



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

3 dicembre 2014\*

«Aiuti di Stato — Elettricità — Compensazione dei costi aggiuntivi di produzione — Obbligo di servizio pubblico di produrre determinati volumi di energia elettrica in base a carbone di origine nazionale — Sistema di chiamata prioritaria — Decisione di non sollevare obiezioni — Decisione che dichiara l'aiuto compatibile con il mercato interno — Ricorso di annullamento — Incidenza individuale — Incidenza sostanziale sulla posizione concorrenziale — Ricevibilità — Mancato avvio del procedimento di indagine formale — Gravi difficoltà — Servizio di interesse economico generale — Sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica — Articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54/CE — Libera circolazione delle merci — Tutela dell'ambiente — Direttiva 2003/87/CE»

Nella causa T-57/11,

**Castelnou Energía, SL**, con sede in Madrid (Spagna), rappresentata inizialmente da E. Garayar Gutiérrez, poi da C. Fernández Vicién, A. Pereda Miquel e C. del Pozo de la Cuadra, successivamente da C. Fernández Vicién, L. Pérez de Ayala Becerril e D. Antón Vega e, infine, da C. Fernández Vicién, L. Pérez de Ayala Becerril e C. Vila Gisbert, avvocati,

ricorrente,

sostenuta da:

**Greenpeace-España**, con sede in Madrid (Spagna), rappresentata inizialmente da N. Ersbøll, S. Rating e A. Criscuolo, successivamente da N. Ersbøll e S. Rating, avvocati,

interveniente,

contro

**Commissione europea**, rappresentata da É. Gippini Fournier e C. Urraca Caviedes, in qualità di agenti,

convenuta,

sostenuta da:

**Regno di Spagna**, rappresentato inizialmente da J. Rodríguez Cárcamo, poi da M. Muñoz Pérez e N. Díaz Abad, successivamente da N. Díaz Abad e S. Centeno Huerta e, infine, da A. Rubio González e M. Sampol Pucurull, abogados del Estado,

\* Lingua processuale: lo spagnolo.

da:

**Hidroeléctrica del Cantábrico, SA**, con sede in Oviedo (Spagna), rappresentata da J. Álvarez de Toledo Saavedra e J. Portomeñe López, avvocati,

da:

**E.ON Generación, SL**, con sede in Santander (Spagna), rappresentata inizialmente da E. Sebastián de Erice Malo de Molina e S. Rodríguez Bajón, successivamente da S. Rodríguez Bajón, avvocati,

da:

**Comunidad Autónoma de Castilla y León**, rappresentata inizialmente da K. Desai, solicitor, S. Ciscal de Ugarte e M. Peristeraki, avvocati, successivamente da S. Ciscal de Ugarte,

e da:

**Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión)**, con sede in Madrid (Spagna), rappresentata inizialmente da K. Desai, solicitor, S. Ciscal de Ugarte e M. Peristeraki, avvocati, successivamente da S. Ciscal de Ugarte e A. Baumann, avvocati,

intervenienti,

avente ad oggetto una domanda di annullamento della decisione C (2010) 4499 della Commissione, del 29 settembre 2010, relativa all'aiuto di Stato N 178/2010, notificato dal Regno di Spagna sotto forma di una compensazione di servizio pubblico associata ad un sistema di chiamata prioritaria a favore delle centrali di produzione di energia elettrica che utilizzano carbone di origine nazionale,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione),

composto da M.E. Martins Ribeiro, presidente, S. Gervasoni (relatore) e L. Madise, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 settembre 2014,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

### Fatti

- 1 Con la decisione C (2010) 4499, del 29 settembre 2010, relativa all'aiuto di Stato N 178/2010, notificato dal Regno di Spagna a favore della produzione di energia elettrica a partire da carbone di origine nazionale (in prosieguo: la «decisione impugnata»), la Commissione europea ha autorizzato, in sostanza, gli aiuti previsti dal 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 (regio decreto n. 134/2010, del 12 febbraio 2010, che stabilisce un regime di restrizioni volto a garantire la fornitura e che modifica il regio decreto n. 2019/1997, del 26 dicembre 1997, che organizza e disciplina il mercato della produzione di energia elettrica, BOE n. 51, del 27 febbraio 2010, pag. 19123), nonché dal progetto di modifiche che ha condotto all'adozione, successivamente

alla decisione impugnata, del 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 (regio decreto n. 1221/2010, del 1° ottobre 2010, recante modifiche al regio decreto n. 134/2010 e che modifica il regio decreto n. 2019/1997, del 26 dicembre 2010, che organizza e disciplina il mercato della produzione di energia elettrica, BOE n. 239, del 2 ottobre 2010, pag. 83983) (in prosieguo: la «misura controversa»).

- 2 Ai sensi della misura controversa, le dieci centrali di produzione di energia elettrica, individuate nell'allegato II del Real Decreto 134/2010, sono obbligate a rifornirsi di carbone cosiddetto «nazionale» (di origine spagnola), il cui prezzo è superiore rispetto a quello di altri combustibili, e a produrre taluni volumi di energia elettrica utilizzando detto carbone (23,35 TWh all'anno).
- 3 Per ovviare alle difficoltà di accesso al mercato giornaliero della vendita di energia elettrica incontrate dalle centrali beneficiarie, considerato il prezzo elevato del carbone che esse sono costrette a utilizzare, la misura controversa ha istituito un «sistema di chiamata prioritaria». Il sistema di chiamata prioritaria si fonda essenzialmente sull'acquisto dell'energia elettrica prodotta da tali centrali in via preferenziale rispetto a quella prodotta dalle centrali che utilizzano carbone importato, olio combustibile e gas naturale e da quelle che operano a ciclo combinato, la quale è ritirata dal mercato giornaliero dell'energia onde garantire la vendita, su tale mercato, dei volumi di energia elettrica prodotti dalle centrali beneficiarie che utilizzano carbone nazionale.
- 4 Ai proprietari delle centrali beneficiarie è concessa una compensazione pari alla differenza tra i costi aggiuntivi di produzione da essi sostenuti e il prezzo di vendita sul mercato giornaliero dell'energia elettrica. L'allegato II del Real Decreto 134/2010 stabilisce il metodo di calcolo di tale compensazione nonché le modalità di determinazione dei volumi di energia elettrica che le centrali beneficiarie devono produrre annualmente. Il finanziamento del sistema avviene attraverso un fondo controllato dallo Stato. Le spese annuali previste ammontano a EUR 400 milioni.
- 5 È previsto che la misura controversa scada al più tardi il 31 dicembre 2014.
- 6 In seguito ai contatti precedenti alla notifica, avviati nel gennaio 2010, il Regno di Spagna, sul fondamento dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, ha formalmente notificato la misura controversa alla Commissione (paragrafi 1, 7 e 11 della decisione impugnata).
- 7 Dopo aver considerato che gli obblighi imposti dalla misura controversa ai proprietari delle centrali beneficiarie corrispondessero alla gestione di un servizio di interesse economico generale (in prosieguo: il «SIEG»), giustificato dalla garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica (paragrafi da 77 a 103 della decisione impugnata), la Commissione ha concluso per l'esistenza di un aiuto di Stato, a causa dell'inosservanza della quarta condizione posta dalla sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Racc., EU:C:2003:415), relativa al metodo di determinazione del livello di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (paragrafi da 104 a 127 della decisione impugnata). Tuttavia, essa ha dichiarato l'aiuto in questione compatibile con il mercato interno, in forza dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, secondo il quale «[l]e imprese incaricate della gestione di [SIEG] (...) sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata» (paragrafi da 128 a 163 della decisione impugnata).
- 8 La Commissione ha quindi deciso, sul fondamento dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 659/1999 del Consiglio, del 22 marzo 1999, recante modalità di applicazione dell'articolo [108 TFUE] (GU L 83, pag. 1), di non sollevare obiezioni riguardo a tale aiuto di Stato.

## Procedimento e conclusioni delle parti

- 9 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 27 gennaio 2011, la Castelnou Energía, SL, ricorrente, ha proposto il presente ricorso.
- 10 Con atti depositati presso la cancelleria del Tribunale il 3 e il 17 marzo, il 13 e il 14 aprile 2011, il Regno di Spagna, la Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, la E.ON Generación, SL, la Comunidad Autónoma de Castilla y León e la Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) hanno chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione nella presente causa. Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 3 maggio 2011, Greenpeace-España ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della ricorrente.
- 11 La ricorrente ha chiesto il trattamento riservato, nei confronti dei suddetti soggetti che hanno presentato istanza di intervento, di taluni elementi contenuti nel ricorso, nella replica e nel corrigendum alla replica, nonché di taluni elementi contenuti nella memoria d'intervento del Regno di Spagna.
- 12 Con ordinanze del presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale del 13 luglio 2011, il Regno di Spagna, la Hidroeléctrica del Cantábrico, la E.ON Generación, la Comunidad Autónoma de Castilla y León e la Carbunión sono stati autorizzati a intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. La decisione sulla fondatezza delle domande di trattamento riservato è stata riservata.
- 13 Il Regno di Spagna e la Hidroeléctrica del Cantábrico hanno chiesto il trattamento riservato, nei confronti degli altri intervenienti, di taluni elementi contenuti nelle rispettive memorie d'intervento.
- 14 Con ordinanza del 6 novembre 2012, il presidente dell'Ottava Sezione del Tribunale ha autorizzato l'intervento di Greenpeace-España a sostegno delle conclusioni della ricorrente. La decisione sulla fondatezza delle domande di trattamento riservato è stata riservata.
- 15 A seguito della modifica delle sezioni del Tribunale, il giudice relatore è stato assegnato alla Seconda Sezione, alla quale, di conseguenza, è stata attribuita la causa in esame.
- 16 Con ordinanza del 9 dicembre 2013, il presidente della Seconda Sezione del Tribunale ha accolto tutte le domande di trattamento riservato ad eccezione di quelle, formulate dalla ricorrente nei confronti del Regno di Spagna, riguardanti taluni passaggi occultati nel ricorso e nella replica, come rettificata. In udienza il rappresentante della ricorrente ha dichiarato spontaneamente di rinunciare alla riservatezza dei dati di cui aveva chiesto la protezione, circostanza registrata nel verbale d'udienza.
- 17 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:
  - dichiarare il ricorso ricevibile;
  - annullare la decisione impugnata;
  - condannare la Commissione e gli intervenienti che la sostengono alle spese.
- 18 Greenpeace-España, interveniente a sostegno della ricorrente, chiede che il Tribunale voglia:
  - annullare la decisione impugnata;
  - condannare la Commissione alle spese, comprese quelle che essa stessa ha sostenuto.

- 19 La Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna, dalla E.ON Generación, dalla Comunidad Autónoma de Castilla y León e dalla Carbunión, chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso in quanto irricevibile e, in subordine, in quanto infondato;
  - condannare la ricorrente alle spese.
- 20 La Hidroeléctrica del Cantábrico chiede che il Tribunale voglia respingere il ricorso.

## In diritto

### 1. Sulla ricevibilità

- 21 Senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 114 del regolamento di procedura del Tribunale, la Commissione, sostenuta dal Regno di Spagna, dalla Hidroeléctrica del Cantábrico, dalla E.ON Generación, dalla Comunidad Autónoma de Castilla y León e dalla Carbunión, fa valere l'irricevibilità del presente ricorso per mancanza di legittimazione ad agire della ricorrente.
- 22 In via preliminare, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, «[q]ualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione».
- 23 Nella fattispecie, la decisione impugnata ha come unico destinatario il Regno di Spagna e riguarda un aiuto individuale ai sensi dell'articolo 1, lettera e), del regolamento n. 659/1999, in quanto viene concesso a dieci centrali individuate nell'allegato II del Real Decreto 134/2010 (v. supra, punto 2). Poiché la decisione impugnata ha quindi una portata individuale, non può trattarsi di un atto regolamentare ai sensi dell'articolo 263, quarto comma, TFUE, riguardante qualsiasi atto di portata generale ad eccezione degli atti legislativi (v., in tal senso, ordinanza del 3 aprile 2014, CFE-CGC France Télécom-Orange/Commissione, T-2/13, EU:T:2014:226, punto 28).
- 24 Ne consegue che, non essendo la ricorrente destinataria della decisione impugnata, il suo ricorso è ricevibile solo a condizione che detta decisione la riguardi direttamente e individualmente.
- 25 Secondo una costante giurisprudenza, i soggetti diversi dai destinatari di una decisione possono sostenere che essa li riguarda individualmente solo se detta decisione li concerne a causa di determinate qualità loro personali o di una situazione di fatto che li caratterizza rispetto a chiunque altro e, quindi, li distingue in modo analogo ai destinatari di una siffatta decisione (sentenze del 15 luglio 1963, Plaumann/Commissione, 25/62, Racc., EU:C:1963:17, 220; del 19 maggio 1993, Cook/Commissione, C-198/91, Racc., EU:C:1993:197, punto 20; del 15 giugno 1993, Matra/Commissione, C-225/91, Racc., EU:C:1993:239, punto 14, e del 13 dicembre 2005, Commissione/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Racc., EU:C:2005:761, punto 33).
- 26 Dato che il presente ricorso verte su una decisione della Commissione in materia di aiuti di Stato, va rilevato che, nell'ambito del procedimento di controllo degli aiuti di Stato, si deve distinguere, da un lato, la fase preliminare di esame degli aiuti, istituita all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, che ha soltanto lo scopo di consentire alla Commissione di formarsi una prima opinione sulla compatibilità parziale o totale dell'aiuto di cui trattasi, e, dall'altro, la fase di esame prevista all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. È solo nell'ambito di quest'ultima fase, la quale è diretta a consentire alla Commissione di disporre di un'informazione completa su tutti i dati del caso, che il Trattato prevede l'obbligo, per la Commissione, di intimare agli interessati di presentare le proprie osservazioni

(sentenza del 10 luglio 2012, Smurfit Kappa Group/Commissione, T-304/08, Racc., EU:T:2012:351, punto 45; v. anche, in tal senso, sentenza dell'11 settembre 2008, Germania e a./Kronofrance, C-75/05 P e C-80/05 P, Racc., EU:C:2008:482, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

- 27 Ne deriva che, qualora, senza promuovere il procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, la Commissione rilevi, con una decisione adottata sulla base dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, la compatibilità di un aiuto con il mercato interno, i beneficiari di tali garanzie procedurali possono ottenerne l'osservanza solamente ove abbiano la possibilità di contestare detta decisione dinanzi al giudice dell'Unione europea. Per tali motivi, quest'ultimo dichiara ricevibile un ricorso diretto all'annullamento di una simile decisione, proposto da un interessato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, qualora l'autore di tale ricorso intenda, con la sua proposizione, far rispettare i diritti procedurali che gli derivano da quest'ultima disposizione (sentenza Smurfit Kappa Group/Commissione, cit. supra al punto 26, EU:T:2012:351, punto 46; v. anche sentenza Germania e a./Kronofrance, cit. supra al punto 26, EU:C:2008:482, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).
- 28 Per contro, se il ricorrente mette in discussione la fondatezza della decisione di valutazione della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, il semplice fatto che egli possa essere considerato interessato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE non può bastare a far ammettere la ricevibilità del ricorso. Egli deve quindi provare di beneficiare di uno status particolare ai sensi della sentenza Plaumann/Commissione, citata supra al punto 25 (EU:C:1963:17).
- 29 Nella fattispecie, la ricorrente è una parte interessata ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, TFUE, in quanto quest'ultima è, come essa stessa sostiene, senza essere contraddetta né dalla Commissione, né dagli intervenienti, né da alcun documento del fascicolo, una concorrente diretta delle centrali beneficiarie della misura controversa. Tuttavia, la ricorrente non si limita, attraverso i motivi dedotti a sostegno del suo ricorso, a mettere in discussione, nelle circostanze del caso di specie, il mancato avvio del procedimento d'indagine formale, ma contesta altresì la fondatezza della decisione di valutazione dell'aiuto. Al riguardo, le parti non concordano sulla questione se la ricorrente benefici di uno status particolare che la distingua rispetto agli altri operatori interessati e se, a tale titolo, essa sia legittimata a contestare la fondatezza della valutazione della compatibilità dell'aiuto in questione con il mercato interno, contenuta nella decisione impugnata, indipendentemente dalla tutela dei suoi diritti procedurali.
- 30 Occorre ricordare al riguardo che, quando il ricorrente contesta la fondatezza di una decisione della Commissione che nega l'avvio del procedimento d'indagine formale, la semplice circostanza che un atto possa influire in una certa misura sui rapporti concorrenziali esistenti nel mercato rilevante e che l'impresa interessata si trovi in un rapporto di concorrenza con il beneficiario di tale atto non è sufficiente. Pertanto, un'impresa non può avvalersi unicamente della sua qualità di concorrente rispetto all'impresa beneficiaria, ma deve provare inoltre di trovarsi in una situazione di fatto che la distingua alla stessa stregua del destinatario (sentenze del 22 novembre 2007, Spagna/Lenzing, C-525/04 P, Racc., EU:C:2007:698, punti 32 e 33, e del 22 dicembre 2008, British Aggregates/Commissione, C-487/06 P, Racc., EU:C:2008:757, punti 47 e 48). Ciò si verificerebbe, in particolare, nel caso in cui la posizione del ricorrente sul mercato fosse sostanzialmente danneggiata dall'aiuto oggetto della decisione in questione, danno sostanziale alla sua posizione concorrenziale che la distingua dagli altri operatori danneggiati da detto aiuto (v. sentenza Germania e a./Kronofrance, cit. supra al punto 26, EU:C:2008:482, punto 40 e giurisprudenza ivi citata; v. anche, in tal senso, sentenza Smurfit Kappa Group/Commissione, cit. supra al punto 26, EU:T:2012:351, punto 57).
- 31 Secondo una giurisprudenza parimenti costante, la prova di un danno sostanziale arrecato alla posizione di un concorrente nel mercato non può essere limitata alla presenza di taluni elementi che indicano un peggioramento delle sue prestazioni commerciali o finanziarie. Infatti, la concessione di un aiuto di Stato può arrecare pregiudizio alla situazione concorrenziale di un operatore, causando, in particolare, un mancato guadagno o un andamento meno favorevole di quello che sarebbe stato registrato in mancanza di siffatto aiuto. Parimenti, la gravità di tale danno può variare in base a

numerosi fattori quali, segnatamente, la struttura del mercato di cui trattasi o la natura dell'aiuto in questione (sentenza Spagna/Lenzing, cit. supra al punto 30, EU:C:2007:698, punto 35, e ordinanza dell'11 gennaio 2012, Phoenix-Reisen e DRV/Commissione, T-58/10, EU:T:2012:3, punto 46). Peraltro, non spetta al giudice dell'Unione, in fase di esame della ricevibilità, pronunciarsi in via definitiva sui rapporti concorrenziali tra un ricorrente e i beneficiari delle misure in questione. In tale contesto, incombe solo al ricorrente indicare opportunamente le ragioni per le quali la decisione impugnata può ledere i suoi interessi legittimi danneggiando in modo sostanziale la sua posizione nel mercato in questione (v. ordinanza Phoenix-Reisen e DRV/Commissione, cit., EU:T:2012:3, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

- 32 Nella fattispecie, la ricorrente ha fornito gli elementi che consentono di dimostrare l'esistenza di un danno sostanziale alla sua posizione concorrenziale, causato dalla misura controversa, che la distingue dagli altri operatori danneggiati dalla suddetta misura o, quantomeno, che essa si trova in una situazione di fatto che la contraddistingue.
- 33 In primo luogo, la ricorrente ha precisato che il danno alla sua posizione concorrenziale, più rilevante rispetto a quello subito dalla maggior parte delle altre centrali a ciclo combinato, trovava spiegazione nella particolare posizione geografica della sua centrale. Essa è infatti situata nella regione di Aragona (Spagna), regione caratterizzata non solo da una situazione di sovraccapacità, ma anche dal fatto che in essa è impiantata la principale centrale beneficiaria della misura controversa (Teruel), incaricata di produrre più di un quarto del volume di energia elettrica da produrre in base a carbone di origine nazionale (v. tabella riprodotta al paragrafo 62 della decisione impugnata).
- 34 La ricorrente ha fornito dati che confermano tale affermazione. Essa ha quindi presentato, nella replica e nelle sue osservazioni sulle memorie degli intervenienti a sostegno della Commissione, le percentuali di energia elettrica prodotta dalle centrali a ciclo combinato, ritirata dal mercato giornaliero nel giugno 2011 a causa dell'attuazione della misura controversa. Al riguardo occorre precisare, innanzi tutto, come ha del resto sottolineato la Commissione a proposito di dati presentati da più intervenienti, che tali dati, successivi alla decisione impugnata e alla proposizione del ricorso, possono essere presi in considerazione al fine di verificare la ricevibilità del presente ricorso. Infatti, sebbene la ricevibilità di un ricorso si valuti alla data della sua proposizione, la particolare condizione di ricevibilità costituita dal danno sostanziale alla posizione concorrenziale, causato da una misura di aiuto non ancora attuata, presuppone un'analisi prospettica, che può essere confermata da dati successivi a tale data (v., in tal senso, sentenze del 21 ottobre 2004, Lenzing/Commissione, T-36/99, Racc., EU:T:2004:312, punto 87, e del 20 settembre 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Commissione, T-375/03, EU:T:2007:293, punto 60). Nella fattispecie, poiché la misura controversa è stata attuata nel febbraio 2011, non si può contestare alla ricorrente di non aver fornito tali dati nel ricorso, proposto il 27 gennaio 2011. Occorre poi rilevare che la Commissione nonché il Regno di Spagna, al quale le percentuali in questione sono state comunicate in seguito al diniego di sottoporle al trattamento riservato, non hanno tentato in alcun modo di dimostrarne l'erroneità, pur avendone la possibilità, in quanto si trattava di percentuali riguardo alle quali la ricorrente aveva precisato che erano state calcolate in base a dati pubblicati dall'operatore di sistema del mercato dell'energia elettrica in Spagna (Red Eléctrica de España, REE).
- 35 Dalle percentuali comunicate dalla ricorrente emerge che l'applicazione della misura controversa non produce gli stessi effetti su tutte le centrali a ciclo combinato e che la centrale della ricorrente fa parte delle tre centrali a ciclo combinato più colpite fra le 39 centrali elencate. Più precisamente, la centrale della ricorrente è doppiamente danneggiata dalla misura controversa rispetto a quanto avviene, in media, per tutte le centrali a ciclo combinato (il 60,8 contro il 27,6%). Peraltro, la centrale più danneggiata dalla misura controversa (Escatrón 3) è situata, come quella della ricorrente, nella regione di Aragona.

- 36 In secondo luogo, la ricorrente ha precisato, senza essere contraddetta su tale punto, che, a differenza delle due centrali a ciclo combinato più danneggiate, appartenenti a gruppi proprietari di altre centrali che beneficiano della misura controversa, il gruppo al quale essa appartiene non possedeva altre centrali e, pertanto, non poteva compensare le perdite determinate dalla misura controversa, che essa stima superiori a EUR 50 milioni, con le entrate derivate da detta misura.
- 37 La ricorrente ha quindi dimostrato l'esistenza di un danno alla sua posizione concorrenziale tale da distinguerla dalle altre centrali non beneficiarie danneggiate dalla misura controversa.
- 38 Nessuno degli argomenti e degli elementi presentati dalla Commissione e dagli intervenienti a sostegno della stessa è in grado di rimettere in discussione tale considerazione.
- 39 In primo luogo, contrariamente a quanto sostengono la Commissione e il Regno di Spagna, e come sarà dichiarato, in particolare, ai punti 95 e 96 infra, il sistema di chiamata prioritaria costituisce parte integrante della misura di aiuto notificata, cosicché gli effetti di tale sistema, come esaminati ai punti da 33 a 36 supra, possono essere sufficienti a dimostrare che la misura controversa oggetto della decisione impugnata riguarda individualmente la ricorrente.
- 40 In secondo luogo, gli argomenti e i dati fatti valere dalla Commissione e dal Regno di Spagna, volti a dimostrare che la produzione delle centrali a ciclo combinato non è stata pregiudicata dalla misura controversa, non sono pertinenti nel caso di specie, in quanto, come sottolinea correttamente la ricorrente, i medesimi riguardano in generale tutte le centrali rientranti in tale categoria e non consentono di escludere l'esistenza di situazioni particolari all'interno della stessa. A maggior ragione, ammesso che, come fanno valere dette parti, la produzione di energia elettrica da parte delle centrali a ciclo combinato sia aumentata dal momento dell'attuazione della misura controversa, tale aumento non farebbe che confermare la particolarità della situazione della ricorrente tra le centrali rientranti nella sua categoria, in quanto quest'ultima ha affermato che, nei mesi successivi all'applicazione della misura controversa, la sua centrale era stata posta per lunghi periodi in una situazione di disattivazione, che portava necessariamente alla riduzione della sua produzione, senza che né la Commissione né gli intervenienti a sostegno della stessa fornissero elementi tali da rimettere in discussione tale affermazione.
- 41 In terzo luogo, non sono pertinenti, al fine di contestare il fatto che la ricorrente sia individualmente interessata nella fattispecie, neppure gli argomenti dedotti dal Regno di Spagna e dalla Hidroeléctrica del Cantábrico, consistenti, in sostanza, nel ritenere che la ricorrente fosse in grado di evitare il peggioramento delle sue prestazioni commerciali o finanziarie installando la sua centrale in un'altra regione o trovando sbocchi in altri mercati. Infatti, secondo la giurisprudenza, il fatto che un'impresa riesca a evitare o a limitare siffatto peggioramento, ad esempio realizzando risparmi o sviluppando la propria attività in altri mercati più redditizi, non può portare a escludere la sua legittimazione ad agire, in quanto siffatte iniziative non rimettono in discussione le ripercussioni sostanziali dell'aiuto sulla sua situazione, anzi sono la conseguenza di tali ripercussioni (v., in tal senso, sentenza Spagna/Lenzing, cit. supra al punto 30, EU:C:2007:698, punto 36). È possibile rilevare in ogni caso che, secondo i dati forniti dal Regno di Spagna e dalla ricorrente, non contestati dalle altre parti, non si può ritenere che quest'ultima abbia evitato o limitato il peggioramento della sua situazione commerciale trovando sbocchi in altri mercati. Infatti, durante i primi sette mesi di applicazione della misura controversa, essa ha potuto vendere sul mercato cosiddetto «delle restrizioni tecniche» soltanto il 15% all'incirca della quantità di energia elettrica ritirata dal mercato a causa della misura controversa limitatamente al mese di giugno 2011.
- 42 In quarto luogo, non è neppure pertinente il fatto, affermato in udienza dalla Hidroeléctrica del Cantábrico e non contestato dalla ricorrente, secondo il quale l'energia elettrica prodotta da quest'ultima non è stata ritirata dal mercato in applicazione della misura controversa nel corso degli anni dal 2012 al 2014. Infatti, da un lato, come ha precisato la ricorrente in udienza, tale mancato ritiro si spiega con la sua decisione di non presentare più offerte di energia elettrica nel mercato

giornaliero e quindi di protrarre la sua situazione di disattivazione, tenuto conto dell'entità del ritiro delle sue offerte nel 2011 e della conseguente difficoltà di assumere impegni contrattuali di approvvigionamento di gas. Tale spiegazione, che non fa che confermare la rilevanza dell'impatto della misura controversa sulla situazione concorrenziale della ricorrente, non è inficiata dall'affermazione di più intervenienti relativa alla mancanza di competitività delle offerte della ricorrente. Invero, un siffatto problema di competitività può giustificare la mancata accettazione di un'offerta, ma non la mancata presentazione di detta offerta, e, del resto, non si esclude che tale presunto problema di competitività sia proprio causato dalla misura controversa, in quanto la ricorrente non ha avuto alcuna difficoltà a collocare le sue offerte sul mercato giornaliero prima dell'entrata in vigore della suddetta misura. D'altro canto e in ogni caso, dato che le parti hanno ammesso in udienza che la misura controversa aveva prodotto i suoi effetti più importanti nel corso del 2011 e che i dati forniti dalla ricorrente al fine di dimostrare il danno sostanziale alla sua posizione concorrenziale durante il predetto anno non sono stati contestati, non si può esigere che essa, ai fini del riconoscimento della ricevibilità del suo ricorso, dimostri altresì, nella fattispecie, il danno sostanziale subito per tutta la durata dell'applicazione della misura controversa.

- 43 Pertanto, la decisione impugnata riguarda individualmente la ricorrente. Tale decisione la riguarda anche direttamente, dato che, nella fattispecie, la possibilità che le autorità spagnole decidano di non concedere gli aiuti autorizzati è puramente teorica e la volontà di dette autorità di agire in tale senso non è in dubbio (v., in tal senso, sentenza del 18 novembre 2009, *Scheucher-Fleisch e a./Commissione*, T-375/04, Racc., EU:T:2009:445, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 Da tutto quanto precede risulta che il presente ricorso deve essere dichiarato interamente ricevibile.

## 2. *Nel merito*

- 45 La ricorrente deduce formalmente otto motivi a sostegno del suo ricorso, che possono essere raggruppati in cinque motivi.

*Sul primo motivo, vertente sulla violazione dei diritti procedurali della ricorrente previsti dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE nonché dei principi generali del rispetto dei diritti della difesa e di buona amministrazione*

- 46 La ricorrente, sostenuta da Greenpeace-España, fa valere che la Commissione ha violato i suoi diritti procedurali a causa del mancato avvio del procedimento d'indagine formale di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE. Secondo la ricorrente, rifiutandosi di avviare il procedimento d'indagine formale, la Commissione avrebbe altresì violato l'obbligo di esame diligente e imparziale della misura controversa e quindi il principio di buona amministrazione, nonché il principio del rispetto dei diritti della difesa, in quanto la ricorrente non sarebbe stata posta in condizione di presentare le sue osservazioni in qualità di parte interessata.
- 47 In via preliminare, occorre ricordare che, nell'ambito del procedimento di controllo degli aiuti di Stato, si devono distinguere, da un lato, la fase preliminare di esame degli aiuti istituita all'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e, dall'altro, la fase formale di esame di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (v. supra, punto 26). Per giurisprudenza costante, il procedimento previsto dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE è indispensabile se la Commissione si trova in gravi difficoltà nel valutare se un aiuto sia compatibile con il mercato interno (v. sentenza del 10 febbraio 2009, *Deutsche Post e DHL International/Commissione*, T-388/03, Racc., EU:T:2009:30, punto 88 e giurisprudenza ivi citata).
- 48 La Commissione può quindi limitarsi alla fase preliminare prevista dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE per adottare una decisione favorevole a una misura statale solo se è in grado di acquisire, al termine di un primo esame, la convinzione che tale misura non costituisce un aiuto ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, o, se essa è qualificata come aiuto, che è compatibile con il Trattato. Se invece

questo primo esame ha convinto la Commissione del contrario, oppure non le ha consentito di superare tutte le difficoltà inerenti alla valutazione della misura considerata, essa è tenuta a chiedere tutti i pareri necessari e ad avviare, a tale scopo, il procedimento di cui all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE (sentenze *British Aggregates/Commissione*, cit. supra al punto 30, EU:C:2008:757, punti 186 e 187, e del 27 settembre 2011, *3F/Commissione*, T-30/03 RENV, Racc., EU:T:2011:534, punto 53).

- 49 Tale obbligo risulta direttamente dall'articolo 108, paragrafo 3, TFUE, quale interpretato dalla giurisprudenza, ed è confermato dalle disposizioni dell'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento n. 659/1999, qualora la Commissione rilevi, dopo un esame preliminare, che la misura notificata fa sorgere dubbi circa la sua compatibilità con il mercato interno (v. sentenza *Smurfit Kappa Group/Commissione*, cit. supra al punto 26, EU:T:2012:351, punto 62 e giurisprudenza ivi citata).
- 50 Pertanto, spetta alla Commissione stabilire, alla luce delle specifiche circostanze di fatto e di diritto della causa, se le difficoltà incontrate nella valutazione della compatibilità dell'aiuto necessitino l'avvio del procedimento d'indagine formale. Tale valutazione deve rispettare tre criteri (v. sentenza *Deutsche Post e DHL International/Commissione*, cit. supra al punto 47, EU:T:2009:30, punto 89 e giurisprudenza ivi citata).
- 51 In primo luogo, l'articolo 108 TFUE limita il potere della Commissione di pronunciarsi sulla compatibilità di un aiuto con il mercato interno al termine del procedimento di esame preliminare alle sole misure che non sollevino difficoltà gravi, di modo che questo criterio riveste carattere esclusivo. Così, la Commissione non può rifiutarsi di avviare il procedimento d'indagine formale facendo valere altre circostanze, quali l'interesse di terzi, considerazioni di economia procedurale o qualsiasi altro motivo di opportunità amministrativa o politica (v. sentenza *Deutsche Post e DHL International/Commissione*, cit. supra al punto 47, EU:T:2009:30, punto 90 e giurisprudenza ivi citata).
- 52 In secondo luogo, la Commissione, quando è confrontata a gravi difficoltà, è tenuta ad avviare il procedimento formale e non dispone, al riguardo, di alcun potere discrezionale (sentenza *Deutsche Post e DHL International/Commissione*, cit. supra al punto 47, EU:T:2009:30, punto 91).
- 53 In terzo luogo, la nozione di gravi difficoltà riveste natura oggettiva. L'esistenza di tali difficoltà deve essere ricercata tanto nelle circostanze d'adozione dell'atto impugnato quanto nel suo contenuto, in termini oggettivi, correlando la motivazione della decisione con gli elementi di cui la Commissione poteva disporre al momento della sua pronuncia sulla compatibilità dell'aiuto controverso con il mercato interno. Ne deriva che, contrariamente a quanto sostiene la E.ON Generación, il controllo di legittimità effettuato dal Tribunale sull'esistenza di gravi difficoltà, per natura, non può limitarsi alla ricerca dell'errore manifesto di valutazione (v., in tal senso, sentenza *Deutsche Post e DHL International/Commissione*, cit. supra al punto 47, EU:T:2009:30, punto 92 e giurisprudenza ivi citata).
- 54 Al riguardo, occorre rilevare che il ricorrente sostiene l'onere della prova dell'esistenza di gravi difficoltà, prova che essa può fornire in base ad un insieme di indizi concordanti, relativi, da un lato, alle circostanze e alla durata della fase preliminare di esame e, dall'altro, al contenuto della decisione impugnata (sentenze del 15 marzo 2001, *Prayon-Rupel/Commissione*, T-73/98, Racc., EU:T:2001:94, punto 49, e del 16 settembre 2013, *Colt Télécommunications France/Commissione*, T-79/10, EU:T:2013:463, punto 37).
- 55 Nella fattispecie, secondo la ricorrente, l'esistenza di gravi difficoltà, che rendono necessario l'avvio del procedimento d'indagine formale, emergerebbe da indizi relativi, da un lato, al procedimento di esame preliminare e, dall'altro, al contenuto della decisione impugnata.

## Indizi relativi al procedimento di esame preliminare

56 Secondo la ricorrente, quattro circostanze, caratterizzanti il procedimento di esame preliminare che ha dato luogo all'adozione della decisione impugnata, dimostrerebbero l'esistenza di gravi difficoltà incontrate dalla Commissione nella valutazione della misura controversa.

– Sul primo indizio, attinente alla durata del procedimento di esame preliminare

57 La ricorrente fa valere che, nella fattispecie, la durata eccessiva del procedimento di esame preliminare è indicativa dell'esistenza di gravi difficoltà. Infatti, la decisione impugnata sarebbe stata adottata dopo quasi quattro mesi e mezzo dalla notifica della misura controversa, mentre il termine previsto dal regolamento n. 659/1999 è di due mesi. Tale durata si spiegherebbe con la sussistenza, in seno alla stessa Commissione, di dubbi sulla compatibilità della misura controversa con il mercato interno. La ricorrente aggiunge, nella replica, che, tenendo conto della data di prenotifica della misura controversa, il 18 dicembre 2009, il procedimento di esame preliminare sarebbe durato addirittura più di nove mesi.

58 Secondo una costante giurisprudenza, la durata dell'esame preliminare può costituire, unitamente ad altri elementi, un indizio delle gravi difficoltà incontrate dalla Commissione, qualora tale durata sia di gran lunga superiore al tempo normalmente necessario per un siffatto esame (sentenze del 10 maggio 2000, SIC/Commissione, T-46/97, Racc., EU:T:2000:123, punto 102, nonché del 10 luglio 2012, TF1 e a./Commissione, T-520/09, EU:T:2012:352, punto 54).

59 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 659/1999, l'esame preliminare ha inizio dalla ricezione della notifica della misura considerata. L'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 659/1999 prevede che le decisioni che pongono fine all'esame preliminare vengano adottate entro due mesi. Secondo tale disposizione, detto termine inizia a decorrere dal giorno successivo a quello di ricezione di una notifica completa.

60 Occorre precisare che, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento n. 659/1999, una notifica è completa solo se consente alla Commissione di adottare una decisione conformemente al procedimento di esame preliminare e al procedimento d'indagine formale. Inoltre, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 5, del medesimo regolamento, «[l]a notifica è ritenuta completa se entro 2 mesi dalla sua ricezione, o dalla ricezione di ogni informazione supplementare richiesta, la Commissione non richiede ulteriori informazioni».

61 Dal combinato disposto di tali norme risulta che una notifica può essere considerata completa solo al momento della ricezione, da parte della Commissione, di tutte le informazioni che le consentano di formarsi una prima opinione sulla natura e sugli effetti della misura considerata. Si ritiene che tali informazioni siano contenute nella notifica se la Commissione non presenta alcuna richiesta di informazioni supplementari nei due mesi successivi alla sua ricezione. Per contro, se la Commissione presenta richieste di informazioni supplementari, la notifica deve essere considerata completa alla data di ricezione delle ultime informazioni richieste, cosicché il termine di due mesi di cui all'articolo 4, paragrafo 5, del regolamento n. 659/1999 inizia a decorrere solo da tale data (sentenza TF1 e a./Commissione, cit. supra al punto 58, EU:T:2012:352, punti 61 e 62).

62 Nella fattispecie, il Regno di Spagna ha notificato la misura controversa alla Commissione il 12 maggio 2010 (punto 1 della decisione impugnata). Tale notifica è stata completata il 14 e il 15 giugno 2010 (paragrafo 2 della decisione impugnata).

63 Dato che tale notifica non è stata considerata completa dalla Commissione, quest'ultima, con lettera del 13 agosto 2010, ha chiesto informazioni integrative al Regno di Spagna (paragrafo 3 della decisione impugnata).

- 64 Le autorità spagnole hanno risposto a tale domanda con lettera del 31 agosto 2010 (paragrafo 3 della decisione impugnata).
- 65 Il 3 e il 17 settembre 2010 le autorità spagnole, come da esse precisato in udienza, hanno trasmesso spontaneamente alla Commissione informazioni supplementari (paragrafi 4 e 5 della decisione impugnata).
- 66 Pertanto, è solo a decorrere dalla ricezione delle ultime informazioni integrative, inviate dalle autorità spagnole in risposta a una richiesta della Commissione (v. supra, punto 60), ossia il 31 agosto 2010, data della loro ultima risposta alla richiesta di informazioni del 13 agosto 2010, che si deve calcolare la durata del procedimento di esame preliminare, e non, come sostiene la ricorrente, a decorrere dalla notifica iniziale del 12 maggio 2010, se non addirittura dal 18 dicembre 2009. Di conseguenza, non rientrano nel calcolo della durata del procedimento di esame preliminare né i termini precedenti alla notifica iniziale né quelli intervenuti tra tale notifica e l'ultima risposta delle autorità spagnole.
- 67 Pertanto, si deve ritenere che, contrariamente a quanto fa valere la ricorrente, la decisione impugnata, datata 29 settembre 2010, sia stata adottata nel termine di due mesi prescritto dal regolamento n. 659/1999, che ha iniziato a decorrere il giorno seguente al 31 agosto 2010, e non nel termine di quattro mesi e mezzo, o addirittura di più di nove mesi, asserito dalla ricorrente.
- 68 Di conseguenza, la ricorrente non può validamente sostenere che la durata del procedimento di esame preliminare costituisce un indizio dell'esistenza di gravi difficoltà.
- Sul secondo indizio, attinente agli scambi tra la Commissione e le autorità spagnole
- 69 La ricorrente sostiene che il fatto che la Commissione abbia ricevuto cinque lettere dalle autorità spagnole, contenenti informazioni integrative, evidenzia la complessità del fascicolo. Essa precisa che, se la Commissione non avesse espresso dubbi, il Regno di Spagna non avrebbe ritenuto necessario fornirle così tante informazioni.
- 70 Al riguardo, occorre richiamare la giurisprudenza costante secondo la quale il solo fatto che si siano svolte discussioni tra la Commissione e lo Stato membro notificante durante la fase preliminare di esame e che, in tale contesto, la Commissione abbia potuto chiedere informazioni integrative sulle misure sottoposte al suo controllo non può essere considerato, di per sé, un indizio del fatto che tale istituzione dovesse affrontare gravi difficoltà di valutazione. Tuttavia, non si può escludere che il contenuto delle discussioni avviate tra la Commissione e lo Stato membro notificante durante tale fase del procedimento possa, in talune circostanze, indicare l'esistenza di siffatte difficoltà (v. sentenza TF1 e a./Commissione, cit. supra al punto 58, EU:T:2012:352, punti 76 e 77 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 71 Nella fattispecie, il 13 agosto 2010, la Commissione ha inviato una richiesta di informazioni al Regno di Spagna e quest'ultimo ha inviato alla Commissione non solo una risposta a tale domanda, ma anche varie informazioni supplementari, ossia, in totale, cinque lettere oltre alla notifica iniziale.
- 72 Tuttavia, la Commissione ha precisato di aver chiesto unicamente, come ha confermato il Regno di Spagna in udienza, una serie di precisazioni tecniche, vertenti in particolare sul calcolo della compensazione, nonché informazioni supplementari relative ai rischi incombenti sulla sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica. Il suo ambito di indagine è rimasto quindi limitato alla stretta valutazione della misura controversa notificata con riferimento a talune condizioni poste dall'articolo 106, paragrafo 2, TFUE. Tale richiesta di informazioni non può essere quindi considerata, in quanto tale, indicativa dell'esistenza di gravi difficoltà. Peraltro, la giurisprudenza non considera indicativa di gravi difficoltà neppure la circostanza che i quesiti posti nelle richieste di informazioni e le risposte date a tali quesiti lascino intravedere, in particolare per il fatto di essere numerose,

l'esistenza di dubbi da parte della Commissione riguardo alla misura notificata alla luce delle disposizioni relative agli aiuti di Stato, qualora sia stato possibile dissipare tali dubbi in seguito alle risposte delle autorità nazionali alle suddette domande (v. sentenza *Colt Télécommunications France/Commissione*, cit. supra al punto 54, EU:T:2013:463, punti 63 e 65 nonché giurisprudenza ivi citata). Orbene, nella fattispecie, il fatto che la Commissione non abbia sentito l'esigenza di inviare una seconda richiesta di informazioni in seguito alle risposte fornite relativamente alla prima richiesta dimostra che, anche supponendo che essa abbia espresso dubbi riguardo alla misura controversa, questi ultimi sono stati dissipati.

73 In tali circostanze, gli scambi tra la Commissione e le autorità spagnole non possono essere considerati indicativi dell'esistenza di gravi difficoltà poste dall'esame della misura controversa.

– Sul terzo indizio, attinente alla modifica della misura controversa

74 Nella replica la ricorrente sostiene, fondandosi sulla giurisprudenza, che il fatto, confermato dal Regno di Spagna, che la Commissione abbia chiesto alle autorità spagnole di modificare la misura controversa è indicativo dell'esistenza di forti dubbi riguardo alla sua compatibilità con il mercato interno.

75 Occorre rilevare, al riguardo, che ritenere, al pari della ricorrente, che la modifica della misura controversa, ammesso che questa sia avvenuta su richiesta della Commissione nel corso del procedimento preliminare, sia indicativa di gravi difficoltà equivale a ignorare la finalità dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e del procedimento preliminare in esso previsto. Infatti, conformemente alla finalità dell'articolo 108, paragrafo 3, TFUE e all'obbligo di buona amministrazione cui è tenuta, la Commissione può avviare un dialogo con lo Stato membro notificante al fine di superare, nel corso del procedimento preliminare, se del caso mediante la modifica del dispositivo di aiuto previsto, difficoltà eventualmente incontrate per pronunciarsi sulla misura notificata, senza che sia necessario avviare il procedimento d'indagine formale (v., in tal senso, sentenza del 16 settembre 2013, *Iliad e a./Commissione*, T-325/10, in fase di impugnazione, EU:T:2013:472, punti 75 e 78 nonché giurisprudenza ivi citata).

76 Inoltre, sebbene la modifica in questione sia avvenuta nel corso della fase precedente alla notifica della misura controversa, come afferma la Commissione, neanche essa può costituire un indizio dell'esistenza di gravi difficoltà, in quanto l'esistenza di siffatte difficoltà si valuta confrontando la misura nazionale, come è stata notificata, con le norme relative agli aiuti di Stato. Occorre aggiungere che gli scambi precedenti alla notifica tra la Commissione e lo Stato notificante mirano anch'essi a porre rimedio agli aspetti di una misura nazionale prevista che possono porre problemi sotto il profilo delle norme relative agli aiuti di Stato. Pertanto, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, o il problema in questione persiste dopo la notifica, nel qual caso la Commissione avvia il procedimento d'indagine formale, consentendo ai terzi interessati di esercitare il diritto di presentare osservazioni, o detto problema viene corretto e i terzi interessati non hanno alcun diritto in tal senso.

77 Tali considerazioni non sono rimesse in discussione dalla sentenza del 20 marzo 1984, *Germania/Commissione* (84/82, Racc., EU:C:1984:117), citata dalla ricorrente, in quanto, nella causa che ha dato luogo a tale sentenza, la Commissione aveva ritenuto che, nonostante le modifiche sostanziali apportate alla normativa nazionale in questione, tutte le difficoltà sorte non fossero state risolte, il che, insieme ad altre circostanze, aveva indotto la Corte ad annullare la decisione della Commissione di non avviare il procedimento d'indagine formale (punti 16 e 19 della sentenza). Pertanto, non sono le modifiche della misura nazionale ad essere state considerate come indizio dell'esistenza di gravi difficoltà, bensì l'insufficienza di tali modifiche, che non ha consentito di far venir meno tutte le preoccupazioni della Commissione riguardo a detta misura. Orbene, nella fattispecie, la ricorrente non afferma assolutamente che la modifica asseritamente apportata alla misura controversa sia stata insufficiente.

78 Ne deriva che la modifica della misura controversa non può essere considerata indicativa di gravi difficoltà poste dall'esame di detta misura.

– Sul quarto indizio, attinente alle obiezioni delle autorità e degli operatori spagnoli

79 Secondo la ricorrente, la complessità del fascicolo sarebbe illustrata anche dalle osservazioni trasmesse alla Commissione da vari operatori del mercato, tra le quali le sue osservazioni, nonché dalle relazioni della Comisión Nacional de la Competencia (CNC, commissione nazionale spagnola della concorrenza) e della Comisión Nacional de Energía (CNE, commissione nazionale spagnola dell'energia). Tali osservazioni e relazioni avrebbero evidenziato la violazione, da parte della misura controversa, di talune disposizioni del Trattato e del diritto derivato e avrebbero quindi dovuto indurre la Commissione ad avviare il procedimento d'indagine formale. Nella replica, la ricorrente precisa che, sebbene la CNC e la CNE non fossero competenti a pronunciarsi sull'esistenza di un aiuto e sulla sua compatibilità con il mercato interno, le loro relazioni, sottolineando l'indissociabilità dei tre elementi costitutivi della misura controversa e la sua evidente sproporzionalità, sarebbero tuttavia indicative delle gravi difficoltà sollevate dall'esame di detta misura.

80 Greenpeace-España sottolinea che vari soggetti terzi avrebbero espresso timori circa gli effetti negativi che l'applicazione della misura controversa avrebbe avuto per l'ambiente.

81 Occorre ricordare che la nozione di gravi difficoltà ha natura oggettiva e che l'esistenza di siffatte difficoltà deve essere verificata in modo obiettivo, in particolare nelle circostanze che hanno portato all'adozione dell'atto impugnato (v. supra, punto 53).

82 Ne deriva che non possono essere presi in considerazione, per provare l'esistenza di gravi difficoltà, il numero e la portata delle obiezioni espresse riguardo alla misura controversa. Infatti, tale presa in considerazione delle obiezioni espresse riguardo alla misura controversa equivarrebbe a far dipendere l'avvio del procedimento d'indagine formale dall'opposizione causata da un progetto nazionale e non dalle gravi difficoltà effettivamente incontrate dalla Commissione nell'esaminare tale progetto. Inoltre, essa porterebbe, come osserva il Regno di Spagna, a una situazione in cui coloro che si oppongono a un progetto possono agevolmente ritardarne l'esame da parte della Commissione obbligandola, con il loro intervento, ad avviare il procedimento d'indagine formale (sentenza *Colt Télécommunications France/Commissione*, cit. supra al punto 54, EU:T:2013:463, punti 73 e 74).

83 Per contro, non è escluso che il tenore delle obiezioni formulate dagli operatori e dalle autorità in questione possa indicare l'esistenza di gravi difficoltà poste dall'esame della misura controversa (sentenza *Colt Télécommunications France/Commissione*, cit. supra al punto 54, EU:T:2013:463, punto 75). Orbene, dato che le suddette obiezioni coincidono con le considerazioni formulate dalla ricorrente e da Greenpeace-España, riguardanti i presunti indizi dell'esistenza di gravi difficoltà fondati sul contenuto della decisione impugnata, occorre esaminarle in tale contesto (v. infra, punti 86 e seguenti).

84 Pertanto, si deve concludere che le obiezioni degli operatori pubblici e privati in questione, per quanto numerose e anche supponendo che siano concordanti, non sono idonee, come tali, a rivelare l'esistenza di gravi difficoltà.

85 Alla luce delle suesposte considerazioni, si deve concludere che gli indizi asseriti, relativi allo svolgimento del procedimento di esame preliminare, considerati individualmente o come costituenti una serie di indizi, non consentono di dimostrare l'esistenza di gravi difficoltà che avrebbero reso necessario l'avvio del procedimento d'indagine formale.

## Indizi relativi al contenuto della decisione impugnata

86 La ricorrente e Greenpeace-España fanno valere, in sostanza, che il contenuto della decisione impugnata lascia emergere quattro indizi del fatto che l'esame della misura controversa presentasse gravi difficoltà.

– Sul primo indizio, attinente all'analisi incompleta della misura controversa

87 La ricorrente fa valere l'incompletezza dell'esame della misura controversa svolto dalla Commissione. Essa afferma in particolare, rinviando agli argomenti dalla stessa dedotti nell'ambito del secondo motivo, che la Commissione non avrebbe esaminato i tre elementi, pur indissociabilmente connessi, che costituiscono la misura controversa, ossia la compensazione finanziaria versata ai produttori di energia elettrica, il sistema di chiamata prioritaria e l'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale, evitando così di pronunciarsi su vari argomenti dedotti dalle parti interessate. La ricorrente aggiunge, nella replica, che il presidente del Tribunale avrebbe esso stesso affermato, nell'ordinanza del 17 febbraio 2011, Gas Natural Fenosa SDG/Commissione (T-484/10 R, EU:T:2011:53, punto 68), che la Commissione aveva proceduto a un esame preliminare incompleto, esaminando unicamente la compatibilità della compensazione finanziaria.

88 Occorre ricordare, in via preliminare, che da una costante giurisprudenza emerge che l'insufficienza o l'incompletezza dell'esame svolto dalla Commissione in sede di esame preliminare costituisce un indizio dell'esistenza di gravi difficoltà (v. sentenza Smurfit Kappa Group/Commissione, cit. supra al punto 26, EU:T:2012:351, punto 81 e giurisprudenza ivi citata).

89 Nella fattispecie, è proprio sul fondamento di questo primo indizio dell'esistenza di gravi difficoltà, attinente all'esame incompleto della misura controversa, che il giudice dei provvedimenti d'urgenza ha considerato l'esistenza del fumus boni iuris della domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata nell'ordinanza Gas Natural Fenosa SDG/Commissione, citata supra al punto 87 (EU:T:2011:53, punti da 62 a 70), nonché nelle ordinanze del 17 febbraio 2011, Iberdrola/Commissione (T-486/10 R, EU:T:2011:54, punti da 56 a 64), Endesa e Endesa Generación/Commissione (T-490/10 R, EU:T:2011:55, punti da 55 a 63) nonché Comunidad Autónoma de Galicia/Commissione (T-520/10 R, EU:T:2011:56, punti da 50 a 58).

90 Da tali ordinanze del giudice dei provvedimenti d'urgenza, che, per natura, non assumono l'autorità di cosa giudicata [ordinanza del 14 febbraio 2002, Commissione/Artegodan, C-440/01 P(R), Racc., EU:C:2002:95, punto 66], non si può tuttavia dedurre che il primo motivo vertente sulla violazione dei diritti procedurali della ricorrente debba essere dichiarato, nella fattispecie, fondato in quanto la Commissione non avrebbe esaminato tutti gli elementi costitutivi dell'aiuto in questione nel corso del procedimento preliminare.

91 Infatti, dalla decisione impugnata, come del resto dalle citate ordinanze pronunciate in sede di procedimento sommario, emerge che la misura di aiuto notificata dalle autorità spagnole è costituita, come riconosciuto concordemente dalle parti, da tre elementi, ossia la compensazione finanziaria, il sistema di chiamata prioritaria e l'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale (completata dall'obbligo di produzione di energia elettrica utilizzando detto carbone).

92 Più precisamente, come emerge dalla descrizione della misura controversa effettuata nella decisione impugnata (punto 2), quest'ultima è volta a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna, obbligando le centrali produttrici di energia elettrica beneficiarie ad acquistare carbone di origine nazionale da miniere di carbone spagnole e a produrre determinati volumi di energia elettrica utilizzando tale carbone. Per garantire che le centrali beneficiarie possano vendere nel mercato dell'energia elettrica i volumi di energia elettrica prodotti utilizzando carbone di origine nazionale e garantire quindi la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna, la

misura controversa ha istituito il sistema di chiamata prioritaria che dà loro un accesso privilegiato al suddetto mercato, fermo restando che i proprietari delle centrali interessate otterranno una compensazione pari alla differenza tra i costi supplementari di produzione dagli stessi sostenuti e il prezzo di vendita nel mercato dell'energia elettrica (v. anche supra, punti da 2 a 4).

- 93 Ne consegue, in primo luogo, che la compensazione finanziaria prevista dalla misura controversa era finalizzata alla copertura delle spese derivanti dagli obblighi di servizio pubblico volti a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna, i quali consistono nell'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale e nell'obbligo di produzione di energia elettrica utilizzando tale carbone.
- 94 Pertanto, l'analisi dell'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale, che la Commissione era tenuta a effettuare, consisteva nel verificare se siffatto obbligo potesse essere effettivamente qualificato come obbligo di servizio pubblico in grado di dar luogo a una compensazione. Orbene, la Commissione ha svolto siffatta analisi, in fase di valutazione dell'esistenza di un SIEG ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE (v. punto 3.1 della decisione impugnata).
- 95 In secondo luogo, dalla descrizione della misura controversa, quale richiamata supra al punto 92, deriva che il sistema di chiamata prioritaria costituisce un «mezzo tecnico volto a conseguire l'obiettivo perseguito», «diretto (...) a garantire l'effettività del SIEG». Secondo le autorità spagnole, senza tale sistema, che consente all'energia elettrica prodotta utilizzando carbone di origine nazionale di raggiungere il mercato dell'energia elettrica, tale fonte nazionale di energia rischierebbe di scomparire e non potrebbe limitare la dipendenza della Spagna rispetto a fonti energetiche straniere. Il sistema di chiamata prioritaria costituirebbe così il collegamento indispensabile tra gli obblighi di servizio pubblico e il fine di interesse economico generale perseguito.
- 96 Pertanto, spettava alla Commissione esaminare il sistema di chiamata prioritaria come mezzo che consente di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna e, di conseguenza, per la verifica dell'esistenza di un vero e proprio SIEG. La Commissione ha quindi, giustamente, analizzato il sistema di chiamata prioritaria nell'ambito della sua verifica relativa all'esistenza di un SIEG (v. punto 3.1 della decisione impugnata). Essa ha ritenuto, al riguardo, che il sistema di chiamata prioritaria fosse conforme all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 96/92/CE (GU L 176, pag. 37), secondo il quale, «[p]er motivi di sicurezza degli approvvigionamenti, uno Stato membro può ordinare di dare la priorità al dispacciamento di impianti di generazione alimentati con fonti nazionali di energia combustibile primaria».
- 97 La Commissione è andata anche al di là di tale esame del sistema di chiamata prioritaria alla luce delle norme relative agli aiuti di Stato, verificando la sua compatibilità con disposizioni diverse dall'articolo 106, paragrafo 2, TFUE e dall'articolo 107 TFUE, come quelle relative alla libera circolazione delle merci (paragrafi da 151 a 154 della decisione impugnata) o al diritto di proprietà sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (paragrafo 159 della decisione impugnata).
- 98 Peraltro, la Commissione, nell'ambito della sua analisi sull'esistenza di un aiuto di Stato (in particolare ai paragrafi 113, 121 e 127 della decisione impugnata), ha preso in considerazione gli effetti combinati della compensazione finanziaria, del sistema di chiamata prioritaria e dell'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale, tenendo conto, in tal modo, dello stretto collegamento, asserito dalla ricorrente, fra questi tre elementi costitutivi della misura controversa. Essa ha così dedotto da tale analisi combinata che i beneficiari della misura controversa erano non solo le centrali elettriche, ma anche i produttori di carbone di origine nazionale.

99 Per contro, tenuto conto delle considerazioni formulate supra ai punti da 93 a 96, non spettava alla Commissione operare un'analisi distinta del sistema di chiamata prioritaria e dell'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale per stabilire se i medesimi costituissero, considerati separatamente, aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno.

100 Da tutte le suesposte considerazioni risulta che non si può contestare alla Commissione un esame incompleto della misura controversa e non si può quindi dedurre dalle stesse l'esistenza di gravi difficoltà, determinate dall'esame della suddetta misura, che avrebbero dovuto condurre all'avvio del procedimento d'indagine formale.

– Sul secondo indizio, attinente all'esame insufficiente del SIEG istituito nella fattispecie

101 Nella replica la ricorrente sostiene, rinviando agli argomenti dalla stessa esposti nell'ambito del terzo motivo, che, non avviando il procedimento d'indagine formale, la Commissione non è stata in grado di rendersi conto che la misura controversa, impedendo alle centrali a ciclo combinato di reagire rapidamente a un aumento inatteso della domanda di energia elettrica, avrebbe compromesso la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna e, di conseguenza, il SIEG che costituiva il fondamento della compatibilità della suddetta misura.

102 A sostegno di tale affermazione, la ricorrente fa valere, in sostanza, i periodi prolungati di disattivazione cui sono state sottoposte le centrali a ciclo combinato nonché la situazione di incertezza nella quale si trovano tali centrali dall'attuazione della misura controversa, i quali impedirebbero loro di soddisfare, in modo flessibile e rapido, alla domanda di energia elettrica.

103 Orbene, dato che tali elementi sono successivi alla decisione impugnata, la Commissione non doveva prenderli in considerazione nella sua analisi (v., in tal senso, sentenze del 15 aprile 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Racc., EU:C:2008:224, punti 54 e 55, e del 28 marzo 2012, Ryanair/Commissione, T-123/09, Racc., EU:T:2012:164, punto 103) e non può esserle pertanto contestata l'insufficienza del suo esame al riguardo in fase di procedimento preliminare.

104 Sebbene la ricorrente faccia anche valere, a sostegno della presunta insufficienza dell'esame del SIEG, istituito nella fattispecie, la mancata considerazione, da parte della Commissione, delle relazioni della CNE e della CNC che avrebbero evidenziato la sproporzionalità della misura controversa rispetto all'obiettivo perseguito dal SIEG (v. supra, punto 79), occorre constatare che tale affermazione è contraddetta dalla stessa formulazione della decisione impugnata. Infatti, dalla decisione impugnata emerge, da un lato, che la Commissione vi ha esposto, in sostanza, il contenuto di tali relazioni (paragrafo 73 della decisione impugnata), al pari di tutti i dati e di tutte le affermazioni presentati dai terzi (punto 2.8 della decisione impugnata), e, dall'altro, che essa ha dichiarato di procedere a una verifica della mancanza di errore manifesto di valutazione nell'istituzione del SIEG in questione, contrariamente alla sua prassi abituale in materia di obblighi di servizio volti a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica, a causa delle obiezioni presentate nella fattispecie dai terzi (paragrafo 90 della decisione impugnata). Se ne può quindi dedurre che la Commissione ha preso in considerazione, anche se non le ha approvate, le obiezioni presentate dai terzi, tra cui quelle contenute nelle relazioni della CNC e della CNE. Non si può quindi contestare alla Commissione neppure l'insufficienza del suo esame al riguardo in fase di procedimento preliminare.

– Sul terzo indizio, attinente all'incompatibilità della misura controversa con varie disposizioni del Trattato e del diritto derivato

105 La ricorrente deduce dalla presunta incompatibilità della misura controversa con varie disposizioni del Trattato e del diritto derivato, altresì invocate nell'ambito del quarto e del quinto motivo, che la Commissione non poteva astenersi, a maggior ragione, dall'avviare il procedimento di indagine formale.

- 106 Secondo la giurisprudenza, quando il ricorrente fa valere la violazione dei suoi diritti procedurali, derivante dal fatto che la Commissione non ha avviato il procedimento d'indagine formale, esso può invocare qualsiasi motivo idoneo a dimostrare che la valutazione delle informazioni e degli elementi di cui disponeva la Commissione, all'atto della fase preliminare di esame della misura notificata, avrebbe dovuto suscitare dubbi riguardo alla qualificazione della misura notificata come aiuto di Stato e alla sua compatibilità con il mercato interno. L'utilizzo di siffatti argomenti non può tuttavia portare a trasformare l'oggetto del ricorso né a modificarne i presupposti di ricevibilità. Al contrario, l'esistenza di dubbi su tale qualificazione o su tale compatibilità è proprio la prova che dev'essere fornita per dimostrare che la Commissione era tenuta ad avviare il procedimento d'indagine formale (v., in tal senso, sentenza *Smurfit Kappa Group/Commissione*, cit. supra al punto 26, EU:T:2012:351, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).
- 107 Spetta quindi al ricorrente individuare gli indizi relativi al contenuto della decisione impugnata che possano dimostrare l'esistenza di gravi difficoltà (v. supra, punto 54). Occorre aggiungere che, quando il ricorrente procede, come nella fattispecie, mediante rinvio agli argomenti dedotti a sostegno di altri motivi, che contestano la fondatezza della decisione impugnata, esso deve individuare con precisione quali argomenti, tra quelli dedotti a quest'ultimo titolo, siano a suo avviso idonei a dimostrare l'esistenza di siffatte difficoltà (v., in tal senso, sentenza *Iliad e a./Commissione*, cit. supra al punto 75, EU:T:2013:472, punti 83 e 84).
- 108 Nella fattispecie, dato che la ricorrente si limita a far valere che «alla luce di quanto è stato esposto [nell'ambito degli argomenti relativi al quarto e al quinto motivo] e considerando l'incompatibilità della misura controversa non solo con le disposizioni del Trattato che garantiscono la libertà di stabilimento e la libera circolazione delle merci, ma anche con vari atti di diritto derivato, la Commissione non poteva (...) astenersi dall'avviare il procedimento d'indagine formale», si deve ritenere che tale rinvio vago e non suffragato non consenta al Tribunale di individuare gli elementi specifici dedotti a sostegno del quarto e del quinto motivo, che proverebbero, secondo la ricorrente, l'esistenza di gravi difficoltà. Pertanto, occorre esaminare gli argomenti relativi all'incompatibilità della misura controversa con varie disposizioni del Trattato e del diritto derivato unicamente nell'ambito della valutazione del quarto e del quinto motivo dedotti dalla ricorrente.
- Sul quarto indizio, attinente all'esame insufficiente e incompleto della misura controversa alla luce delle disposizioni in materia ambientale
- 109 *Greenpeace-España* fa valere che l'indagine svolta nell'ambito del procedimento preliminare è stata, da un lato, insufficiente, in quanto la Commissione non disponeva delle informazioni necessarie per pronunciarsi sull'impatto ambientale della misura controversa e, dall'altro, incompleta, in quanto la Commissione non ha esaminato se tale misura violasse disposizioni del Trattato e del diritto derivato diverse da quelle relative agli aiuti di Stato, nella fattispecie le disposizioni in materia ambientale, e in quanto la sua analisi sulla compatibilità di detta misura con la direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275, pag. 32), come modificata, sarebbe stata parziale. *Greenpeace-España* fa valere, in sostanza, gli stessi argomenti dedotti a sostegno della sua affermazione relativa alla violazione, da parte della Commissione, dell'obbligo di motivazione.
- 110 Nelle sue osservazioni sulla memoria d'intervento di *Greenpeace-España*, la Commissione fa valere che gli argomenti di tale interveniente sono irricevibili, in quanto svierebbero la discussione tra le parti principali per orientarla verso questioni di diritto totalmente distinte.
- 111 Occorre ricordare che, in forza di una costante giurisprudenza, sebbene l'articolo 40, quarto comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e l'articolo 116, paragrafo 3, del regolamento di procedura non ostino a che l'interveniente presenti argomenti diversi da quelli della parte sostenuta,

ciò è ammesso, tuttavia, a condizione che essi non modifichino il contesto della controversia e che l'intervento miri comunque a sostenere le conclusioni presentate da quest'ultima (sentenze dell'8 giugno 1995, Siemens/Commissione, T-459/93, Racc., EU:T:1995:100, punti da 21 a 23, nonché del 9 settembre 2009, Diputación Foral de Álava e a., da T-230/01 a T-232/01 e da T-267/01 a T-269/01, EU:T:2009:316, punto 301).

- 112 Nella fattispecie, dai punti 105 e 108 supra emerge che la ricorrente, anche se non ha presentato alcun argomento a sostegno della sua affermazione e anche se non ha fornito elementi che la comprovino, ha fatto valere che, tenuto conto dell'incompatibilità della misura controversa con varie disposizioni del Trattato e del diritto derivato, diverse da quelle relative agli aiuti di Stato, tra cui le disposizioni in materia ambientale, la Commissione non poteva astenersi dall'avviare il procedimento d'indagine formale. Pertanto, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, gli argomenti fondati sull'indizio dell'esistenza di gravi difficoltà fatti valere da Greenpeace-España non modificano il contesto della controversia e devono essere dichiarati ricevibili.
- 113 Quanto alla presunta dimostrazione dell'esistenza di gravi difficoltà in base a tale indizio, è sufficiente constatare, senza che sia necessario pronunciarsi, in questa fase, sull'obbligo di esaminare la conformità della misura controversa alle disposizioni in materia ambientale (v. infra, punti da 187 a 191), che la Commissione ha fornito risposte a tutti i timori espressi dai terzi sugli effetti negativi che l'applicazione della misura controversa avrebbe avuto per l'ambiente. Essa ha così ritenuto, in risposta alle affermazioni di aumento delle emissioni inquinanti causate dalla misura controversa (paragrafi 70 e 75 della decisione impugnata), che il fatto che detta misura comportasse l'aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub> da parte delle centrali alimentate a carbone di origine nazionale nonché l'aumento dei prezzi dei diritti di emissione non avrebbe avuto come risultato un aumento del CO<sub>2</sub> globalmente emesso in Spagna, il quale sarebbe rimasto in via di principio entro i limiti corrispondenti agli impegni assunti dalle autorità spagnole, tenuto conto del sistema di scambio dei diritti di emissione istituito dalla direttiva 2003/87 (paragrafi 156 e 157 della decisione impugnata). In tali circostanze, la Commissione non era tenuta né ad esaminare la violazione delle disposizioni specifiche della direttiva 2003/87 né a chiedere informazioni integrative riguardo all'aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub> e alle misure adottate dalle autorità spagnole per compensare tale aumento.
- 114 Non si può quindi contestare alla Commissione un esame insufficiente e incompleto alla luce delle disposizioni in materia ambientale e dedurne l'esistenza di gravi difficoltà nell'esame della misura controversa che giustifichino l'avvio del procedimento d'indagine formale.
- 115 Da tutte le suesposte considerazioni risulta che la ricorrente e Greenpeace-España non hanno dimostrato che la Commissione dovesse avviare, nella fattispecie, il procedimento d'indagine formale. In tali circostanze, non si possono neppure accogliere le censure vertenti sulla violazione dei principi di buona amministrazione e del rispetto dei diritti della difesa, fondati sul mancato avvio del procedimento d'indagine formale, fermo restando che, in ogni caso, la ricorrente avrebbe avuto unicamente il diritto, in qualità di parte interessata, di presentare osservazioni nel corso del procedimento d'indagine formale, e non il diritto a un dibattito in contraddittorio con la Commissione, come quello riconosciuto allo Stato notificante (v. sentenza TF1 e a./Commissione, cit. supra al punto 58, EU:T:2012:352, punto 217 e giurisprudenza ivi citata).
- 116 Pertanto, il primo motivo deve essere integralmente respinto.

*Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, dell'articolo 107 TFUE e dell'obbligo di motivazione*

- 117 La ricorrente addebita, in sostanza, alla Commissione, da un lato, di non aver esaminato la compatibilità con il mercato interno di tutti e tre gli elementi costitutivi della misura controversa, in violazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, dell'articolo 107 TFUE e dell'obbligo di motivazione, e,

dall'altro, di non aver qualificato uno di tali elementi, l'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale, come aiuto di Stato incompatibile, violando in tal modo l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE e l'articolo 107 TFUE.

Sul mancato esame di tutti gli elementi costitutivi della misura controversa

- 118 La ricorrente sostiene che la Commissione, benché abbia riconosciuto l'interdipendenza dei tre elementi costitutivi della misura controversa, ossia la compensazione finanziaria, il sistema di chiamata prioritaria e l'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale, avrebbe esaminato unicamente la compatibilità della compensazione con il mercato interno.
- 119 La ricorrente aggiunge che la Commissione avrebbe violato l'obbligo di motivazione, omettendo di indicare le ragioni per cui il sistema di chiamata prioritaria e l'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale rientrassero, o meno, nell'ambito di applicazione dell'articolo 107 TFUE o dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE e di esaminare il loro impatto sull'analisi della compatibilità della misura controversa.
- 120 Si deve ritenere che, sia con la censura fondata sul mancato esame di tutti gli elementi costitutivi della misura controversa (v. supra, punto 118) sia con la censura vertente sul difetto di motivazione della decisione impugnata per quanto riguarda due degli elementi costitutivi di detta misura (v. supra, punto 119), la ricorrente addebiti sostanzialmente alla Commissione un esame incompleto degli elementi costitutivi della misura controversa.
- 121 Orbene, dato che è stato considerato, in sede di esame del primo motivo, che un esame incompleto della misura controversa non può essere imputato alla Commissione (v. supra, punti da 92 a 100), occorre altresì respingere, per le stesse ragioni, questa prima serie di censure nell'ambito del secondo motivo.

Sulla mancata qualificazione dell'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale come aiuto di Stato incompatibile

- 122 La ricorrente imputa alla Commissione di non aver considerato, nella decisione impugnata, che l'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale imposto alle centrali beneficiarie costituisca, singolarmente considerato, un aiuto di Stato, che implicava, contrariamente a quanto avrebbe sostenuto la Commissione nelle sue osservazioni relative alla domanda di provvedimenti provvisori nella causa T-490/10 R, un trasferimento di risorse statali ai produttori di carbone di origine nazionale. Tale aiuto non potrebbe peraltro essere dichiarato compatibile con il mercato interno in applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.
- 123 Senza necessità di pronunciarsi sul fatto che l'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale implichi un trasferimento di risorse statali ai produttori di detto carbone né sulla richiesta di ritiro dal fascicolo dell'allegato A 23 del ricorso, contenente le osservazioni della Commissione sulla domanda di provvedimenti provvisori nella causa T-490/10 R, va ricordato che l'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale costituisce, nell'ambito del dispositivo dell'aiuto notificato, uno degli obblighi di servizio pubblico imposti ai beneficiari della misura controversa e che, pertanto, la Commissione non era tenuta a esaminare la natura di aiuto di Stato di tale obbligo di acquisto considerato separatamente e, a fortiori, la compatibilità di quest'ultimo, considerato separatamente, con il mercato interno (v. supra, punti 94 e 95).
- 124 Da tutte le suesposte considerazioni risulta che il secondo motivo deve essere respinto.

*Sul terzo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, della disciplina dei SIEG, dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54, su errori manifesti di valutazione nonché su uno sviamento di potere*

125 La ricorrente fa valere, in via principale, che la Commissione ha violato l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, la disciplina comunitaria degli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (GU 2005, C 297, pag. 4; in prosieguo: la «disciplina dei SIEG») nonché l'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54 ed è incorsa in errori manifesti di valutazione nel ritenere che gli obblighi imposti dalla misura controversa corrispondessero a un SIEG volto a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica. Essa fa valere, in subordine, che, anche qualora l'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna fosse a rischio, la misura controversa sarebbe sproporzionata. La ricorrente ne deduce peraltro che la Commissione sarebbe incorsa, nella fattispecie, in uno sviamento di potere.

Sulla ragione che giustifica l'istituzione di un SIEG

126 Varie disposizioni del diritto dell'Unione hanno riconosciuto che la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica consentiva di giustificare l'istituzione di un SIEG.

127 Per quanto riguarda, più in particolare, il settore dell'energia elettrica, la direttiva 2003/54, applicabile all'epoca dei fatti del caso di specie, ha quindi riconosciuto che gli obblighi di servizio pubblico potevano essere diretti a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica. In particolare, secondo il considerando 26 della direttiva 2003/54, «[i]l rispetto degli obblighi relativi al servizio pubblico è un elemento fondamentale della presente direttiva ed è importante che in essa siano definiti standard minimi comuni, rispettati da tutti gli Stati membri, che tengano conto degli obiettivi (...) della sicurezza degli approvvigionamenti». Parimenti, l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2003/54 dispone che, «[n]el pieno rispetto delle pertinenti disposizioni del trattato, in particolare dell'articolo [106], gli Stati membri possono, nell'interesse economico generale, imporre alle imprese che operano nel settore dell'energia elettrica obblighi relativi al servizio pubblico concernenti la sicurezza, compresa la sicurezza dell'approvvigionamento». L'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54 ha peraltro precisato che, «[p]er motivi di sicurezza degli approvvigionamenti, uno Stato membro può ordinare di dare la priorità al dispacciamento di impianti di generazione alimentati con fonti nazionali di energia combustibile primaria, in una proporzione che in ogni anno civile non superi il 15% di tutta l'energia primaria necessaria per generare l'energia elettrica consumata nello Stato membro interessato».

128 La Commissione, nella sua comunicazione sui servizi d'interesse generale in Europa (GU 2001, C 17, pag. 4), ha altresì ritenuto che la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica costituisca un obiettivo essenziale di servizio pubblico (allegato I, punto 3).

129 Il considerando 4 del regolamento (CE) n. 1407/2002 del Consiglio, del 23 luglio 2002, sugli aiuti di Stato all'industria carboniera (GU L 205, pag. 1), applicabile alla data di adozione della decisione impugnata, precisa altresì che «(...) la situazione politica mondiale conferisce una dimensione del tutto nuova alla valutazione dei rischi geopolitici e dei rischi di sicurezza in materia energetica, dando un significato più ampio al concetto di sicurezza dell'approvvigionamento».

130 La ricorrente non contesta il fatto che la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica costituisca un motivo di interesse economico generale idoneo a giustificare l'istituzione di un SIEG. Essa contesta, per contro, la sussistenza, nella fattispecie, di un rischio per la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna e ne deduce che gli obblighi previsti dalla misura controversa non possono essere qualificati come obblighi di servizio pubblico.

- 131 Nella decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto, fondandosi sulle disposizioni della direttiva 2003/54 e sull'ampio potere discrezionale degli Stati membri nella definizione dei SIEG, che non spettasse agli Stati individuare i rischi specifici e imminenti che incombono sulla sicurezza del loro approvvigionamento di energia elettrica. Essa ha altresì ricordato la sua prassi decisionale secondo la quale, quando nessun soggetto terzo contestava la necessità di adottare misure specifiche per ragioni di sicurezza dell'approvvigionamento, essa non verificava se gli Stati interessati avessero fornito prove dettagliate del fatto che dovevano affrontare rischi specifici relativi alla sicurezza del loro approvvigionamento. Tuttavia, nella fattispecie, tenuto conto delle obiezioni di vari soggetti terzi e del contesto di liberalizzazione del settore dell'energia in Europa, la Commissione ha ritenuto necessario verificare se l'assimilazione, operata dalle autorità spagnole, della misura controversa a un SIEG fosse manifestamente errata (paragrafi da 87 a 90 della decisione impugnata).
- 132 È vero che, secondo il protocollo n. 26 allegato ai Trattati e secondo tutti i testi normativi applicabili ai SIEG, in particolare la disciplina dei SIEG, e parimenti secondo una giurisprudenza costante, per quanto riguarda la competenza a stabilire la natura e la portata di una missione SIEG ai sensi del Trattato, gli Stati membri hanno un ampio potere discrezionale quanto alla definizione di ciò che essi considerano SIEG (paragrafo 22 della comunicazione della Commissione sui servizi d'interesse generale in Europa; paragrafo 9 della disciplina dei SIEG) (v. sentenze del 20 aprile 2010, *Federutility e a.*, C-265/08, Racc., EU:C:2010:205, punti 29 e 30 nonché giurisprudenza ivi citata, nonché del 12 febbraio 2008, *BUPA e a./Commissione*, T-289/03, Racc., EU:T:2008:29, punto 166 e giurisprudenza ivi citata). Il considerando 26 della direttiva 2003/54 indica altresì che «[è] importante che gli obblighi relativi al servizio pubblico possano essere interpretati su base nazionale, tenendo conto di circostanze nazionali». Non esiste infatti né una definizione a norma di regolamento chiara e precisa della nozione di missione SIEG, né un concetto giuridico consolidato che fissi in modo definitivo le condizioni che debbono essere integrate perché uno Stato membro possa validamente invocare l'esistenza e la protezione di una missione SIEG, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE (sentenza *BUPA e a./Commissione*, cit., EU:T:2008:29, punto 165).
- 133 Tuttavia, in forza di tali testi come della giurisprudenza, anche se gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale per definire ciò che essi qualificano come SIEG, la definizione di tali servizi o missioni da parte di uno Stato membro può essere rimessa in discussione dalla Commissione in caso di errore manifesto. Pertanto, anche se la determinazione della natura e della portata di una missione SIEG rientra nella competenza e nei poteri discrezionali degli Stati membri, tale competenza non è illimitata né può essere esercitata in modo arbitrario (v., in tal senso, sentenza del 7 novembre 2012, *CBI/Commissione*, T-137/10, Racc., EU:T:2012:584, punti 99 e 101 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 134 Ne deriva che, al pari di tutti gli aspetti della definizione di un SIEG, la questione della ragione che giustifica l'istituzione di un SIEG, vale a dire, nella fattispecie, quella dell'esistenza di un rischio per la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica, non può considerarsi esclusa dall'ambito del controllo, certamente ristretto, della Commissione (v., in tal senso, sentenze del 15 giugno 2005, *Olsen/Commissione*, T-17/02, Racc., EU:T:2005:218, punto 217, nonché *BUPA e a./Commissione*, cit. supra al punto 132, EU:T:2008:29, punto 267). Tale controllo ristretto può includere un'analisi prospettica, in particolare quando, come nel caso di specie, l'oggetto da controllare è l'esistenza di un rischio.
- 135 Occorre quindi esaminare la fondatezza degli argomenti della ricorrente con i quali si contesta l'esistenza, nella fattispecie, di un rischio per la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna.
- 136 Si deve precisare, al riguardo, che, secondo una giurisprudenza costante, con riferimento, da un lato, all'ampio potere discrezionale di cui dispone lo Stato membro quanto alla definizione di una missione SIEG e alle condizioni della sua attuazione e, dall'altro, alla portata del controllo limitato all'errore manifesto, che la Commissione è autorizzata a esercitare a tale titolo, il controllo che deve essere

esercitato dal Tribunale sulla valutazione della Commissione a tal riguardo non può superare neanche detto limite. Nell'ambito di tale controllo, spetta più in particolare al Tribunale esaminare se la valutazione della Commissione sia sufficientemente plausibile (v., in tal senso, sentenze BUPA e a./Commissione, cit. supra al punto 132, EU:T:2008:29, punti 220 e 266 nonché giurisprudenza ivi citata, nonché CBI/Commissione, cit. supra al punto 133, EU:T:2012:584, punti 99 e 100).

- 137 Nella decisione impugnata la Commissione ha considerato che le autorità spagnole avevano dimostrato l'esistenza di rischi concreti alla sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica (paragrafo 91 della decisione impugnata). Essa ha ritenuto, in particolare, che non fosse viziata da errore manifesto di valutazione l'affermazione delle autorità spagnole secondo la quale esisteva, a causa della loro insufficiente redditività, un rischio di chiusura, tra il 2010 e il 2014, delle centrali idonee a garantire siffatta sicurezza dell'approvvigionamento, ossia quelle che funzionano utilizzando carbone di origine nazionale, senza che tali centrali potessero essere sostituite con altre centrali elettriche, tenuto conto dei prezzi bassi e delle incertezze che caratterizzano il mercato all'ingrosso dell'energia elettrica (paragrafo 93 della decisione impugnata).
- 138 Dato che la ricorrente contesta, in primo luogo, la minaccia alla redditività delle centrali che utilizzano carbone di origine nazionale derivante dalla recessione economica globale, occorre constatare, anzitutto, che la Commissione non ha fondato la sua conclusione sull'assenza di un errore manifesto di valutazione che infici l'affermazione delle autorità spagnole circa il rischio di chiusura delle centrali che funzionano utilizzando carbone di origine nazionale unicamente sulle conseguenze della recessione economica. Infatti, essa ha preso in considerazione gli effetti combinati della recessione economica e di altri aspetti strutturali del mercato dell'energia elettrica in Spagna, quali la quota crescente di energia elettrica prodotta da fonti di energia rinnovabile (paragrafo 93 della decisione impugnata) e l'isolamento del mercato spagnolo dell'energia elettrica rispetto agli altri mercati europei (paragrafo 96 della decisione impugnata). La Commissione ha così indicato, al paragrafo 96 della decisione impugnata, che l'isolamento del mercato spagnolo dell'energia elettrica, a causa della limitatezza delle interconnessioni con gli altri paesi europei, impedirebbe ai proprietari di centrali alimentate a carbone di origine nazionale di attenuare gli effetti della riduzione della domanda e dei prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica in Spagna, derivanti dalla crisi economica, grazie ad esportazioni verso mercati che praticano prezzi più elevati.
- 139 Occorre poi rilevare, al pari della Commissione, che l'unico elemento fornito dalla ricorrente a sostegno del suo argomento, ossia gli estratti della relazione IPN 33/09 della CNC, non esclude qualsiasi rischio di chiusura delle centrali alimentate a carbone di origine nazionale, in quanto dalla stessa emerge che non «si può necessariamente concludere che la crisi economica e il conseguente crollo della domanda comportino la chiusura delle centrali termiche a carbone». Inoltre, come sottolinea altresì correttamente la Commissione, la CNC, per valutare gli effetti della crisi economica sulla redditività delle centrali alimentate a carbone di origine nazionale, si è basata non già su dati oggettivi, bensì sulla mancanza di dichiarazioni, da parte del settore interessato, circa l'intenzione di smantellare il proprio attivo. Pertanto, tali analisi della CNC non possono essere sufficienti a privare di plausibilità la valutazione della Commissione relativa all'asserita esistenza di un rischio di chiusura delle centrali alimentate a carbone di origine nazionale.
- 140 Si deve aggiungere, infine, che la ricorrente non ha affatto rimesso in discussione le cifre relative alla domanda di energia elettrica e le loro conseguenze sulla produzione di energia elettrica, fatte valere dalle autorità spagnole e sulle quali si è basata la Commissione per giungere alla conclusione della mancanza di errore manifesto di valutazione nell'affermare l'esistenza, in Spagna, di un rischio di chiusura delle centrali alimentate a carbone di origine nazionale. Orbene, da tali cifre emerge che la domanda di energia elettrica ha subito, in Spagna, un forte calo, meno 5% nel 2009, e le centrali che utilizzano carbone di origine nazionale hanno, nel frattempo, ridotto sensibilmente la loro produzione (paragrafo 19 della decisione impugnata).

- <sup>141</sup> Dato che la ricorrente contesta, in secondo luogo, la presa in considerazione, asseritamente irrealistica, della chiusura di tutte le centrali alimentate a carbone di origine nazionale ai fini del calcolo della copertura energetica, occorre constatare che né tale calcolo, effettuato dalle autorità spagnole e richiamato al paragrafo 24 della decisione impugnata, né tale ipotesi di chiusura di tutte le centrali alimentate a carbone di origine nazionale sono stati ripresi dalla Commissione nell'esaminare l'esistenza, nella fattispecie, di un vero e proprio SIEG. Infatti, conformemente al controllo ristretto che spetta ad essa esercitare sulla ragione che giustifica l'istituzione di un SIEG, la Commissione si è limitata a verificare la plausibilità dell'esistenza stessa di un rischio di chiusura delle centrali alimentate a carbone di origine nazionale e non la probabilità di concretizzazione di tale rischio, né a fortiori la portata di tale concretizzazione (v., in tal senso, sentenza BUPA e a./Commissione, cit. supra al punto 132, EU:T:2008:29, punto 268). L'ipotesi di chiusura di tutte le centrali beneficiarie non ha quindi fondato la conclusione della Commissione relativa all'esistenza di un SIEG, e l'argomento della ricorrente deve essere pertanto respinto in quanto inconferente.
- <sup>142</sup> Dato che la ricorrente contesta, in terzo luogo, la mancata considerazione, nella decisione impugnata, della situazione generale di sovraccapacità del mercato spagnolo dell'energia elettrica e, in particolare, della capacità di produzione dei parchi nucleare, eolico e idraulico, che funzionano anch'essi utilizzando fonti di energia di origine nazionale, occorre sottolineare, anzitutto, che le relazioni e le dichiarazioni citate dalla ricorrente, in particolare la relazione 29/2009 della CNE, del 16 novembre 2009, e la relazione quadro della CNE, del 22 dicembre 2009, menzionano certamente la sufficiente capacità del parco di produzione spagnolo per coprire la domanda di energia elettrica, comprese le situazioni più estreme. Tuttavia, nessuna delle relazioni e delle dichiarazioni in parola prende specificamente in considerazione il rischio di chiusura delle centrali a carbone di origine nazionale, elemento costituente il fondamento principale, non viziato da errore manifesto di valutazione, dell'affermazione da parte delle autorità spagnole dell'esistenza di un rischio per la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica.
- <sup>143</sup> Occorre poi rilevare che la Commissione ha tenuto conto esplicitamente della produzione di energia elettrica da fonti di energia rinnovabile, facendo riferimento, al paragrafo 93 della decisione impugnata, alla quota crescente di tale fonte di energia nella produzione di energia elettrica in Spagna. Peraltro, come emerge da tale paragrafo della decisione impugnata e come sottolinea correttamente la Commissione nelle sue memorie, i rischi incombenti sulla sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna derivano, in particolare, dalla quota considerevole di tale approvvigionamento, costituita da fonti di energia rinnovabile quali l'energia eolica, l'energia idraulica e l'energia solare. Infatti, tali fonti di energia, che rappresentavano, secondo i dati forniti dalla Commissione, menzionati, in parte, anche nella decisione impugnata (paragrafo 97 e nota a piè di pagina n. 40), non contestati e neppure integrati dalla ricorrente, una parte non trascurabile dell'energia elettrica prodotta e consumata in Spagna (44% del parco di produzione di energia elettrica in Spagna in termini di potenza installata nel 2009, 23% della produzione spagnola di energia elettrica nel 2008 e 35% dell'energia elettrica consumata in Spagna nel 2010), dipendono per definizione dalle condizioni meteorologiche e non si possono quindi considerare, a prescindere dalla loro capacità di produzione, idonee a garantire in ogni circostanza la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna. Ciò vale tanto più in quanto, come emerge dalla decisione impugnata (paragrafo 98), senza che ciò sia specificamente contestato dalla ricorrente, le centrali che utilizzano fonti di energia rinnovabile non sono in grado di garantire i servizi di adeguamento essenziali per evitare le interruzioni di approvvigionamento, dato che consentono di adeguare la potenza di uscita delle centrali, verso l'alto o verso il basso, in funzione delle richieste dell'operatore di sistema (v. anche paragrafo 21 della decisione impugnata).
- <sup>144</sup> La ricorrente non contesta neppure la constatazione effettuata dalla Commissione nella decisione impugnata (paragrafi 21 e 98), secondo la quale le centrali nucleari non sono neppure idonee a fornire i servizi di adeguamento summenzionati. Inoltre, l'energia di origine nucleare, sebbene non dipendente dalle condizioni climatiche al pari delle fonti di energia rinnovabile, non può essere considerata come fonte di energia di origine nazionale al pari del carbone nazionale e, quindi, non può essere tenuta in

conto a tale titolo dalla Commissione nella sua valutazione del rischio asserito per la sicurezza dell'approvvigionamento. Infatti, sebbene, come sottolinea la ricorrente, il combustibile nucleare, vale a dire l'uranio arricchito, sia prodotto in Spagna, la fonte di tale combustibile, ossia l'uranio, proviene, come le parti hanno convenuto in udienza, da giacimenti non situati in Spagna. Di conseguenza, la capacità di produzione di energia elettrica di origine nucleare non doveva essere presa in considerazione e non può privare di plausibilità la valutazione della Commissione relativa all'asserita esistenza di un rischio per l'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna.

- <sup>145</sup> Dato che la ricorrente fa valere, nell'ambito dei suoi argomenti relativi ai parchi nucleare, eolico e idraulico, che la Commissione avrebbe violato l'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54, occorre respingere tale censura in quanto irricevibile, dal momento che è stata dedotta per la prima volta nella replica, senza che possa essere considerata come estensione di un motivo o di una censura dedotta nel ricorso. Infatti, nel ricorso, la ricorrente ha fatto valere la violazione dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54, sottolineando la mancata giustificazione del pregiudizio alla sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica prevista da tale disposizione, mentre, nella replica, essa ha fatto valere la violazione di detta disposizione sulla base del rilievo che la presa in considerazione dell'energia di origine nucleare, che beneficia di un regime di attribuzione preferenziale, sfocerebbe in un superamento del limite massimo del 15% previsto in tale norma.
- <sup>146</sup> Dalle suesposte considerazioni risulta che la Commissione non è incorsa in alcun errore manifesto nel valutare la giustificazione del SIEG istituito, nella fattispecie, dalle autorità spagnole.

Sulla proporzionalità della misura controversa con riferimento all'obiettivo perseguito dal SIEG

- <sup>147</sup> Occorre rilevare, in via preliminare, che il controllo della proporzionalità costituisce uno dei controlli che devono essere effettuati dalla Commissione nell'ambito della verifica della compatibilità di una misura di aiuto di Stato con le disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.
- <sup>148</sup> Pertanto, secondo il paragrafo 23 della comunicazione della Commissione sui servizi d'interesse generale in Europa (v. anche, in tal senso, sentenza TF1 e a./Commissione, cit. supra al punto 58, EU:T:2012:352, punti da 101 a 104):

«La proporzionalità con riferimento all'articolo [106], paragrafo 2, [TFUE] implica che i mezzi utilizzati per la missione d'interesse generale non devono dare origine a distorsioni non indispensabili degli scambi. In particolare, occorre garantire che qualsiasi restrizione alle norme del trattato (...) non [ecceda] quanto strettamente necessario per garantire il buon adempimento della missione (...)».

- <sup>149</sup> In particolare, secondo la giurisprudenza relativa alla direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE (GU L 176, pag. 57), che presenta numerose analogie con la direttiva 2003/54, adottata lo stesso giorno, che istituisce il mercato interno dell'energia elettrica, dalla formulazione stessa dell'articolo 106 TFUE risulta che gli obblighi relativi al servizio pubblico, che l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2003/55 consente di imporre alle imprese (analogo all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2003/54), devono rispettare il principio di proporzionalità e, pertanto, tali obblighi non possono incidere sulla libera fissazione del prezzo della fornitura di gas naturale, se non nella misura necessaria al conseguimento dell'obiettivo di interesse economico generale da essi perseguito (sentenza Federutility e a., cit. supra al punto 132, EU:C:2010:205, punto 33).
- <sup>150</sup> Secondo una giurisprudenza altrettanto costante, il controllo della proporzionalità di una misura volta all'adempimento di una missione SIEG si limita a verificare se la misura prevista sia necessaria affinché la missione SIEG di cui trattasi possa essere assolta in condizioni economicamente accettabili o, al

contrario, se la misura di cui trattasi sia manifestamente inadeguata rispetto all'obiettivo perseguito (v. sentenza BUPA e a./Commissione, cit. supra al punto 132, EU:T:2008:29, punti 222, 266 e 287 nonché giurisprudenza ivi citata).

- 151 Contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, la Commissione ha effettuato nella fattispecie siffatto controllo di proporzionalità. Infatti, essa non si è limitata a verificare la mancata previsione, da parte della misura controversa, di una compensazione eccessiva (paragrafi da 135 a 146 della decisione impugnata). Essa ha altresì verificato, in sostanza, da un lato, che la misura controversa fosse adeguata con riferimento all'obiettivo della garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica e, dall'altro, che tale misura non fosse eccessiva.
- 152 Prima di esaminare le censure dirette contro tali valutazioni della Commissione, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, poiché il controllo della Commissione sulla proporzionalità del SIEG è ristretto (v. supra, punto 150), va anche tenuto conto di tale circostanza nel quadro del controllo di legittimità svolto dal giudice dell'Unione sulla valutazione della Commissione. Tale controllo del Tribunale deve essere tanto più ristretto in quanto la valutazione della Commissione verte su fatti economicamente complessi (v. sentenza BUPA e a./Commissione, cit. supra al punto 132, EU:T:2008:29, punto 269 e giurisprudenza ivi citata).
- 153 In primo luogo, quanto all'adeguatezza della misura controversa, la Commissione ha ritenuto che le centrali alimentate a carbone, in particolare le centrali alimentate a carbone di origine nazionale, svolgessero un ruolo importante nel sostegno fornito alla produzione di energia elettrica da energie rinnovabili e fossero in grado, nonostante la loro minore flessibilità rispetto alle centrali che funzionano utilizzando il gas, di fornire all'operatore di sistema servizi di adeguamento, essenziali per evitare le interruzioni di approvvigionamento (paragrafo 98 della decisione impugnata). La Commissione ha aggiunto che un totale cambiamento di combustibile per le centrali alimentate a carbone, passando dal carbone di origine nazionale al carbone importato, non potrebbe essere effettuato rapidamente e necessiterebbe di ingenti investimenti. Essa ne ha dedotto che, in mancanza della misura controversa, la produzione di carbone in Spagna potrebbe cessare completamente e le centrali alimentate a carbone di origine nazionale, tenuto conto delle difficoltà relative al cambiamento di combustibile, non potrebbero più garantire l'approvvigionamento di energia elettrica (paragrafo 99 della decisione impugnata). Infine, la Commissione ha constatato che, ad eccezione del carbone di origine nazionale, tutti gli altri combustibili fossili utilizzati per la produzione di energia elettrica provenivano da paesi non membri dell'Unione non esenti da rischi geostrategici, il che sarebbe all'origine di ulteriori rischi per la sicurezza dell'approvvigionamento in Spagna (paragrafo 100 della decisione impugnata). La Commissione ha dedotto da tutti questi elementi che la misura controversa perseguiva lo scopo di attenuare i rischi concreti incidenti sulla sicurezza dell'approvvigionamento in Spagna per un periodo di quattro anni e che essa non aveva individuato alcun errore manifesto di valutazione nelle giustificazioni fornite dalle autorità spagnole a sostegno di detta misura in termini di sicurezza dell'approvvigionamento (paragrafo 101 della decisione impugnata).
- 154 La ricorrente ritiene che la Commissione abbia considerato, erroneamente, le centrali alimentate a carbone di origine nazionale idonee a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna, mentre le centrali a ciclo combinato, che utilizzano il gas, lo sono maggiormente.
- 155 Occorre ricordare, al riguardo, che l'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54 consente, in sostanza, a uno Stato membro di concedere un vantaggio per l'accesso al mercato, per ragioni di sicurezza dell'approvvigionamento, agli impianti di produzione che utilizzano fonti combustibili di origine nazionale. Peraltro, il regolamento n. 1407/2002, in vigore alla data di adozione della decisione impugnata, riconosce l'importanza della produzione carboniera, in materia di sicurezza energetica, per la produzione di energia elettrica. Infatti, dopo aver rilevato che l'Unione è divenuta sempre più dipendente dalle importazioni di fonti di energia primaria, il Consiglio conclude che una diversificazione delle fonti energetiche per zone geografiche e per prodotti consentirà di creare

condizioni di approvvigionamento più sicure, aggiungendo che tale strategia prevede anche lo sviluppo di fonti interne di energia primaria (considerando 3 del regolamento n. 1407/2002). La Corte ha del resto dichiarato che uno Stato membro poteva, senza violare il principio della libera circolazione delle merci, riservare l'attribuzione di certificati di energia elettrica cosiddetta «verde», destinata a promuovere le energie rinnovabili, ai produttori di energia elettrica con sede nel suo territorio (v., per analogia, sentenza del 1° luglio 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, Racc., EU:C:2014:2037, punti da 98 a 104).

156 Pertanto, per privare di plausibilità il riconoscimento, nella fattispecie, da parte della Commissione, dell'adeguatezza della misura controversa che favorisce le centrali alimentate a carbone di origine nazionale al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna, gli argomenti e gli elementi dedotti dalla ricorrente devono essere particolarmente circostanziati e fondati su potenziali particolarità del caso di specie.

157 Le cose stanno, però, diversamente.

158 Infatti, la ricorrente non ha fatto valere elementi concreti a sostegno della sua contestazione della stabilità della produzione delle centrali alimentate a carbone di origine nazionale e della loro redditività nonché dell'assenza di problemi per il loro approvvigionamento di materie prime, in quanto essa si è limitata ad affermare, in sostanza, che tale stabilità, tale redditività e tale mancanza di difficoltà nell'ottenere materie prime caratterizzavano anche le centrali che utilizzano carbone importato o gas naturale.

159 Inoltre, gli elementi concreti dedotti dalla ricorrente a sostegno della sua affermazione circa la capacità di produzione insufficiente delle centrali alimentate a carbone di origine nazionale non consentono di privare di plausibilità l'adeguatezza delle misure adottate a favore di dette centrali con riferimento all'obiettivo perseguito. Infatti, l'obiettivo perseguito non è di garantire un approvvigionamento di energia elettrica che soddisfi tutto il fabbisogno di energia elettrica, bensì di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, vale a dire di disporre di centrali in grado di produrre energia elettrica, indipendentemente dalle situazioni climatiche e politiche. La direttiva 2005/89/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 gennaio 2006, concernente misure per la sicurezza dell'approvvigionamento di elettricità e per gli investimenti nelle infrastrutture (GU L 33, pag. 22), il cui scopo è di armonizzare le misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, precisa quindi, al suo considerando 1, che dette misure non devono comportare la creazione di una capacità di generazione superiore a quella necessaria per scongiurare indesiderate interruzioni della fornitura di energia elettrica ai clienti finali. La quantità di energia elettrica prodotta non è pertanto un criterio decisivo per valutare, nella fattispecie, l'adeguatezza della misura controversa rispetto all'obiettivo perseguito.

160 Parimenti, gli elementi concreti dedotti dalla ricorrente a sostegno della sua affermazione circa la minore flessibilità delle centrali alimentate a carbone di origine nazionale rispetto alle centrali che utilizzano il gas non consentono neanche di privare di plausibilità l'adeguatezza delle misure adottate a favore delle prime con riferimento all'obiettivo perseguito. Infatti, è sufficiente, per conseguire tale obiettivo, disporre di una certa flessibilità, vale a dire, in sostanza, essere idonei a fornire i servizi di adeguamento (v. supra, punto 143). Orbene, tale flessibilità, di cui dispongono le centrali beneficiarie, non è contestata dalla ricorrente, che sostiene soltanto, come ha del resto riconosciuto la stessa Commissione, al paragrafo 98 della decisione impugnata, che dette centrali erano meno flessibili delle centrali a ciclo combinato che utilizzano il gas. Si può aggiungere, al riguardo, che la ricorrente ha peraltro attenuato la sua affermazione circa la flessibilità delle centrali a ciclo combinato, riconoscendo, nella replica, che una disattivazione superiore a due settimane aumentava notevolmente i loro tempi di risposta.

- 161 In secondo luogo, quanto al carattere eccessivo della misura controversa e alle distorsioni che essa può causare, la Commissione ha ritenuto che detta misura potesse incidere potenzialmente sui mercati, in particolare, del gas naturale e del carbone importato, precisando che tali distorsioni erano inerenti a qualsiasi obbligo di servizio pubblico istituito dagli Stati membri conformemente all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54 (paragrafo 125 della decisione impugnata).
- 162 La ricorrente contesta tale valutazione, da un lato, descrivendo le numerose distorsioni nel mercato dell'energia elettrica causate dalla misura controversa e, dall'altro, facendo valere che esisterebbero misure meno restrittive che possono conseguire l'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento.
- 163 Per quanto riguarda, anzitutto, le numerose distorsioni asseritamente create dalla misura controversa, ossia il pregiudizio arrecato alla libertà d'impresa, all'efficacia energetica, e alla formazione dei prezzi nel mercato dell'energia elettrica, nonché i danni causati alle centrali che utilizzano carbone importato e all'intero settore del gas naturale, occorre rilevare che esse sono correlate alla qualificazione di aiuto di Stato della misura controversa, che per definizione è una misura che falsa o rischia di falsare la concorrenza favorendo talune imprese o determinate produzioni e, in particolare, all'applicazione dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54, che consente agli Stati membri di favorire gli impianti che producono energia elettrica da fonti di origine nazionale a danno di quelle che utilizzano altre fonti di energia.
- 164 Pertanto, la misura controversa potrebbe essere considerata eccessiva solo se l'alterazione della concorrenza alla quale essa darebbe origine fosse sostanziale e manifestamente sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito. Affinché si possa concludere per l'esistenza di siffatta alterazione, occorrerebbe dimostrare che la misura controversa minaccia la redditività di altri settori produttori di energia elettrica, giungendo così a mettere in pericolo la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica in Spagna (v., in tal senso e per analogia, sentenza dell'11 luglio 2014, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commissione, T-533/10, Racc., in fase di impugnazione, EU:T:2014:629, punti 155 e 160).
- 165 Si devono quindi respingere, anzitutto, come inidonee a dimostrare la sproporzionalità della misura controversa, le distorsioni asserite dalla ricorrente, relative alla libertà d'impresa, all'efficacia energetica e alla formazione dei prezzi, e ciò tanto più in quanto, per alcune di esse, la ricorrente non ha fatto riferimento ad alcun attributo che indichi il loro carattere eccessivo.
- 166 Quanto ai presunti danni causati alle centrali che funzionano a gas e a quelle che utilizzano carbone importato, occorre constatare che la misura controversa racchiude i vantaggi concessi alle centrali beneficiarie entro stretti limiti. Infatti, conformemente alle prescrizioni dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54, la quantità di carbone di origine nazionale utilizzato annualmente dalle centrali beneficiarie non deve superare il 15% della quantità totale di energia primaria necessaria per produrre l'energia elettrica consumata in Spagna. Come emerge dalla decisione impugnata (paragrafo 83) e come viene confermato dalla Commissione nelle sue memorie, senza che ciò sia contestato dalla ricorrente, si prevede che la misura controversa resti anche molto al di sotto di tale limite massimo, dato che la quantità di energia primaria in questione non supera il 9% della quantità totale di energia primaria necessaria per produrre l'energia elettrica consumata annualmente, il che corrisponde a una produzione di energia elettrica di 23,35 TWh all'anno (v. supra, punto 2). Peraltro, secondo i dati che emergono dalla decisione impugnata, come integrati dalla ricorrente, la potenza installata delle centrali beneficiarie rappresentava solo il 5% circa della potenza totale installata in Spagna nel 2008, ossia quasi 5000 MW, menzionati nel ricorso, rapportati ai 91 000 MW, menzionati al paragrafo 18 della decisione impugnata. Infine, la misura controversa, entrata in vigore nel febbraio 2011, deve scadere il 31 dicembre 2014 (v. supra, punto 5).
- 167 Orbene, la ricorrente non ha dimostrato che, nonostante tali limiti previsti dalla misura controversa, quest'ultima minaccerebbe la redditività delle centrali interessate.

- 168 Infatti, per quanto riguarda le centrali che utilizzano carbone importato, la ricorrente si limita a citare un estratto della relazione 5/2010 della CNE, che fa certamente riferimento a una «disattivazione completa» di tali centrali, ma dal quale emerge altresì che dette centrali non saranno totalmente disattivate a causa della misura controversa, tenuto conto del ruolo che esse svolgono nella fornitura di taluni servizi di adeguamento. Peraltro, nella sola menzione della possibile «messa in pericolo della redditività delle centrali che utilizzano carbone importato», la ricorrente ha indicato, a sostegno della sua affermazione, soltanto il «trasferimento di dette centrali» a causa della misura controversa, vale a dire, in modo generico e senza ulteriori precisazioni, le conseguenze del sistema di chiamata prioritaria. La ricorrente menziona inoltre, nelle sue osservazioni sulle memorie d'intervento, un aumento sostanziale, nel 2011, della produzione di energia elettrica delle centrali che utilizzano carbone importato.
- 169 Parimenti, per quanto riguarda le centrali a ciclo combinato che utilizzano il gas, fatta eccezione per elementi concreti presentati a sostegno dell'incidenza sostanziale sulla propria posizione concorrenziale, la ricorrente si limita in sostanza a rinviare alle sue osservazioni, presentate nel corso del procedimento di esame preliminare, nell'ambito delle quali essa non fa che menzionare, in termini generali, le conseguenze della misura controversa sull'approvvigionamento di gas e sulla manutenzione delle turbine delle centrali a ciclo combinato, senza menzionare e neppure suggerire un pregiudizio alla loro redditività. Peraltro e in ogni caso, anche supponendo che si debbano prendere in considerazione i dati successivi all'adozione della decisione impugnata fatti valere dalla ricorrente, si deve ritenere, al pari della Commissione, che essi non consentano di dedurre una disattivazione quasi permanente della maggior parte delle centrali a ciclo combinato. L'asserita percentuale media di produzione di energia elettrica delle centrali a ciclo combinato ritirata dal mercato a causa della misura controversa, ossia il 27%, è effettivamente limitata e si spiega con il fatto, da cui la ricorrente prescinde, che la misura controversa prevede un ritiro, in via prioritaria, dell'energia elettrica prodotta dalle centrali più inquinanti, ossia quelle che utilizzano olio combustibile e carbone, mentre l'energia elettrica prodotta dalle centrali a ciclo combinato viene ritirata solo in un secondo tempo (v. anche infra, punto 219). Si può infine rilevare che la produzione massima annua delle centrali beneficiarie, prevista dalla misura controversa, rappresentava solo il 30% circa dell'energia elettrica prodotta annualmente dalle centrali a ciclo combinato nel 2009, secondo il dato fornito dal Regno di Spagna, non contestato dalla ricorrente, e non può quindi produrre l'impatto asserito sulla loro redditività, quand'anche fosse ritirata dal mercato, in applicazione della misura controversa, soltanto l'energia elettrica prodotta da dette centrali.
- 170 Per quanto riguarda, inoltre, l'esistenza di misure meno restrittive che possano conseguire l'obiettivo di sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza, lo Stato membro deve esporre in modo circostanziato le ragioni per cui, in caso di soppressione della misura di aiuto in questione, l'adempimento della missione di interesse generale in condizioni economicamente accettabili sarebbe rimesso in discussione, ma non deve dimostrare, in positivo, che nessun'altra misura immaginabile, per definizione ipotetica, potrebbe garantire l'adempimento di detta missione alle stesse condizioni (v., in tal senso, sentenza del 23 ottobre 1997, Commissione/Francia, C-159/94, Racc., EU:C:1997:501, punto 101). Pertanto, a fortiori, siffatto obbligo non si impone allo Stato che intenda istituire un SIEG in applicazione dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54.
- 171 Ne consegue che non spettava alla Commissione, nell'ambito del suo controllo ristretto, effettuare un'analisi comparativa di tutte le misure ipotizzabili al fine di conseguire l'obiettivo di interesse generale perseguito (v., in tal senso, ordinanza Gas Natural Fenosa SDG/Commissione, cit. supra al punto 87, EU:T:2011:53, punto 109).
- 172 Nella fattispecie, ne deriva che devono essere respinti tutti gli argomenti relativi all'esistenza di altre misure adeguate meno restrittive di quella prevista dalle autorità spagnole.

173 Da tutte le suesposte considerazioni deriva che la ricorrente non ha dimostrato che la Commissione fosse incorsa in un errore manifesto di valutazione riconoscendo giustificato il SIEG istituito nella fattispecie nonché la proporzionalità della misura controversa rispetto all'obiettivo perseguito da tale SIEG. Essa non ha quindi violato, nel procedere a dette valutazioni, neppure l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, la disciplina dei SIEG nonché l'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54.

Sull'esistenza di uno sviamento di potere

174 La ricorrente contesta alla Commissione di essere incorsa in uno sviamento di potere, in quanto il vero obiettivo perseguito con l'adozione della decisione impugnata sarebbe stato quello di consentire alla Spagna di tutelare i suoi produttori di carbone. Essa si fonda, al riguardo, sulla mancanza di giustificazione e sull'inadeguatezza della misura controversa, sull'indicazione dell'obiettivo summenzionato nella decisione impugnata nonché sull'esistenza di misure specifiche dell'Unione volte a tutelare il settore carbonifero.

175 Occorre richiamare la giurisprudenza costante secondo la quale la nozione di sviamento di potere implica che l'autorità amministrativa abbia esercitato i suoi poteri per uno scopo diverso da quello per cui le sono stati conferiti. Una decisione è viziata da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottata per uno scopo siffatto (sentenze del 13 novembre 1990, Fedesa e a., C-331/88, Racc., EU:C:1990:391, punto 24, nonché del 9 ottobre 2001, Italia/Commissione, C-400/99, Racc., EU:C:2001:528, punto 38).

176 Orbene, nella fattispecie, non si può ritenere che la ricorrente abbia fornito siffatti indizi, dato che i suoi argomenti relativi alla mancanza di giustificazione e all'inadeguatezza del SIEG, considerata nella fattispecie, sono stati respinti (v. supra, punto 173), che l'esistenza di un sistema di aiuti al settore carbonifero non implica che la Commissione persegua uno scopo di tal genere in tutte le decisioni che essa adotta in tale settore e che il riferimento ai timori relativi all'industria mineraria spagnola nella decisione impugnata non è sufficiente a trasformarsi nella finalità di detta decisione. Si può aggiungere, al riguardo, che, anche supponendo che il sostegno all'industria mineraria spagnola possa essere altresì considerato come uno degli obiettivi della misura controversa ammessi dalla Commissione, la decisione impugnata non sarebbe tuttavia viziata da uno sviamento di potere, dato che tale sostegno all'industria mineraria sarebbe solo un mezzo che consente di favorire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica e quindi non sacrificerebbe tale scopo essenziale (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2005, EDP/Commissione, T-87/05, Racc., EU:T:2005:333, punto 87 e giurisprudenza ivi citata).

177 Va quindi respinta la censura relativa allo sviamento di potere.

178 Pertanto, il terzo motivo deve essere integralmente respinto.

*Sul quarto motivo, vertente sulla violazione di disposizioni del Trattato e del diritto derivato diverse da quelle relative agli aiuti di Stato*

Sulla pertinenza del motivo

179 La Commissione ritiene che tutte le censure dedotte a sostegno di tale motivo siano irricevibili o quantomeno inconferenti, dato che essa sarebbe tenuta ad effettuare una valutazione alla luce delle disposizioni pertinenti non rientranti nel diritto degli aiuti di Stato unicamente quando talune modalità dell'aiuto in questione sono così strettamente collegate al suo oggetto che il loro eventuale difetto di conformità alle suddette disposizioni inciderebbe necessariamente sulla compatibilità di tale aiuto con il mercato interno. Orbene, nella fattispecie, il ricorso non conterrebbe alcuna analisi relativa a siffatto collegamento.

- 180 Nella decisione impugnata, la Commissione ha concluso per la compatibilità della misura controversa con il mercato interno in forza dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, riservando, correttamente, l'ipotesi in cui talune modalità dell'aiuto in questione violino disposizioni particolari del Trattato, diverse dagli articoli 107 TFUE e 108 TFUE, e siano inscindibilmente connesse all'oggetto dell'aiuto a tal punto che non sarebbe possibile valutarle isolatamente (paragrafo 148). Essa ha quindi esaminato se la misura controversa fosse conforme alle norme relative alla libera circolazione delle merci e alla libertà di stabilimento, a talune disposizioni in materia ambientale nonché al regolamento n. 1407/2002.
- 181 Infatti, in forza di una giurisprudenza costante, quando applica il procedimento in materia di aiuti di Stato, la Commissione è tenuta, in forza del sistema generale del Trattato, a rispettare la coerenza tra le disposizioni che disciplinano gli aiuti di Stato e le disposizioni specifiche diverse da quelle relative agli aiuti di Stato e, pertanto, a valutare la compatibilità dell'aiuto in questione con tali disposizioni specifiche (sentenze *Matra/Commissione*, cit. supra al punto 25, EU:C:1993:239, punti da 41 a 43, nonché del 31 gennaio 2001, *Weyl Beef Products e a./Commissione*, T-197/97 e T-198/97, Racc., EU:T:2001:28, punti 75 e 77).
- 182 Tuttavia, siffatto obbligo si impone alla Commissione unicamente nel caso delle modalità di un aiuto così indissociabilmente connesse con l'oggetto dell'aiuto da far sì che sia impossibile valutarle isolatamente (sentenze *Matra/Commissione*, cit. supra al punto 25, EU:C:1993:239, punto 41, nonché *Weyl Beef Products e a./Commissione*, cit. supra al punto 181, EU:T:2001:28, punto 76). Esso non si impone, per contro, in caso di condizioni o elementi di un aiuto che, pur facendo parte dell'aiuto stesso, possono essere considerati non necessari ai fini della realizzazione del suo oggetto o al suo funzionamento (sentenze del 22 marzo 1977, *Iannelli & Volpi*, 74/76, Racc., EU:C:1977:51, punto 14, nonché *Weyl Beef Products e a./Commissione*, cit., EU:T:2001:28, punto 77).
- 183 Infatti, l'obbligo della Commissione di prendere posizione definitivamente, a prescindere dal collegamento tra la modalità dell'aiuto e l'oggetto dell'aiuto in questione, nell'ambito di un procedimento in materia di aiuti, sull'esistenza o sull'assenza di una violazione delle disposizioni del diritto dell'Unione distinte da quelle rientranti negli articoli 107 TFUE e 108 TFUE, se del caso letti in combinato disposto con l'articolo 106 TFUE, confliggerebbe, da un lato, con le norme e garanzie procedurali – in parte molto divergenti e che implicano conseguenze giuridiche distinte – che sono proprie dei procedimenti specificamente previsti per il controllo dell'applicazione di tali disposizioni e, dall'altro, con il principio dell'autonomia dei procedimenti amministrativi e dei mezzi di ricorso (sentenza *BUPA e a./Commissione*, cit. supra al punto 132, EU:T:2008:29, punti 313 e 314; v. anche, in tal senso, sentenze *Iannelli & Volpi*, cit. supra al punto 182, EU:C:1977:51, punto 12, nonché *Matra/Commissione*, cit. supra al punto 25, EU:C:1993:239, punto 44). Siffatto obbligo confliggerebbe altresì con la deroga alle norme del Trattato posta dall'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, la quale non potrebbe mai produrre effetti se la sua applicazione dovesse allo stesso tempo assicurare il pieno rispetto delle norme alle quali è destinata a derogare (sentenza *BUPA e a./Commissione*, cit. supra al punto 132, EU:T:2008:29, punto 318).
- 184 Pertanto, se la modalità dell'aiuto in questione è inscindibilmente connessa all'oggetto dell'aiuto, la sua conformità alle disposizioni diverse da quelle relative agli aiuti di Stato sarà valutata dalla Commissione nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 108 TFUE e tale valutazione potrà sfociare in una dichiarazione di incompatibilità dell'aiuto considerato con il mercato interno. Per contro, se la modalità in questione può essere dissociata dall'oggetto dell'aiuto, la Commissione non è tenuta a valutare la sua conformità alle disposizioni diverse da quelle relative agli aiuti di Stato nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 108 TFUE (v., in tal senso, sentenze *Weyl Beef Products e a./Commissione*, cit. supra al punto 181, EU:T:2001:28, punto 77, nonché *BUPA e a./Commissione*, cit. supra al punto 132, EU:T:2008:29, punto 314).

- 185 Nella fattispecie, dalle considerazioni formulate supra ai punti da 91 a 96 risulta che l'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale, il sistema di chiamata prioritaria e la compensazione finanziaria costituiscono modalità inscindibilmente connesse all'oggetto dell'aiuto in questione ai sensi di tale giurisprudenza, come ha del resto ritenuto implicitamente la Commissione, nella decisione impugnata, nel procedere al loro esame alla luce di disposizioni diverse da quelle relative agli aiuti di Stato conformemente a detta giurisprudenza.
- 186 Va precisato, al riguardo, che tale giurisprudenza è stata applicata al controllo della compatibilità delle misure di aiuto con le norme relative alla libera circolazione delle merci (sentenza Iannelli & Volpi, cit. supra al punto 182, EU:C:1977:51), alla libertà di stabilimento (sentenza del 19 settembre 2000, Germania/Commissione, C-156/98, Racc., EU:C:2000:467, punti 78 e 79), alla libera concorrenza (sentenza Weyl Beef Products e a./Commissione, cit. supra al punto 181, EU:T:2001:28, punto 75) nonché al divieto di imposizioni nazionali lesive del mercato interno (sentenza del 3 maggio 2001, Portogallo/Commissione, C-204/97, Racc., EU:C:2001:233, punti 41 e 42).
- 187 Per contro, contrariamente a quanto sostiene Greenpeace-España, tale giurisprudenza non ha sancito l'obbligo per la Commissione di esaminare la compatibilità di un aiuto o di un regime di aiuti che non ha ad oggetto la tutela dell'ambiente alla luce delle norme dell'Unione relative alla tutela dell'ambiente.
- 188 È vero che è stato dichiarato che spettava alla Commissione, in sede di valutazione di una misura di aiuto, alla luce delle norme dell'Unione relative agli aiuti di Stato, prendere in considerazione le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente contemplate all'articolo 11 TFUE (sentenze British Aggregates/Commissione, cit. supra al punto 30, EU:C:2008:757, punti 90 e 92; dell'8 settembre 2011, Commissione/Paesi Bassi, C-279/08 P, Racc., EU:C:2011:551, punto 75, e, per quanto riguarda, in particolare, la presa in considerazione del principio «chi inquina paga», del 16 luglio 2014, Germania/Commissione, T-295/12, in fase di impugnazione, EU:T:2014:675, punto 61). Tuttavia, il giudice dell'Unione ha sancito siffatto obbligo della Commissione per la valutazione di aiuti che perseguono obiettivi connessi alla tutela dell'ambiente, in quanto gli aiuti a favore della tutela dell'ambiente possono essere dichiarati compatibili con il mercato interno in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere b) o c), TFUE.
- 189 Per contro, nel valutare una misura di aiuto che non persegue un obiettivo ambientale, la Commissione non è tenuta a prendere in considerazione la normativa in materia ambientale nell'ambito dell'esame relativo all'aiuto e alle modalità ad esso inscindibilmente connesse. Infatti, sebbene un aiuto a favore della tutela dell'ambiente possa essere dichiarato compatibile con il mercato interno in forza dell'articolo 107, paragrafo 3, lettere b) o c), TFUE, un aiuto da cui derivino effetti dannosi per l'ambiente non è, per ciò solo, lesivo dell'istituzione del mercato interno. La tutela dell'ambiente non costituisce, in quanto tale, anche se va integrata nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, in particolare quelle destinate a istituire il mercato interno (articolo 11 TFUE; v. anche sentenza del 13 settembre 2005, Commissione/Consiglio, C-176/03, Racc., EU:C:2005:542, punto 42), una componente di tale mercato interno, definito come uno spazio senza frontiere interne nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (articolo 26, paragrafo 2, TFUE). Orbene, dalla terminologia utilizzata nella giurisprudenza summenzionata, che ha esteso la portata del controllo della Commissione nell'ambito di un procedimento relativo agli aiuti di Stato al di là dell'osservanza delle disposizioni dell'articolo 107 TFUE e, in particolare, del suo paragrafo 3, a fini di coerenza tra le disposizioni relative agli aiuti di Stato e le disposizioni specifiche del diritto dell'Unione, emerge che il giudice dell'Unione limita le norme diverse da quelle relative agli aiuti di Stato, la cui osservanza deve essere verificata, a quelle che possono avere un impatto negativo sul mercato interno. Esso considera, infatti, che «la Commissione deve effettuare una valutazione riguardo alle disposizioni pertinenti che non rientrano, in senso stretto, nel diritto degli aiuti soltanto qualora talune modalità dell'aiuto in questione siano tanto indissolubilmente connesse con il suo oggetto che la loro eventuale mancanza di conformità alle dette disposizioni inficerebbe necessariamente la compatibilità di tale aiuto con il mercato [interno]» (sentenza BUPA e a./Commissione, cit. supra al punto 132, EU:T:2008:29, punto 314).

190 Inoltre, se l'esame della compatibilità con il mercato interno di un aiuto destinato, come nella fattispecie, a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica fosse basato, in parte, sulle disposizioni del diritto dell'Unione in materia ambientale, e se si ritenesse, al termine di tale esame, che le modalità di tale aiuto, in particolare quelle che forniscono un sostegno alla produzione di energia elettrica in base a carbone di origine nazionale, violino tali disposizioni, siffatto aiuto sarebbe dichiarato incompatibile con il mercato interno, pur essendo conforme alle condizioni di applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE. Ne deriverebbe un pregiudizio al potere discrezionale di cui dispongono le autorità nazionali nell'istituzione di un SIEG, e al tempo stesso un'estensione corrispondente dei poteri della Commissione nell'esercizio delle competenze conferitele dagli articoli 106 TFUE, 107 TFUE e 108 TFUE. Orbene, le competenze esercitate dalla Commissione in tale ambito e il procedimento specifico di esame della compatibilità degli aiuti non possono sostituirsi al procedimento per inadempimento, con il quale la Commissione accerta l'osservanza di tutte le disposizioni del diritto dell'Unione da parte degli Stati membri.

191 Si può infine aggiungere che, nella sentenza del 13 gennaio 2004, *Thermenhotel Stoiser Franz e a./Commissione* (T-158/99, Racc., EU:T:2004:2, punti da 156 a 161), il Tribunale ha risposto, in sostanza, in tal senso a un argomento vertente sulla violazione, da parte della Commissione, delle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla tutela dell'ambiente previste dall'attuale articolo 191 TFUE, a seguito della mancata valutazione, in applicazione di una direttiva adottata in materia ambientale, delle conseguenze sull'ambiente della misura di aiuto in questione, che non perseguiva specificamente un fine ambientale. Esso ha dichiarato, al riguardo, che un'eventuale violazione della direttiva in questione da parte delle autorità nazionali competenti potrebbe dar luogo, se del caso, ad un procedimento per inadempimento, ma non può costituire una grave difficoltà e inserirsi così nella valutazione della Commissione sulla compatibilità dell'aiuto con il mercato interno (v. anche, in tal senso e per analogia, sentenza del 10 dicembre 2013, *Commissione/Irlanda e a., C-272/12 P*, Racc., EU:C:2013:812, punti da 45 a 49).

192 Ne deriva, nella fattispecie, contrariamente a quanto ha sostenuto la Commissione nelle sue memorie, che a quest'ultima spettava esaminare, come ha fatto del resto nella decisione impugnata, la misura controversa alla luce delle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci e alla libertà di stabilimento. Per contro, la Commissione non era tenuta a procedere all'esame della conformità della misura controversa con le disposizioni in materia di tutela dell'ambiente, esame che essa ha effettuato nella decisione impugnata.

193 Ne deriva altresì che le censure relative alla violazione della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della direttiva 2005/89, che integra la direttiva che disciplina il mercato interno dell'energia elettrica, non possono essere respinte in quanto inconferenti. Per contro, la censura relativa alla violazione delle disposizioni in materia ambientale diretta contro considerazioni ad abundantiam, contenute nella decisione impugnata, deve essere respinta in quanto inoperante.

Sulla fondatezza del motivo

– Sulla violazione degli articoli 28 TFUE e 34 TFUE relativi alla libera circolazione delle merci

194 La ricorrente fa valere che la misura controversa viola gli articoli 28 TFUE e 34 TFUE, in quanto pregiudica il commercio dell'energia elettrica nell'Unione e complica l'importazione di materie prime da altri Stati membri ai fini della produzione di energia elettrica. Inoltre, tale violazione delle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci non sarebbe giustificata. La ricorrente rinvia, al riguardo, agli argomenti da essa dedotti in cui si contesta il fatto che il SIEG, istituito nella fattispecie, sia giustificato e proporzionato e contesta la pertinenza della sentenza citata dalla Commissione nella decisione impugnata a sostegno della sua posizione secondo la quale la misura controversa sarebbe giustificata da ragioni di sicurezza pubblica.

- 195 Nella decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto, fondandosi sulla giurisprudenza, che la misura controversa, per il solo motivo che essa favoriva la produzione nazionale di energia elettrica e di carbone, non potesse essere assimilata a una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa (paragrafo 152). Essa ha precisato che nessun elemento indicava che gli effetti restrittivi sui mercati dell'energia elettrica e dei combustibili causati dalla misura controversa andassero al di là di quanto necessario per conseguire l'obiettivo perseguito dall'aiuto in questione, ossia il SIEG di produzione dell'energia elettrica in base a carbone di origine nazionale, nei limiti fissati dalla direttiva 2003/54 (paragrafo 153 della decisione impugnata). La Commissione ha aggiunto, fondandosi sulla sentenza del 10 luglio 1984, *Campus Oil e a.* (72/83, Racc., EU:C:1984:256), e sulla direttiva 2003/54, che gli ostacoli potenziali alla libera circolazione del carbone e dell'energia elettrica indotti dal sistema di chiamata prioritaria erano giustificati dalla tutela della sicurezza pubblica prevista dall'articolo 36 TFUE (paragrafo 154 della decisione impugnata).
- 196 Occorre rilevare che, ai sensi della giurisprudenza citata nella decisione impugnata, da un lato, la circostanza che un sistema di aiuti concessi da uno Stato o mediante risorse statali, per il solo fatto che agevola talune imprese o produzioni nazionali, possa ostacolare, quantomeno indirettamente, l'importazione di prodotti simili o concorrenti da altri Stati membri, di per sé, non è sufficiente per assimilare un aiuto, in quanto tale, a una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa ai sensi dell'articolo 34 TFUE (sentenza *Iannelli & Volpi*, cit. supra al punto 182, EU:C:1977:51, punto 10).
- 197 D'altro lato, la Corte ha già dichiarato che l'obiettivo della sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica rientrava nella nozione di sicurezza pubblica, la quale costituisce una delle ragioni che possono giustificare restrizioni all'importazione previste dall'articolo 36 TFUE (sentenza *Campus Oil e a.*, cit. supra al punto 195, EU:C:1984:256, punto 35). Inoltre, la circostanza che un aiuto implichi sovente, per natura, una protezione e quindi un certo frazionamento del mercato a scapito dei prodotti delle imprese che non ne fruiscono, non può comportare effetti restrittivi che vadano al di là di quanto è necessario perché l'aiuto possa conseguire gli obiettivi ammessi dal Trattato (sentenza *Iannelli & Volpi*, cit. supra al punto 182, EU:C:1977:51, punto 15).
- 198 Orbene, gli argomenti dedotti dalla ricorrente non consentono di rimettere in discussione l'applicabilità, nella fattispecie, dell'una e dell'altra giurisprudenza citata.
- 199 Infatti, da un lato, la ricorrente si limita a esporre un ragionamento generico relativo agli effetti restrittivi della misura controversa sui mercati dell'energia elettrica e dei combustibili, senza fornire gli elementi circostanziati richiesti dalla giurisprudenza summenzionata per ritenere che un aiuto di Stato costituisca anche una misura di effetto equivalente. Peraltro, anche supponendo che l'affermazione della completa disattivazione delle centrali alimentate a carbone importato a causa della misura controversa possa essere considerata un elemento circostanziato di tal genere, dal precedente punto 168 emerge che essa non è sufficientemente suffragata.
- 200 D'altro lato, le differenze asserite dalla ricorrente tra la presente controversia e la causa che ha dato luogo alla sentenza *Campus Oil e a.*, citata supra al punto 195 (EU:C:1984:256), non consentono, in ogni caso, di rimettere in discussione la giustificazione della misura controversa con ragioni di garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica sul fondamento dell'articolo 36 TFUE. Infatti, innanzi tutto, nessuno degli argomenti addotti dalla ricorrente è diretto a contestare l'assimilazione dell'obiettivo di sicurezza dell'approvvigionamento alla giustificazione della sicurezza pubblica prevista da detta disposizione. Inoltre, la ricorrente riprende essenzialmente argomenti ed elementi già respinti, in particolare nell'ambito della risposta agli argomenti relativi alla circostanza che la misura controversa è ingiustificata e sproporzionata nonché all'esistenza di uno sviamento di potere addotti nell'ambito del terzo motivo (v. supra, punti 173 e 177). Infine, essa prescinde dai limiti che circoscrivono le presunte restrizioni determinate dalla misura controversa, risultanti in particolare dall'osservanza delle prescrizioni di cui all'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54 (v. supra, punto 166).

201 Ne consegue che la censura relativa alla violazione degli articoli 28 TFUE e 34 TFUE deve essere respinta.

– Sulla violazione dell'articolo 49 TFUE relativo alla libertà di stabilimento

202 La ricorrente fa valere che la misura controversa viola l'articolo 49 TFUE, in quanto può dissuadere le imprese che gestiscono centrali che producono energia elettrica da fonti di energia diverse dal carbone di origine nazionale, stabilite in altri Stati membri, dall'accedere al mercato spagnolo.

203 Nella decisione impugnata la Commissione ha ritenuto che, per le stesse ragioni che l'hanno indotta a concludere per l'assenza di violazione delle norme relative alla libera circolazione delle merci, la misura controversa non violasse le norme relative alla libertà di stabilimento (paragrafo 155).

204 Dato che la ricorrente non ha addotto alcun argomento idoneo a rimettere in discussione la pertinenza dell'applicazione analogica della valutazione relativa alla libera circolazione delle merci all'esame della violazione della libertà di stabilimento e, in particolare, non ha addotto alcun argomento che contesti la giustificazione di un eventuale ostacolo alla libertà di stabilimento per ragioni di garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento (v., in tal senso, sentenza del 26 marzo 2009, Commissione/Italia, C-326/07, Racc., EU:C:2009:193, punto 69 e giurisprudenza ivi citata), la censura relativa alla violazione dell'articolo 49 TFUE deve essere anch'essa respinta.

– Sulla violazione della direttiva 2005/89

205 La ricorrente fa valere che la misura controversa viola gli obiettivi fissati dalla direttiva 2005/89, in quanto non rispetterebbe l'esigenza di essere basata sul mercato e di non essere discriminatoria (considerando 10) e non sarebbe compatibile con le esigenze di un mercato interno concorrenziale dell'energia elettrica (articolo 1, paragrafo 2). La ricorrente rinvia, a tal proposito, agli argomenti da essa esposti nell'ambito del terzo motivo.

206 Occorre rilevare, al riguardo, che la direttiva 2005/89 mira a integrare le disposizioni della direttiva 2003/54, relative alla possibilità per gli Stati di imporre obblighi di servizio pubblico alle imprese di energia elettrica al fine di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento (considerando 1 della direttiva 2005/89), in particolare, armonizzando le politiche di sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica nell'Unione (considerando 3 della direttiva 2005/89). Inoltre, come sottolinea correttamente la Commissione, la direttiva 2005/89 si limita essenzialmente a fissare obiettivi (articolo 1) nonché elementi da prendere in considerazione nell'elaborazione e nell'applicazione delle misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento (articolo 3).

207 Se ne può dedurre che la misura concreta della chiamata in via prioritaria degli impianti di produzione che utilizzano fonti combustibili di origine nazionale per ragioni di sicurezza dell'approvvigionamento, prevista dall'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54, non può essere considerata, in quanto tale, incompatibile con la direttiva 2005/89. Pertanto, dato che la ricorrente si limita a rinviare, a sostegno della sua censura, agli argomenti che essa ha fatto valere a sostegno del terzo motivo, i quali contestano in particolare il fatto che la misura controversa sia giustificata e proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito della garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica, e poiché è stato dichiarato che tali argomenti non consentivano di dimostrare una violazione dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54 (v. supra, punto 173), la censura relativa alla violazione della direttiva 2005/89 deve essere respinta in quanto infondata, senza che occorra pronunciarsi sulla sua ricevibilità, contestata dalla Commissione.

– Sulla violazione degli articoli 3 TUE, 11 TFUE e 191 TFUE nonché della direttiva 2003/87

208 Si deve ritenere, ad abundantiam, che, anche ammettendo che la censura riguardante la violazione di tali disposizioni in materia ambientale sia conferente, essa andrebbe in ogni caso respinta, in parte, in quanto irricevibile e, in parte, in quanto infondata.

209 Per quanto riguarda, anzitutto, la ricevibilità delle affermazioni relative alla violazione delle disposizioni in materia ambientale, alcune di esse possono essere respinte in quanto irricevibili, per il motivo che sono state invocate dalla ricorrente, per la prima volta, nella replica, in violazione dell'articolo 48, paragrafo 2, del regolamento di procedura, oppure che sono state invocate da Greenpeace-España, interveniente a sostegno della ricorrente, in violazione dell'articolo 40, quarto comma, dello Statuto della Corte e dell'articolo 116, paragrafo 3, del regolamento di procedura (v. anche la giurisprudenza citata supra al punto 111).

210 La ricorrente, al pari di Greenpeace-España, fa valere, in sostanza, che la misura controversa porterebbe a un aumento delle emissioni inquinanti in violazione delle disposizioni degli articoli 3 TUE, 11 TFUE e 191 TFUE, relative alla presa in considerazione dell'obiettivo di tutela dell'ambiente nell'attuazione delle politiche dell'Unione, nonché delle disposizioni della direttiva 2003/87.

211 In forza dell'articolo 3, paragrafo 3, TUE, «[l'Unione] si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente (...)». L'articolo 11 TFUE dispone che «[l]e esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione». L'articolo 191 TFUE precisa:

«1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente,
  - protezione della salute umana,
  - utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali,
  - promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.
- (...)».

212 Occorre altresì ricordare che la direttiva 2003/87 stabilisce, al fine di adempiere gli impegni assunti dall'Unione e dagli Stati membri nell'ambito del Protocollo di Kyoto (considerando 4 e 5 della direttiva), un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nell'Unione, al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica (articolo 1 della direttiva).

213 Nella replica, la ricorrente fa peraltro valere la violazione delle disposizioni della direttiva 2003/87 che pongono fine alla gratuità parziale delle quote di emissioni di gas a effetto serra a decorrere dal 2013. Il principio della messa all'asta delle quote e, quindi, della fine della gratuità di dette quote è sancito dall'articolo 10 della direttiva 2003/87, e l'articolo 10 bis della suddetta direttiva, espressamente citato dalla ricorrente, ai paragrafi 1 e 3, esclude i produttori di energia elettrica dal beneficio dell'assegnazione di quote a titolo gratuito. Greenpeace-España menziona altresì, come la stessa ha precisato in udienza, la violazione delle prescrizioni dell'articolo 10 bis, paragrafo 1, terzo comma, e dell'articolo 10 quater della direttiva 2003/87.

- 214 Greenpeace-España fa valere inoltre la violazione del principio «chi inquina paga» di cui all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE.
- 215 Da tale richiamo delle disposizioni fatte valere si può quindi evincere che la ricorrente non è legittimata a dedurre per la prima volta, nella replica, la censura riguardante la violazione delle disposizioni della direttiva 2003/87 relative all'onerosità delle quote di emissioni a decorrere dal 2013. Tale censura si fonda su elementi noti alla ricorrente al momento della presentazione del ricorso e non può essere considerata come un'estensione delle affermazioni generali relative alla violazione degli obiettivi di tutela dell'ambiente dovuta all'aumento delle emissioni inquinanti. Infatti, essa contiene argomenti nuovi in fatto e in diritto, fondati sulla violazione di una disposizione specifica della direttiva 2003/87 che prevede, a decorrere dal 2013, la natura onerosa di talune quote di emissioni di gas a effetto serra tra quelle concesse a ogni Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 21 ottobre 2010, Umbach/Commissione, T-474/08, EU:T:2010:443, punto 60 e giurisprudenza ivi citata).
- 216 Dato che la ricorrente non è legittimata a dedurre per la prima volta nella replica la censura menzionata al punto precedente, neanche Greenpeace-España è legittimata, in qualità di parte interveniente, a invocare detta censura. Greenpeace-España non è peraltro legittimata a far valere la violazione dell'articolo 191, paragrafo 2, TFUE, che non è stata affermata dalla ricorrente nell'ambito della sua censura relativa alla violazione delle disposizioni in materia ambientale.
- 217 Per quanto riguarda, inoltre, la fondatezza delle altre affermazioni, relative alla violazione delle disposizioni in materia ambientale, occorre ricordare che, nella decisione impugnata, la Commissione ha considerato, in risposta alle affermazioni di alcuni soggetti terzi secondo le quali la misura controversa violerebbe la normativa ambientale dell'Unione, che la circostanza che la suddetta misura determinasse l'aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub> da parte delle centrali che utilizzano carbone di origine nazionale nonché l'aumento dei prezzi dei diritti di emissione non sfocerebbe in un aumento del CO<sub>2</sub> emesso a livello globale in Spagna, il quale resterebbe, in via di principio, entro i limiti corrispondenti agli impegni assunti dalle autorità spagnole, tenuto conto del sistema di scambio dei diritti di emissione istituito dalla direttiva 2003/87 (paragrafi 156 e 157 della decisione impugnata).
- 218 Occorre rilevare che la direttiva 2003/87 prevede l'adozione di piani nazionali di assegnazione di quote, in particolare per il periodo 2008-2012, che devono essere oggetto di approvazione da parte della Commissione. Tali piani consentono a ogni Stato membro di stabilire la ripartizione delle quote nell'ambito della quantità totale di quote ad esso assegnate. Tale quantità totale è fissata preventivamente e i diritti di emissione possono essere successivamente scambiati nei limiti di tale quantità totale, nell'ambito del sistema cosiddetto «cap-and-trade», menzionato al paragrafo 157 della decisione impugnata. Pertanto, l'asserito aumento delle emissioni di gas a effetto serra da parte delle centrali che utilizzano carbone di origine nazionale a causa della misura controversa non può, di per sé, impedire al Regno di Spagna di rispettare i limiti alle emissioni risultanti dall'attuazione della direttiva 2003/87 (v., in tal senso, ordinanza Gas Natural Fenosa SDG/Commissione, cit. supra al punto 87, EU:T:2011:53, punto 100) e, pertanto, comportare l'aumento delle emissioni inquinanti in Spagna.
- 219 Inoltre, la ricorrente e Greenpeace-España non forniscono alcun elemento, di cui la Commissione avrebbe potuto avere conoscenza al momento dell'adozione della decisione impugnata, atto a dimostrare che detto aumento avrebbe impedito alle autorità spagnole di rispettare il limite massimo fissato nel suo piano di assegnazione, e ciò tanto più in quanto la misura controversa comporta che la produzione delle centrali che utilizzano carbone di origine nazionale sostituisca in via prioritaria quella delle centrali che utilizzano olio combustibile e carbone importato (paragrafi 41 e 161 della decisione impugnata), vale a dire dovrebbe comportare in pratica la sostituzione di produzioni di cui non si contesta la natura inquinante con altre produzioni inquinanti. Tenuto conto di tale sostituzione del carbone importato con il carbone di origine nazionale, non si può peraltro ritenere, come afferma in sostanza Greenpeace-España, che la misura controversa agevoli la produzione di energia elettrica mediante l'utilizzo di carbone in violazione dello scopo e dello spirito della direttiva 2003/87.

220 Di conseguenza, il quarto motivo deve essere integralmente respinto.

*Sul quinto motivo, vertente sulla violazione del regolamento n. 1407/2002*

221 La ricorrente sostiene che la misura controversa viola l'articolo 4, lettera e), del regolamento n. 1407/2002, che vieta le distorsioni della concorrenza nel mercato dell'energia elettrica, nonché l'articolo 6 del medesimo regolamento, che sancisce il principio della diminuzione progressiva degli aiuti all'industria carboniera.

222 Si può rilevare, in via preliminare, che il regolamento n. 1407/2002 ha affermato il principio del mantenimento di capacità di produzione carboniera sostenute da aiuti di Stato (considerando 7). La decisione 2010/787/UE del Consiglio, del 10 dicembre 2010, sugli aiuti di Stato per agevolare la chiusura di miniere di carbone non competitive (GU L 336, pag. 24), che ha sostituito il regolamento n. 1407/2002 alla data di scadenza di quest'ultimo, ha prorogato, sino al 2018, la possibilità per gli Stati membri di concedere aiuti che coprano, in particolare, i costi relativi al carbone destinato alla produzione di energia elettrica (articoli 2 e 3 della decisione 2010/787).

223 Peraltro, nella decisione impugnata, la Commissione ha ritenuto che il regolamento n. 1407/2002 costituisca un fondamento specifico per l'autorizzazione di taluni aiuti e non potesse limitare o restringere l'ambito di applicazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE. Essa ha inoltre respinto l'affermazione secondo la quale la misura controversa concedeva aiuti aggiuntivi alle miniere di carbone che andavano al di là di quelli consentiti dal regolamento n. 1407/2002 (paragrafo 150 della decisione impugnata).

224 La Commissione si è basata, a tal fine, sulle disposizioni della misura controversa in cui si prevede che i quantitativi di carbone che devono essere acquistati dalle centrali beneficiarie non siano superiori a quelli previsti nel «piano nazionale di riserva strategica di carbone per il periodo 2006-2012», dalla stessa approvato in applicazione del regolamento n. 1407/2002. Essa ha altresì rilevato che gli aiuti concessi ai sensi del regolamento n. 1407/2002 coprivano unicamente la differenza tra i costi di produzione dei produttori di carbone e l'importo delle loro vendite (paragrafi 64, 65 e 102 della decisione impugnata). Ne deriva, come ha sottolineato correttamente la Commissione nelle sue memorie, che le entrate determinate da tale misura controversa a favore dei produttori di carbone riducono automaticamente l'importo degli aiuti diretti autorizzati dal regolamento n. 1407/2002.

225 In tali circostanze e in mancanza di argomenti o di elementi concreti dedotti dalla ricorrente, volti a contestare il contenuto e gli effetti della misura controversa, come sopra descritti, occorre respingere il presente motivo vertente sulla violazione delle disposizioni del regolamento n. 1407/2002, che vieta le distorsioni della concorrenza e prevede la diminuzione progressiva degli aiuti all'industria carboniera.

226 Da tutte le suesposte considerazioni risulta che il ricorso deve essere integralmente respinto.

**Sulle spese**

227 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La ricorrente, risultata soccombente, supporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

228 Ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese. Il Regno di Spagna supporterà quindi le proprie spese. Gli altri intervenienti supporteranno anch'essi ciascuno le proprie spese, in applicazione dell'articolo 87, paragrafo 4, terzo comma, del regolamento di procedura.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La Castelnou Energía, SL supporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.**
- 3) **Il Regno di Spagna, Greenpeace-España, la Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, la E.ON Generación, SL, la Comunidad Autónoma de Castilla y León et la Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) supporteranno ciascuno le proprie spese.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 3 dicembre 2014.

Firme

## Indice

Fatti .....	2
Procedimento e conclusioni delle parti .....	4
In diritto .....	5
1. Sulla ricevibilità .....	5
2. Nel merito .....	9
Sul primo motivo, vertente sulla violazione dei diritti procedurali della ricorrente previsti dall'articolo 108, paragrafo 2, TFUE nonché dei principi generali del rispetto dei diritti della difesa e di buona amministrazione .....	9
Indizi relativi al procedimento di esame preliminare .....	11
– Sul primo indizio, attinente alla durata del procedimento di esame preliminare .....	11
– Sul secondo indizio, attinente agli scambi tra la Commissione e le autorità spagnole .....	12
– Sul terzo indizio, attinente alla modifica della misura controversa .....	13
– Sul quarto indizio, attinente alle obiezioni delle autorità e degli operatori spagnoli .....	14
Indizi relativi al contenuto della decisione impugnata .....	15
– Sul primo indizio, attinente all'analisi incompleta della misura controversa .....	15
– Sul secondo indizio, attinente all'esame insufficiente del SIEG istituito nella fattispecie .....	17
– Sul terzo indizio, attinente all'incompatibilità della misura controversa con varie disposizioni del Trattato e del diritto derivato .....	17
– Sul quarto indizio, attinente all'esame insufficiente e incompleto della misura controversa alla luce delle disposizioni in materia ambientale .....	18
Sul secondo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, dell'articolo 107 TFUE e dell'obbligo di motivazione .....	19
Sul mancato esame di tutti gli elementi costitutivi della misura controversa .....	20
Sulla mancata qualificazione dell'obbligo di acquisto di carbone di origine nazionale come aiuto di Stato incompatibile .....	20
Sul terzo motivo, vertente sulla violazione dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, della disciplina dei SIEG, dell'articolo 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/54, su errori manifesti di valutazione nonché su uno sviamento di potere .....	21
Sulla ragione che giustifica l'istituzione di un SIEG .....	21
Sulla proporzionalità della misura controversa con riferimento all'obiettivo perseguito dal SIEG .....	25
Sull'esistenza di uno sviamento di potere .....	30

Sul quarto motivo, vertente sulla violazione di disposizioni del Trattato e del diritto derivato diverse da quelle relative agli aiuti di Stato .....	30
Sulla pertinenza del motivo .....	30
Sulla fondatezza del motivo .....	33
– Sulla violazione degli articoli 28 TFUE e 34 TFUE relativi alla libera circolazione delle merci .....	33
– Sulla violazione dell'articolo 49 TFUE relativo alla libertà di stabilimento .....	35
– Sulla violazione della direttiva 2005/89 .....	35
– Sulla violazione degli articoli 3 TUE, 11 TFUE e 191 TFUE nonché della direttiva 2003/87 .....	36
Sul quinto motivo, vertente sulla violazione del regolamento n. 1407/2002 .....	38
Sulle spese .....	38