dr./Komisija, točka 58. *supra*, EU:T:2012:352, t. 61. i 62.).

- 62 U konkretnom slučaju Kraljevina Španjolska prijavila je spornu mjeru Komisiji 12. travnja 2010. (t. 1. pobijane odluke). Prijava je dopunjena 14. i 15. lipnja 2010. (t. 2. pobijane odluke).
- 63 Budući da Komisija tu prijavu nije smatrala potpunom, dopisom od 13. kolovoza 2010. zatražila je dodatne podatke od Kraljevine Španjolske (t. 3. pobijane odluke).
- 64 Španjolska tijela vlasti poštom su odgovorila na taj zahtjev 31. kolovoza 2010. (t. 3. pobijane odluke).
- 65 Kako su navela tijekom rasprave, španjolska tijela vlasti samoinicijativno su 3. i 17. rujna 2010. dostavila dodatne podatke Komisiji (t. 4. i 5. pobijane odluke).
- 66 Stoga trajanje postupka prethodnog ispitivanja treba računati najranije od primitka posljednjih dodatnih informacija koje su španjolska tijela vlasti dostavila na zahtjev Komisije (vidjeti t. 60. gore), to jest od 31. kolovoza 2010., kada su posljednji put odgovorila na zahtjev za podacima od 13. kolovoza 2010., a ne, kako tužitelj tvrdi, od prve prijave 12. svibnja 2010., ili čak od 18. prosinca 2009. Slijedom toga, za potrebe računanja trajanja postupka prethodnog ispitivanja ne uzimaju se u obzir datumi ni prije prve prijave ni u razdoblju između te prijave i posljednjeg odgovora španjolskih tijela vlasti.
- 67 Stoga, protivno navodima tužitelja, treba zaključiti da je pobijana odluka od 29. rujna 2010. donesena u roku od dva mjeseca koji je propisan Uredbom br. 659/1999 i koji je počeo teći sljedeći dan nakon 31. kolovoza 2010., a ne u roku od četiri i pol mjeseca ili čak devet mjeseci, kako navodi tužitelj.
- 68 Slijedom toga, tužitelj ne može valjano tvrditi da je trajanje postupka prethodnog ispitivanja indicija postojanja ozbiljnih poteškoća.

– Druga indicija u vezi s korespondencijom između Komisije i španjolskih tijela vlasti

- 69 Prema tvrdnjama tužitelja, na temelju činjenice da je Komisija primila pet poštanskih pošiljki španjolskih tijela vlasti s dodatnim podacima razvidna je složenost predmeta. Poblize navodi da Kraljevina Španjolska ne bi smatrala potrebnim dostaviti toliko informacija da Komisija nije imala nikakvih dvojbi.
- 70 U tom pogledu, treba podsjetiti na stalnu sudsku praksu prema kojoj se činjenica, da je tijekom faze prethodnog ispitivanja došlo do komunikacije između Komisije i države članice koja je podnijela prijavu i da je Komisija pritom mogla tražiti dodatne podatke u vezi s mjerama koje podliježu nadzoru Komisije, ne može sama po sebi smatrati indicijom toga da je ta institucija naišla na ozbiljne poteškoće u ocjeni. Međutim, nije moguće isključiti da sadržaj komunikacije između Komisije i države članice podnositeljice prijave u toj fazi postupka može u određenim okolnostima ukazati na postojanje takvih poteškoća (vidjeti presudu TF1 i dr./Komisija, točka 58. *supra*, EU:T:2012:352, t. 76. i 77. te navedenu sudsku praksu).
- 71 U konkretnom slučaju Komisija je 13. kolovoza 2010. zatražila dodatne podatke od Kraljevine Španjolske koja je u skladu s tim zahtjevom Komisiji uputila ne samo jedan odgovor, nego više dodatnih podataka, što je ukupno pet poštanskih pošiljki pored početne prijave.
- 72 Međutim, Komisija je istaknula, što je Kraljevina Španjolska potvrdila tijekom rasprave, da je isključivo tražila niz tehničkih pojašnjenja, među ostalim, u vezi s izračunom naknade, kao i dodatne podatke o rizicima u vezi sa sigurnošću opskrbe strujom. Slijedom toga, opseg istraživanja Komisije ostao je ograničen isključivo na ocjenu prijavljene sporne mjere s obzirom na određene pretpostavke postavljene člankom 106. stavkom 2. UFEU-a. Prema tome, taj zahtjev za dodatne podatke ne može se sam po sebi smatrati dokazom postojanja ozbiljnih poteškoća. Nadalje, ni činjenica da pitanja postavljena u zahtjevima za dodatne podatke i primljeni odgovori, osobito zato što

ih je mnogo, upućuju na to da je Komisija imala dvojbe u pogledu prijavljene mjere s obzirom na odredbe o državnim potporama ne smatra se u skladu sa sudskom praksom kao dokaz ozbiljnih poteškoća jer su te sumnje mogle biti otklonjene odgovorima nacionalnih tijela vlasti na navedene zahtjeve (vidjeti presudu *Colt Télécommunications France/Komisija*, točka 54. *supra*, EU:T:2013:463, t. 63. i 65. te navedenu sudsku praksu). Međutim, u konkretnom slučaju, činjenica da Komisija nakon odgovora na prvi zahtjev nije smatrala potrebnim uputiti drugi zahtjev za dodatnim podacima potvrđuje da su te sumnje, pod pretpostavkom da ih je imala u pogledu sporne mjere, otklonjene.

73 U tim okolnostima komunikacija između Komisije i španjolskih tijela vlasti ne može se smatrati dokazom postojanja ozbiljnih poteškoća u ispitivanju sporne mjere.

– Treća indicija u vezi s izmjenom sporne mjere

74 Tužitelj u replici tvrdi, pozivajući se na sudsku praksu, da je to što je Komisija od španjolska tijela vlasti zahtijevala da izmijene spornu mjeru, a tu je činjenicu potvrdila i Kraljevina Španjolska, dokaz postojanja ozbiljnih sumnji u pogledu spojivosti s unutarnjim tržištem.

75 S tim u svezi, treba istaknuti da bi stajalište poput tužiteljevog, prema kojem je izmjena sporne mjere, pod pretpostavkom da je do nje došlo na zahtjev Komisije tijekom prethodnog postupka, dokaz ozbiljnih poteškoća, zapravo značilo zanemariti svrhu članka 108. stavka 3. UFEU-a i prethodnog postupka propisanog tim člankom. Naime, u skladu sa svrhom članka 108. stavka 3. UFEU-a i njezinom dužnošću dobrog upravljanja, Komisija može uspostaviti dijalog s državom članicom podnositeljicom prijave kako bi tijekom prethodnog postupka, po potrebi izmjenom mehanizma predviđene potpore, nadvladala poteškoće na koje je eventualno naišla i donijela odluku o prijavljenoj mjeri bez potrebe za pokretanjem službenog istražnog postupka (vidjeti u tom smislu presudu od 16. rujna 2013., *Iliad i dr./Komisija*, T-325/10, žalbeni postupak u tijeku, EU:T:2013:472, t. 75. i 78. i navedenu sudsku praksu).

76 Usto, čak ako bi do konkretne izmjene došlo u fazi prije prijavljivanja sporne mjere kako navodi Komisija, izmjena tim više ne može biti indicija postojanja ozbiljnih poteškoća jer se postojanje takvih poteškoća ocjenjuje s obzirom na sukob nacionalne mjere s pravilima o državnim potporama u onom obliku u kojem je prijavljena. Treba nadodati da je svrha komunikacije između Komisije i države podnositeljice prijave prije samog podnošenja prijave popraviti one elemente nacionalne mjere koji bi mogli predstavljati problem s obzirom na pravila o državnim potporama. Zato, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, konkretan problem može biti i dalje prisutan, pa u tom slučaju Komisija pokreće službeni istražni postupak omogućujući trećima da ostvare svoje pravo na podnošenje primjedbi, ili je pak problem ispravljen te zainteresirane treće osobe nemaju nikakvo pravo u tom smislu.

77 Presuda od 20. ožujka 1984., *Njemačka/Komisija* (84/82, Zb., EU:C:1984:117), na koju se tužitelj poziva, ne dovodi u pitanje ta stajališta jer je u predmetu koji je doveo do te presude Komisija ocijenila da, unatoč znatnim izmjenama relevantnog nacionalnog zakonodavstva, nisu bile otklonjene sve poteškoće na koje je naišla, što je, zajedno s drugim okolnostima, bio razlog da Sud poništi odluku Komisije o nepokretanju službenog istražnog postupka (t. 16. i 19. presude). Prema tome, nije se smatralo da su indicija postojanja ozbiljnih poteškoća izmjene nacionalne mjere, nego nedostatnost tih izmjena koje nisu u cijelosti otklonile rezerve koje je Komisija imala u pogledu te mjere. Međutim, u konkretnom slučaju, tužitelj uopće ne tvrdi da je navodno učinjena izmjena sporne mjere bila nedostatna.

78 Slijedom toga, izmjena sporne mjere ne može se smatrati dokazom ozbiljnih poteškoća u ispitivanju konkretne mjere.



– Četvrta indicija u vezi s prigovorima španjolskih tijela vlasti i operatora

- 79 Prema mišljenju tužitelja, složenost predmeta razvidna je i iz primjedbi koje je Komisiji dostavilo nekoliko operatora tržišta, uključujući i njezine primjedbe, kao i iz izvješća Comisión Nacional de la Competencia (CNC, španjolske Nacionalne komisije za tržišno natjecanje) i Comisión Nacional de Energía (CNE, španjolske Nacionalne komisije za energiju). Te primjedbe i izvješća pokazali su da sporna mjera ne poštuje određene odredbe Ugovora i sekundarnog prava, na temelju čega je Komisija bila dužna pokrenuti službeni istražni postupak. U replici tužitelj pobliže navodi da su, premda CNC i CNE nisu nadležni za odlučivanje o postojanju potpore i o njezinoj spojivosti s unutarnjim tržištem, njihova izvješća koja naglašavaju neodvojivi karakter triju sastavnih elemenata sporne mjere i očito neproporcionalan karakter mjere ipak dokazi ozbiljnih poteškoća do kojih je došlo pri ispitivanju navedene mjere.
- 80 Greenpeace-España naglašava da je više trećih osoba izrazilo zabrinutost u pogledu negativnih učinaka koje primjena sporne mjere ima na okoliš.
- 81 Treba naglasiti da je pojam ozbiljnih poteškoća objektivnog karaktera i da postojanje takvih poteškoća treba objektivno ispitati, osobito s obzirom na okolnosti u kojima je donesen pobijani akt (vidjeti t. 53. gore).
- 82 Slijedom toga, radi utvrđivanja jesu li postojale ozbiljne poteškoće ne mogu se uzeti u obzir broj i težina prigovora upućenih protiv sporne mjere. Naime, uzimanje u obzir prigovora upućenih protiv sporne mjere zapravo bi pokretanje službenog istražnog postupka učinilo ovisnim o protivljenju koje je izazvao neki nacionalni projekt, a ne o ozbiljnim poteškoćama s kojima se Komisija stvarno susrela pri ispitivanju tog projekta. Štoviše, kako Kraljevina Španjolska primjećuje, to bi dovelo do toga da bi protivnici nekog projekta mogli lako usporiti ispitivanje Komisije obvezujući je svojom intervencijom da pokrene službeni istražni postupak (presuda *Colt Télécommunications France/Komisija*, točka 54. *supra*, EU:T:2013:463, t. 73. i 74.).
- 83 Nasuprot tomu, nije isključena mogućnost da sadržaj upućenih prigovora operatora i dotičnih tijela vlasti bude dokaz postojanja ozbiljnih poteškoća u ispitivanju sporne mjere (presuda *Colt Télécommunications France/Komisija*, točka 54. *supra*, EU:T:2013:463, t. 75.). Međutim, budući da se navedeni prigovori pridružuju stajalištima koja su tužitelj i Greenpeace-España izrazili u pogledu navodnih indicija postojanja ozbiljnih poteškoća, a koje se temelje na sadržaju pobijane odluke, treba ih ispitati u tom kontekstu (vidjeti točku 86. i nastavak dolje).
- 84 Zato valja zaključiti da prigovori dotičnih privatnih i javnih operatora, koliko god bili brojni pa čak i suglasni, nisu prikladan dokaz postojanja ozbiljnih poteškoća.
- 85 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, valja zaključiti da se na temelju navedenih indicija u vezi s tijekom postupka prethodnog ispitivanja, bilo da ih se uzme u obzir pojedinačno ili kao skup indicija, ne može utvrditi postojanje ozbiljnih poteškoća zbog kojih je bilo potrebno pokrenuti službeni istražni postupak.

Indicije u vezi sa sadržajem pobijane odluke

- 86 Tužitelj i Greenpeace-España u biti tvrde da iz sadržaja pobijane odluke proizlaze četiri indicije koje upućuju na to da je ispitivanje sporne mjere predstavljalo ozbiljne poteškoće.



– Prva indicija u vezi s nepotpunom analizom sporne mjere

- 87 Tužitelj se poziva na nepotpunost Komisijnog ispitivanja sporne mjere. Posebno navodi, upućujući na argumente koje je istaknuo u okviru drugog tužbenog razloga, da Komisija nije ispitala tri elementa koja su, iako neodvojivo povezana, sastavni dio sporne mjere, a to su financijska naknada koja se isplaćuje proizvođačima struje, mehanizam prvenstvenog dispečiranja i obveza kupnje domaćeg ugljena, te je tako izbjegla izjasniti se o nekoliko argumenata koje su iznijele stranke. Tužitelj u replici nadodaje da je predsjednik Općeg suda u rješenju od 17. veljače 2011., *Gas Natural Fenosa SDG/Komisija* (T-484/10 R, EU:T:2011:53, t. 68.), sam potvrdio da je Komisija obavila nepotpuno prethodno ispitivanje tako što je ispitala isključivo spojivost financijske naknade.
- 88 Valja prije svega podsjetiti, kako proizlazi iz ustaljene sudske prakse, da je nedostatnost ili nepotpunost ispitivanja Komisije tijekom postupka prethodnog ispitivanja indicija postojanja ozbiljnih poteškoća (vidjeti presudu *Smurfit Kappa Group/Komisija*, točka 26. *supra*, EU:T:2012:351, t. 81. i navedenu sudsku praksu).
- 89 U konkretnom slučaju, sudac privremene pravne zaštite je uistinu na temelju te indicije postojanja ozbiljnih poteškoća, u vezi s nepotpunim ispitivanjem sporne mjere, utvrdio da je u zahtjevu za suspenziju primjene pobijane odluke u rješenju *Gas Natural Fenosa SDG/Komisija*, točka 87. *supra* (EU:T:2011:53, t. 62. do 70.) ispunjena pretpostavka *fumus boni iuris*, kao i u rješenjima od 17. veljače 2011., *Iberdrola/Komisija* (T-486/10 R, EU:T:2011:54, t. 56. do 64.), *Endesa i Endesa Generación/Komisija* (T-490/10 R, EU:T:2011:55, t. 55. do 63.) i *Comunidad Autónoma de Galicia/Komisija* (T-520/10 R, EU:T:2011:56, t. 50. do 58.).
- 90 Međutim, na temelju tih rješenja suca privremene pravne zaštite, koja po svojoj naravi nemaju snagu pravomoćno presuđene stvari (rješenje od 14. veljače 2002., *Komisija/Artegodañ*, C-440/01 P(R), Zb., EU:C:2002:95, t. 66.), ne može se zaključiti da se u pogledu prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi tužiteljevih postupovnih prava, u konkretnom slučaju mora utvrditi da je osnovan zato što Komisija nije ispitala sve sastavne elemente predmetne potpore tijekom prethodnog postupka.
- 91 Naime, iz pobijane odluke, kao uostalom i iz navedenih rješenja o privremenoj pravnoj zaštiti, proizlazi da se mjera potpore koju su prijavila španjolska tijela vlasti sastoji od tri elementa, a to su financijska naknada, mehanizam prvenstvenog dispečiranja i obveza kupnje domaćeg ugljena (uz dodatak obveze proizvodnje struje od tog ugljena).
- 92 Točnije, kako proizlazi iz opisa sporne mjere u pobijanoj odluci (t. 2.), cilj te mjera jest jamčiti sigurnost opskrbe strujom u Španjolskoj, obvezujući elektrane-korisnice potpore da kupuju domaći ugljen iz španjolskih rudnika ugljena i da proizvode određene količine električne energije od tog ugljena. Kako bi se osiguralo da elektrane-korisnice potpore mogu prodati količine struje koja je proizvedena od domaćeg ugljena na tržištu električne energije i tako jamčilo sigurnost opskrbe strujom u Španjolskoj, sporna je mjera uvela mehanizam prvenstvenog dispečiranja koji im daje povlašten pristup tom tržištu, uz naznaku da će se vlasnicima dotičnih elektrana dodijeliti naknada u iznosu razlike između ostvarenih dodatnih troškova proizvodnje i prodajne cijene na tržištu električne energije (vidjeti također t. 2. do 4. gore).
- 93 Odatle proizlazi, kao prvo, da je financijska naknada predviđena spornom mjerom trebala pokriti troškove nastale uslijed obveza pružanja javne usluge kojima je cilj jamčiti sigurnost opskrbe strujom u Španjolskoj, a to su obveza kupnje domaćeg ugljena i proizvodnja struje od tog ugljena.
- 94 Slijedom toga, analiza obveze kupnje domaćeg ugljena koju je Komisija bila dužna provesti sastojala se od provjere može li se takva obveza doista ocijeniti kao obveza pružanja javne usluge koja može poslužiti kao temelj za naknadu. Ali Komisija je provela takvu analizu tijekom ocjene o postojanju UOGI-ja u smislu članka 106. stavka 2. UFEU-a (vidjeti t. 3.1 pobijane odluke).

- 95 Prema tome, kao drugo, iz opisa sporne mjere, kako se donosi u točki 92. gore, proizlazi da je mehanizam prvenstvenog dispečiranja „tehničko sredstvo kojemu je svrha postići zadani cilj“, a to je „jamčiti učinkovitost UOGI-ja“. Prema mišljenju španjolskih tijela vlasti, bez tog mehanizma koji omogućuje da električna energija koja se proizvodi od domaćeg ugljena dođe na tržište električne energije, tom nacionalnom izvoru energije prijetio bi nestanak te ne bi mogao ograničiti ovisnost Španjolske o stranim izvorima energije. Stoga mehanizam prvenstvenog dispečiranja predstavlja neizostavnu poveznicu između obveza pružanja javne usluge i zadanog cilja od općeg gospodarskog interesa.
- 96 Slijedom toga, Komisija je trebala ispitati mehanizam prvenstvenog dispečiranja upravo kao sredstva kojim se jamči sigurnost opskrbe strujom u Španjolskoj i radi provjere je li doista riječ o UOGI-ju. Komisija je stoga pravilno provela analizu mehanizma prvenstvenog dispečiranja u okviru provjere je li riječ o UOGI-ju (t. 3.1 pobijane odluke). S tim u svezi zauzela je stajalište prema kojem je mehanizam prvenstvenog dispečiranja u skladu s člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/54/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 96/92/EZ (SL L 176, str. 37.), prema kojem „[d]ržava članica može, zbog sigurnosti opskrbe, naložiti da se prioritet daje dispečiranju proizvodnih postrojenja koja za gorivo koriste domaće izvore primarne energije“ [neslužbeni prijevod].
- 97 Komisija je otišla i dalje od tog ispitivanja mehanizma prvenstvenog dispečiranja s obzirom na pravila o državnim potporama, provjeravajući spojivost tog mehanizma ne samo s odredbama članka 106. stavka 2. i članka 107. UFEU-a, nego i s odredbama poput onih u vezi sa slobodnim kretanjem robe (t. 151. do 154. pobijane odluke) ili pak s pravom vlasništva koje je zaštićeno Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (t. 159. pobijane odluke).
- 98 Nadalje, Komisija je u okviru analize postojanja državne potpore (osobito u t. 113., 121. i 127. pobijane odluke) u obzir uzela zajedničke učinke financijske naknade, mehanizma prvenstvenog dispečiranja i obveze kupnje domaćeg ugljena, pri čemu je vodila računa i o uskoj povezanosti među tim trima sastavnim dijelovima sporne mjere, a na koju se poziva i tužitelj. Tako je na temelju te zajedničke analize zaključila da su korisnici sporne mjere ne samo elektrane, nego i proizvođači domaćeg ugljena.
- 99 Nasuprot tomu, uzimajući u obzir razmatranja iz točke 93. do 96. gore, Komisija nije trebala izvršiti odvojenu analizu mehanizma prvenstvenog dispečiranja i obveze kupnje domaćeg ugljena kako bi utvrdila predstavljaju li oni zasebno državne potpore koje nisu spojive s unutarnjim tržištem.
- 100 Na temelju svih prethodnih razmatranja proizlazi da se Komisiji ne može predbaciti da je nepotpuno ispitala spornu mjeru pa se otuda ne može zaključiti da su postojale ozbiljne poteškoće pri ispitivanju navedene mjere koje su trebale dovesti do pokretanja službenog istražnog postupka.
- Druga indicija u vezi s nedovoljnim razmatranjem UOGI-ja uspostavljenog u konkretnom slučaju
- 101 U replici, uz upućivanje na argumentaciju koju je predstavio u okviru trećeg tužbenog razloga, tužitelj tvrdi da Komisija, s obzirom na to da nije pokrenula službeni istražni postupak, nije mogla primijetiti da sporna mjera, onemogućavanjem elektrana s kombiniranim ciklusom da promptno reagiraju na neočekivano povećanje potražnje za strujom, ugrožava sigurnost opskrbe strujom u Španjolskoj, a time i UOGI-ja na kojem se temelji spojivost navedene mjere.
- 102 U prilog toj tvrdnji tužitelj se u biti poziva na duža razdoblja prestanka s radom koja su pogodila elektrane s kombiniranim ciklusom kao i na neizvjesnost u kojoj se te elektrane nalaze od početka provedbe sporne mjere, što sprječava fleksibilan i brz odgovor na potražnju za strujom.

- 103 Međutim, budući da su te činjenice nastale nakon donošenja pobijane odluke, Komisija ih nije bila dužna uzeti u obzir u svojoj analizi (vidjeti u tom smislu presude od 15. travnja 2008., *Nuova Agricast*, C-390/06, Zb., EU:C:2008:224, t. 54. i 55. i od 28. ožujka 2012., *Ryanair/Komisija*, T-123/09, Zb., EU:T:2012:164, t. 103.) te joj se ne može predbaciti da to nije dovoljno ispitala tijekom prethodnog postupka.
- 104 Iako se tužitelj u prilog navodno nedostatnom ispitivanju UOGI-ja uspostavljenom u konkretnom slučaju poziva na to da Komisija nije uzela u obzir izvješća CNE-a i CNC-a koja upućuju na neproporcionalan karakter sporne mjere s obzirom na postavljeni cilj UOGI-ja (vidjeti t. 79. gore), valja utvrditi da sam tekst pobijane odluke opovrgava točnost tog navoda. Naime, iz pobijane odluke, s jedne strane, proizlazi da je Komisija u njoj u biti prikazala sadržaj tih izvješća (t. 73. pobijane odluke), pod istim naslovom u kojem se osvrnula na ukupne podatke i navode trećih osoba (naslov 2.8 pobijane odluke), i, s druge strane, da je napomenula da će zbog prigovora trećih osoba u konkretnom slučaju provjeriti je li bilo očite pogreške u ocjeni prilikom uvođenja predmetnog UOGI-ja, protivno svojoj uobičajenoj praksi u području obveza pružanja javne usluge kojom se jamči sigurnost opskrbe strujom (t. 90. pobijane odluke). Stoga se može zaključiti da je Komisija uzela u obzir prigovore trećih osoba, iako se s njima nije složila, a među njima su i prigovori u izvješćima CNC-a i CNE-a. Slijedom toga, Komisiji nije moguće predbaciti da je u tom pogledu provela nedostatno ispitivanje tijekom prethodnog postupka.
- Treća indicija u vezi s nespojivošću sporne mjere s različitim odredbama Ugovora i sekundarnog prava
- 105 Tužitelj na temelju navodne nespojivosti sporne mjere s različitim odredbama Ugovora i sekundarnog prava, na koje se poziva u okviru četvrtog i petog tužbenog razloga, izvodi zaključak da se Komisija *a fortiori* nije mogla suzdržati od pokretanja službenog istražnog postupka.
- 106 U skladu sa sudskom praksom, kada se tužitelj poziva na povredu svojih postupovnih prava na temelju toga što Komisija nije otvorila službeni istražni postupak, on se može pozvati na bilo koji tužbeni razlog koji može pokazati da je ocjena podataka i dokaza koje je Komisija imala na raspolaganju tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere trebala izazvati dvojbe u pogledu ocjene da je prijavljena mjera državna potpora i u pogledu njezine spojivosti s unutaršnjim tržištem. Korištenje tim argumentima ne može dovesti do preinake predmeta tužbe niti do promjene pretpostavki dopuštenosti. Naprotiv, upravo je postojanje dvojbi u pogledu te ocjene ili spojivosti dokaz koji se mora podnijeti kako bi se utvrdilo da je Komisija bila dužna pokrenuti službeni istražni postupak (vidjeti u tom smislu presudu *Smurfit Kappa Group/Komisija*, točka 26. *supra*, EU:T:2012:351, t. 52. i navedenu sudsku praksu).
- 107 Stoga je tužitelj dužan ukazati na indicije u vezi sa sadržajem pobijane odluke koje mogu dokazati postojanje ozbiljnih poteškoća (vidjeti t. 54. gore). Valja nadodati da ako tužitelj, kao u konkretnom slučaju, upućuje na argumente koje je istaknuo u sklopu drugih tužbenih razloga, osporavajući tako osnovanost pobijane odluke, on mora točno navesti koji od tih argumenata prema njegovom mišljenju mogu dokazati postojanje takvih poteškoća (vidjeti u tom smislu presudu *Iliad i dr./Komisija*, točka 75. *supra*, EU:T:2013:472, t. 83. i 84.).
- 108 Budući da se tužitelj u konkretnom slučaju ograničio na navod prema kojem se „s obzirom na ono što je izloženo [u okviru argumentacije u vezi s četvrtim i petim tužbenim razlogom] i uzimajući u obzir činjenicu da sporna mjera nije spojiva kako s odredbama Ugovora kojima se jamči sloboda poslovnog nastana i slobodno kretanje robe tako i s različitim aktima sekundarnog prava, Komisija nije [...] mogla suzdržati od pokretanja službenog istražnog postupka“, valja zaključiti da na temelju takvog nejasnog i nepotkrijepljenog upućivanja Opći sud nije u stanju utvrditi točne elemente istaknute u

prilog četvrtom i petom tužbenom razlogu koji bi prema mišljenju tužitelja dokazali postojanje ozbiljnih poteškoća. Zato argumentaciju u vezi s nespojivošću sporne mjere s različitim odredbama Ugovora i sekundarnog prava valja ispitati isključivo u okviru ocjene četvrtog i petog tužbenog razloga.

– Četvrta indicija u vezi s nedovoljnim i nepotpunim razmatranjem sporne mjere s obzirom na odredbe o okolišu

- 109 Greenpeace-Espaňa tvrdi da je istraživanje izvršeno u okviru prethodnog postupka, s jedne strane, nedostatno, jer Komisija nije imala na raspolaganju potrebne podatke kako bi odlučila o učinku sporne mjere na okoliš i, s druge strane, nepotpuno, jer Komisija nije ispitala jesu li tom mjerom povrijeđene druge odredbe Ugovora i sekundarnog prava pored onih o državnim potporama, u konkretnom slučaju odredbe o okolišu, i zato što je njezina analiza spojivosti te mjere s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena, bila samo djelomična. Greenpeace-Espaňa se u biti poziva na iste argumente u prilogu navodu o povredi Komisijine obveze obrazlaganja.
- 110 U svom očitovanju na intervencijski podnesak organizacije Greenpeace-Espaňa Komisija ističe da je argumentacija tog intervenijenta nedopuštena jer bi diskusija između glavnih stranaka odvela do sasvim drukčijih pravnih pitanja.
- 111 Treba podsjetiti da u skladu s ustaljenom sudskom praksom, iako se članak 40. stavak četvrti Statuta Suda Europske unije i članak 116. stavak 3. Poslovnika ne protive tomu da intervenijent ističe druge argumente različite od onih stranke u čiju potporu je intervenirao, to je ipak moguće samo pod uvjetom da ne mijenja pravni okvir spora i da uvijek ima za cilj potporu tužbenog zahtjeva navedene stranke (presude od 8. lipnja 1995., Siemens/Komisija, T-459/93, Zb., EU:T:1995:100, t. 21. do 23. i od 9. rujna 2009., Diputación Foral de Álava i dr., T-230/01 do T-232/01 i T-267/01 do T-269/01, EU:T:2009:316, t. 301.).
- 112 U konkretnom slučaju, iz točaka 105. i 108. gore proizlazi da je tužitelj istaknuo da se s obzirom na nespojivost sporne mjere s različitim odredbama Ugovora i sekundarnog prava, pored odredbi o državnim potporama, uključujući i odredbe o okolišu, Komisija nije mogla suzdržati od pokretanja službenog istražnog postupka, iako nije iznio argumente u prilog toj tvrdnji i premda je nije potkrijepio. Slijedom toga, protivno tvrdnji Komisije, argumentacija koja se temelji na indiciji postojanja ozbiljnih poteškoća na koju se poziva Greenpeace-Espaňa ne mijenja pravni okvir postupka te se mora utvrditi da je dopuštena.
- 113 Što se tiče navodnog dokaza o postojanju ozbiljnih poteškoća na temelju te indicije, dovoljno je utvrditi, bez potrebe da se u ovom trenutku odluči o obvezi ispitivanja usklađenosti sporne mjere s odredbama o okolišu (vidjeti t. 187. do 191. dolje), da je Komisija odgovorila na sve primjedbe koje su treće osobe izrazile u vezi s negativnim učincima koje primjena sporne mjere ima na okoliš. Tako je u odgovoru na navode o povećanju emisije onečišćujućih tvari na temelju sporne mjere (t. 70. i 75. pobijane odluke) ocijenila da, iako navedena mjera dovodi do povećanja emisija CO<sub>2</sub> iz elektrana na domaći ugljen kao i do povećanja cijene emisijskih jedinica, to neće dovesti do povećanja ukupne emisije CO<sub>2</sub> u Španjolskoj, koja će načelno ostati u granicama utvrđenima sukladno obvezama koje su španjolska tijela vlasti preuzela, a s obzirom na sustav trgovanja emisijskim jedinicama koji je uspostavljen Direktivom 2003/87 (t. 156. i 157. pobijane odluke). U tim okolnostima, Komisija nije bila dužna ispitati povredu posebnih odredbi Direktive 2003/87 niti zatražiti dodatne podatke u vezi s povećanjem emisija CO<sub>2</sub> i mjerama koje su španjolska tijela vlasti poduzela kako bi se pokrilo to povećanje.



- 114 Slijedom toga, Komisiji se ne može predbaciti da je provela nedostatno i nepotpuno ispitivanje s obzirom na odredbe o okolišu i na temelju toga izvesti zaključak o postojanju ozbiljnih poteškoća u ispitivanju sporne mjere koje su opravdavale pokretanje službenog istražnog postupka.
- 115 Na temelju svih prethodnih razmatranja proizlazi da tužitelj i Greenpeace-Espaňa nisu dokazali da je Komisija u konkretnom slučaju bila dužna pokrenuti službeni istražni postupak. U tim okolnostima, ne mogu se prihvatiti ni prigovori zasnovani na povredi načela dobre uprave i poštovanja prava na obranu, a koji se temelje na činjenici da nije pokrenut službeni istražni postupak, s tim da treba istaknuti da bi tužitelj u svojstvu zainteresirane stranke u svakom slučaju imao samo pravo podnijeti primjedbe tijekom službenog istražnog postupka, a ne pravo na izjašnjavanje i saslušanje pred Komisijom, koje je priznato državi podnositeljici prijave (vidjeti presudu TF1 i dr./Komisija, točka 58. *supra*, EU:T:2012:352, t. 217. i navedenu sudsku praksu).
- 116 Stoga prvi tužbeni razlog treba u cijelosti odbiti.

*Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 106. stavka 2. UFEU-a, članka 10. UFEU-a i obveze obrazlaganja*

- 117 Tužitelj u biti prigovara da Komisija, s jedne strane, nije ispitala spojivost svih sastavnih dijelova sporne mjere s unutarnjim tržištem, čime je povrijedila članak 106. stavak 2. i članak 107. UFEU-a kao i obvezu obrazlaganja, i, s druge strane, da jedan od tih dijelova državne potpore, a to je obveza kupnje domaćeg ugljena, nije ocijenila nespojivim, čime je također povrijedila i članak 106. stavak 2. i članak 107. UFEU-a.

Izostanak ispitivanja svih sastavnih dijelova sporne mjere

- 118 Tužitelj tvrdi da je Komisija, iako je prepoznala međuovisnost triju sastavnih dijelova sporne mjere, to jest financijske naknade, mehanizma prvenstvenog dispečiranja i obveze kupnje domaćeg ugljena, ispitala samo spojivost naknade s unutarnjim tržištem.
- 119 Tužitelj nadodaje da Komisija nije poštovala svoju obvezu obrazlaganja jer je propustila navesti razloge zbog kojih mehanizam prvenstvenog dispečiranja i obveza kupnje domaćeg ugljena ulaze ili ne ulaze u područje primjene članka 107. ili članka 106. stavka 2. UFEU-a kao i ispitati njihov učinak na analizu spojivosti sporne mjere.
- 120 Valja zaključiti da svojim prigovorom koji se temelji na izostanku ispitivanja svih sastavnih dijelova sporne mjere (vidjeti t. 118. gore) i prigovorom koji se temelji na nedostatku obrazloženja pobijane odluke u pogledu dvaju sastavnih dijelova navedene mjere (vidjeti t. 119. gore) tužitelj u biti Komisiji prigovora da je nepotpuno ispitala sastavne dijelove sporne mjere.
- 121 Međutim, budući da se prema zaključku ispitivanja prvog tužbenog razloga Komisiji ne može prigovoriti da je nepotpuno ispitala spornu mjeru (vidjeti t. 92. do 100. gore), iz istih razloga valja također odbiti navedeni prvi niz prigovora u okviru drugog tužbenog razloga.

Izostanak ocjene o obvezi kupnje domaćeg ugljena kao nedopuštene državne potpore

- 122 Tužitelj Komisiji prigovara što u pobijanoj odluci nije donijela zaključak prema kojem obveza kupnje domaćeg ugljena, nametnuta elektranama-korisnicama potpore, pojedinačno izdvojena predstavlja državnu potporu, koja protivno tvrdnjama Komisije u očitovanju u vezi sa zahtjevom za privremenu pravnu zaštitu u predmetu T-490/10 R uključuje prijenos državnih sredstava proizvođačima domaćeg ugljena. Za tu potporu ne može se utvrditi da je na temelju članka 106. stavka 2. UFEU-a spojiva s unutarnjim tržištem.



- 123 Bez potrebe za odlučivanjem o tome uključuje li obveza kupnje domaćeg ugljena prijenos državnih sredstava proizvođačima tog ugljena i u pogledu zahtjeva za povlačenje priloga A 23 tužbi iz spisa u kojemu se nalazi očitovanje Komisije u vezi sa zahtjevom za privremenu pravnu zaštitu u predmetu T-490/10 R, treba podsjetiti da je obveza kupnje domaćeg ugljena u mehanizmu prijavljene potpore obveza pružanja javne usluge nametnuta korisnicima sporne mjere pa Komisija stoga nije bila dužna ispitati predstavlja li ta pojedinačno izdvojena obveza kupnje državnu potporu i, *a fortiori*, spojivost te pojedinačno izdvojene obveze s unutarnjim tržištem (vidjeti t. 94. i 99. gore).
- 124 Na temelju svih prethodnih razmatranja proizlazi da drugi tužbeni razlog treba odbiti.

*Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 106. stavka 2. UFEU-a, Okvira za UOGI, članka 11. stavka 4. Direktive 2003/54, očitim pogreškama u ocjeni kao i izvrtanju ovlasti*

- 125 Tužitelj kao prvo tvrdi da Komisija nije poštovala članak 106. stavak 2. UFEU-a, Okvir Zajednice za državnu potporu u obliku naknade za javne usluge (SL 2005, C 297, str. 4.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 5., str. 146.) (u daljnjem tekstu: Okvir za UOGI) kao i članak 11. stavak 4. Direktive 2003/54 i da je učinila očite pogreške u ocjeni kad je smatrala da su obveze nametnute spornom mjerom UOGI kojoj je cilj jamčiti sigurnost opskrbe električnom energijom. Podredno tvrdi da je sporna mjera, iako u Španjolskoj postoji opasnost u vezi s opskrbom strujom, neproporcionalna. Tužitelj nadalje iz toga izvodi zaključak da je Komisija u konkretnom slučaju zloupotrijebila svoje ovlasti.

Opravdanje uspostavljanja UOGI-ja

- 126 Više odredaba prava Unije priznaju da sigurnost opskrbe strujom može opravdati uspostavljanje UOGI-ja.
- 127 Kad je riječ upravo o elektroenergetskom sektoru, Direktiva 2003/54 koja je bila mjerodavna u vrijeme kada su se dogodile činjenice konkretnog predmeta priznala je tako da obveze pružanja javne usluge mogu imati za cilj sigurnost opskrbe električnom energijom. Posebno u skladu s uvodnom izjavom 26. Direktive 2003/54, „[p]oštovanje zahtjeva javne usluge temeljni je zahtjev ove Direktive i važno je da se u ovoj Direktivi specificiraju zajednički minimalni standardi koje poštuju sve države članice i koji uzimaju u obzir ciljeve [...] sigurnosti opskrbe“ [neslužbeni prijevod]. Isto tako, članak 3. stavak 2. Direktive 2003/54 određuje da „[u] potpunosti uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe Ugovora, a posebno njegov članak [106.], države članice mogu poduzećima koja djeluju u elektroenergetskom sektoru, u općem ekonomskom interesu, nametnuti obveze javne usluge koje se mogu odnositi na sigurnost, uključujući sigurnost opskrbe“ [neslužbeni prijevod]. Članak 11. stavak 4. Direktive 2003/54 nadalje je pobliže određivao da „[d]ržava članica može, zbog sigurnosti opskrbe, naložiti da se prioritet daje dispečiranju proizvodnih postrojenja koja za gorivo koriste domaće izvore primarne energije, u mjeri koja ni u jednoj kalendarskoj godini ne premašuje 15% sveukupne primarne energije nužne za proizvodnju električne energije potrošene u predmetnoj državi članici“ [neslužbeni prijevod].
- 128 Komisija je u svojoj Komunikaciji o uslugama od općeg interesa u Europi (SL 2001, C 17, str. 4.) također izrazila stajalište prema kojem je sigurnost opskrbe strujom bitan cilj javne usluge (prilog I., t. 3.).
- 129 Uvodna izjava 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1407/2002 od 23. srpnja 2002. o državnim potporama industriji ugljena (SL L 205, str. 1.), koja je bila na snazi na dan donošenja pobijane odluke, također pobliže određuje da „svjetska politička situacija daje potpuno novu dimenziju procjeni geopolitičkih i sigurnosnih rizika u području energetike i šire značenje pojmu sigurnosti opskrbe“ [neslužbeni prijevod].

- 130 Tužitelj ne osporava to da je sigurnost opskrbe strujom razlog od općeg gospodarskog interesa koji može opravdati uspostavljanje UOGI-ja. Nasuprot tomu, on u konkretnom slučaju osporava postojanje opasnosti za sigurnost opskrbe električnom energijom u Španjolskoj i na temelju toga zaključuje da se za obveze predviđene spornom mjerom ne može reći da su obveze pružanja javne usluge.
- 131 Komisija je na temelju odredaba Direktive 2003/54 i široke diskrecijske ovlasti koju uživaju države članice u pogledu definicije UOGI-ja u pobijanoj odluci izrazila stajalište prema kojem države nisu dužne utvrditi posebne i neposredne prijetnje sigurnosti opskrbe strujom. Također je podsjetila na svoju praksu pri odlučivanju da ne provjerava jesu li dotične države pružile detaljne dokaze u pogledu toga da su suočene s posebnim prijetnjama sigurnosti opskrbe ako nitko od trećih osoba nije osporavao nužnost donošenja posebnih mjera zbog sigurnosti opskrbe. Međutim, u konkretnom slučaju, uzimajući u obzir prigovore nekoliko trećih osoba i kontekst liberalizacije energetskega sektora u Europi, Komisija je ocijenila da je potrebno provjeriti je li izjednačavanje sporne mjere s UOGI-jem španjolskih tijela vlasti bilo očito pogrešno (t. 87. do 90. pobijane odluke).
- 132 Točno je da u skladu s Protokolom br. 26 u prilogu Ugovorima i prema svim aktima koji se primjenjuju na UOGI, posebno Okvir UOGI-ja, a tako je i prema ustaljenoj sudskoj praksi, kada je riječ o nadležnosti za određivanje naravi i opsega zadaće UOGI-ja u smislu Ugovora, države članice imaju široku diskrecijsku ovlast u pogledu definicije onoga što smatraju UOGI-jem (t. 22. Komunikacije Komisije o uslugama od općeg interesa u Europi; t. 9. Okvira UOGI-ja) (vidjeti presude od 20. travnja 2010., Federutility i dr., C-265/08, Zb., EU:C:2010:205, t. 9. i 30. i od 12. veljače 2008., BUPA i dr./Komisija, T-289/03, Zb., EU:T:2008:29, t. 166. i navedenu sudsku praksu). Uvodna izjava 26. Direktive 2003/54 također naglašava da je „[v]ažno [...] da se zahtjevi javne usluge mogu tumačiti na nacionalnoj osnovi, uzimajući u obzir nacionalne okolnosti“ [neslužbeni prijevod]. Naime, ne postoje ni jasna i točna definicija pojma zadaće UOGI-ja u propisima niti ustaljeni pravni pojam koji bi konačno određivao pretpostavke koje se trebaju ispuniti kako bi se država članica mogla valjano pozivati na postojanje i zaštitu zadaće UOGI-ja, u smislu članka 106. stavka 2. UFEU-a (gore navedena presuda BUPA i dr./Komisija, EU:T:2008:29, t. 165.).
- 133 Međutim, na temelju tih akata kao i sudske prakse, iako države članice imaju široku diskrecijsku ovlast kako bi definirale ono što smatraju UOGI-jem, Komisija može dovesti u pitanje definiciju takvih usluga ili zadaća države članice u slučaju očite pogreške. Na taj način, iako je određivanje naravi i opsega zadaće UOGI-ja u okviru nadležnosti i diskrecijskih ovlasti države članice, ta nadležnost nije neograničena i ne može se izvršavati arbitrarno (vidjeti u tom smislu presudu od 7. studenoga 2012., CBI/Komisija, T-137/10, Zb., EU:T:2012:584, t. 99. i 101. i navedenu sudsku praksu).
- 134 Slijedom toga, kao i za sve aspekte definicije UOGI-ja, za pitanje opravdanja uspostave nekog UOGI-ja, to jest u konkretnom slučaju pitanje postojanja opasnosti u pogledu sigurnosti opskrbe električnom energijom, ne može se smatrati da je isključeno iz područja, premda ograničenog, nadzora Komisije (vidjeti u tom smislu presude od 15. lipnja 2005., Olsen/Komisija, T-17/02, Zb., EU:T:2005:218, t. 217. i BUPA i dr./Komisija, točka 132. *supra*, EU:T:2008:29, t. 267.). Taj ograničeni nadzor može uključivati analizu budućih činjenica, osobito kad je kao u konkretnom slučaju predmet nadzora postojanje opasnosti.
- 135 Zato valja ispitati osnovanost tužiteljevih argumenata kojima u konkretnom slučaju osporava postojanje opasnosti za sigurnost opskrbe strujom u Španjolskoj.
- 136 S tim u svezi, valja u skladu s ustaljenom sudskom praksom u tom pogledu istaknuti da s obzirom na široku diskrecijsku ovlast države članice u vezi s definiranjem zadaće UOGI-ja i pretpostavki za njegovu provedbu, s jedne strane, i činjenicu da je opseg nadzora koji je Komisija u tu svrhu ovlaštena provesti ograničen na očitu pogrešku, s druge strane, ni nadzor koji Opći sud treba provesti nad Komisijinom ocjenom u tom pogledu ne može prijeći istu granicu. Opći sud dužan je u okviru tog

nadzora posebno ispitati je li ocjena Komisije dovoljno uvjerljiva (vidjeti u tom smislu presude BUPA i dr./Komisija, točka 132. *supra*, EU:T:2008:29, t. 220. i 266. i navedenu sudsku praksu, te CBI/Komisija, točka 133. *supra*, EU:T:2012:584, t. 99. i 100.).

- 137 Komisija je u pobijanoj odluci izrazila stajalište prema kojemu su španjolska tijela vlasti dokazala postojanje konkretnih opasnosti koje prijete sigurnosti opskrbe strujom (t. 91. pobijane odluke). Posebno je ocijenila da navod španjolskih tijela vlasti, prema kojem je zbog nedovoljne profitabilnosti elektrana koje se koriste domaćim ugljenom postajala opasnost da će se te elektrane morati zatvoriti između 2010. i 2014., a to su elektrane koje mogu jamčiti sigurnost opskrbe i s obzirom na niske cijene i neizvjesnosti tipične za trgovinu na veliko električnom energijom ne mogu se zamijeniti drugim elektranama, nije zahvaćen očitom pogreškom u ocjeni (t. 93. pobijane odluke).
- 138 Budući da tužitelj na prvom mjestu osporava postojanje prijetnje za održivost elektrana koje se koriste domaćim ugljenom kao rezultat svjetske gospodarske recesije, valja prije svega navesti da Komisija svoj zaključak o nepostojanju očite pogreške u ocjeni u pogledu opasnosti od zatvaranja elektrana na domaći ugljen koju su navela španjolska tijela vlasti nije temeljila isključivo na posljedicama gospodarske recesije. Naime, uzela je u obzir zajedničke učinke gospodarske recesije i druge strukturne aspekte tržišta električne energije u Španjolskoj, poput rastućeg udjela struje koja se proizvodi iz obnovljivih izvora energije (t. 93. pobijane odluke) i izoliranost španjolskog tržišta električne energije u odnosu na druga europska tržišta (t. 96. pobijane odluke). Komisija je tako u točki 96. pobijane odluke istaknula da izoliranost španjolskog tržišta električne energije zbog ograničene prekogranične povezanosti s drugim europskim zemljama onemogućuje vlasnicima elektrana na domaći ugljen da ublaže učinke smanjenja potražnje i cijena električne energije na veliko u Španjolskoj kao rezultat gospodarske krize izvozom prema tržištima na kojima prevladavaju veće cijene.
- 139 Zatim valja poput Komisije naglasiti da jedini dokaz koji je tužitelj istaknuo u prilog svom argumentu, a to je ulomak iz izvješća IPN 33/09 CNC-a, ne isključuje u cijelosti opasnost od zatvaranja elektrana na domaći ugljen jer iz tog izvješća proizlazi da se ne „može nužno zaključiti da će gospodarska kriza i s njom povezani pad potražnje dovesti do zatvaranja termoelektrana na ugljen“. Usto, kako Komisija također pravilno ističe da se CNC nije oslonio na objektivne podatke kako bi ocijenio učinke gospodarske krize na održivost elektrana na domaći ugljen, nego na nepostojanje izjava u dotičnom sektoru o namjeri zatvaranja pogonâ. Zato analize CNC-a ne mogu biti dovoljne kako bi Komisijine ocjene o postojanju navedene opasnosti od zatvaranja elektrana na domaći ugljen učinile neuvjerljivim.
- 140 Na kraju treba dodati da tužitelj uopće nije doveo u pitanje točnost podataka o potražnji za strujom i posljedicama na proizvodnju struje, a na koje se pozivaju španjolska tijela vlasti i na koje se Komisija oslonila kako bi zaključila da u navodu o postojanju opasnosti od zatvaranja elektrana na domaći ugljen u Španjolskoj nema očite pogreške u ocjeni. Međutim, iz tih podataka proizlazi da je potražnja za strujom u Španjolskoj znatno opala (5% manje u 2009.) i da su elektrane koje se koriste domaćim ugljenom istodobno znatno smanjile proizvodnju (t. 19. pobijane odluke).
- 141 Budući da tužitelj na drugom mjestu osporava navodno nerealno uzimanje u obzir zatvaranja svih elektrana na domaći ugljen radi izračuna energetske pokrivenosti, treba navesti da pri ispitivanju postojanja pravog UOGI-ja u konkretnom slučaju Komisija nije preuzela ni taj izračun španjolskih tijela vlasti koji se spominje u točki 24. pobijane odluke ni pretpostavku zatvaranja svih elektrana na domaći ugljen. Naime, u skladu s ograničenim nadzorom koji treba provesti u pogledu opravdanosti uspostave UOGI-ja, Komisija se ograničila na provjeru uvjerljivosti navoda o postojanju bilo kakve opasnosti od zatvaranja elektrana na domaći ugljen, a ne vjerojatnosti da će se ta opasnost ostvariti, a kamoli intenziteta tog zatvaranja (vidjeti u tom smislu presudu BUPA i dr./Komisija, točka 132. *supra*, EU:T:2008:29, t. 268.). Budući da Komisija svoju odluku o postojanju UOGI-ja nije utemeljila na pretpostavci da će se sve elektrane-korisnice potpore zatvoriti, tužiteljev argument valja odbiti kao irelevantan.

- 142 Budući da tužitelj na trećem mjestu prigovara što pobijana odluka nije uzela u obzir opću situaciju prezasićenosti španjolskog tržišta električne energije, a osobito proizvodni kapacitet proizvodnog parka sastavljenog od svih nuklearnih elektrana, vjetroelektrana i hidroelektrana koje se također koriste domaćim izvorima energije, valja prije svega naglasiti da je točno da izvješća i izjave koje tužitelj citira, a posebno izvješće 29/2009 CNE-a od 16. studenoga 2009. i okvirno izvješće CNE-a od 22. prosinca 2009., spominju dovoljan kapacitet španjolskog proizvodnog parka za zadovoljavanje potražnje za strujom, uključujući i najekstremnije situacije. Međutim, nijedno od tih izvješća i izjava ne uzima u obzir posebno opasnost od zatvaranja elektrana na domaći ugljen koja je glavni temelj, i to bez očite pogreške u ocjeni, za tvrdnju španjolskih tijela vlasti o postojanju opasnosti za sigurnost opskrbe električnom energijom.
- 143 Zatim valja istaknuti da je Komisija izričito vodila računa o proizvodnji struje iz obnovljivih izvora energije kada je u točki 93. pobijane odluke spomenula rastući udjel tog izvora energije u proizvodnji struje u Španjolskoj. Nadalje, kako proizlazi iz te točke pobijane odluke, a Komisija isto pravilno naglašava i u svojim podnescima, opasnosti koje prijete sigurnosti opskrbe strujom u Španjolskoj rezultat su ponajprije znatnog udjela obnovljivih izvora energije u opskrbi, poput energije vjetera, vode i sunčeve energije. Naime, ti izvori energije, koji prema podacima koje je Komisija dostavila, a djelomično se spominju i u pobijanoj odluci (t. 97. i bilješka na str. 40.) i tužitelj ih nije osporio niti dopunio, predstavljaju nezanemariv udio električne energije koja se proizvodi i troši u Španjolskoj (44% elektroenergetskog proizvodnog parka u Španjolskoj po instaliranoj snazi u 2009., 23% španjolske proizvodnje električne energije u 2008. i 35% potrošene električne energije u Španjolskoj u 2010.), po definiciji su ovisni o meteorološkim prilikama pa se bez obzira na njihov proizvodni kapacitet ne može smatrati da su u stanju da u svim prilikama jamče sigurnost opskrbe strujom u Španjolskoj. Štoviše, kako proizlazi iz pobijane odluke (t. 98.), što tužitelj nije posebno osporio, elektrane koje se koriste obnovljivim izvorima energije ne mogu osigurati usluge uravnoteženja koje su bitne kako bi se izbjegli prekidni opskrbe tako što omogućuju prilagođavanje izlazne snage elektrana, naviše ili naniže, ovisno o potrebama operatora sustava (vidjeti također t. 21. pobijane odluke).
- 144 Tužitelj, nadalje, ne osporava Komisijino utvrđenje u pobijanoj odluci (t. 21. i 98.) prema kojem ni nuklearne elektrane nisu u stanju pružati navedene usluge uravnoteženja. Usto, energija od nuklearnih izvora, iako ne ovisi o klimatskim prilikama poput izvora obnovljive energije, ne može se smatrati domaćim izvorom energije poput domaćeg ugljena pa je Komisija zbog toga ne može uzeti u obzir u svojoj procjeni navodne opasnosti za opskrbu. Naime, premda se, kako tužitelj naglašava, nuklearno gorivo, to jest obogaćeni uran, proizvodi u Španjolskoj, izvor tog goriva, to jest uran, jesu ležišta izvan Španjolske, oko čega su se stranke složile tijekom rasprave. Stoga nije trebalo uzeti u obzir kapacitet proizvodnje električne energije iz nuklearnih izvora i to ne dovodi u pitanje uvjerljivost Komisijine ocjene o navodnom postojanju opasnosti za opskrbu strujom u Španjolskoj.
- 145 U dijelu u kojem tužitelj u okviru svoje argumentacije u vezi s proizvodnim parkom svih nuklearnih elektrana, vjetroelektrana i hidroelektrana tvrdi da Komisija nije poštovala članak 11. stavak 4. Direktive 2003/54, valja odbiti taj prigovor kao nedopušten jer je po prvi put istaknut u replici, a ne može ga se smatrati dopunom jednog od tužbenih razloga ili prigovora istaknutih u tužbi. Naime, tužitelj se u tužbi pozvao na povredu članka 11. stavka 4. Direktive 2003/54 ističući da nema opravdanja za ugroženost sigurnosti opskrbe električnom energijom koja je propisana tom odredbom dok je u replici istaknuo da je ta odredba povrijeđena jer će uzimanje u obzir energije iz nuklearnih izvora koji uživaju povlasticu prvenstvene dodjele dovesti do probijanja ondje propisane gornje granice od 15%.
- 146 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja jasno je da Komisija nije učinila očitu pogrešku u ocjeni opravdanja UOGI-ja koji su španjolska tijela vlasti uspostavila u konkretnom slučaju.



Proporcionalnost sporne mjere s obzirom na postavljeni cilj UOGI-ja

- 147 Prije svega valja istaknuti da je ispitivanje proporcionalnosti jedan od elemenata nadzora koji je Komisija dužna provesti u sklopu provjere spojivosti neke mjere državne potpore s odredbama članka 106. stavka 2. UFEU-a.
- 148 Tako prema točki 23. Komunikacije Komisije o uslugama od općeg interesa u Europi (vidjeti također u tom smislu presudu TF1 i dr./Komisija, točka 58. *supra*, EU:T:2012:352, t. 101. do 104.):
- „Proporcionalnost koja proizlazi iz članka [106.] stavka 2. [UFEU-a], podrazumijeva da se sredstva koja se primjenjuju za ispunjavanje zadaće od općeg interesa ne stvaraju nepotrebne poremećaje u trgovini. Posebno treba jamčiti da sva ograničenja koja se postavljaju u odnosu na pravila Ugovora [...] ne prelaze ono što je nužno potrebno kako bi se jamčilo uspješno obavljanje te zadaće. [...]“ [neslužbeni prijevod]
- 149 Posebno u skladu s praksom u vezi s Direktivom 2003/55/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2003. o zajedničkim pravilima za unutarnje tržišta prirodnog plina i stavljanju izvan snage Direktive 98/30/EZ (SL L 176, str. 57.) - koja ima brojne sličnosti s Direktivom 2003/54 koja je donesena isti dan i uspostavlja unutarnje tržište električne energije - iz samog teksta članka 106. UFEU-a proizlazi da obveze pružanja javne usluge koje su mogu nametnuti poduzetnicima na temelju članka 3. stavka 2. Direktive 2003/55 (slično članku 3. stavku 2. Direktive 2003/54), moraju poštovati načelo proporcionalnosti pa te obveze stoga mogu utjecati na slobodno utvrđivanje cijena opskrbe prirodnim plinom samo u mjeri u kojoj je to nužno za ostvarenje postavljenog cilja od općeg gospodarskog interesa (presuda Federutility i dr., točka 132. *supra*, EU:C:2010:205, t. 33.).
- 150 Prema također ustaljenoj sudskoj praksi, nadzor proporcionalnosti mjere kojoj je cilj obavljati zadaću UOGI-ja ograničen je na provjeru je li predviđena mjera nužna za obavljanje zadaće konkretnog UOGI-ja u ekonomski prihvatljivim uvjetima ili obrnuto, je li predmetna mjera očito neprikladna u odnosu na postavljeni cilj (vidjeti presudu BUPA i dr./Komisija, točka 132. *supra*, EU:T:2008:29, t. 222., 266. i 287. kao i navedenu sudsku praksu).
- 151 Suprotno tvrdnjama tužitelja, Komisija je u konkretnom slučaju obavila takvo ispitivanje proporcionalnosti. Naime, njoj nije bilo dovoljno provjeriti da u spornoj mjeri nema prekomjerne naknade (t. 135. do 146. pobijane odluke). Ona je u biti također potvrdila, s jedne strane, da je sporna mjera prikladna s obzirom na cilj jamčenja sigurnosti opskrbe strujom i, s druge strane, da nije pretjerana.
- 152 Prije ispitivanja prigovora protiv navedenih ocjena Komisije treba podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu prema kojoj, s obzirom na to da je Komisijino ispitivanje proporcionalnosti UOGI-ja ograničeno (vidjeti t. 150. gore), o toj okolnosti valja voditi računa i u trenutku kada sudske instance Unije obavljaju nadzor zakonitosti Komisijine ocjene. Taj nadzor Općeg suda treba biti tim više ograničen što se Komisijina ocjena odnosi na složene ekonomske činjenice (vidjeti presudu BUPA i dr./Komisija točka 132. *supra*, EU:T:2008:29, t. 269. i navedenu sudsku praksu).
- 153 Na prvom mjestu, u vezi s prikladnošću sporne mjere Komisija je zauzela stajalište prema kojem elektrane na ugljen, a osobito elektrane na domaći ugljen, imaju bitnu ulogu u davanju podrške proizvodnji električne energije iz obnovljivih izvora energije i u stanju su pružiti usluge uravnotežena operatoru sustava koje su ključne za izbjegavanje prekidâ u opskrbi, bez obzira na svoju manju fleksibilnost u usporedbi s plinskim elektranama (t. 98. pobijane odluke). Komisija je dodala da se potpuna promjena goriva u elektranama na ugljen, od domaćeg ugljena na uvozni ugljen, ne može brzo izvesti i da zahtijeva znatna ulaganja. Na temelju toga Komisija je zaključila da bi bez sporne mjere moglo doći do potpunog prestanka proizvodnje ugljena u Španjolskoj, a zbog poteškoća s promjenom goriva elektrane na domaći ugljen više ne bi bile na raspolaganju za osiguranje opskrbe strujom (t. 99. pobijane odluke). Na kraju, Komisija je navela da, osim domaćeg ugljena, sva druga



- fosilna goriva koja se koriste za proizvodnju struje dolaze iz zemalja koje nisu članice Unije i koje nisu izuzete od geostrateških rizika, što je izvor dodatnih opasnosti za sigurnost opskrbe u Španjolskoj (t. 100. pobijane odluke). Komisija je na temelju svih tih elemenata zaključila da sporna mjera ima za cilj umanjiti konkretne opasnosti koje utječu na sigurnost opskrbe u Španjolskoj u razdoblju od četiri godine kao i da nije pronašla nikakvu očitu pogrešku u ocjeni što se tiče opravdanjâ na koja se španjolska tijela vlasti pozivaju u prilog spornoj mjeri, a radi sigurnosti opskrbe (t. 101. pobijane odluke).
- 154 Tužitelj smatra da je Komisija zauzela pogrešno stajalište da su elektrane na domaći ugljen u stanju jamčiti sigurnost opskrbe strujom u Španjolskoj jer su elektrane s kombiniranim ciklusom na plin još prikladnije za tu svrhu.
- 155 S tim u svezi, valja podsjetiti da članak 11. stavak 4. Direktive 2003/54 u biti dopušta da država članica, zbog razlogâ sigurnosti opskrbe, proizvodnim postrojenjima koja koriste domaća goriva dodijeli prednost u pogledu pristupa tržištu. Nadalje, Uredba br. 1407/2002, koja je bila na snazi na dan donošenja pobijane odluke, priznaje važnost proizvodnje ugljena za proizvodnju električne energije u području energetske sigurnosti. Naime, nakon što je istaknula da je Unija postala sve više ovisna o opskrbi vanjskim izvorima primarne energije, Vijeće zaključuje da će diverzifikacija izvora energije po geografskim područjima i po proizvodima omogućiti stvaranje sigurnijih uvjeta opskrbe, dodajući da takva strategija uključuje razvoj domaćih izvora primarne energije (uvodna izjava 3. Uredbe br. 1407/2002). Sud je uostalom izrazio stajalište prema kojem država članica može, bez povrede načela slobodnog kretanja robe, dodjelu certifikata „zelene“ električne energije kojima se promiču obnovljivi izvori energije ograničiti na proizvođače struje sa sjedištem na svojem državnom području (vidjeti analogno presudu od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, Zb., EU:C:2014:2037, t. 98. do 104.).
- 156 Prema tome, kako bi doveo u pitanje uvjerljivost Komisijinog priznanja prikladnosti sporne mjere koja pogoduje elektranama na domaći ugljen radi jamstva sigurnosti opskrbe strujom u Španjolskoj, argumenti i dokazi koje je istaknuo tužitelj moraju biti posebno detaljni i utemeljeni na mogućim posebnostima konkretnog slučaja.
- 157 Međutim, to ovdje nije slučaj.
- 158 Naime, tužitelj se nije pozvao na konkretne dokaze u prilog svojoj tvrdnji kojom osporava stabilnost proizvodnje elektrana na domaći ugljen, njihovu profitabilnost i nepostojanje problema u pogledu njihove opskrbe sirovinama, s obzirom na to da se u biti ograničio na navod prema kojem su takva stabilnost, profitabilnost i nepostojanje poteškoća u pribavljanju sirovina značajke i elektrana na uvozni ugljen ili prirodni plin.
- 159 Usto, konkretni dokazi koje je tužitelj pružio u prilog svojoj tvrdnji o nedovoljnom proizvodnom kapacitetu elektrana na domaći ugljen ne mogu dovesti u pitanje uvjerljivost zaključka o prikladnosti mjera usvojenih u korist navedenih elektrana s obzirom na postavljeni cilj. Naime, postavljeni cilj nije osigurati opskrbu električnom energijom koja pokriva ukupne potrebe za strujom, nego osigurati sigurnost opskrbe, to jest imati na raspolaganju elektrane koje su u stanju proizvoditi struju neovisno o klimatskim i političkim prilikama. Direktiva 2005/89/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 18. siječnja 2006. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe električnom energijom i ulaganja u infrastrukturu (SL L 33, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 58., str. 115.), kojoj je cilj uskladiti mjere zaštite sigurnosti opskrbe, u uvodnoj izjavi 1. pobliže navodi da te mjere ne smiju rezultirati stvaranjem većeg kapaciteta proizvodnje od onog nužnog za sprječavanje nepredviđenih prekida u distribuciji električne energije krajnjim potrošačima. Količina proizvedene električne energije stoga u konkretnom slučaju nije odlučujući kriterij za ocjenu prikladnosti sporne mjere s obzirom na postavljeni cilj.

- 160 Isto tako, ni konkretni dokazi koje je tužitelj pružio u prilog svojoj tvrdnji o manjoj fleksibilnosti elektrana na domaći ugljen u usporedbi s elektranama na plin ne mogu dovesti u pitanje uvjerljivost zaključka o prikladnosti mjera usvojenih u korist tih elektrana s obzirom na postavljeni cilj. Naime, za ispunjenje tog cilja dovoljno je imati određenu fleksibilnost, to jest u biti imati mogućnost pružati usluge uravnoteženja (vidjeti t. 143 gore). Međutim, tužitelj ne osporava tu fleksibilnost elektrana-korisnica potpore, nego samo navodi ono što je uostalom i Komisija sama u točki 98. pobijane odluke priznala da su navedene elektrane manje fleksibilne od elektrana s kombiniranim ciklusom na plin. Valja u tom pogledu dodati da je tužitelj nadalje pojasnio svoju izjavu o fleksibilnosti elektrana s kombiniranim ciklusom, tako što je u replici priznao da prestanak rada dulji od dva tjedna zamjetno povećava njihovo vrijeme reakcije.
- 161 Na drugom mjestu, što se tiče pretjeranosti sporne mjere i poremećajâ koje može izazvati, Komisija je izrazila stajalište prema kojem navedena mjera potencijalno može utjecati na tržišta, među ostalim, prirodnog plina i uvoznog ugljena, naglašavajući da su ti poremećaji svojstveni za svaku obvezu pružanja javne usluge koju države članice uspostave sukladno članku 11. stavku 4. Direktive 2003/54 (t. 125. pobijane odluke).
- 162 Tužitelj osporava tu ocjenu, s jedne strane, opisujući brojne poremećaje do kojih je zbog sporne mjere došlo na tržištu električne energije i, s druge strane, tvrdeći da postoje manje ograničavajuće mjere kojima se može postići cilj osiguranja opskrbe.
- 163 Što se tiče, kao prvo, brojnih poremećaja koje sporna mjera navodno izaziva, to jest ograničenjâ slobode poduzetništva, energetske učinkovitosti, formiranja cijena na tržištu električne energije kao i štete koja je prouzročena elektranama na uvozni ugljen i cijelom sektoru prirodnog plina, valja istaknuti da su ta ograničenja u skladu s ocjenom sporne mjere kao državne potpore koja je po definiciji mjera koja narušava ili prijeti narušavanjem tržišnog natjecanja pogodovanjem određenih poduzetnika ili određenih proizvoda, a posebno su u skladu s primjenom članka 11. stavka 4. Direktive 2003/54 koji državama članicama omogućuje pogodovanje postrojenja za proizvodnju električne energije iz domaćih izvora na štetu postrojenja koja koriste druge izvore energije.
- 164 Sporna mjera mogla bi se zato smatrati pretjeranom samo ako bi promjena tržišnog natjecanja bila znatno i očito neproporcionalna u usporedbi s postavljenim ciljem. Kako bi se moglo utvrditi da postoji takva promjena, trebalo bi utvrditi da sporna mjera prijeti održivosti drugih sektora proizvodnje električne energije i to toliko da ugrožava sigurnost opskrbe strujom u Španjolskoj (vidjeti, u tom smislu i analogno, presudu od 11. srpnja 2014., DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisija, T-533/10, Zb., žalbeni postupak u tijeku, EU:T:2014:629, t. 155. i 160.).
- 165 Stoga na samom početku valja odbiti tužiteljeve navode o poremećajima u vezi sa slobodom poduzetništva, energetsom učinkovitošću i formiranjem cijena jer se na temelju njih ne može utvrditi neproporcionalnost sporne mjere, i to tim više što u pogledu nekih od njih tužitelj nije upotrijebio nijedan atribut koji bi upućivao na njihovu pretjeranost.
- 166 U vezi s navodnom štetom koja je prouzročena elektranama na plin i elektranama na uvozni ugljen, valja napomenuti da sporna mjera drži povlastice dodijeljene elektranama-korisnicama potpore u strogim granicama. Naime, u skladu s odredbama članka 11. stavka 4. Direktive 2003/54, količina domaćeg ugljena kojom se elektrane-korisnice potpore koriste ne smije prijeći 15% ukupne količine primarne energije potrebne za proizvodnju električne energije potrošene u Španjolskoj. Kako proizlazi iz pobijane odluke (t. 83.), što je Komisija potvrdila i u svojim podnescima, a tuženik to nije osporavao, predviđeno je da sporna mjera treba ostati i na znatno nižoj od te gornje granice jer dotična količina primarne energije konkretno ne prelazi 9% ukupne količine primarne energije potrebne za proizvodnju električne energije koja se godišnje potroši, što odgovara proizvodnji električne energije od 23,35 TWh godišnje (vidjeti t. 2. gore). Nadalje, prema podacima iz pobijane odluke koje je tužitelj dopunio, instalirana snaga elektrana-korisnica potpore predstavlja tek oko 5%

ukupne instalirane snage u Španjolskoj u 2008. (što iznosi blizu 5000 MW, koji se spominju u tužbi, u odnosu na 91.000 MW, koji se spominju u točki 18. pobijane odluke). Na kraju, sporna mjera, koja je stupila na snagu u veljači 2011., mora isteći 31. prosinca 2014. (vidjeti t. 5. gore).

- 167 Međutim, tužitelj nije dokazao da bi unatoč tim granicama koje sporna mjera predviđa ta mjera mogla ugroziti održivost poslovanja dotičnih elektrana.
- 168 Naime, što se tiče elektrana na uvozni ugljen, tužitelj se samo pozvao na ulomak iz izvješća 5/2010 CNE-a, koji doduše spominje „potpuni prestanak rada“ tih elektrana, ali iz tog izvješća proizlazi i to da zbog sporne mjere navedene elektrane neće u potpunosti prestati s radom, uzimajući u obzir ulogu koju imaju u pružanju određenih usluga uravnoteženja. Nadalje, kada je tužitelj samo spomenuo moguće „ugrožavanje održivosti elektrana na uvozni ugljen“, on je u prilog svojoj tvrdnji naveo samo „izmještanje tih elektrana“ kao rezultat sporne mjere, to jest samo je općenito i bez pobližih naznaka naveo posljedice mehanizma prvenstvenog dispečiranja. Tužitelj se u svojim očitovanjima na intervencijske podneske poziva i na znatno povećanje proizvodnje struje u elektranama na uvozni ugljen u 2011. godini.
- 169 Isto tako, što se tiče elektrana s kombiniranim ciklusom na plin, osim konkretnih dokaza koje je pružio u prilog znatnom utjecaju na vlastiti konkurentski položaj, tužitelj je u biti samo uputio na primjedbe koje je iznio tijekom postupka prethodnog ispitivanja, u kojima samo općenito spominje posljedice sporne mjere na opskrbu plinom i na održavanje turbina u elektranama s kombiniranim ciklusom, a da ne spominje niti ukazuje na ograničenje održivosti njihovog poslovanja. Nadalje i u svakom slučaju, čak pod pretpostavkom da treba uzeti u obzir podatke iz vremena nakon donošenja pobijane odluke, a na koje se tužitelj poziva, valja poput Komisije zauzeti stajalište prema kojem se na temelju tih podataka ne može donijeti zaključak o gotovo trajnom prestanku rada većine elektrana s kombiniranim ciklusom. Navedeni prosječni postotak struje koju proizvode elektrane s kombiniranim ciklusom, a koji se na temelju sporne mjere povlači s tržišta, to jest 27%, doista je ograničen i objašnjava se činjenicom koju je tužitelj zanemario, a to je da sporna mjera predviđa prvenstveno povlačenje struje koju proizvode elektrane koje su najveći zagađivači, to jest elektrane na loživo ulje i ugljen, dok je struja koju proizvode elektrane s kombiniranim ciklusom tek na drugom mjestu (vidjeti također t. 219. dolje). Na kraju se može istaknuti i to da maksimalna godišnja proizvodnja elektrana-korisnica potpore predviđena spornom mjerom predstavlja tek oko 30% godišnje proizvodnje struje elektrana s kombiniranim ciklusom u 2009., u skladu s podatkom koji je dostavila Kraljevina Španjolska, a tužitelj ga nije osporavao, i da to prema tome, čak i da se primjenom sporne mjere povlači samo struja koju proizvode te elektrane, ne bi moglo djelovati na održivost njihovog poslovanja kako se tvrdi.
- 170 Što se tiče, kao drugo, postojanja manje ograničavajućih mjera kojima se može postići cilj sigurnosti opskrbe strujom, valja podsjetiti da prema sudskoj praksi država članica mora iznijeti detaljne razloge zbog kojih bi se u slučaju ukidanja konkretne mjere potpore dovelo u pitanje obavljanje zadaće od općeg interesa u ekonomski prihvatljivim uvjetima, a ne mora pozitivno dokazati da nijedna druga zamisliva mjera po svojoj hipotetskoj definiciji ne bi mogla omogućiti osiguranje obavljanja te zadaće u istim uvjetima (vidjeti u tom smislu presudu od 23. listopada 1997., Komisija/Francuska, C-159/94, Zb., EU:C:1997:501, t. 101.). Stoga, *a fortiori*, takvu obvezu nema država koja želi uspostaviti UOGI primjenom članka 11. stavka 4. Direktive 2003/54.
- 171 Slijedom toga, Komisija u okviru svog ograničenog nadzora nije bila dužna izvršiti usporednu analizu svih mogućih mjera za postizanje postavljenog cilja od općeg interesa (vidjeti u tom smislu rješenje Gas Natural Fenosa SDG/Komisija, točka 87. *supra*, EU:T:2011:53, t. 109.).
- 172 U konkretnom slučaju stoga treba odbiti sve argumente u vezi s postojanjem drugih prikladnih, manje ograničavajućih, mjera od onih koje su odabrala španjolska tijela vlasti.

173 Na temelju svih prethodnih razmatranja proizlazi da tužitelj nije dokazao da je Komisija učinila očitu pogrešku u ocjeni kada je priznala opravdanost UOGI-ja uspostavljenog u konkretnom slučaju kao i proporcionalnost sporne mjere s obzirom na zadani cilj tog UOGI-ja. Prema tome, nije povrijedila članak 106. stavak 2. UFEU-a, Okvir UOGI-ja ni članak 11. stavka 4. Direktive 2003/54 kada je zauzela takva stajališta.

#### Pitanje izvrtnja ovlasti

174 Tužitelj prigovara Komisiji da je zloupotrijebila svoje ovlasti jer je pravi cilj koji se želio postići usvajanjem pobijane odluke bio omogućiti Španjolskoj da zaštiti svoje proizvođače ugljena. U tom pogledu, tužitelj se poziva na nedostatak opravdanja i neprikladnost sporne mjere, činjenicu da se taj cilj spominje u pobijanoj odluci te postojanje posebnih mjera Unije kojima je cilj zaštita sektora ugljena.

175 Valja podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu prema kojoj se pojam izvrtnja ovlasti odnosi na situaciju u kojoj je upravno tijelo primijenilo svoje ovlasti s ciljem koji je drukčiji od onoga zbog kojeg su mu te ovlasti povjerene. Odluka je zahvaćena izvrtnjem ovlasti samo ako je na temelju objektivnih, relevantnih i suglasnih indicija razvidno da je donesena s takvom svrhom (presude od 13. studenoga 1990., Fedesa i dr., C-331/88, Zb., EU:C:1990:391, t. 24. i od 9. listopada 2001., Italija/Komisija, C-400/99, Zb., EU:C:2001:528, t. 38.).

176 Međutim, u konkretnom se slučaju ne može smatrati da je tužitelj pružio takve indicije jer su, kao prvo, u konkretnom slučaju argumenti koje je zadržao u vezi s nedostatkom opravdanja i neprikladnošću UOGI-ja odbijeni (vidjeti t. 173. gore), kao drugo, postojanje mehanizma potpore sektoru ugljena ne upućuje na to da je Komisija išla za ostvarenjem takvog cilja u svim odlukama koje je donijela u pogledu tog sektora i, kao treće, navod o zabrinutosti u vezi sa španjolskom rudarskom industrijom u pobijanoj odluci ne može biti dovoljan da postane svrha navedene odluke. U tom smislu može se dodati da, čak i ako se pretpostavi da se podršku španjolskoj rudarskoj industriji može smatrati jednim od ciljeva sporne mjere koje je Komisija odobrila, pobijana odluka ipak ne bi bila zahvaćena izvrtnjem ovlasti jer bi ta podrška rudarskoj industriji bila samo sredstvo kojim se omogućuje poticanje sigurnosti opskrbe strujom pa se time ne bi poništio temeljni cilj (vidjeti u tom smislu presudu od 21. rujna 2005., EDP/Komisija, T-87/05, Zb., EU:T:2005:333, t. 87. i navedenu sudsku praksu).

177 Slijedom toga, valja odbiti prigovor koji se temelji na izvrtnju ovlasti.

178 Treći tužbeni razlog stoga treba u cijelosti odbiti.

*Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi ostalih odredaba Ugovora i sekundarnog prava koje se ne odnose na državne potpore*

#### Pitanje učinkovitosti tužbenog razloga

179 Komisija smatra da su svi prigovori istaknuti u prilog ovom tužbenom razlogu nedopušteni ili barem bez učinka jer bi ona bila dužna izvršiti ocjenu s obzirom na mjerodavne odredbe izvan područja prava državnih potpora isključivo ako su određeni uvjeti konkretne državne potpore tako usko povezani s predmetom potpore da bi eventualna neusklađenost s tim odredbama nužno utjecala na spojivost te potpore s unutarnjim tržištem. Međutim, navodi da u konkretnom slučaju u tužbi nema nikakve analize takve povezanosti.



- 180 Komisija je u pobijanoj odluci zaključila da je sporna mjera spojiva s unutarnjim tržištem u skladu s člankom 106. stavkom 2. UFEU-a, pri čemu je pravilno ostavila mogućnost da su određeni uvjeti konkretne potpore suprotni posebnim odredbama Ugovora, osim članka 107. i 108. UFEU-a, s kojima bi predmet potpore bio u tolikoj mjeri neodvojivo povezan da bi ih bilo nemoguće odvojeno ocijeniti (t. 148.). Zato je Komisija ispitala je li sporna mjera u skladu s pravilima o slobodnom kretanju robe i slobodi poslovnog nastana, određenim odredbama o okolišu te Uredbom br. 1407/2002.
- 181 Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, kada Komisija vodi postupak u području državnih potpora, ona je u skladu s općom strukturom Ugovora dužna poštovati povezanost između odredaba koje uređuju državne potpore i posebnih odredaba koje se ne odnose na državne potpore i tako ocijeniti spojivost konkretne potpore s tim posebnim odredbama (presude Matra/Komisija, točka 25. *supra*, EU:C:1993:239, t. 41. do 43. i od 31. siječnja 2001., Weyl Beef Products i dr./Komisija, T-197/97 i T-198/97, Zb., EU:T:2001:28, t. 75. i 77.).
- 182 Međutim, Komisija je dužna ispuniti takvu obvezu isključivo u pogledu uvjeta potpore koji su u tolikoj mjeri neodvojivo povezani s predmetom potpore da bi ih bilo nemoguće odvojeno ocijeniti (presude Matra/Komisija, točka 25. *supra*, EU:C:1993:239, t. 41. i Weyl Beef Products i dr./Komisija, točka 181. *supra*, EU:T:2001:28, t. 76.). Nasuprot tomu, Komisija nema tu obvezu u pogledu pretpostavki ili elemenata potpore za koje se, premda su dio potpore, može smatrati da nisu nužni za ostvarenje predmeta potpore ili njezino funkcioniranje (presuda od 22. ožujka 1977., Iannelli & Volpi, 74/76, Zb., EU:C:1977:51, t. 14. i gore navedena presuda Weyl Beef Products i dr./Komisija, EU:T:2001:28, t. 77.).
- 183 Naime, kada bi Komisija imala obvezu da u okviru postupka u području potpora konačno odluči o tome postoji li ili ne postoji povreda drugih odredaba prava Unije pored odredaba iz članaka 107. i 108. UFEU-a, eventualno u vezi s člankom 106. UFEU-a, bez obzira na to kakva je povezanost između uvjeta potpore i predmeta konkretne potpore, kosila bi se, s jedne strane, s pravilima i postupovnim jamstvima – koja su dijelom vrlo različita i imaju različite pravne posljedice – koja su sastavni dio postupaka koji su posebno predviđeni radi nadzora nad primjenom tih odredaba i, s druge strane, s načelom samostalnosti upravnih postupaka i putova pravne zaštite (presuda BUPA i dr./Komisija, točka 132. *supra*, EU:T:2008:29, t. 313. i 314.; vidjeti također u tom smislu presudu Iannelli & Volpi, točka 182. *supra*, EU:C:1977:51, t. 12. i presudu Matra/Komisija, točka 25. *supra*, EU:C:1993:239, t. 44.). Takva obveza kosila bi se i s iznimkom od pravila Ugovora koja je postavljena člankom 106. stavkom 2. UFEU-a, koja nikada ne bi mogla imati učinak ako bi njezina primjena istodobno morala osigurati potpuno poštovanje pravila od kojih bi ona trebala odstupati (presuda BUPA i dr./Komisija, točka 132. *supra*, EU:T:2008:29, t. 318.).
- 184 Stoga će, ako su uvjeti konkretne potpore neodvojivo povezani s predmetom potpore, Komisija ocijeniti usklađenost potpore s drugim odredbama pored odredaba o državnim potporama u postupku koji je propisan člankom 108. UFEU-a i ta ocjena može dovesti do toga da se konkretna potpora utvrdi nespojivom s unutarnjim tržištem. Nasuprot tomu, ako se konkretni uvjet može odvojiti od predmeta potpore, Komisija u postupku koji je propisan člankom 108. UFEU-a nije dužna ocijeniti sukladnost tog uvjeta s drugim odredbama pored onih o državnim potporama (vidjeti u tom smislu presude Weyl Beef Products i dr./Komisija, točka 181. *supra*, EU:T:2001:28, t. 77. i BUPA i dr./Komisija, točka 132. *supra*, EU:T:2008:29, t. 314.).
- 185 U konkretnom slučaju, iz razmatranja u točkama 91. do 96. gore proizlazi da su obveza kupnje domaćeg ugljena, mehanizam prvenstvenog dispečiranja i financijska naknada neodvojivo povezani s predmetom konkretne potpore u smislu navedene sudske prakse, kako je uostalom u pobijanoj odluci smatrala i Komisija kada je u skladu s tom sudskom praksom pristupila ispitivanju navedenih elemenata s obzirom na druge odredbe pored onih o državnim potporama.
- 186 S tim u svezi, valja naglasiti da se ta sudska praksa primijenila u pogledu nadzora spojivosti mjere potpore s pravilima o slobodnom kretanju robe (presuda Iannelli & Volpi, točka 182. *supra*, EU:C:1977:51), slobodi poslovnog nastana (presuda od 19. rujna 2000., Njemačka/Komisija, C-156/98,

- Zb., EU:C:2000:467, t. 78. i 79.), slobodnom tržišnom natjecanju (presuda *Weyl Beef Products i dr./Komisija*, točka 181. *supra*, EU:T:2001:28, t. 75.) kao i zabrana internih poreza kojima se zadire u unutarnje tržište (presuda od 3. travnja 2001., Portugal/Komisija, C-204/97, Zb., EU:C:2001:233, t. 41. i 42.).
- 187 Nasuprot tomu, protivno navodima Greenpeace-España, ta sudska praksa nije potvrdila obvezu Komisije da ispita spojivost potpore ili program potpora kojima nije cilj zaštita okoliša s pravilima Unije o zaštiti okoliša.
- 188 Točno je da je prema sudskoj praksi Komisija prilikom ocjene mjere potpore s obzirom na pravila Unije o državnim potporama dužna uzeti u obzir zahtjeve u vezi sa zaštitom okoliša koji se navode u članku 11. UFEU-a (presude *British Aggregates/Komisija*, točka 30. *supra*, EU:C:2008:757, t. 90. i 92. i od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, Zb., EU:C:2011:551, t. 75.; vidjeti, osobito u vezi s uzimanjem u obzir načela da onečišćivač plaća, presudu od 16. srpnja 2014., Njemačka/Komisija, T-295/12, žalbeni postupak u tijeku, EU:T:2014:675, t. 61.). Međutim, sudske instance Unije potvrdile su takvu obvezu Komisije kada ocjenjuju potpore kojima je postavljeni cilj povezan sa zaštitom okoliša, s obzirom na to da se za potpore u korist zaštite okoliša u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) ili (c) UFEU-a može utvrditi da su spojive s unutarnjim tržištem.
- 189 Nasuprot tomu, prilikom ocjenjivanja mjere potpore kojoj postavljeni cilj nema veze s okolišem Komisija pri ispitivanju potpore i uvjeta koji su s njom neodvojivo povezani nije dužna uzeti u obzir propise o okolišu. Naime, premda se za potporu u korist zaštite okoliša u skladu s člankom 107. stavkom 3. točkom (b) ili (c) UFEU-a može utvrditi da je spojiva s unutarnjim tržištem, potpora koja ima pogubne učinke na okoliš nije već samo na temelju te činjenice štetna za uspostavu unutarnjeg tržišta. Zaštita okoliša u pravom smislu riječi, iako se mora uključiti u definiciju i provedbu politika Unije, a posebno onih kojima je svrha uspostaviti unutarnje tržište (članak 11. UFEU-a; vidjeti također presudu od 13. rujna 2005., Komisija/Vijeće, C-176/03, Zb., EU:C:2005:542, t. 42.), nije jedna od sastavnica tog unutarnjeg tržišta koje se definira kao prostor bez unutarnjih granica u kojemu se jamči slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala (članak 26. stavak 2. UFEU-a). Međutim, iz izraza koji su upotrijebljeni u gore navedenoj sudskoj praksi koja je područje nadzora Komisije u okviru postupka o državnim potporama proširila i na područje dalje od poštovanja odredaba članka 107. UFEU-a, a posebno stavka 3. tog članka, i to radi koherentnosti odredaba o državnim potporama i posebnih odredaba prava Unije, proizlazi da sudske instance Unije druga pravila koja se ne odnose na državne potpore, a poštovanje kojih treba provjeriti, ograničavaju na ona pravila koja mogu imati negativan utjecaj na unutarnje tržište. One, naime, smatraju da „Komisija ne treba izvršiti ocjenu s obzirom na mjerodavne odredbe koje u strogom smislu ne ulaze u pravo potpora, osim ako su određeni uvjeti konkretne potpore tako usko povezani s njezinim predmetom da bi eventualna neusklađenost s tim odredbama nužno utjecala na spojivost te potpore s unutarnjim tržištem“ (vidjeti presudu *BUPA i dr./Komisija*, točka 132. *supra*, EU:T:2008:29, t. 314.).
- 190 Usto, kad bi se ispitivanje spojivosti s unutarnjim tržištem u pogledu potpore kojoj je kao u konkretnom slučaju svrha jamčiti sigurnost opskrbe strujom temeljilo dijelom na odredbama prava Unije iz područja okoliša i kad bi se nakon tog ispitivanja zaključilo da uvjeti te potpore, a posebno oni koji se odnose na poticanje proizvodnje struje uz korištenje domaćim ugljenom, ne poštuju te odredbe, za takvu potporu utvrdilo bi se da je nespojiva s unutarnjim tržištem, čak i u slučaju da je u skladu s pretpostavkama za primjenu članka 106. stavka 2. UFEU-a. To bi dovelo do ograničenja diskrecijskog prostora koji nacionalna tijela vlasti imaju na raspolaganju u pogledu uspostave UOGI-ja, a isto tako i do odgovarajućeg proširenja ovlasti Komisije u obavljanju nadležnosti koje su joj povjerene člancima 106., 107. i 108. UFEU-a. Međutim, nadležnosti koje s tim u svezi Komisija obavlja i posebni postupak ispitivanja spojivosti potpora ne može stupiti na mjesto povredbenog postupka pomoću kojeg Komisija provjerava poštuju li države članice sve odredbe prava Unije.

- 191 Na kraju, može se dodati da je u presudi od 13. siječnja 2004., *Thermenhotel Stoiser Franz i dr./Komisija* (T-158/99, Zb., EU:T:2004:2, t. 156. do 161.), Opći sud u biti odgovorio u tom smislu na argument prema kojem Komisija nije poštovala odredbe prava Unije o zaštiti okoliša, navedene u sadašnjem članku 191. UFEU-a, a zbog nedostatka procjene učinaka na okoliš na temelju jedne direktive iz područja okoliša u pogledu konkretne mjere potpore čiji postavljeni cilj nije imao osobitu vezu s okolišem. S tim u svezi, taj sud je ocijenio da bi eventualno nepoštovanje predmetne direktive od strane nadležnih nacionalnih tijela vlasti moralo biti predmet povredbenog postupka, a ne može predstavljati ozbiljnu poteškoću i tako utjecati na ocjenu Komisije o spojivosti potpore s unutarnjim tržištem (vidjeti također u tom smislu i analogno presudu od 10. prosinca 2013., *Komisija/Irska i dr.*, C-272/12 P, Zb., EU:C:2013:812, t. 45. do 49.).
- 192 Slijedom toga, u konkretnom slučaju, protivno onom što je Komisija tvrdila u svojim podnescima, ona je bila dužna, kako je uostalom u pobijanoj odluci i učinila, ispitati spornu mjeru s obzirom na odredbe o slobodnom kretanju robe i slobodi poslovnog nastana. Nasuprot tomu, Komisija nije bila dužna obaviti ispitivanje sporne mjere s odredbama o zaštiti okoliša, kako je učinila u pobijanoj odluci.
- 193 Prema tome, prigovori koji se temelje na povredi slobodnog kretanja robe, slobode poslovnog nastana i Direktive 2005/89, koja dopunjuje direktivu o unutarnjem tržištu električne energije, ne mogu se odbiti kao bez učinka. Nasuprot tomu, prigovor koji se temelji na nepoštovanju odredaba o okolišu, usmjeren protiv suvišnih utvrđenja u pobijanoj odluci, valja odbiti kao neučinkovit.

#### Osnovanost tužbenog razloga

– Povreda članaka 28. i 34. UFEU-a u vezi sa slobodnim kretanjem robe

- 194 Tužitelj tvrdi da sporna mjera ne poštuje članke 28. i 34. UFEU-a, utoliko što utječe na trgovinu električnom energijom u Uniji i otežava uvoz sirovina za proizvodnju električne energije. Usto, ta povreda odredaba o slobodnom kretanju robe, prema njegovom mišljenju, nije opravdana. Tužitelj u tom pogledu upućuje na svoje argumente kojima kritizira opravdanost i proporcionalnost UOGI-ja uspostavljenog u konkretnom slučaju i osporava relevantnost presude na koju se Komisija u pobijanoj odluci pozvala u prilog svom stajalištu prema kojem je sporna mjera opravdana razlozima javne sigurnosti.
- 195 Komisija je, pozivajući se na sudsku praksu, u pobijanoj odluci zauzela stajalište prema kojem se sporna mjera, samo zato što stavlja u povoljniji položaj nacionalnu proizvodnju struje i ugljena, ne može izjednačiti s mjerom koja ima istovrstan učinak kao količinsko ograničenje (t. 152.). Poblizje je navela da nijedan element nije uputio na to da ograničavajući učinci koje sporna mjera ima na tržište električne energije i tržište goriva prelaze ono što je nužno za postizanje zadanog cilja konkretne potpore, to jest UOGI-ja proizvodnje struje od domaćeg ugljena, a u granicama koje su utvrđene Direktivom 2003/54 (t. 153. pobijane odluke). Komisija je oslanjajući se na presudu od 10. srpnja 1984., *Campus Oil i dr.* (72/83, Zb., EU:C:1984:256), i Direktivu 2003/54 dodala da su moguće prepreke slobodnom kretanju ugljena i struje do kojih dolazi na temelju mehanizma prvenstvenog dispečiranja pokrivena opravdanjem koje se temelji na zaštiti javne sigurnosti kako je predviđeno člankom 36. UFEU-a (t. 154. pobijane odluke).
- 196 S jedne strane, valja istaknuti da prema sudskoj praksi koja se navodi u pobijanoj odluci, iako sustav potpora koje dodjeljuje neka država ili koje se dodjeljuju putem državnih sredstava može, na temelju same činjenice da određene poduzetnike ili nacionalne industrije stavlja u povoljniji položaj, barem neizravno otežati uvoz sličnih ili konkurentskih proizvoda s podrijetlom iz drugih država članica, ta okolnost nije sama po sebi dovoljna kako bi se potporu kao takvu izjednačilo s mjerom koja ima istovrstan učinak kao količinsko ograničenje u smislu članka 34. UFEU-a (presuda *Iannelli & Volpi*, točka 182. *supra*, EU:C:1977:51, t. 10.).

- 197 S druge strane, Sud je već izrazio stajalište prema kojem je cilj sigurnosti opskrbe strujom obuhvaćen pojmom javne sigurnosti koja je jedan od razloga koji mogu opravdati ograničenja uvoza, a koji su predviđeni člankom 36. UFEU-a (presuda *Campus Oil i dr.*, točka 195. *supra*, EU:C:1984:256, t. 35.). Usto, okolnost da potpora često uključuje zaštitu, a time i određeno zatvaranje tržišta u odnosu na proizvodnju poduzetnika koji nisu korisnici potpore ne može značiti da to uključuje ograničavajuće učinke koji prelaze ono što je nužno kako bi potpora mogla postići ciljeve koji su dopušteni Ugovorom (presuda *Iannelli & Volpi*, točka 182. *supra*, EU:C:1977:51, t. 15.).
- 198 Međutim, argumenti koje je tužitelj istaknuo ne daju povoda za preispitivanje primjenjivosti jedne i druge linije sudske prakse u konkretnom slučaju.
- 199 Naime, s jedne strane, tužitelj samo općenito navodi razloge u vezi s ograničavajućim učincima sporne mjere na tržište električne energije i tržište goriva, bez pružanja pobližih dokaza koji se traže u skladu s gore navedenom sudskom praksom kako bi se utvrdilo da je državna potpora ujedno i mjera s istovrsnim učinkom. Nadalje, čak ako se i prihvati da je takav pobliži dokaz navod o potpunom prestanku rada elektran na uvozni ugljen zbog djelovanja sporne mjere, iz točke 168. gore proizlazi da on nije dovoljno potkrijepljen.
- 200 S druge strane, razlike na koje se tužitelj poziva između ovog predmeta i predmeta koji je doveo do presude *Campus Oil i dr.*, točka 195. *supra* (EU:C:1984:256), u svakom slučaju ne daju povoda za preispitivanje opravdanosti sporne mjere razlozima jamstva sigurnosti opskrbe strujom na temelju članka 36. UFEU-a. Naime, prije svega, nijedan tužiteljev argument ne ide za tim da ospori izjednačavanje cilja sigurnosti opskrbe strujom s opravdanjem na temelju javne sigurnosti koje je predviđeno tom odredbom. Nadalje, tužitelj u biti ponavlja argumente i dokaze koji su već prije odbijeni, osobito u sklopu odgovora na argumente u vezi s neopravdanošću i neproporcionalnošću sporne mjere te izvrtanjem ovlasti koje je tužitelj istaknuo u okviru trećeg tužbenog razloga (vidjeti t. 173. i 177. gore). Na kraju, tužitelj zanemaruje ograničen doseg navodnih ograničenja koje sporna mjera stvara, a koji proizlazi osobito iz poštovanja odredbi članka 11. stavka 4. Direktive 2003/54 (vidjeti t. 166. gore).
- 201 Slijedom toga, prigovor koji se temelji na povredi članaka 28. i 34. UFEU-a valja odbiti.
- Povreda članka 49. UFEU-a u vezi sa slobodom poslovnog nastana
- 202 Tužitelj tvrdi da sporna mjera ne poštuje članak 49. UFEU-a jer od ulaska na španjolsko tržište može odvratiti poduzetnike sa sjedištem u drugim državama članicama koji upravljaju elektranama što električnu energiju proizvode iz drugih izvora energije, a ne od domaćeg ugljena.
- 203 U pobijanoj odluci Komisija je na temelju istih razloga zbog kojih je došla do zaključka da nema povrede pravila o slobodnom kretanju robe zauzela stajalište prema kojem sporna mjera ne krši pravila o slobodi poslovnog nastana (t. 155.).
- 204 Budući da tužitelj nije pružio nijedan argument koji bi mogao dovesti u pitanje primjerenost primjene ocjene u vezi sa slobodnim kretanjem robe na ispitivanje povrede slobode poslovnog nastana, a osobito jer nije istaknuo nijedan argument kojim bi osporio opravdanje eventualne prepreke slobodi poslovnog nastana razlozima jamstva sigurnosti opskrbe strujom (vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2009., *Komisija/Italija*, C-326/07, Zb., EU:C:2009:193, t. 69. i navedenu sudsku praksu), prigovor koji se temelji na povredi članka 49. UFEU-a također valja odbiti.



– Povreda Direktive 2005/89

- 205 Tužitelj tvrdi da sporna mjera zadire u ciljeve utvrđene Direktivom 2005/89 tako što ne poštuje zahtjev prema kojem treba biti tržišno utemeljena i nediskriminirajuća (uvodna izjava 10.) kao i da nije spojiva sa zahtjevima konkurentnog unutarnjeg tržišta električne energije (članak 1. stavak 2.). Tužitelj u tom pogledu upućuje na svoje argumente koje je istaknuo u sklopu trećeg tužbenog razloga.
- 206 U tom pogledu valja istaknuti da Direktiva 2005/89 ima za cilj dopuniti odredbe Direktive 2003/54 u vezi s mogućnošću da države članice uvedu obvezu javne usluge elektroenergetskim poduzećima radi jamstva sigurnosti opskrbe strujom (uvodna izjava 1. Direktive 2005/89), a osobito usklađivanjem politika sigurnosti opskrbe električnom energijom u Uniji (uvodna izjava 3. Direktive 2005/89). Usto, kako Komisija pravilno naglašava, Direktiva 2005/89 u biti samo određuje ciljeve (članak 1.) i elemente o kojima treba voditi računa prilikom razrade i provedbe mjera kojima je cilj jamčiti sigurnost opskrbe električnom energijom (članak 3).
- 207 Iz toga se može izvesti zaključak da konkretna mjera prvenstvenog dispečiranja proizvodnih postrojenja koja se za pogon koriste domaćim izvorima, a radi sigurnosti opskrbe kako je propisano člankom 11. stavkom 4. Direktive 2003/54, ne može se kao takva smatrati nespojivom s Direktivom 2005/89. Slijedom toga i s obzirom na to da tužitelj u prilog svom prigovoru samo upućuje na argumente koje je istaknuo u prilog trećem tužbenom razlogu, kojima među ostalim osporava opravdanost i proporcionalnost sporne mjere u odnosu na postavljeni cilj jamstva sigurnosti opskrbe električnom energijom, kao i da je zauzeto stajalište prema kojem se na temelju tih argumenata ne može utvrditi povreda članka 11. stavka 4. Direktive 2003/54 (vidjeti t. 173. gore), prigovor koji se temelji na povredi Direktive 2005/89 valja odbiti kao neosnovan bez potrebe za izjašnjavanjem o dopuštenosti koju osporava Komisija.

– Povreda članka 3. UEU-a, članaka 11. i 191. UFEU-a te Direktive 2003/87

- 208 Potrebno je, samo uzgredno, utvrditi da čak ako se i pretpostavi da prigovor koji se temelji na povredi odredaba o okolišu ima pravni učinak, u svakom slučaju ga treba odbaciti odnosno odbiti dijelom kao nedopušten odnosno dijelom kao neosnovan.
- 209 Što se tiče dopuštenosti navoda u vezi s povredom odredaba o okolišu, neke od njih može se odbaciti kao nedopuštene jer se tužitelj protivno članku 48. stavku 2. Poslovnika na njih po prvi put pozvao u replici ili zato što ih je protivno članku 40. stavku četvrtom Statuta Suda i članku 116. stavku 3. Poslovnika istaknuo Greenpeace-Espaňa kao intervenijent u potporu tužitelju (vidjeti sudsku praksu koja se navodi u točki 111. gore).
- 210 Tužitelj kao i Greenpeace-Espaňa u biti tvrde da će sporna mjera dovesti do povećanja emisije onečišćujućih tvari protivno odredbama članka 3. UEU-a te članaka 11. i 191. UFEU-a koji se odnose na uzimanje u obzir cilja zaštite okoliša prilikom provedbe politika Unije kao i odredaba Direktive 2003/87.
- 211 U skladu s člankom 3. stavkom 3. UEU-a „[Unija] radi na održivom razvoju Europe koji se temelji na uravnoteženom gospodarskom rastu i stabilnosti cijena, visoko konkurentnom socijalnom tržišnom gospodarstvu, s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka, te visokoj razini zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša [...]“ [neslužbeni prijevod]. Prema članku 11. UFEU-a „[z]ahtjevi u pogledu zaštite okoliša moraju se uključiti u utvrđivanje i provedbu politika i aktivnosti Unije [...]“ [neslužbeni prijevod]. Članak 191. UFEU-a određuje:

„1. Politika Unije u području okoliša pridonosi ostvarivanju sljedećih ciljeva:

— očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša,

- zaštititi ljudskog zdravlja,
  - razboritom i racionalnom korištenju prirodnih bogatstava,
  - promicanju mjera na međunarodnoj razini za rješavanje regionalnih, odnosno svjetskih problema okoliša, a osobito borbi protiv klimatskih promjena.
  - [...]“ [neslužbeni prijevod]
- 212 Treba podsjetiti i na to da Direktiva 2003/87 radi ispunjenja obveza koje su Unija i države članice preuzele u sklopu Kyotskog protokola (uvodne izjave 4. i 5. te direktive) utvrđuje sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije s ciljem promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu (članak 1. Direktive).
- 213 Tužitelj se nadalje u replici poziva na nepoštovanje odredaba Direktive 2003/87 kojima se propisuje prestanak djelomične besplatne raspodjele emisijskih jedinica stakleničkih plinova počevši od 2013. Načelo dražbovne prodaje emisijskih jedinica, a time i prestanak besplatne raspodjele tih jedinica, postavljeno je člankom 10. Direktive 2003/87, a članak 10.a navedene direktive, na koji se tužitelj izričito poziva, u stavcima 1. i 3. isključuje proizvođače električne energije od povlastice dodjeljivanja besplatnih emisijskih jedinica. Greenpeace-Espaňa također se poziva, kako je pobliže naveo tijekom rasprave, na povredu odredaba članka 10.a stavka 1. podstavka trećeg i članka 10.c Direktive 2003/87.
- 214 Greenpeace-Espaňa se, usto, poziva na povredu načela da onečišćivač plaća, a koje je predviđeno u članku 191. stavku 2. UFEU-a.
- 215 Na temelju ovog prikaza citiranih odredaba može se zaključiti da tužitelju nije dopušteno po prvi put u replici istaknuti prigovor koji se temelji na nepoštovanju Direktive 2003/87 u vezi s nemogućnošću dodjele besplatnih emisijskih jedinica počevši od 2013. Taj prigovor temelji se na dokazima koji su bili poznati tužitelju u trenutku podnošenja tužbe te se ne može smatrati dopunom općenitih navoda o nepoštovanju ciljeva zaštite okoliša zbog povećanja emisija onečišćujućih tvari. Naime, taj prigovor sadrži novu činjeničnu i pravnu argumentaciju koja se temelji na nepoštovanju posebne odredbe Direktive 2003/87 prema kojoj su počevši od 2013. određene emisijske jedinice stakleničkih plinova koje se dodjeljuju svakoj državi članici naplatne (vidjeti u tom smislu presudu od 21. listopada 2010., Umbach/Komisija, T-474/08, EU:T:2010:443, t. 60. i navedenu sudsku praksu).
- 216 Budući da tužitelju nije dopušteno istaknuti prigovor iz prethodne točke po prvi put u replici, intervenijentu Greenpeace-Espaňa tim više nije dopušteno pozivati se na taj prigovor. Intervenijentu Greenpeace-Espaňa, nadalje, nije dopušteno isticati povredu članka 191. stavka 2. UFEU-a, koju tužitelj nije naveo u okviru svog prigovora koji se temelji na povredi odredaba o okolišu.
- 217 Što se zatim tiče osnovanosti ostalih navoda o povredi odredaba o okolišu, valja podsjetiti na to da je Komisija u pobijanoj odluci, kao odgovor na navode određenih trećih stranaka prema čijem shvaćanju je sporna mjera povrijedila zakonodavstvo Unije o okolišu, zauzela stajalište prema kojem, iako navedena mjera dovodi do povećanja emisija CO<sub>2</sub> iz elektrana na domaći ugljen kao i do povećanja cijena emisijskih jedinica, ona neće dovesti do povećanja globalne emisije CO<sub>2</sub> u Španjolskoj, koja će načelno ostati u okviru granica koje odgovaraju obvezama što su ih prihvatile španjolska tijela vlasti, uzimajući u obzir sustav trgovanja emisijskim jedinicama uspostavljen Direktivom 2003/87 (t. 156. i 157. pobijane odluke).
- 218 Valja istaknuti da Direktiva 2003/87 propisuje donošenje nacionalnih planova raspodjele jedinica, među ostalim, za razdoblje 2008.-2012., koje mora odobriti Komisija. Ti planovi omogućuju svakoj državi članici da uredi raspodjelu jedinica u sklopu ukupne količine jedinica koje su joj dodijeljene. Ta ukupna količina unaprijed se utvrđuje te se nakon toga može trgovati emisijskim jedinicama u

granicama te ukupne količine, a u okviru sustava „cap-and-trade“ koji se spominje u točki 157. pobijane odluke. Prema tome, navodno povećanje emisija stakleničkih plinova iz elektrana na domaći ugljen na temelju sporne mjere ne može biti takve naravi da bi spriječilo Kraljevinu Španjolsku da poštuje granice emisije koja proizlazi iz provedbe Direktive 2003/87 (vidjeti u tom smislu rješenje *Gas Natural Fenosa SDG/Komisija*, točka 87. *supra*, EU:T:2011:53, t. 100.) i tako dovesti do povećanja emisija onečišćujućih tvari u Španjolskoj.

- 219 Usto, tužitelj i Greenpeace-España nisu pružili nijedan dokaz koji je mogao biti poznat Komisiji u trenutku donošenja pobijane odluke, na temelju kojeg bi se moglo utvrditi da navedeno povećanje onemogućuje španjolskim tijelima vlasti poštovanje određene gornje granice u svom planu raspodjele, i to tim više što sporna mjera dovodi do toga da elektrane na domaći ugljen imaju prednost pred elektranama na loživo ulje i uvozni ugljen (t. 41. i 161. pobijane odluke), odnosno trebala bi u praksi dovesti do toga da će se proizvođači u pogledu kojih se njihovo svojstvo onečišćivača nije osporavalo zamijeniti drugim proizvođačima-onečišćivačima. S obzirom na tu zamjenu uvoznog ugljena domaćim ugljenom, ne može se, nadalje, zaključiti, kako to Greenpeace-España u biti tvrdi, da sporna mjera protivno cilju i duhu Direktive 2003/87 u povoljniji položaj stavlja proizvodnju električne energije od ugljena.
- 220 Slijedom toga, četvrti tužbeni razlog treba odbiti u cijelosti.

*Peti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi Uredbe br. 1407/2002*

- 221 Tužitelj tvrdi da sporna mjera ne poštuje članak 4. točku (e) Uredbe br. 1407/2002, koja zabranjuje narušavanje tržišnog natjecanja na tržištu električne energije te članak 6. iste uredbe koji utvrđuje načelo postupnog smanjenja potpora u korist industrije ugljena.
- 222 Prije svega treba istaknuti da je Uredba br. 1407/2002 potvrdila načelo zadržavanja kapaciteta proizvodnje ugljena koji primaju državne potpore (uvodna izjava 7.). Odluka Vijeća 2010/787/EU od 10. prosinca 2010. o državnim potporama za zatvaranje nekonkurentnih rudnika ugljena (SL L 336, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 283.), koja je zamijenila Uredbu br. 1407/2002 na dan kada je ona istekla, produljila je do 2018. mogućnost da države članice dodjeljuju potpore koje pokrivaju, među ostalim, troškove u vezi s ugljenom za proizvodnju električne energije (članci 2. i 3. Odluke 2010/787).
- 223 Nadalje, Komisija je u pobijanoj odluci izrazila stajalište prema kojem je Uredba br. 1407/2002 posebna osnova za odobrenje određenih potpora i ne može ograničiti ili suziti opseg članka 106. stavka 2. UFEU-a. Zatim je odbila navod prema kojem sporna mjera dodjeljuje dodatne potpore rudnicima ugljena koje prelaze opseg dopuštenih potpora prema Uredbi br. 1407/2002 (t. 150. pobijane odluke).
- 224 Komisija se pritom oslonila na odredbe sporne mjere prema kojima količine ugljena koje trebaju kupiti elektrane-korisnice potpore ne smiju prijeći količine predviđene „nacionalnim planom o strateškim rezervama ugljena u razdoblju 2006.-2012.“, koje je potvrdila na temelju Uredbe br. 1407/2002. Također je istaknula da potpore dodijeljene na temelju Uredbe br. 1407/2002 pokrivaju samo razliku između troškova proizvodnje proizvođača ugljena i prodajne cijene (t. 64., 65. i 102. pobijane odluke). Prema tome, kako je i Komisija pravilno naglasila u svojim podnescima, prihodi koje sporna mjera stvara u korist proizvođača ugljena automatski smanjuju iznos izravnih potpora odobrenih Uredbom br. 1407/2002.
- 225 U tim okolnostima i bez argumenata ili konkretnih dokaza koje bi tužitelj trebao istaknuti kako bi osporio sadržaj i učinke sporne mjere kako su gore opisani, valja odbiti ovaj tužbeni razlog koji se temelji na nepoštovanju odredaba Uredbe br. 1407/2002 koja je zabranjivala narušavanje tržišnog natjecanja i prema kojoj su se potpore u korist industrije ugljena trebale postupno smanjivati.

226 Na temelju svih prethodnih razmatranja proizlazi da tužbu treba odbiti u cijelosti.

### **Troškovi**

- 227 U skladu s člankom 87. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja izgubi spor nalaže se snošenje troškova, ako je postavljen takav zahtjev. Budući da tužitelj nije uspio ni u jednom svom zahtjevu, valja mu pored vlastitih troškova naložiti snošenje troškova Komisije u skladu s njezinim zahtjevom.
- 228 U skladu s člankom 87. stavkom 4. prvim podstavkom Poslovnika, države članice koje su se kao intervenijenti uključile u postupak snose vlastite troškove. Slijedom toga, Kraljevina Španjolska snosi vlastite troškove. Preostali intervenijenti, na temelju članka 87. stavka 4. trećeg podstavka Poslovnika, također snose vlastite troškove.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (drugo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Castelnou Energía, SL snosi vlastite troškove kao i troškove Europske komisije.**
- 3. Kraljevina Španjolska, Greenpeace-España, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, E.ON Generación, SL, Comunidad Autónoma de Castilla y León i Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) snose vlastite troškove.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg, 3. prosinca 2014.

Potpisi



## Sadržaj

Okolnosti spora .....	2
Postupak i zahtjevi stranaka .....	3
Pravo .....	5
1. Dopuštenost .....	5
2. Meritum .....	8
Prvi tužbeni razlog koji se temelji na povredi tužiteljevih postupovnih prava propisanih člankom 108. stavkom 2. UFEU-a te općih načela poštovanja prava na obranu i dobre uprave ....	9
Indicije u vezi s postupkom prethodnog ispitivanja .....	10
– Prvi indicij u vezi s trajanjem postupka prethodnog ispitivanja .....	11
– Drugi indicij u vezi s korespondencijom između Komisije i španjolskih tijela vlasti .....	12
– Treći indicij u vezi s izmjenom sporne mjere .....	13
– Četvrti indicij u vezi s prigovorima španjolskih tijela vlasti i operatora .....	14
Indiciji u vezi sa sadržajem pobijane odluke .....	15
– Prvi indicij u vezi s nepotpunom analizom sporne mjere .....	15
– Drugi indicij u vezi s nedovoljnim razmatranjem UOGI-ja uspostavljenog u konkretnom slučaju .....	17
– Treći indicij u vezi s nespojivošću sporne mjere s različitim odredbama Ugovora i sekundarnog prava .....	17
– Četvrti indicij u vezi s nedovoljnim i nepotpunim razmatranjem sporne mjere s obzirom na odredbe o okolišu .....	18
Drugi tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 106. stavka 2. UFEU-a, članka 10. UFEU-a i obveze obrazlaganja .....	19
Izostanak ispitivanja svih sastavnih dijelova sporne mjere .....	18
Izostanak ocjene o obvezi kupnje domaćeg ugljena kao nedopuštene državne potpore .....	18
Treći tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 106. stavka 2. UFEU-a, Okvira za UOGI, članka 11. stavka 4. Direktive 2003/54, očitim pogreškama u ocjeni kao i izvrtanju ovlasti .....	20
Opravdanje uspostavljanja UOGI-ja .....	19
Proporcionalnost sporne mjere s obzirom na postavljeni cilj UOGI-ja .....	23
Pitanje izvrtnosti ovlasti .....	27

Četvrti tužbeni razlog koji se temelji na povredi ostalih odredaba Ugovora i sekundarnog prava koje se ne odnose na državne potpore .....	30
Pitanje učinkovitosti tužbenog razloga .....	27
Osnovanost tužbenog razloga .....	30
– Povreda članka 28. i 34. UFEU-a u vezi sa slobodnim kretanjem robe .....	30
– Povreda članka 49. UFEU-a u vezi sa slobodom poslovnog nastana .....	31
– Povreda Direktive 2005/89 .....	32
– Povreda članka 3. UEU-a, članka 11. i 191. UFEU-a te Direktive 2003/87 .....	32
Peti tužbeni razlog koji se temelji na povredi Uredbe br. 1407/2002 .....	37
Troškovi .....	35