



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GIOVANNIJA PITRUZZELLE
od 13. srpnja 2023.¹

Spojeni predmeti C-693/21 P i C-698/21 P

EDP España, SA
protiv
Naturgy Energy Group, SA, prije Gas Natural SDG, SA,
Europske komisije (C-693/21 P)
i
Naturgy Energy Group, SA, prije Gas Natural SDG, SA
protiv
Europske komisije (C-698/21 P)

„Žalba – Državne potpore – Poticajna mjera za ulaganje u zaštitu okoliša koju je Španjolska donijela u korist elektrana na ugljen – Odluka o pokretanju službenog istražnog postupka – Obveza obrazlaganja – Tužba za poništenje”

1. U okviru dvaju spojenih žalbenih postupaka, društva EDP España (predmet C-693/21 P) i Naturgy Energy Group (predmet C-698/21 P) (u daljnjem tekstu: žalitelji) zahtijevaju ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 8. rujna 2021., Naturgy Energy Group/Komisija² (u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je taj sud odbio zahtjev za poništenje Odluke Komisije C(2017) 7733 *final* od 27. studenoga 2017. o državnoj potpori SA.47912 (2017/NN) – Poticaj za ulaganje u zaštitu okoliša koji Španjolska dodjeljuje elektranama na ugljen (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

I. Pravni okvir

2. Člankom 4. stavkom 4. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. Ugovora o funkcioniranju Europske unije³ predviđa se:

„U slučaju kada Komisija, nakon prethodnog ispitivanja, ustanovi da postoje sumnje u pogledu spojivosti prijavljene mjere s načelima unutarnjeg tržišta, Komisija donosi odluku o pokretanju postupka u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a (,odluka o pokretanju službenog istražnog postupka’).”

¹ Izvorni jezik: talijanski

² Vidjeti presudu od 8. rujna 2021., Naturgy Energy Group/Komisija (T-328/18, neobjavljena, EU:T:2021:548).

³ SL 2015., L 248, str. 9.

3. Člankom 6. stavkom 1. te uredbe predviđa se:

„Odluka o pokretanju službenog istražnog postupka sadrži sažeti prikaz svih bitnih činjeničnih i pravnih pitanja, obuhvaća prethodnu ocjenu Komisije o tome predstavlja li predložena mjera potporu te navodi moguće sumnje u pogledu njezine spojivosti s načelima unutarnjeg tržišta. Odlukom se od dotične države članice i od drugih zainteresiranih strana zahtijeva da u propisanom roku, koji u pravilu ne smije biti dulji od mjesec dana, iznesu primjedbe. U valjano utemeljenim slučajevima, Komisija može produljiti propisani rok”.

4. Člankom 9. stavcima 1. i 2. te uredbe određuje se:

„1. Ne dovodeći u pitanje članak 10., službeni istražni postupak se okončava odlukom kako je predviđeno stavcima 2. do 5. ovog članka.

2. U slučaju kada Komisija ustanovi da, gdje je to primjereno nakon izmjene od strane dotične države članice, prijavljena mjera ne predstavlja potporu, Komisija takav nalaz bilježi u obliku odluke”.

II. Okolnosti spora

5. Od 1998. do 2007. svako postrojenje za proizvodnju električne energije u Španjolskoj imalo je pravo na naknadu pod nazivom „jamstvo snage”, neovisno o korištenoj tehnologiji, kako bi se potaknula uspostava i održavanje kapaciteta proizvodnje u sustavu električne energije te osigurala pouzdana opskrba. S druge strane, postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora nisu mogla ostvariti taj poticaj te je za njih predviđen poseban oblik nagrađivanja.

6. Španjolski zakonodavac ovlastio je 2007. ministra industrije, turizma i trgovine da jamstvo snage zamijeni novom pristojbom poznatom pod nazivom „pristojba za kapacitet”.

7. Ta odluka službeno je potvrđena Kraljevskom uredbom br. 871/2007⁴, kojom su prilagođene tarife električne energije koje su se primjenjivale od 1. srpnja 2007. Tom je uredbom, donesenom 29. lipnja 2007.⁵, bilo utvrđeno da pristojba za kapacitet stupa na snagu od 1. listopada 2007.

8. Pravila o tarifama električne energije utvrđena su Ordenom ITC/2794/2007 (Odluka ITC/2794/2007)⁶, koji je donesen 27. rujna 2007.⁷, a stupio je na snagu 1. listopada 2007. (u daljnjem tekstu: Odluka ITC/2794/2007).

9. Tom odlukom utvrđuju se razne mjere koje treba provesti u svrhu isplate naknade za kapacitet, uključujući i poticaj za osiguravanje dostupnosti postrojenja i poticaj za promicanje ulaganja u proizvodnju.

⁴ Real Decreto 871/2007 por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007 (Kraljevska uredba br. 871/2007 o prilagodbi tarifa električne energije od 1. srpnja 2007.)

⁵ BOE br. 156 od 30. lipnja 2007., str. 28324.

⁶ Orden ITC/2794/2007 por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007 (Odluka ITC/2794/2007 o izmjenama tarifa električne energije od 1. listopada 2007.)

⁷ BOE br. 234 od 29. rujna 2007., str. 39690.

10. Poticaj za dostupnost namijenjen je proizvodnim postrojenjima koja pripadaju redovnom programu sustava poluotoka s minimalnom ugrađenom snagom od 50 megavata. To vrijedi za postrojenja koja su počela s radom nakon 1. siječnja 1998. i koja su u funkciji manje od 10 godina. Cilj tog poticaja jest promicanje izgradnje i puštanja u rad novih postrojenja, pri čemu se predviđaju naknade za sudjelovanje u troškovima ulaganja. Utvrđeno je da naknada iznosi 20 000 EUR po MW godišnje.

11. Prilogom III. Odluci ITC/2794/2007 utvrđuju se poticaji za ulaganja: u stavku 10. određuje se da je ministar industrije, turizma i trgovine nadležan za odobravanje tih mjera za ulaganja u proizvodna postrojenja koja pripadaju redovnom programu sustava poluotoka i koja imaju ugrađeni kapacitet snage od 50 megavata ili više. Ti se poticaji mogu dodijeliti za značajna ulaganja koja su potrebna za znatna proširenja ili izmjene postojećih postrojenja odnosno za ulaganja novih postrojenja u prioritetne tehnologije u skladu s ciljevima energetske politike i sigurnosti opskrbe.

12. Mjera koja se navodi u tom tekstu primijenjena je kako bi se elektranama na ugljen olakšala provedba ulaganja „u zaštitu okoliša” kad je riječ o postrojenjima za odsumporavanje. Uvjeti za ostvarivanje tog poticaja utvrđeni su Ordenom ITC/3860/2007 (Odluka ITC/3860/2007)⁸ od 28. prosinca 2007.⁹ (u daljnjem tekstu: osporavana mjera) kojim su tarife električne energije izmijenjene od 1. siječnja 2008.

13. Pravo na navedeni poticaj imaju samo elektrane na ugljen koje su obuhvaćene Nacionalnim planom za smanjenje emisija iz postojećih velikih uređaja za loženje (u daljnjem tekstu: PNRE-GIC), koji je odobren aktom španjolskog Vijeća ministara od 7. prosinca 2007., i koje su također uključene u takozvani „balon” emisija utvrđen PNRE-GIC-om, kojim se propisuju količine dopuštenih emisija po poduzeću.

14. Osim toga, ulaganja je trebalo izvršiti prije stupanja na snagu Odluke ITC/2794/2007 1. listopada 2007., odnosno zahtjev za odobrenje trebalo je podnijeti barem tri mjeseca prije tog datuma.

15. Pravo na osporavanu mjeru prošireno je 2011. na elektrane na ugljen koju su izvršile ne samo ulaganja u postrojenja za odsumporavanje, nego i druga ulaganja „u zaštitu okoliša” prije 1. siječnja 2008. kako bi se smanjile emisije sumporovog oksida.

16. U predmetnom sektoru Europska komisija je 29. travnja 2015. pokrenula istragu u 11 država članica, uključujući Španjolsku. Komisija je nakon te istrage 4. travnja 2017. obavijestila španjolska tijela da će provesti istragu o predmetnoj mjeri, a 27. studenoga 2017. odlučila je pokrenuti službeni istražni postupak o mjeri u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a.

17. Komisija je u toj odluci izjavila da je slijedom prethodnog ispitivanja zaključila da osporavana mjera predstavlja državnu potporu te je izrazila dvojbe u pogledu njezine spojivosti s unutarnjim tržištem. Konkretno, Komisija smatra da osporavana mjera predstavlja potporu ulaganjima koja su izvršena kako bi se elektrane na ugljen uskladile s Direktivom 2001/80/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2001. o ograničenju emisija određenih onečišćujućih tvari u zrak iz velikih uređaja za loženje (SL 2001., L 309, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 33.).

⁸ Orden ITC/3860/2007 por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008 (Odluka ITC/3860/2007 o izmjenama tarifa električne energije od 1. siječnja 2008.)

⁹ BOE br. 312 od 29. prosinca 2007., str. 53781.

III. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

18. Naturgy Energy Group, prije poznat pod nazivom Gas Natural SDG, španjolsko društvo koje posluje u energetsom sektoru i bavi se proizvodnjom električne energije iz ugljena, podnio je 28. svibnja 2018. tužbu tajništvu Općeg suda. Cilj tužbe bio je poništenje odluke koju je to društvo pobijalo.

19. U tom su postupku društva EDP España i Viesgo Producción intervenirala u potporu tužitelju u prvostupanjskom postupku.

20. U pobijanoj presudi Opći je sud odbio zahtjeve za poništenje, pri čemu je smatrao da je neosnovan prvi tužbeni razlog koji se odnosio na obvezu obrazlaganja selektivnosti mjere o kojoj je riječ.

21. U točki 60. pobijane presude Opći sud skrenuo je pozornost na činjenicu da se u skladu s Uredbom 2015/1589 službeni istražni postupak može pokrenuti na način da se sažeto navedu svi bitni činjenični i pravni aspekti koji se odnose na državnu mjeru zajedno s prethodnom ocjenom mjere o kojoj je riječ, kako bi se odredilo može li se ta mjera kvalificirati kao potpora, i uz obrazloženje dvojbi u pogledu njezine spojivosti s načelima unutarnjeg tržišta.

22. Opći sud dodao je u točki 61. pobijane presude da je Komisija dužna pokrenuti taj postupak u slučaju kad joj prvo ispitivanje nije omogućilo da razriješi sve poteškoće nastale zbog pitanja predstavlja li mjera o kojoj je riječ potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

23. U točki 62. pobijane presude Opći sud podsjetio je da je cilj odluke o pokretanju postupka bio taj da se zainteresiranim osobama omogući aktivno sudjelovanje u službenom istražnom postupku. Taj je sud također pojasnio da je odluka obuhvaćala prethodne ocjene te da Komisija nije bila dužna razjasniti sva moguća pitanja koja nisu riješena u toj početnoj fazi.

24. U točki 63. pobijane presude Opći je sud tvrdio da je važno podsjetiti na to da je kvalifikacija određene državne mjere kao takve u toj vrsti odluke samo privremena. To je potvrđeno člankom 9. stavkom 2. Uredbe 2015/1589 u kojem se navodi da Komisija može na kraju službenog istražnog postupka utvrditi da mjera o kojoj je riječ zapravo ne predstavlja potporu. Stoga se kvalifikacija državne mjere kao državne potpore može izmijeniti i nije nužno trajna.

25. U točkama 64. i 65. pobijane presude Opći sud odbio je argumente tužitelja iz prvostupanjskog postupka koji su se odnosili na dva prethodna predmeta¹⁰. Prvostupanjski sud smatrao je da su ti argumenti bespredmetni jer se prvi slučaj odnosio na odluku o okončanju službenog istražnog postupka, a drugi se nije odnosio na nadzor poštovanja obveze obrazlaganja.

26. U točki 73. pobijane presude Opći sud zaključio je da je na temelju prirode, teksta, sadržaja i konteksta pobijane odluke te relevantnih pravnih pravila koja se odnose na pobijanu odluku tužitelj iz prvostupanjskog postupka mogao razumjeti razloge na kojima se temeljilo prethodno Komisijino mišljenje u skladu s kojim se činilo da je mjera selektivna.

27. Točka 74. pobijane presude odnosi se na argument tužitelja iz prvostupanjskog postupku u pogledu toga da Komisija navodno nije ispitala dovodi li pobijana mjera određene poduzetnike ili dobra u povoljniji položaj u odnosu na druge poduzetnike ili dobra koja se nalaze u situaciji koja je

¹⁰ Presude od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisija (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) i od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971)

usporediva s obzirom na cilj mjere. Međutim, Opći sud odbio je taj argument te je pojasnio da bi takva usporedba mogla biti preuranjena u fazi prethodnog ispitivanja u okviru službenog istražnog postupka, pri čemu je naglasio da se u rasuđivanju o usporedivosti mogu predvidjeti zaključci istrage.

28. U točki 75. pobijane presude Opći je sud utvrdio da argument koji se odnosi na selektivnost mjere nije onemogućio tužitelju iz prvostupanjskog postupka da iznese opsežna razmatranja o usporedivosti situacija navedenih u okviru drugog razloga.

29. Opći je sud smatrao u točki 76. pobijane presude da mu nije onemogućeno da provjeri zakonitost pobijane odluke.

30. Stoga je Opći sud u točki 81. pobijane presude odbio prvi tužbeni razlog kao neosnovan.

31. Kao drugo, Opći sud odbio je kao neosnovan drugi tužbeni razlog koji se odnosio na povredu članka 107. stavka 1. UFEU-a u pogledu selektivnosti mjere o kojoj je riječ.

32. Uvodno valja istaknuti da je u točkama 98. i 99. pobijane presude pojašnjeno da je u slučaju podnošenja protiv Komisijine odluke o pokretanju službenog istražnog postupka u pogledu kvalifikacije mjere kao državne potpore, nadzor koji sud Unije provodi ograničen samo na ispitivanje toga je li Komisija počinila očite pogreške u ocjeni kada je zaključila da prilikom prethodne analize mjere nije bila u mogućnosti ukloniti sve prepreke.

33. U pobijanoj presudi, konkretno, u točkama 102. do 116., Opći sud dodatno je pojasnio i konačno odbio tvrdnju tužitelja iz prvostupanjskog postupka prema kojoj je cilj osporavane mjere samo izjednačiti relevantna ulaganja izvršena nakon 1998. a da se ne uzima u obzir posebna upotrijebljena tehnologija ili vrsta predmetnih postrojenja.

34. U točkama 117. do 125. pobijane presude Opći sud također je analizirao i odbio tvrdnju tužitelja iz prvostupanjskog postupku prema kojoj elektrane na ugljen nisu slične elektranama koje upotrebljavaju druge tehnologije.

35. Stoga je u točki 126. pobijane presude utvrđeno da tužitelj iz prvostupanjskog postupka nije mogao pružiti dokaz da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni u pogledu analize usporedivosti.

36. U točkama 128. do 130. pobijane presude Opći sud odbio je argumente društava Naturgy Energy Group i EDP España koji su se temeljili na presudi Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisija¹¹ jer se ta presuda odnosila na Komisijine odluke donesene na kraju službenog istražnog postupka.

37. Opći sud odbio je u točkama 131. do 133. pobijane presude i argumente tužitelja iz prvostupanjskog postupka koji su se odnosili na to da je osporavana mjera nužna za sigurnost opskrbe, pri čemu je smatrao da se ti argumenti odnose na ocjenu spojivosti potpore, a ne na njezinu kvalifikaciju, te da prema ustaljenoj sudskoj praksi članak 107. stavak 1. UFEU-a ne pravi razliku na temelju razloga ili ciljeva državnih intervencija, nego ih definira s obzirom na njihove učinke.

¹¹ Presuda od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisija (C-70/16 P, EU:C:2017:1002)

38. Stoga je Opći sud u točki 134. pobijane presude odbio kao neosnovan drugi tužbeni razlog, a slijedom toga i tužbu u cijelosti.

39. Naposljetku, Opći sud naložio je tužitelju iz prvostupanjskog postupka snošenje vlastitih troškova i troškova Komisije, a društvima Viesgo Producción i EDP España naložio je snošenje vlastitih troškova.

IV. Zahtjevi stranaka

40. Žalbama društva Naturgy Energy Group (tužitelj iz prvostupanjskog postupka) i EDP España zahtijevaju od Suda da ukine pobijanu presudu, poništi pobijanu odluku i naloži Komisiji snošenje troškova postupka.

41. U odgovoru na žalbu Komisija od Suda zahtijeva da odbije žalbu te da žaliteljima naloži snošenje troškova.

42. Društvo Generaciones Eléctricas Andalucía, čiji je izvorni naziv glasio Viesgo Producción, koje je interveniralo u prvostupanjskom postupku, zahtijeva od Suda da ukine pobijanu presudu.

43. Na temelju rješenja predsjednika Suda od 31. svibnja 2022. društvu Endesa Generación dopuštena je intervencija u potporu žaliteljima te to društvo traži od Suda da ukine pobijanu presudu i naloži Komisiji snošenje troškova nastalih u okviru ovog postupka.

V. Analiza žalbe

A. Uvodna razmatranja

44. Iako se razlikuju, dva žalbena razloga su očito međusobno povezana: prvim žalbenim razlogom ističe se da je Opći sud pogrešno tumačio i primijenio obvezu obrazlaganja u vezi s pojmom selektivnosti, a drugim žalbenim razlogom ističe se da je Opći sud pogrešno tumačio i primijenio članak 107. stavak 1. UFEU-a u vezi s pojmom selektivnosti.

45. Člancima 107. i 108. UFEU-a utvrđuju se pravila u području državnih potpora na razini pravila primarnog prava, pri čemu se prvonavedenim člankom određuju opći kriteriji na temelju kojih se može smatrati da je određena potpora spojiva s unutarnjim tržištem, dok se drugonavedenim člankom određuje postupak koji Komisija treba primijeniti prilikom ocjene jesu li potpore spojive s unutarnjim tržištem. Uredba 2015/1589 sadržava detaljna pravila primjene članka 108. UFEU-a te se, konkretno, u člancima 4. do 9. opisuje postupak koji treba primijeniti prilikom ocjene potpora: prethodno ispitivanje (članak 4.), odluka o pokretanju službenog istražnog postupka (članak 6.) i odluka o okončanju službenog istražnog postupka (članak 9.).

46. Žalitelji i intervenijenti u biti osporavaju pobijanu presudu jer je u njoj utvrđeno da Komisijina odluka ne sadržava nedostatke, iako je ta odluka zapravo sadržavala nedostatke u obrazloženju. Konkretno, u odluci o pokretanju službenog postupka nisu navedeni odgovarajući razlozi selektivnosti donesene mjere jer nije provedena analiza usporedivosti situacije korisnika poticaja za ulaganje i situacije drugih poduzetnika. Podredno, drugim žalbenim razlogom pobijana

presuda osporava se zbog toga što se u njoj smatralo da je kvalifikacija osporavane mjere kao potpore koja nije spojiva s unutarnjim tržištem pravilna (zato što ne sadržava očitu pogrešku u ocjeni).

47. Pravno pitanje na koje se odnosi ovaj predmet može se sažeti u više ili manje širokom sadržaju obveze obrazlaganja koju Komisija ima u pogledu odluke o pokretanju službenog istražnog postupka te, podredno i slijedom toga, u tome je li pravilna kvalifikacija osporavane mjere kao potpore koja nije spojiva s unutarnjim tržištem. Kako bi se ocijenilo eventualno postojanje pogrešaka koje se tiču prava u pobijanoj presudi, koje su istaknuli žalitelji i intervenijenti, analiza će se odnositi na sljedeća pitanja: (a) primjenu općih načela u području obrazlaganja odluke o pokretanju službenog istražnog postupka; (b) razlike u pogledu svrhe i sadržaja odluke o pokretanju postupka i odluke o okončanju postupka, osobito s obzirom na zahtjeve privremenosti i sažetosti koji obilježavaju odluku o pokretanju postupka; (c) potrebu da se u navedenoj odluci o pokretanju postupka provede analiza usporedivosti situacije korisnika poticaja za ulaganje i situacije drugih poduzetnika i (d) raspodjelu tereta dokazivanja između Komisije i stranaka koje pobijaju njezinu odluku.

48. U biti treba ocijeniti je li Opći sud u svojem nadzoru merituma Komisijine odluke o pokretanju službenog istražnog postupka pravilno primijenio opća načela u području obrazlaganja odluka institucija Unije te, konkretno, određena načela utvrđena u području državnih potpora; je li pritom pravilno primijenio navedena načela na odluku, kao što je osporavana odluka u kojoj Komisija prilikom ocjene (iako samo privremene) da je određena mjera selektivna nije provela analizu usporedivosti situacije korisnika poticaja za ulaganje i situacije drugih poduzetnika, te je li to uistinu omogućilo zainteresiranim strankama da ostvare svoja prava obrane u skladu s pravilima o raspodjeli tereta dokazivanja koja se primjenjuju na ovaj slučaj.

B. Prvi žalbeni razlog koji se odnosi na povredu obveze obrazlaganja

1. Argumenti stranaka

49. Prvim žalbenim razlogom žalitelji ističu da je Opći sud pogrešno tumačio i primijenio obvezu obrazlaganja u vezi s kriterijem selektivnosti.

50. Intervenijenti tvrde da je prvi žalbeni razlog osnovan, pri čemu navode slične argumente kao i žalitelji.

51. Žalitelji tvrde da uvodna izjava 28. pobijane odluke nije dostatno obrazloženje kako bi se smatralo da je osporavana mjera selektivna, tim više jer odluka o pokretanju postupka može imati značajne pravne posljedice, poput obustave ili povrata iznosa uplaćenih po toj osnovi.

52. Društvo Generaciones Eléctricas Andalucía dodaje da ta odluka ne može dovesti samo do obustave navodnih isplata potpora, nego se njome nacionalni sudovi također ovlašćuju na donošenje svih potrebnih mjera kako bi se osobe koje povrijede obvezu obustave izvršenja mjere smatrale odgovornima (presuda od 21. studenoga 2013., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755).

53. Osim toga, i žalitelji i intervenijenti smatraju da bi pobijana odluka, iako je samo odluka o pokretanju službenog istražnog postupka, trebala sadržavati analizu usporedivosti uključenih društava te u skladu s člankom 296. UFEU-a navoditi razlog zbog kojeg se u mjerodavnom zakonodavstvu pravi razlika između različitih tehnologija i kako se elektrane na ugljen nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji sa situacijama u kojima se nalaze elektrane koje upotrebljavaju druge tehnologije.

54. Tvrde da je Opći sud u točkama 64. i 65. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava jer je odbio argumente koji se temelje na presudama od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971) i od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisija (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

55. Osim toga, u točki 66. pobijane presude Opći sud pogrešno je tumačio i primijenio načela iz presuda od 10. ožujka 2016., HeidelbergCement/Komisija (C-247/14 P, EU:C:2016:149) i od 21. srpnja 2011., Alcoa Trasformazioni/Komisija (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

56. Stoga je potrebno provesti iscrpnu i pravilno dokumentiranu ocjenu selektivnosti mjere na temelju ustaljenih pravnih presedana. Ta ocjena treba biti dovoljno detaljna kako bi omogućila da sud provede sveobuhvatno ispitivanje, i to osobito u pogledu ocjene je li situacija osoba koje ostvaruju koristi od mjere usporediva sa situacijom osoba koje ne ostvaruju koristi od mjere. Takve ocjene trebaju biti „dostatno obrazložen[e]” kako bi se osigurao cjelovit sudski nadzor (presuda od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group SA i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981).

57. Prema mišljenju žaliteljâ, Opći je sud u točki 74. pobijane presude počinio pogrešku koja se tiče prava kad je utvrdio da bi uvođenje preliminarne analize usporedivosti tijekom službenog istražnog postupka otežalo razlikovanje između početne odluke i konačne odluke na kraju postupka.

58. Osim toga, društvo Generaciones Eléctricas Andalucía tvrdi da je Opći sud također pogrešno protumačio prirodu Komisijine ovlasti za donošenje odluke o pokretanju službenog istražnog postupka i smatra da nije riječ o diskrecijskoj, nego o obvezujućoj ovlasti.

59. To društvo dodaje da „jednostavno navođenje” nije odgovarajuće u kontekstu članka 6. Uredbe 2015/1589 kojim se Komisiji nalaže provedba objektivne analize potencijalne državne potpore. Na Komisiji je da prije pokretanja službenog istražnog postupka dokaže da se određena mjera može kvalificirati kao državna potpora.

60. Stoga je Komisija trebala navesti poteškoće zbog kojih je potrebno upućivanje na detaljniju analizu.

61. Društvo EDP España smatra da je Opći sud u točki 73. pobijane presude priznao da je Komisijino rasuđivanje o selektivnosti mjere o kojoj je riječ bilo „sažeto”. Međutim, u točki 66. Opći sud nastojao je ispraviti to obilježje „sažetosti” tako je što je zastupao stajalište da je mjera o kojoj je riječ donesena „u okolnostima koje su bile dobro poznate tužitelju s obzirom na prirodu njegovih djelatnosti” te da je tužitelj, „kao što to proizlazi iz tužbe”, bio upoznat sa svim primjenjivim pravnim pravilima.

62. Naposljetku, u točkama 68. do 73. pobijane presude Opći sud pogrešno je nastojao ispraviti taj nedostatak u obrazloženju time što je rekonstruirao obrazloženje na temelju raznih točaka pobijane odluke.

63. Stoga je Opći sud pogrešno smatrao da Komisija nije povrijedila svoju obvezu obrazlaganja.

64. Komisija smatra da prvi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan. Naime, Komisija ističe da je Opći sud u pobijanoj presudi pravilno analizirao obvezu obrazlaganja.

65. Komisija tvrdi da Opći sud u točkama 63. i 64. pobijane presude nije počinio pogreške koje se tiču prava kada je smatrao da su argumenti žalitelja i intervenijentata bespredmetni. Odluku Općeg suda potkrepljuje presuda od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), u kojoj Sud nije razmotrio obvezu pružanja obrazloženja, nego se usredotočio na meritum predmeta. U presudi od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisija (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) Sud smatrao je da je do povrede obveze obrazlaganja došlo zbog selektivnosti mjere koja je primijenjena na samo jedan sektor djelatnosti. Međutim, u ovom je slučaju pobijana odluka sadržavala privremenu analizu i Komisija nije smatrala da se mjerom određeni sektor stavlja u povoljniji položaj.

66. Komisija odgovara na tvrdnje žalitelja u pogledu nepostojanja analize usporedivosti upućivanjem na članak 6. stavak 1. Uredbe 2015/1589 kojim se utvrđuje da u odluci treba pružiti sažeti prikaz svih bitnih činjeničnih i pravnih pitanja te da odluka treba obuhvaćati prethodnu ocjenu. Ako odluka stoga ispunjava kriterije utvrđene u točkama 73. i 76. pobijane presude, sama činjenica da je analiza kratka nije dovoljna kako bi to predstavljalo povredu obveze obrazlaganja.

67. Komisija smatra da je Opći sud pravilno utvrdio da su žalitelji razumjeli razloge zbog kojih se smatralo da je osporavana mjera selektivna, kao što se to navodi u točki 75. pobijane presude.

68. Tvrdi da su pravne posljedice povezane s pokretanjem službenog istražnog postupka u ovom slučaju hipotetske te da se ne protive prethodnom i sažetom obrazloženju u smislu članka 6. stavka 1. Uredbe 2015/1589.

69. Opći sud analizirao je pobijanu odluku te se u prilog svojoj analizi pozvao na druge elemente obrazloženja pobijane odluke. Sud je također priznao da se ne zahtijeva da Komisijine odluke imaju posebnu strukturu i da prilikom ocjene poštovanja obveze obrazlaganja treba ispitati cjelokupni sadržaj odluke (presuda od 25. srpnja 2018., Komisija/Španjolska i dr., C-128/16 P, EU:C:2018:591, t. 93.).

2. Ocjena

70. Prvim žalbenim razlogom žalitelji ističu da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom nadzora obrazloženja pobijane odluke u pogledu selektivnosti osporavane mjere.

71. Kad je riječ o pitanju na koje se odnosi prvi žalbeni razlog, Opći sud potvrdio je u biti u pobijanoj presudi da se u odluci o pokretanju službenog istražnog postupka mogu samo ukratko ponoviti svi bitni činjenični i pravni elementi te da ona sadržava privremene ocjene koje će se detaljno ispitati u samom postupku.

72. Te su tvrdnje pravilne i mogu se prihvatiti. Međutim, na temelju tih tvrdnji i vjerojatno na temelju pretpostavke znatne razlike u pogledu svrhe i sadržaja (također s obzirom na obrazloženje) između odluke o pokretanju postupka i odluke o okončanju postupka Opći sud izvodi određene posljedice za koje smatram da su pogrešne i negativno utječu na pravno rasuđivanje.

73. Naime, Opći sud tvrdi da na ovaj slučaj nisu primjenjivi određeni presedani Suda jer se odnose na odluku o okončanju postupka¹² ili na situacije u kojima nije ispitan poseban aspekt obveze obrazlaganja¹³; da je, iako sažeto, obrazloženje Komisijine odluke dovoljno obrazloženo jer su stranke mogle razumjeti razloge na kojima se temelji navedena odluka, što je dokazano i kasnijim tvrdnjama obrane, i zato što je ta odluka donesena u okolnostima koje su bile dobro poznate samim strankama te da je analiza usporedivosti između različitih poduzetnika radi utvrđivanja selektivnosti mjere bila preuranjena u odluci o pokretanju postupka jer je mogla predvidjeti zaključke koje treba donijeti na kraju samog postupka.

74. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da obrazloženje propisano člankom 296. UFEU-a mora odgovarati prirodi akta o kojem je riječ i mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt o kojem je riječ kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima donesenog akta, a Sudu omogućilo provođenje nadzora. Zahtjev obrazloženosti treba ocjenjivati prema okolnostima slučaja, uključujući i sadržaj akta, prirodu navedenih razloga i interes koji za dobivanje objašnjenja mogu imati adresati akta ili druge osobe na koje se taj akt izravno i pojedinačno odnosi. U obrazloženju nije potrebno detaljno navoditi sve bitne činjenične i pravne okolnosti, s obzirom na to da se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a mora ocjenjivati ne samo u odnosu na svoju formulaciju, već i na svoj kontekst i na sva pravna pravila kojima je predmetno područje uređeno (presuda od 10. ožujka 2016., HeidelbergCement/Komisija, C-247/14 P, EU:C:2016:149, t. 16.).

75. Prilikom primjene tog načela na Komisijine odluke u području državnih potpora valja istaknuti da odluka o pokretanju službenog istražnog postupka nije odluka u pogledu koje je obveza obrazlaganja osobito blaga ili površna.

76. Naime, pominje razmatranje članaka 4., 6. i 7. Uredbe 2015/1589 omogućuje razumijevanje načina na koji odluka o pokretanju postupka u vremenskom i logičnom smislu zahtijeva prethodno ispitivanje: drugim riječima, Komisija s dotičnom državom provodi istragu u kojoj su već analizirani elementi koji mogu dovesti do toga da se određena mjera kvalificira kao potpora te da se zaključi, iako samo na temelju prethodnog ispitivanja, da postoje sumnje u pogledu spojivosti mjere koja se ispituje s načelima unutarnjeg tržišta. U suprotnom Komisija zaključuje postupak odlukom o neospornosti.

77. Stoga odluka o pokretanju službenog istražnog postupka nije prvi akt nakon kojeg će se analizirati svi elementi koji mogu dovesti do toga da se određena mjera kvalificira kao zabranjena potpora, nego se donosi nakon toga, u trenutku u kojem će Komisija, s obzirom na to da je već provela prethodno ispitivanje, „zaključiti”, iako samo na temelju prethodnog ispitivanja, da postoje dvojbe u pogledu spojivosti same mjere s unutarnjim tržištem. Postupak koji slijedi nakon odluke o pokretanju postupka služi kako bi se svim zainteresiranim osobama omogućilo da ostvare svoje pravo obrane isticanjem argumenata kojima se osporavaju pravna stajališta koje je Komisija zagovarala kada je određenu mjeru (iako samo privremeno) kvalificirala kao mjeru koja nije spojiva s unutarnjim tržištem.

¹² Presuda od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisija (C-70/16 P, EU:C:2017:1002)

¹³ Presuda od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971)

78. Iz toga slijedi da Komisija upravo s obzirom na sve okolnosti slučaja već u odluci o pokretanju postupka treba iznijeti sve argumente i sva pravna stajališta zbog kojih smatra da mjera nije spojiva s unutarnjim tržištem, pri čemu ne može odgoditi analize za neki kasniji trenutak.

79. Činjenica da je ocjena privremena ne znači da je takva ocjena površna, niti može dovesti do toga da se ne provedu analize, testovi i usporedbe koji su mogući već u trenutku pokretanja postupka.

80. Samo u slučaju, kao što su posebni tehničko složeni slučajevi, u kojem nije moguća određena analiza koja zahtijeva činjenične elemente koji se mogu pribaviti jedino u okviru postupka koji slijedi nakon donošenja odluke o pokretanju postupka, Komisija može uz obrazloženje odgoditi analizu, test ili ocjenu do trenutka donošenja konačne odluke.

81. Kao što su to više puta istaknuli žalitelji i intervenijenti, odluka o pokretanju postupka već zbog tih razloga ima samostalnu relevantnost te može konkretno i bitno utjecati na ekonomske interese stranaka. Pokretanje službenog istražnog postupka u pogledu državnih potpora dovodi do obveze obustave isplata navodne potpore i ovlašćuje nacionalne sudove na donošenje potrebnih mjera kako bi odlučili o posljedicama povrede obveze obustave izvršenja osporavane mjere¹⁴.

82. Zbog tih razloga treba pažljivo razmotriti primjenjivost načela utvrđenih u sudskoj praksi u području potpora, pri čemu se određena načela, koja su utvrđena u slučajevima u kojima su se analizirale odluke o okončanju službenog istražnog postupka, ne mogu odbaciti kao bespredmetna.

83. Odluka o pokretanju postupka i odluka o okončanju postupka, koje su predviđene člankom 6. odnosno člankom 9. Uredbe 2015/1589, nedvojbeno su različite i imaju drukčiju svrhu. Međutim, zbog navedenih razloga ne može se izostaviti svaka ocjena načela koja je utvrdio Sud samo zato što se odnose na postupak u kojem se donosi odluka o okončanju postupka.

84. Naime, svrha postupka koji slijedi nakon donošenja odluke o pokretanju postupka jest omogućiti strankama da uvjere Komisiju da promijeni svoje početno stajalište koje je zauzela u odluci o pokretanju postupka, a to je da određena mjera predstavlja potporu koja nije spojiva s unutarnjim tržištem.

85. Sud je u presudi Comunidad Autónoma utvrdio da je počinjena povreda obveze obrazlaganja u pogledu načela selektivnosti, pri čemu je naveo da mjera kojom se pogoduje samo jednom sektoru djelatnosti ili samo nekim poduzetnicima u tom sektoru nije nužno selektivna i da je ona selektivna samo ako u okviru određenog pravnog sustava ima za učinak pogodovati određenim poduzetnicima u odnosu na druge koji pripadaju drugim sektorima ili istom sektoru te se nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji s obzirom na cilj koji se želi postići tim sustavom¹⁵.

¹⁴ Vidjeti rješenje od 13. studenoga 2019. kojim je Sud dopustio intervenciju društva EDP España jer je to društvo dokazalo da ima izravan i stvaran interes za spor.

¹⁵ Presuda od 20. prosinca 2017., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisija (C-70/16 P, EU:C:2017:1002, t. 61.)

86. Iako se presuda Comunidad Autónoma odnosi na Komisijinu odluku donesenu na kraju službenog postupka, važno je napomenuti da se Sud oslanja na načela koja proizlaze iz presude Lübeck¹⁶, koja se odnosila na odluku o pokretanju službenog istražnog postupka.

87. Iz toga također proizlazi da je Komisija uistinu mogla, odnosno da je čak i morala provesti analizu usporedivosti između različitih poduzetnika u sektoru. Stoga je pogrešna tvrdnja Općeg suda prema kojoj bi „zahtjev da je u fazi prethodne analize, sadržane u odluci o pokretanju službenog istražnog postupka, potrebno obrazloženje o usporedivosti situacija u svakom slučaju mogao biti preuranjen i predvidjeti zaključke koje treba donijeti na kraju tog postupka”, pri čemu postoji opasnost od toga da će doći do „nestanke granice između odluke o pokretanju službenog istražnog postupka i odluke o okončanju tog postupka”¹⁷.

88. Smatram da je Komisija i u fazi pokretanja službenog istražnog postupka dužna pojasniti razloge zbog kojih se na temelju činjenice da od određene mjere imaju koristi samo neki poduzetnici u sektoru može smatrati da je ta mjera *a priori* selektivna te u tom kontekstu ne može ni izostaviti provedbu prethodnog ispitivanja usporedivosti poduzetnika koji ostvaruju koristi od te mjere i poduzetnika koji posluju u istom sektoru i ne ostvaruju koristi od te mjere.

89. Nadalje, kad je riječ o tvrdnji Općeg suda prema kojoj su strankama bile dobro poznate okolnosti te su stranke iznijele svoje argumente obrane i u pogledu pitanja usporedivosti s drugim poduzetnicima, smatram da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava koja negativno utječe na raspodjelu tereta dokazivanja i također utječe na drugi žalbeni razlog¹⁸.

90. U odluci o pokretanju postupka Komisija treba provesti sve analize koje mogu omogućiti strankama da pokušaju osporiti pravnu argumentaciju kojom se mjera koju je donijela država članica (privremeno) kvalificira kao državna potpora koja nije spojiva s unutarnjim tržištem.

91. Protivilo bi se uobičajenoj raspodjeli tereta dokazivanja kad bi se strankama dodijelila zadaća da trebaju neizravno ili induktivnim zaključivanjem rekonstruirati Komisijina pravna stajališta kako bi mogle opovrgnuti ta stajališta.

92. Stoga je Komisija morala analizirati usporedivost situacija gospodarskih subjekata na tržištu navođenjem svih argumenata koji mogu dovesti do toga da se smatra da je riječ o državnoj potpori koja nije spojiva s unutarnjim tržištem, iako samo na temelju privremene analize koja se može izmijeniti tijekom službenog istražnog postupka.

93. U presudi Deutsche Post/Komisija¹⁹, koja se odnosi na odluku o proširenju službenog postupka i za koju se smatralo da sadržava nedostatak u obrazloženju, točno je pojašnjeno da na kraju prethodne ocjene mjere Komisija treba obrazložiti svoju odluku ako odluči pokrenuti službeni istražni postupak²⁰.

¹⁶ Presuda od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), t. 58.: „mjera kojom se pogoduje samo jednom sektoru djelatnosti ili dijelu poduzetnika u tom sektoru nije nužno selektivna. Naime, [...] ona je selektivna samo ako u okviru određenog pravnog sustava ima za učinak pogodovati određenim poduzetnicima u odnosu na druge koji pripadaju drugim sektorima ili istom sektoru te se nalaze u usporedivoj činjeničnoj i pravnoj situaciji s obzirom na cilj koji se želi postići tim sustavom”.

¹⁷ Pobjijana presuda, t. 74.

¹⁸ Koji se navodi u nastavku.

¹⁹ Presuda od 10. travnja 2019., Deutsche Post/Komisija (T-388/11, EU:T:2019:237)

²⁰ „[o]sim ako se obvezu obrazlaganja iz članka 296. [drugog stavka] UFEU-a lišava njezina sadržaja, svaka odluka koju Komisija donese na kraju faze prethodnog ispitivanja mora uključivati privremeno ocjenjivanje predmetne državne mjere koje ima za cilj utvrditi ima li mjera karakter državne potpore i, kada se odluči pokrenuti formalni istražni postupak, izložiti razloge za sumnju u njezinu spojivost sa zajedničkim tržištem”.

94. Osim toga, Opći sud u toj je presudi također utvrdio da „svaka odluka koju Komisija donese na kraju faze prethodnog ispitivanja mora uključivati privremeno ocjenjivanje predmetne državne mjere koje ima za cilj utvrditi ima li mjera karakter državne potpore”²¹.

95. Stoga se analiza usporedivosti nikad ne može dogoditi do faze službenog istražnog postupka, s obzirom na to da je uvijek moguće iznijeti barem privremena razmatranja.

96. Iako je Komisija pravilno utvrdila da je ključno razmotriti cjelokupan sadržaj određene odluke kako bi se moglo ocijeniti njezino obrazloženje²², valja istaknuti da odluka o kojoj je riječ uopće ne sadržava analizu usporedivosti.

97. S obzirom na navedeno smatram da se prvi žalbeni razlog može prihvatiti.

C. Drugi žalbeni razlog koji se odnosi na povredu članka 107. stavka 1. UFEU-a u pogledu kriterija selektivnosti

1. Argumenti stranaka

98. Drugim žalbenim razlogom stranke ističu povredu članka 107. stavka 1. UFEU-a u pogledu kriterija selektivnosti.

99. Intervenijenti tvrde da je drugi žalbeni razlog osnovan, pri čemu navode slične argumente kao i žalitelji.

100. Društvo Naturgy Energy Group prigovara Općem sudu u pogledu točke 82. pobijane presude, pri čemu ističe da je tužitelj iz prvostupanjskog postupka tvrdio da je Komisija počinila očitu pogrešku kad je ocijenila da je mjera o kojoj je riječ selektivna.

101. Žalitelji i intervenijenti ističu argumente prema kojima je Opći sud trebao provesti detaljno ispitivanje Komisijine analize selektivnosti mjere o kojoj je riječ (društvo Naturgy navodi presudu od 22. prosinca 2008., *British Aggregates/Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, t. 111.). U tom pogledu žalitelji upućuju na analizu Suda iz presude od 21. prosinca 2016., *Komisija/Hansestadt Lübeck*, (C-524/14 P, EU:C:2016:971), u kojoj je Sud utvrdio da postoji pogreška koja se tiče prava, a ne očita pogreška u ocjeni u pogledu selektivnosti određene mjere na koju se odnosila odluka o pokretanju službenog istražnog postupka.

102. Društvo Naturgy Energy Group smatra da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kad je ulaganja prije 1998. usporedio s ulaganjima nakon te godine, umjesto da je utvrdio predstavlja li stavak 10. podstavak 2. Priloga III. Odluci ITC/2794/2007 selektivnu mjeru. Tom se odredbom vladi omogućuje da u pogledu svih elektrana, neovisno o tehnologiji koju upotrebljavaju, doprinese značajnim ulaganjima.

103. Kad je riječ o usporedivosti situacija elektrana na ugljen i elektrana koje ne upotrebljavaju ugljen kao glavno gorivo, žalitelji i intervenijenti tvrde da je Opći sud, osim što je počinio pogrešku koja se tiče prava prilikom primjene nadzora zbog očite pogreške, u točkama 102. do

²¹ Presuda od 10. travnja 2019., *Deutsche Post/Komisija* (T-388/11, EU:T:2019:237, t. 72.)

²² Presuda od 25. srpnja 2018., *Komisija/Španjolska i dr.* (C-128/16 P, EU:C:2018:591, t. 93.)

126. pobijane presude prebacio teret dokazivanja kad je utvrdio da je tužiteljica trebala dokazati da nije postajala diskriminacija u pogledu elektrana koje ne upotrebljavaju ugljen kao glavno gorivo (presuda od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, EU:C:2011:551, t. 62.).

104. Komisija treba preuzeti obvezu utvrđivanja slučajeva diskriminacije, čak i kad je riječ o prethodnoj analizi. To obuhvaća utvrđivanje slučajeva koji su slični onima koji se navode u točkama 121. i 124. pobijane presude, kao što to ističe Opći sud.

105. Društvo EDP España osobito naglašava da je Opći sud priznao da se analiza kojom će se utvrditi treba li pokrenuti službeni istražni postupak ne može odnositi samo na otkrivanje očitih pogrešaka u ocjeni, nego treba obuhvaćati više od toga (presuda od 8. rujna 2021., Achema i Achema Gas Trade/Komisija, T-193/19, neobjavljena, EU:T:2021:558, t. 43. i 44.).

106. Dakle, da je Opći sud proveo nadzor zakonitosti u skladu sa sudskom praksom sudova Unije, u pobijanoj presudi došao bi do istog zaključka.

107. Nadalje, društvo Endesa Generación smatra da je Opći sud, ako se kriterij ocjene postojanja potpore temeljio na očitoj pogrešci u ocjeni, trebao utvrditi da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni prilikom analize je li osporavana mjera selektivna. To potkrepljuje objašnjenje iz uvodne izjave 28. pobijane odluke.

108. To društvo navodi da pobijana presuda u svakom slučaju sadržava pogrešku koja se tiče prava jer Opći sud smatra da Komisija u pobijanoj odluci nije počinila takvu pogrešku kada je privremeno zaključila da je osporavana mjera selektivna samo zbog toga što se primjenjivala na određene poduzetnike a da nije provela analizu usporedivosti koja se sudskom praksom zahtijeva radi utvrđivanja selektivnosti mjere.

109. Naposljetku, društvo Generaciones Eléctricas Andalucía smatra da je Opći sud pogriješio kada se usredotočio samo na zahtjev koji se odnosi na očitu pogrešku u ocjeni, s obzirom na to da su posljedice pokretanja službenog istražnog postupka značajne. To društvo tvrdi da Komisija nije ovlaštena odlučivati o pokretanju takvog postupka, nego treba potvrditi da analizirane situacije ispunjavaju kriterij selektivnosti.

110. Osim toga, to društvo ponovno tvrdi da je Opći sud u pobijanoj presudi pomiješao privremenu prirodu analize u odluci o pokretanju službenog istražnog s postojanjem Komisijine diskrecijske ovlasti.

111. Komisija smatra da drugi žalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

112. Tvrdi da španjolski zakon kojim se omogućuju razlike u plaćanjima proizvođačima električne energije ne dovodi do toga da mjera ima obilježje selektivnosti. Iako elektrane izgrađene nakon određenog datuma mogu ostvariti pravo na povrat ulaganja, mjerom se u svakom slučaju pruža selektivna prednost u promjenjivom iznosu (presuda od 22. lipnja 2006. u spojenim predmetima C-182/03 i C-217/03, Belgija i Forum 187/Komisija, EU:C:2006:416, t. 112. i 120.). Osim toga, pravo na tu mjeru mogu ostvariti samo postrojenja na ugljen koja se navode u PNRE-GIC-u.

113. Komisija tvrdi da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je nadzor zakonitosti odluke o pokretanju službenog istražnog postupka ograničen na nadzor u pogledu toga je li počinjena očita pogreška u ocjeni (presuda od 21. prosinca 2016. , Komisija/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 78.).

114. Nadalje, utvrđeno je da bi, kako bi se dokazalo da je počinjena očita pogreška prilikom ocjene složenih činjenica koja bi mogla opravdati poništenje odluke, dokazi koje ističu žalitelji trebali biti dostatni da se opovrgne vjerodostojnost činjeničnih ocjena sadržanih u tom aktu te da, osim tog ispitivanja vjerodostojnosti, nije na Općem sudu da svojom ocjenom činjenica zamijeni ocjenu autora te odluke (presuda od 15. listopada 2009., *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, EU:C:2009:635, t. 47.).

115. Komisija stoga smatra da se ne može ni tvrditi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u svojoj ocjeni selektivnosti ako nisu podneseni dokazi kojima se opovrgava vjerodostojnost ocjena sadržanih u pobijanoj odluci. Ta obveza podnošenja dokaza svojstvena je svakoj ocjeni postojanja očite pogreške te nema nikakve veze s činjenicom da je na Komisiji da prethodno dokaže da je mjera selektivna.

116. Ocjena Općeg suda sadržana u točkama 102. do 126. pobijane presude u potpunosti je u skladu s potrebnim nadzorom zakonitosti koji se temelji na sudskoj praksi. Opći je sud utvrdio da su svi podneseni dokazi točni, pouzdani i dosljedni, pri čemu je vodio računa o tome da su u ocjeni složene situacije uzeti u obzir svi relevantni podaci (presude od 22. studenoga 2007., *Španjolska/Lenzing*, C-525/04 P, EU:C:2007:698, t. 57. i od 6. studenoga 2008., *Nizozemska/Komisija*, C-405/07 P, EU:C:2008:613).

117. Nije osnovana tvrdnja da Opći sud nije pravilno ocijenio predstavlja li stavak 10. podstavak 2. Priloga III. Odluci ITC/2794/2007 selektivnu mjeru. Razlog tomu je što je potpora u stvarnosti dodijeljena naknadnom odlukom (Odlukom ITC/3860/2007), koja je potvrđena u uvodnoj izjavi 4. pobijane odluke i koju je Opći sud priznao u točki 109. pobijane presude.

118. Društvo Naturgy Energy Group nije pružilo nikakvo opravdanje u pogledu svoje tvrdnje, prema kojoj su ocjene Općeg suda, a osobito one u točkama 102. do 105. pobijane presude, iskrivljene. Komisija tvrdi da je Opći sud proveo detaljnu analizu nacionalnih propisa i utvrdio da ne postoje dokazi koji ukazuju na to da je sustav o kojem je riječ namijenjen samo poticanju velikih ulaganja izvršenih nakon 1998.

119. Komisija je navela da su istaknuti argumenti ne samo neosnovani, nego i bespredmetni. Razlog tomu je što, prema ustaljenoj sudskoj praksi, članak 107. stavak 1. UFEU-a ne pravi razliku na temelju razloga ili ciljeva državnih intervencija, nego ih ocjenjuje s obzirom na njihove učinke. Stoga je pojam potpore objektivan pojam i ovisi prije svega o činjenici pruža li se državnom mjerom prednost jednom ili više poduzetnika. Nakon što se utvrdi postojanje potpore, Komisija treba ispitati je li potpora strukturirana na način da osigurava da njezini pozitivni učinci na ostvarivanje cilja od zajedničkog interesa premašuju njezine moguće negativne učinke na trgovinu i tržišno natjecanje.

120. Naposljetku, kad je riječ o usporedivosti elektrana na ugljen i elektrana koje ne upotrebljavaju ugljen kao gorivo te argumenta kojim se u bitnome tvrdi da je Opći sud trebao poništiti pobijanu odluku jer ne sadržava detaljnu analizu usporedivosti tih dviju grupa poduzetnika, Komisija podsjeća da se u pobijanoj odluci pojašnjava da ona smatra da je osporavana mjera selektivna jer od nje imaju koristi samo elektrane na ugljen navedene u PNRE-GIC-u, za razliku od drugih elektrana na ugljen ili elektrana koje upotrebljavaju neku drugu tehnologiju. Komisija zaključuje da je Opći sud u točkama 117. do 126. pobijane presude na temelju argumenata žalitelja i intervenijenata pravilno ispitao je li Komisija počinila očitu

pogrešku u ocjeni jer se elektrane na ugljen nisu nalazile u činjenično i pravno usporedivoj situaciji sa situacijom elektrana koje upotrebljavaju druge vrste tehnologija te je pravilno smatrao da taj zaključak nije doveden u pitanje argumentima žalitelja i intervenijenata.

121. Komisija tvrdi da stoga ni u kojem pogledu nije došlo do prebacivanja tereta dokazivanja, a Opći je sud ispitao je li Komisijina ocjena u pobijanoj odluci osnovana te pobijaju li argumenti žalitelja vjerodostojnost te ocjene. Slijedom toga, žalitelji nisu dokazali, niti su tvrdili, da je Opći sud iskrivio činjenice na kojima je utemeljio svoje zaključke.

2. Ocjena

122. Drugi žalbeni razlog istaknut je podredno, u slučaju da Sud ne prihvati prvi žalbeni razlog. Budući da predlažem Sudu da prihvati prvi žalbeni razlog, iznijet ću samo nekoliko kratkih razmatranja u pogledu drugog žalbenog razloga, također zato što su, kao što se to prethodno navodi, dva žalbena razloga usko povezana.

123. Naime, drugim žalbenim razlogom žalitelji ističu pogrešku koja se tiče prava počinjenu prilikom nadzora primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a u pogledu selektivnosti mjere o kojoj je riječ.

124. Iz sudske prakse Suda proizlazi da je nadzor zakonitosti kvalifikacije određene mjere kao „državne potpore” u Komisijinoj odluci o pokretanju službenog istražnog postupka ograničen na provjeru je li Komisija počinila očite pogreške u ocjeni²³. Komisija je dužna pokrenuti službeni istražni postupak ako ne može utvrditi da je prijavljena mjera spojiva s unutarnjim tržištem ili kada ima dvojbe u pogledu toga predstavlja li mjera potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a²⁴.

125. U toj presudi Sud je naveo da je, kada država članica tijekom Komisijine prethodne analize tvrdi da se njezine mjere ne mogu kvalificirati kao potpora, Komisija dužna provesti detaljnu ocjenu o tom pitanju na temelju informacija koje je dostavila država članica, iako to ispitivanje završava ocjenom koja nije konačna. Osim toga, ako je s obzirom na informacije koje su dostupne u trenutku pokretanja postupka očito da se mjera ne može kvalificirati kao nova potpora, odluku o postupanju u pogledu te mjere treba poništiti²⁵.

126. Nadalje, u točki 99. pobijane presude Opći sud utvrdio je da nije njegova zadaća da konačno odluči o tome je li osporavana mjera očito selektivna²⁶. Naime, Sud smatra da treba izbjeći konačnu odluku o pitanjima koje je Komisija ocijenila samo privremeno²⁷.

127. Na temelju te sudske prakse Opći je sud odbio prvi istaknuti „razlog” koji se odnosio na pogrešku koja se tiče prava u pogledu kvalifikacije osporavane mjere kao potpore na temelju okolnosti da žalitelji i intervenijenti nisu mogli dokazati da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni.

²³ Presude od 21. srpnja 2011., Alcoa Trasformazioni/Komisija (C-194/09 P, EU:C:2011:497, t. 61.) i od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 78.)

²⁴ Presuda od 16. ožujka 2021., Komisija/Poljska (C-562/19 P, EU:C:2021:201), t. 50.

²⁵ Presuda od 16. ožujka 2021., Komisija/Poljska (C-562/19 P, EU:C:2021:201, t. 53.)

²⁶ Vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, t. 73.).

²⁷ Vidjeti u tom smislu presude od 23. listopada 2002., Diputación Foral de Guipúzcoa/Komisija (T-269/99, T-271/99 i T-272/99, EU:T:2002:258, t. 48.) i od 25. ožujka 2009., Alcoa Trasformazioni/Komisija (T-332/06, neobjavljena, EU:T:2009:79, t. 61.).

128. Ključna točka te argumentacije jest više puta istaknuta veza između dvaju tužbenih razloga: u biti, prema navodima Općeg suda, Komisija u pogledu odluke o pokretanju postupka ima prilično ograničenu obvezu obrazlaganja koja se odnosi samo na prikaz sažete rekonstrukcije činjenica i pravnih elemenata uz mogućnost da provedbu naknadne detaljnije analize odgodi za postupak koji slijedi nakon donošenja odluke o pokretanju postupka, uključujući analizu usporedivosti poduzetnika koji ostvaruju koristi od mjere i poduzetnika koji posluju u istom sektoru i ne ostvaruju koristi od mjere.

129. Nadalje, kad je riječ o proširenju obveze ispitivanja koju ima Opći sud i povezanom teretu dokazivanja koji imaju stranke s interesom da zagovaraju tvrdnje koje su suprotne Komisijinih tvrdnjama (u smislu da ne postoje elementi koji su dostatni kako bi se osporavana mjera kvalificirala kao potpora koja nije spojiva s unutarnjim tržištem), stranke su dužne dokazati očitu pogrešku u ocjeni na način da detaljno osporavaju navode i dokaze nepotpunih argumenata (jer ih treba dopuniti tijekom postupka) koje je iznijela Komisija.

130. Takvo rasuđivanje negativno utiče na pravilnu raspodjelu tereta dokazivanja.

131. Komisija je dužna zajedno s državom članicom provesti prethodno ispitivanje kojim se opravdava odluka o pokretanju službenog istražnog postupka jer se smatra da se na temelju poznatih elemenata osporavana mjera može kvalificirati kao potpora i da postoje dvojbe u pogledu njezine spojivosti s unutarnjim tržištem.

132. Odluka o pokretanju postupka treba sadržavati analizu koja prethodi odluci, ali koja je cjelovita s obzirom na poznate podatke i elemente kako bi se strankama omogućilo da se upoznaju sa svim pravnim razlozima na kojima se temelji kvalifikacija mjere kao potpore koja nije spojiva s unutarnjim tržištem. Ta je Komisijina ocjena privremena (ali ponavljam, ona je nepotpuna) jer se može izmijeniti tijekom postupka na temelju argumenata koje su iznijele zainteresirane stranke.

133. Međutim, pravo obrane stranaka u potpunosti se poštuje ako su one već u trenutku donošenja odluke o pokretanju postupka upoznate sa svim elementima i pravnim stajalištima u prilog kvalifikaciji koju je izvršila Komisija, iako je ta kvalifikacija privremena. Samo u slučaju kada zbog osobite tehničke složenosti određene ocjene ili testovi zahtijevaju dodatne elemente koje Komisija može ispitati tek nakon intervencije zainteresiranih stranaka koje nisu država članica (s kojom se savjetovala već tijekom prethodnog ispitivanja), provedba tih ocjena ili testova može se odgoditi za fazu postupka uz posebno obrazloženje u tom smislu. To vrijedi i u pogledu analize usporedivosti.

134. Ako se poštuje teret dokazivanja na prethodno opisan način, pravilno je smatrati da ispitivanje koje provodi Opći sud treba ograničiti na to je li u Komisijinoj analizi počinjena očita pogreška u ocjeni, pri čemu taj sud ne može ispitivati meritum već provedenih složenih i detaljnih ocjena. U suprotnom, odnosno u slučaju da obrazloženje sadržava nedostatke ili je nepotpuno, ograničenje ispitivanja Općeg suda na postojanje očite pogreške u Komisijinoj analizi može dovesti do narušavanja pravilne raspodjele tereta dokazivanja na štetu stranaka s interesom da zagovaraju tvrdnju suprotnu onoj Komisijinoj.

135. Iako se slažem s Komisijinim tvrdnjama o granicama ispitivanja koje provodi Opći sud, kako su istaknute u nedavnoj sudskoj praksi Suda²⁸, kad je riječ o kvalifikaciji osporavane mjere kao selektivne, u ovom slučaju zbog prethodno opisanih nedostataka u obrazloženju ne mogu zaključiti da drugi žalbeni razlog treba odbiti, s obzirom na to da je taj žalbeni razlog pravilno istaknut podredno u odnosu na prvi žalbeni razlog.

136. Naime, u slučaju da Sud zaključi da ne treba prihvatiti prvi žalbeni razlog te da stoga smatra da pravno rasuđivanje Općeg suda koji nije osporavao Komisijinu odluku zbog nedostataka u obrazloženju, ne sadržava nedostatke, iz elemenata koji proizlaze iz spisa, konkretno, iz činjenice da nije provedena analiza usporedivosti u odluci o pokretanju postupka, može se smatrati da Komisijina odluka sadržava očitu pogrešku u ocjeni.

VI. Zaključak

137. Na temelju svih navedenih razmatranja, predlažem Sudu da:

- prihvati istaknuti prvi žalbeni razlog;
- ukine pobijanu presudu i poništi Komisijinu odluku.

²⁸ Presuda od 16. ožujka 2021., Komisija/Poljska (C-562/19 P, EU:C:2021:201, t. 50. i 52.)