GENERALINIO ADVOKATO
GIOVANNI PITRUZZELLA IŠVADA,
pateikta 2023 m. liepos 13 d.[1]

Sujungtos bylos C-693/21 P ir C-698/21 P

EDP España, SA
prieš
Naturgy Energy Group, SA, buvusi Gas Natural SDG, SA,
Europos Komisiją (C-693/21 P)
ir
Naturgy Energy Group, SA, buvusi Gas Natural SDG, SA,
prieš

Europos Komisiją (C-698/21 P)

„Apeliacinis skundas – Valstybės pagalba – Ispanijos priimta aplinkosaugos paskatos priemonė, skirta anglimis kūrenamoms elektrinėms – Sprendimas pradėti oficialią tyrimo procedūrą – Pareiga motyvuoti – Ieškinys dėl panaikinimo“

1. Dviem sujungtais apeliaciniais skundais *EDP España* (byla C-693/21 P) ir *Naturgy Energy Group* (byla C-698/21 P) (toliau – apeliantės) prašo panaikinti 2021 m. rugsėjo 8 d. Europos Sąjungos Bendrojo Teismo sprendimą *Naturgy Energy Group / Komisija*[2] (toliau – skundžiamas sprendimas); juo teismas atmetė prašymą panaikinti 2017 m. lapkričio 27 d. Komisijos sprendimą C(2017) 7733 *final* dėl valstybės pagalbos SA.47912 (2017/NN) – Ispanijos priimta aplinkosaugos paskatos priemonė, skirta anglimis kūrenamoms elektrinėms (toliau – ginčijamas sprendimas).

I. Teisinis pagrindas

2. Tarybos reglamento (ES) 2015/1589, nustatančio išsamias Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 108 straipsnio taikymo taisykles[3], 4 straipsnio 4 dalyje nurodyta:

„Jeigu po pirminio patikrinimo Komisijai kyla abejonių dėl pranešime nurodytos priemonės suderinamumo su vidaus rinka, ji nusprendžia pradėti bylos procesą pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį (toliau – „sprendimas pradėti [oficialią tyrimo procedūrą]“)“.

[1] Originalo kalba: italų.

[2] Žr. 2021 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Naturgy Energy Group / Komisija* (T-328/18, nepaskelbtas Rink., EU:T:2021:548).

[3] OL L 248, 2015, p. 9.

3. To paties reglamento 6 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„Sprendime pradėti [oficialią tyrimo procedūrą] apibendrinami reikšmingi ginčytini faktai ir teisės klausimai, pateikiamas pirminis Komisijos atliktas pasiūlytos pagalbos pobūdžio priemonės įvertinimas ir išdėstomos abejonės dėl pagalbos suderinamumo su vidaus rinka. Sprendime reikalaujama, kad suinteresuotoji valstybė narė ir kitos suinteresuotosios šalys pateiktų pastabas per nustatytą laikotarpį, kuris paprastai yra ne ilgesnis kaip vienas mėnuo. Deramai pateisintais atvejais Komisija gali pratęsti nustatytą laikotarpį.“

4. Minėto reglamento 9 straipsnio 1 ir 2 dalyse numatyta:

„1. Nepažeidžiant 10 straipsnio [oficiali tyrimo procedūra] užbaigiam[a] priimant sprendimą šio straipsnio 2–5 dalyse nustatyta tvarka.

2. Jeigu Komisija nustato, kad esant reikalui po suinteresuotosios valstybės narės padaryto pakeitimo pranešime nurodyta priemonė nėra pagalba, priimdama sprendimą ji pateikia tokią išvadą.“

II. Faktinės bylos aplinkybės

5. 1998–2007 m. visos Ispanijos elektros energijos gamybos elektrinės, nepriklausomai nuo naudojamos technologijos, galėjo gauti išmoką, vadinamąją „galios garantiją“; ja buvo skatinamas elektros energijos gamybos pajėgumų kūrimas ir išlaikymas elektros energijos sistemoje ir užtikrinamas patikimas tiekimas. Vis dėlto atsinaujinančiosios energijos įrenginiams ši paskata nebuvo taikoma, bet jiems buvo numatyta kita specialios formos išmoka.

6. 2007 m. Ispanijos teisės aktų leidėjas suteikė pramonės, turizmo ir prekybos ministrui įgaliojimus pakeisti galios garantiją nauju mokesčiu, vadinamuoju „pajėgumų mokesčiu“.

7. Šis sprendimas buvo oficialiai įformintas Karališkuoju dekretu Nr. 871/2007 [4]; juo nuo 2007 m. liepos 1 d. buvo pakoreguoti elektros energijos tarifai. Šiame 2007 m. birželio 29 d. priimtame dekrete [5] nurodyta, kad pajėgumų mokestis įsigalioja 2007 m. spalio 1 d.

8. Elektros energijos tarifų reguliavimo taisyklės buvo išdėstytos 2007 m. rugsėjo 27 d. priimtame [6] ir 2007 m. spalio 1 d. įsigaliojusiame Nutarime ITC/2794/2007 [7] (toliau – ITC/2794/2007).

9. Šiame nutarime išvardijamos įvairios priemonės, kurios turi būti taikomos atlyginant už pajėgumus; jos apima paskatą, kuria siekiama užtikrinti įrenginių prieinamumą, taip pat paskatą, kuria skatinamos investicijos į gamybą.

10. Prieinamumo paskata skirta gamybos įrenginiams, kuriems taikomas įprastinis pusiasalio sistemos režimas ir kurių įrengtoji galia yra ne mažesnė kaip 50 megavatų (MW). Ši nuostata taikoma įrenginiams, kurie pradėti eksploatuoti po 1998 m. sausio 1 d. ir kurių eksploatavimo

[4] *Real Decreto 871/2007 por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007* (Karališkasis dekretas Nr. 871/2007, kuriuo koreguojami elektros energijos tarifai nuo 2007 m. liepos 1 d.).

[5] BOE Nr. 156, 2007 m. birželio 30 d., p. 28324.

[6] BOE Nr. 234, 2007 m. rugsėjo 29 d., p. 39690.

[7] *Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007* (Nutarimas ITC/2794/2007, kuriuo patikslinami elektros energijos tarifai nuo 2007 m. spalio 1 d.).

trukmė neviršija dešimties metų. Šios paskatos tikslas – skatinti naujų įrenginių statybą ir eksploatavimą, numatant mokėjimus, kuriais prisidedama prie investicijų išlaidų kompensavimo. Išmokos dydis siekia 20 000 EUR už megavatą per metus.

11. ITC/2794/2007 III priede nustatytos investicijų paskatos: 10 punkte nurodyta, kad pramonės, turizmo ir prekybos ministras turi įgaliojimus patvirtinti priemones, skirtas investicijoms į gamybos įrenginius, kuriems taikomas įprastinis pusiasalio sistemos režimas ir kurių įrengtoji galia yra 50 MW arba didesnė. Tokios paskatos gali būti teikiamos didelėms investicijoms, būtinoms esamiems įrenginiams plėsti ar iš esmės pakeisti, arba investicijoms į naujus įrenginius, skirtus prioritetinėms technologijoms, atitinkančioms energetikos politikos ir tiekimo saugumo tikslus.

12. Minėtame tekste numatyta priemonė buvo taikoma siekiant palengvinti anglimi kūrenamoms elektrinėms įgyvendinti „aplinkosaugines“ investicijas į desulfuravimo (sieros šalinimo) įrenginius. Šios lengvatos naudojimo sąlygos buvo nustatytos 2007 m. gruodžio 28 d.[8] Nutarime ITC/3860/2007[9] (toliau – ginčijama priemonė); juo nuo 2008 m. sausio 1 d. buvo patikslinti elektros energijos tarifai.

13. Pirma nurodyta paskata gali pasinaudoti tik anglimi kūrenamos elektrinės, kurios įtrauktos į 2007 m. gruodžio 7 d. Ispanijos Ministrų Tarybos aktu patvirtintą Nacionalinį teršalų, išmetamų iš esamų didelių kurą deginančių įrenginių, mažinimo planą (toliau – PNRE-GIC) ir kurios taip pat įtrauktos į vadinamąjį PNRE-GIC nustatytą išmetamųjų teršalų „sąrašą“ – jame nurodomas kiekvienai įmonei leistinas išmetamųjų teršalų kiekis.

14. Be to, investicijos turėjo būti atliktos iki 2007 m. spalio 1 d., kai įsigaliojo ITC/2794/2007, arba paraiška dėl patvirtinimo turėjo būti pateikta ne vėliau kaip prieš tris mėnesius iki šios datos.

15. 2011 m. ginčijamos priemonės taikymas buvo išplėstas anglimi kūrenamoms elektrinėms, kurios iki 2008 m. sausio 1 d. investavo ne tik į desulfuravimo įrenginius, bet ir įgyvendino kitas „aplinkosaugines“ investicijas, skirtas išmetamam sieros oksido kiekiui mažinti.

16. 2015 m. balandžio 29 d. Europos Komisija pradėjo šio sektoriaus tyrimus vienuolikoje valstybių narių, įskaitant Ispaniją. Po šio tyrimo 2017 m. balandžio 4 d. Komisija informavo Ispanijos valdžios institucijas apie pradėtą nagrinėjamos priemonės tyrimą, o 2017 m. lapkričio 27 d. nusprendė pradėti oficialią šios priemonės tyrimo procedūrą pagal SESV 108 straipsnio 2 dalį.

17. Tame sprendime Komisija nurodo, jog ji priėjo prie preliminarios išvados, kad ginčijama priemonė yra valstybės pagalba, ir išreiškia abejones dėl jos suderinamumo su vidaus rinka. Visų pirma Komisija mano, kad ginčijama priemonė yra pagalba investicijoms, skirtoms anglimi kūrenamų elektrinių suderinimui su 2001 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2001/80/EB dėl tam tikrų teršalų, išmetamų į orą iš didelių kurą deginančių įrenginių, kiekio apribojimo (OL L 309, 2001, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 6 t., p. 299).

[8] BOE Nr. 312, 2007 m. gruodžio 29 d., p. 53781.

[9] *Orden ITC/3860/2007, por la que se revisant las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008* (Nutarimas ITC/3860/2007, kuriuo patikslinami elektros energijos tarifai nuo 2008 m. sausio 1 d.).

III. Procesas Bendrajame Teisme ir skundžiamas sprendimas

18. 2018 m. gegužės 28 d. *Naturgy Energy Group*, buvusi *Gas Natural SDG*, Ispanijos bendrovė, veikianti energetikos sektoriuje ir užsiimanti elektros energijos gamyba iš anglių, pareiškė ieškinį Bendrojo Teismo kanceliarijoje. Ieškiniu buvo siekiama panaikinti sprendimą, kurį ginčijo bendrovė.

19. Į šią bylą įstojo *EDP España* ir *Viesgo Producción*, palaikydamos ieškovės pirmojoje instancijoje reikalavimus.

20. Skundžiamame sprendime Bendrasis Teismas atmetė reikalavimą dėl panaikinimo motyvuodamas tuo, kad ieškinio pirmasis pagrindas, susijęs su pareiga motyvuoti aptariamos priemonės atrankųjį pobūdį, buvo nepagrįstas.

21. Skundžiamo sprendimo 60 punkte Bendrasis Teismas atkreipė dėmesį į tai, kad pagal Reglamentą 2015/1589 oficiali tyrimo procedūra gali būti pradėta glaustai išdėstant su valstybės priemone susijusias reikšmingas ginčytinas faktines ir teisines aplinkybes, kartu atliekant pirminį nagrinėjamos priemonės įvertinimą, siekiant nustatyti, ar ji gali būti kvalifikuojama kaip pagalba, ir nurodant abejonių dėl jos suderinamumo su vidaus rinka priežastis.

22. Skundžiamo sprendimo 61 punkte Bendrasis Teismas pridūrė, kad Komisija privalėjo pradėti oficialią tyrimo procedūrą, jei pirminio tyrimo metu jai nepavyko įveikti visų sunkumų, kilusių vertinant, ar nagrinėjama priemonė laikytina pagalba, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį.

23. Skundžiamo sprendimo 62 punkte Bendrasis Teismas priminė, kad sprendimo pradėti procedūrą tikslas buvo suteikti suinteresuotosioms šalims galimybę aktyviai dalyvauti oficialioje tyrimo procedūroje. Bendrasis Teismas taip pat patikslino, kad sprendimas apima preliminarius vertinimus ir kad šiuo pradiniu etapu Komisija neprivalo išaiškinti visų galimai neišspręstų klausimų.

24. Skundžiamo sprendimo 63 punkte Bendrasis Teismas nurodė, jog svarbu priminti, kad valstybės priemonės kvalifikavimas kaip valstybės pagalbos tokiame sprendime yra tik laikinas. Tai patvirtinama Reglamento 2015/1589 9 straipsnio 2 dalyje; joje nurodyta, kad pasibaigus oficialiai tyrimo procedūrai Komisija gali nustatyti, kad nagrinėjama priemonė iš tikrųjų nėra pagalba. Taigi valstybės priemonės kvalifikavimas kaip valstybės pagalbos gali pasikeisti ir nebūtinai yra nuolatinis.

25. Skundžiamo sprendimo 64 ir 65 punktuose Bendrasis Teismas atmetė apeliantės argumentus, susijusius su dviem ankstesnėmis bylomis[10]. Bendrasis Teismas šiuos argumentus laikė nereikšmingais, nes pirmoji byla buvo susijusi su sprendimu nutraukti oficialią tyrimo procedūrą, o antroji byla nebuvo susijusi su pareigos motyvuoti vykdymo kontrole.

26. Skundžiamo sprendimo 73 punkte Bendrasis Teismas padarė išvadą, kad iš ginčijamo sprendimo pobūdžio, formuluotės, turinio, konteksto ir atitinkamų su juo susijusių teisės normų apeliantė galėjo suprasti motyvus, kuriais grindžiama Komisijos preliminari nuomonė, pagal kurią priemonė atrodė atrankiojo pobūdžio.

[10] 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimas *Comunidad Autónoma de Galicia ir Retegal / Komisija* (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) ir 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimas *Komisija / Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

27. Skundžiamo sprendimo 74 punktas susijęs su apeliantės argumentu, kad Komisija tariamai neišnagrinėjo, ar ginčijama priemone tam tikroms įmonėms ar prekėms nebuvo sudarytos palankesnės sąlygos, palyginti su kitomis įmonėmis ar prekėmis, kurių padėtis, kiek tai susiję su priemonės tikslu, buvo panaši. Vis dėlto Bendrasis Teismas atmetė šį argumentą ir paaiškino, kad toks palyginimas gali būti pernelyg ankstyvas oficialios tyrimo procedūros pirminio patikrinimo etape, nes nuomonė dėl palyginamumo gali lemti išankstines tyrimo išvadas.

28. Skundžiamo sprendimo 75 punkte Bendrasis Teismas patvirtino, kad argumentas dėl priemonės atrankiojo pobūdžio netrukdė apeliantei pateikti išsamių samprotavimų dėl antrajame pagrinde nurodytų situacijų palyginamumo.

29. Skundžiamo sprendimo 76 punkte Bendrasis Teismas nurodė, kad jam nebuvo kliūčių patikrinti ginčijamo sprendimo teisėtumą.

30. Taigi skundžiamo sprendimo 81 punkte Bendrasis Teismas atmetė pirmąjį pagrindą kaip nepagrįstą.

31. Antra, Bendrasis Teismas kaip nepagrįstą atmetė antrąjį pagrindą, grindžiamą SESV 107 straipsnio 1 dalies pažeidimu, kiek tai susiję su nagrinėjamos priemonės atrankumu.

32. Pirmiausia svarbu pažymėti, jog skundžiamo sprendimo 98 ir 99 punktuose buvo išaiškinta, kad tuo atveju, kai skundžiamas Komisijos sprendimas pradėti oficialią tyrimo procedūrą dėl priemonės kvalifikavimo kaip valstybės pagalbos, Sąjungos teismo atliekama kontrolė apsiriboja patikrinimu, ar Komisija nepadarė akivaizdžių vertinimo klaidų dėl to, kad atliekant preliminarią priemonės analizę jai nepavyko išspręsti visų sunkumų.

33. Skundžiamo sprendimo 102–116 punktuose Bendrasis Teismas išsamiai išnagrinėjo ir galiausiai atmetė apeliantės teiginį, kad ginčijama priemone buvo siekiama tik suvienodinti atitinkamas investicijas, atliktas po 1998 m., neatsižvelgiant į konkrečias naudojamas technologijas ar atitinkamų įrenginių tipą.

34. Be to, skundžiamo sprendimo 117–125 punktuose Bendrasis Teismas išnagrinėjo ir atmetė apeliantės teiginį, kad anglimi kūrenamos elektrinės nėra panašios į elektrines, kuriose naudojamos kitos technologijos.

35. Taigi skundžiamo sprendimo 126 punkte buvo konstatuota, kad apeliantė negalėjo pateikti įrodymų, jog Komisija padarė akivaizdžią vertinimo klaidą, susijusią su palyginamumo analize.

36. Skundžiamo sprendimo 128–130 punktuose Bendrasis Teismas atmetė *Naturgy Energy Group* ir *EDP España* argumentus, grindžiamus Sprendimu *Comunidad Autónoma de Galicia ir Retegal / Komisij*a[11], motyvuodamas tuo, kad jis susijęs su Komisijos sprendimais, priimtais pasibaigus oficialiai tyrimo procedūrai.

37. Skundžiamo sprendimo 131–133 punktuose Bendrasis Teismas taip pat atmetė apeliantės argumentus, susijusius su ginčijamos priemonės būtinumu tiekimo saugumui užtikrinti, konstatuodamas, kad jie susiję su pagalbos suderinamumo vertinimu, o ne su jos kvalifikavimu ir kad pagal suformuotą jurisprudenciją SESV 107 straipsnio 1 dalyje nedaroma skirtumo pagal valstybės priemonių priežastis ar tikslus – jos apibrėžiamos pagal poveikį.

[11] 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimas *Comunidad Autónoma de Galicia ir Retegal / Komisija* (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

38. Skundžiamo sprendimo 134 punkte Bendrasis Teismas atmetė ieškinio antrąjį pagrindą kaip nepagrįstą, taigi – ir visą ieškinį.

39. Galiausiai Bendrasis Teismas priteisė iš apeliantės ne tik jos, bet ir Komisijos patirtas bylinėjimosi išlaidas, o *Viesgo Producción* ir *EDP España* nurodė padengti savo bylinėjimosi išlaidas.

IV. Šalių reikalavimai

40. Apeliaciniu skundu *Naturgy Energy Group* (ieškovė pirmojoje instancijoje) ir *EDP España* prašo Teisingumo Teismo panaikinti skundžiamą sprendimą, panaikinti ginčijamą sprendimą ir priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

41. Savo atsiliepime Komisija prašo Teisingumo Teismo atmesti apeliacinį skundą ir priteisti iš apeliančių bylinėjimosi išlaidas.

42. *Generaciones Eléctricas Andalucía*, buvusi *Viesgo Producción*, įstojusi į bylą pirmojoje instancijoje, prašo Teisingumo Teismo panaikinti skundžiamą sprendimą.

43. 2022 m. gegužės 31 d. Teisingumo Teismo pirmininko nutartimi *Endesa Generación* buvo leista įstoti į bylą apeliančių pusėje; ji prašo panaikinti skundžiamą sprendimą ir priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

V. Apeliacinio skundo vertinimas

A. Pirminės pastabos

44. Du apeliacinio skundo pagrindai, nors ir atskiri, yra akivaizdžiai susiję: pirmasis pagrindas grindžiamas tuo, kad Bendrasis Teismas netinkamai aiškino ir taikė pareigą motyvuoti, kiek tai susiję su atrankumo sąvoka, o antrasis – tuo, kad Bendrasis Teismas netinkamai aiškino ir taikė SESV 107 straipsnio 1 dalį, kiek tai susiję su atrankumo sąvoka.

45. SESV 107 ir 108 straipsniuose įtvirtintos valstybės pagalbos taisyklės pirminės teisės lygmeniu: viename iš jų apibrėžiami bendrieji kriterijai, kuriais remiantis pagalba gali arba negali būti laikoma suderinama su vidaus rinka, o kitame – procedūra, kurios turi laikytis Komisija, vertindama, ar pagalba yra suderinama su vidaus rinka. Reglamente 2015/1589 pateikiamos SESV 108 straipsnio taikymo taisyklės ir, be kita ko, jo 4–9 straipsniuose aprašoma procedūra, kurios reikia laikytis vertinant pagalbą: pirminis patikrinimas (4 straipsnis), sprendimas pradėti oficialią tyrimo procedūrą (6 straipsnis), sprendimas užbaigti oficialią tyrimo procedūrą (9 straipsnis).

46. Iš esmės apeliantės ir į bylą įstojusios šalys ginčija skundžiamą sprendimą dėl to, kad jame konstatuota, jog Komisijos sprendime nėra trūkumų, užuot nustačius, kad jame pateikti motyvai yra nepakankami. Visų pirma sprendime pradėti oficialią tyrimo procedūrą nebuvo tinkamai motyvuotas priimtos priemonės atrankumas, nes nebuvo atlikta paskatos priemonės gavėjų ir kitų įmonių situacijų palyginamumo analizė. Be to, apeliacinio skundo antruoju pagrindu nepritariama skundžiamam sprendimui dėl to, kad jame ginčijama priemonė buvo pripažinta kvalifikuotina kaip su vidaus rinka nesuderinama pagalba (nes nebuvo padaryta akivaizdžios vertinimo klaidos).

47. Šioje byloje nagrinėjamą teisinį klausimą galima glaustai apibūdinti kaip susijusį su Komisijos pareigos motyvuoti sprendimą pradėti oficialią tyrimo procedūrą apimtimi, o papildomai – su tuo, ar ginčijama priemonė buvo teisingai kvalifikuota kaip su vidaus rinka nesuderinama pagalba. Siekiant įvertinti, ar skundžiamame sprendime yra apeliančių ir į bylą įstojusių šalių nurodytų teisės klaidų, bus analizuojami šie klausimai: a) bendrųjų motyvavimo principų taikymas sprendimui pradėti oficialią tyrimo procedūrą; b) sprendimo pradėti procedūrą ir sprendimo užbaigti procedūrą funkcijų ir turinio skirtumai, be kita ko, susiję su laikinumo ir glaustumo reikalavimais, kurie būdingi sprendimui pradėti procedūrą; c) būtinybė sprendime pradėti procedūrą atlikti paskatos priemonės gavėjų ir kitų įmonių situacijų palyginamumo analizę; d) įrodinėjimo pareigos paskirstymas tarp Komisijos ir sprendimą ginčijančių šalių.

48. Taigi reikės įvertinti, ar Bendrasis Teismas, atlikdamas Komisijos sprendimo pradėti oficialią tyrimo procedūrą peržiūrą iš esmės, tinkamai taikė bendruosius Sąjungos institucijų sprendimų motyvavimo principus ir ypač tam tikrus su valstybės pagalba susijusius principus; ar jis teisingai taikė šiuos principus ginčijamame sprendime, kuriame Komisija, vertindama (nors ir preliminariai), ar priemonė yra atrankiojo pobūdžio, neatliko paskatos priemonės gavėjų ir kitų įmonių situacijų palyginamumo analizės; ar tai konkrečiai suteikė galimybę suinteresuotosioms šalims pasinaudoti teise į gynybą laikantis nagrinėjamoje byloje taikytinų įrodinėjimo naštos paskirstymo taisyklių.

B. Dėl pirmojo pagrindo, grindžiamo pareigos motyvuoti pažeidimu

1. Šalių argumentai

49. Pirmajame pagrinde apeliantės tvirtina, kad pareiga motyvuoti atrankumo kriterijų Bendrojo Teismo buvo aiškinama ir taikoma klaidingai.

50. Į bylą įstojusios šalys teigia, kad pirmasis pagrindas yra pagrįstas, remdamosi panašiais argumentais kaip ir apeliantės.

51. Apeliantės teigia, jog ginčijamo sprendimo 28 konstatuojamojoje dalyje nėra nurodyta pakankamų motyvų, kad būtų galima konstatuoti ginčijamos priemonės atrankųjį pobūdį, juo labiau kad sprendimas pradėti procedūrą gali turėti reikšmingų teisinių pasekmių, kaip antai ginčijamos priemonės galiojimo sustabdymą arba tokiu pagrindu sumokėtos sumos susigrąžinimą.

52. *Generaciones Eléctricas Andalucía* priduria, kad priėmus tokį sprendimą ne tik būtų sustabdyti tariamos pagalbos mokėjimai, bet ir nacionaliniai teismai būtų įgalioti imtis visų būtinų priemonių patraukti atsakomybėn asmenis, pažeidusius pareigą sustabdyti priemonės įgyvendinimą (2013 m. lapkričio 21 d. Sprendimas *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755).

53. Apeliantės ir į bylą įstojusios šalys taip pat mano, kad ginčijamame sprendime, net jei tai yra tik sprendimas pradėti oficialią tyrimo procedūrą, turėtų būti pateikta susijusių bendrovių palyginamumo analizė ir pagal SESV 296 straipsnį išaiškinta, kodėl taikytinuose teisės aktuose nurodomos skirtingos technologijos ir kaip anglimi kūrenamų elektrinių faktinė ir teisinė padėtis yra palygintina su kitas technologijas naudojančių elektrinių faktine ir teisine padėtimi.

54. Jos teigia, kad skundžiamo sprendimo 64 ir 65 punktuose Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, nes atmetė argumentus, grindžiamus 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimu *Komisija / Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971) ir 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimu *Comunidad Autónoma de Galicia ir Retegal / Komisija* (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

55. Be to, skundžiamo sprendimo 66 punkte Bendrasis Teismas klaidingai aiškino ir taikė 2016 m. kovo 10 d. Sprendime *HeidelbergCement / Komisija* (C-247/14 P, EU:C:2016:149) ir 2011 m. liepos 21 d. Sprendime *Alcoa Trasformazioni / Komisija* (C-194/09 P, EU:C:2011:497) įtvirtintus principus.

56. Taigi būtina atlikti išsamų ir gerai dokumentuotą priemonės atrankumo vertinimą, pagrįstą suformuotais teisiniais precedentais. Šis vertinimas turėtų būti pakankamai išsamus, kad teisėjas galėtų atlikti išsamų tyrimą, be kita ko, kiek tai susiję su vertinimu, ar subjektų, kuriems taikoma priemonė, padėtis yra panaši į tų, kuriems ji netaikoma. Šie vertinimai turi būti „pakankamai motyvuoti“, kad būtų užtikrinta visapusiška teisminė kontrolė (2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimas *Komisija / World Duty Free Group SA ir kt.* C-20/15 P ir C-21/15 P, EU:C:2016:981).

57. Apeliančių teigimu, Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 74 punkte padarė teisės klaidą teigdamas, kad preliminarios palyginamumo analizės atlikimas per oficialią tyrimo procedūrą apsunkintų pirminio sprendimo ir galutinio sprendimo, priimamo procedūros pabaigoje, atskyrimą.

58. *Generaciones Eléctricas Andalucía* taip pat teigia, kad Bendrasis Teismas taip pat klaidingai suprato Komisijos įgaliojimo nuspręsti pradėti oficialią tyrimo procedūrą pobūdį, ir tvirtina, kad tai yra ne diskrecija, o ribota kompetencija.

59. Ji priduria, kad „paprastas nurodymas“ yra netinkamas pagal Reglamento 2015/1589 6 straipsnį, kuriame reikalaujama, kad Komisija pateiktų objektyvią galimos valstybės pagalbos analizę. Prieš pradėdama oficialią procedūrą Komisija privalo įrodyti, kad priemonė gali būti kvalifikuojama kaip valstybės pagalba.

60. Vadinasi, Komisija turėjo remtis sunkumais, dėl kurių būtina perduoti bylą nagrinėti išsamiau.

61. *EDP España* teigimu, skundžiamo sprendimo 73 punkte Bendrasis Teismas pripažino Komisijos argumentų dėl nagrinėjamos priemonės atrankumo *glaustą* pobūdį. Vis dėlto 66 punkte jis siekė pateisinti šį *glaustą* pobūdį, konstatuodamas, kad nagrinėjama priemonė buvo priimta „[*apeliantei] gerai žinomomis aplinkybėmis, atsižvelgiant į jos veiklos pobūdį*“, be to, „kaip *matyti iš ieškinio*“, ji buvo susipažinusi su visomis taikytinomis normomis.

62. Galiausiai skundžiamo sprendimo 68–73 punktuose Bendrasis Teismas klaidingai mėgino pagrįsti šį motyvavimo trūkumą ir atkūrė motyvus, remdamasis įvairiais ginčijamo sprendimo punktais.

63. Taigi Bendrasis Teismas suklydo nusprendęs, kad Komisija nepažeidė savo pareigos motyvuoti.

64. Komisija teigia, kad pirmąjį pagrindą reikia atmesti kaip nepagrįstą. Ji pažymi, kad skundžiamame sprendime Bendrasis Teismas teisingai išanalizavo pareigą motyvuoti.

65. Komisija teigia, kad skundžiamo sprendimo 63 ir 64 punktuose Bendrasis Teismas nepadarė teisės klaidos, kai pripažino apeliančių ir į bylą įstojusių šalių argumentus nereikšmingais. Bendrojo Teismo sprendimas buvo pagrįstas 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimu *Komisija / Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971), kuriame Teisingumo Teismas nenagrinėjo pareigos motyvuoti, o daugiausia dėmesio skyrė bylos esmei. 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendime *Comunidad Autónoma de Galicia ir Retegal / Komisija* (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) Teisingumo Teismas konstatavo, jog pareiga motyvuoti buvo pažeista dėl to, kad priemonė buvo taikoma atrankiai, tik vienam veiklos sektoriui. Vis dėlto nagrinėjamu atveju ginčijamame sprendime buvo pateikta preliminari analizė ir Komisija nemanė, kad šia priemone buvo teikiama pirmenybė tam tikram sektoriui.

66. Į apeliančių teiginį dėl neatliktos palyginamumo analizės Komisija atsako remdamasi Reglamento 2015/1589 6 straipsnio 1 dalimi, kurioje nurodyta, kad sprendime turi būti apibendrinamos reikšmingos faktinės ir teisinės aplinkybės ir pateikiamas pirminis įvertinimas. Taigi, jei sprendimas atitinka skundžiamo sprendimo 73 ir 76 punktuose nurodytus kriterijus, vien glausto analizės pobūdžio nepakanka, kad būtų pažeista pareiga motyvuoti.

67. Komisija mano, kad Bendrasis Teismas teisingai nustatė, jog apeliantės suprato priežastis, dėl kurių ginčijama priemonė buvo laikoma atrankiojo pobūdžio, kaip nurodyta skundžiamo sprendimo 75 punkte.

68. Ji tvirtina, kad teisinės pasekmės, susijusios su minėtos oficialios tyrimo procedūros pradėjimu, šioje byloje yra hipotetinės ir nedraudžia preliminaraus ir glausto motyvavimo, kaip tai suprantama pagal Reglamento 2015/1589 6 straipsnio 1 dalį.

69. Bendrasis Teismas išnagrinėjo ginčijamą sprendimą ir savo analizei pagrįsti nurodė kitus ginčijamo sprendimo motyvų elementus. Be to, ir Teisingumo Teismas pripažino, kad Komisijos sprendimams nereikia specialios struktūros ir kad vertinant pareigos motyvuoti laikymąsi reikia nagrinėti visą sprendimo turinį (2018 m. liepos 25 d. Sprendimo *Komisija / Ispanija ir kt.*, C-128/16 P, EU:C:2018:591, 93 punktas).

2. Vertinimas

70. Pirmajame pagrinde apeliantės tvirtina, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą nagrinėdamas ginčijamo sprendimo motyvus, susijusius su ginčijamos priemonės atrankiuoju pobūdžiu.

71. Dėl klausimo, kuris yra pirmojo pagrindo dalykas, Bendrasis Teismas skundžiamame sprendime iš esmės nurodė, kad sprendimas pradėti oficialią tyrimo procedūrą gali apsiriboti svarbių faktinių ir teisinių aplinkybių apibendrinimu ir jame pateikiami preliminarūs vertinimai, kurie bus išsamiai nagrinėjami per pačią procedūrą.

72. Šie teiginiai yra teisingi ir jiems galima pritarti. Vis dėlto Bendrasis Teismas, tikėtina, remdamasis prielaida, kad sprendimo pradėti procedūrą ir sprendimo ją užbaigti paskirtis ir turinys (taip pat motyvavimo požiūriu) iš esmės skiriasi, iš šių prielaidų daro tam tikras išvadas, kurios, mano nuomone, yra klaidingos ir neatitinka teisinės logikos.

73. Bendrasis Teismas nurodo: kai kurie Teisingumo Teismo precedentai netaikytini šioje byloje, nes jie susiję su sprendimu, kuriuo užbaigiama procedūra [12], arba su situacijomis, kai konkretus pareigos motyvuoti aspektas nebuvo nagrinėjamas [13]; Komisijos sprendimo motyvai, nepaisant glausto jų išdėstymo, buvo pakankamai pagrįsti, nes šalys galėjo suprasti šio sprendimo motyvus, kaip matyti iš vėlesnių gynybos argumentų, ir jis buvo priimtas atsižvelgiant į aplinkybes, kurios buvo gerai žinomos pačioms šalims; įvairių įmonių palyginamumo analizė, siekiant nustatyti priemonės atrankumą, sprendime pradėti procedūrą buvo pernelyg ankstyva, nes taip galėjo būti prieita prie išankstinių išvadų, kurios turi būti padarytos procedūros pabaigoje.

74. Pagal suformuotą jurisprudenciją SESV 296 straipsnyje reikalaujamas motyvavimas turi atitikti ginčijamą priemonę ir aiškiai bei nedviprasmiškai atskleisti institucijos, kuri priėmė šią priemonę, argumentus, kad suinteresuotieji asmenys galėtų sužinoti priimtą priemonę pagrindžiančius motyvus, o Teisingumo Teismas – vykdyti kontrolę. Reikalavimas motyvuoti turi būti vertinamas atsižvelgiant į visas konkretaus atvejo aplinkybes, ypač į akto turinį, nurodytų motyvų pobūdį ir asmenų, kuriems skirtas aktas, ar kitų asmenų, kurie konkrečiai ir tiesiogiai su juo susiję, suinteresuotumą gauti paaiškinimus. Nereikalaujama, kad motyvuojant būtų nurodytos visos svarbios faktinės ir teisinės aplinkybės, nes nustatant, ar aktų motyvavimas atitinka SESV 296 straipsnio reikalavimus, turi būti atsižvelgiama ne tik į jų tekstą, bet ir į jų kontekstą bei visas atitinkamą sritį reglamentuojančias teisės normas (2016 m. kovo 10 d. Sprendimo *HeidelbergCement / Komisija*, C-247/14 P, EU:C:2016:149, 16 punktas).

75. Taikant šį principą Komisijos priimtoms priemonėms valstybės pagalbos srityje, reikėtų pažymėti, kad sprendimas pradėti oficialią tyrimo procedūrą nėra priemonė, kurią taikant pareiga motyvuoti tampa itin lengva ar paviršutiniška.

76. Atidžiai skaitant Reglamento 2015/1589 4, 6 ir 7 straipsnius iš tikrųjų galima suprasti, kaip sprendimas pradėti procedūrą tiek laiko, tiek loginiu požiūriu suponuoja preliminarų tyrimą: tai reiškia, kad Komisija kartu su atitinkama valstybe atlieka tyrimą, per kurį jau yra išanalizuojami elementai, kuriais remiantis konkrečią priemonę galima kvalifikuoti kaip pagalbą ir kurie leidžia padaryti išvadą (nors ir preliminarią), kad kyla abejonių dėl nagrinėjamos priemonės suderinamumo su vidaus rinka. Priešingu atveju Komisija užbaigia procedūrą sprendimu nepateikti prieštaravimų.

77. Taigi sprendimas pradėti oficialią tyrimo procedūrą nėra pirmasis veiksmas, po kurio bus analizuojami visi elementai, kuriais remiantis galima kvalifikuoti tam tikrą priemonę kaip draudžiamą pagalbą arba nekvalifikuoti jos kaip tokios, bet vyksta vėlesnėje stadijoje, kai Komisija, jau atlikusi pirminį patikrinimą, „padaro išvadą“, nors ir preliminarią, kad kyla abejonių dėl priemonės suderinamumo su vidaus rinka. Procedūra, vykstanti priėmus sprendimą ją pradėti, bus skirta tam, kad visi suinteresuotieji asmenys galėtų pasinaudoti savo teise į gynybą, pateikdami argumentus, kuriais būtų paneigti teisiniai argumentai, kuriuos Komisija pateikė kvalifikuodama (nors ir laikinai) konkrečią priemonę kaip nesuderinamą su vidaus rinka.

78. Iš to darytina išvada, kad Komisija, būtent atsižvelgdama į visas bylos aplinkybes, sprendime pradėti procedūrą turi nurodyti visus argumentus ir teisinius motyvus, kuriais remdamasi ji mano, kad priemonė yra nesuderinama su vidaus rinka, nes ji negali atidėti savo analizės vėlesniam laikui.

[12] 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimas *Comunidad Autónoma de Galicia ir Retegal / Komisija* (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

[13] 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimas *Komisija / Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

79. Negalima painioti vertinimo laikinumo su jo paviršutiniškumu, taip pat neturi būti atsisakoma atlikti analizių, tyrimų ir palyginimų, kurie įmanomi jau pradedant procedūrą.

80. Tik tuo atveju, jei neįmanoma atlikti tam tikros analizės (ypač techniniu požiūriu sudėtingais atvejais), kuriai reikalingi faktiniai duomenys, kuriuos galima gauti tik vykstant procedūrai po jos inicijavimo, Komisija, nurodžiusi priežastis, gali atidėti analizę, tyrimą ar vertinimą galutinio sprendimo priėmimo etapui.

81. Dėl šių priežasčių sprendimas pradėti procedūrą, kaip ne kartą teigė apeliantės ir į bylą įstojusios šalys, jau įgyja savarankišką reikšmę ir gali turėti konkretų ir reikšmingą poveikį šalių ekonominiams interesams. Oficialios valstybės pagalbos tyrimo procedūros pradėjimas reiškia įpareigojimą sustabdyti tariamos pagalbos mokėjimus ir įgalioja nacionalinius teismus imtis būtinų priemonių, kad būtų galima nustatyti ginčijamos priemonės sustabdymo pareigos pažeidimo pasekmes [14].

82. Ir dėl tų pačių priežasčių turi būti atidžiai išnagrinėtas jurisprudencijoje dėl pagalbos įtvirtintų principų taikymas arba netaikymas, nes negalima atmesti kaip netaikytinų tam tikrų principų, nustatytų bylose, kuriose analizuoti sprendimai užbaigti oficialią tyrimo procedūrą.

83. Reglamento 2015/1589 6 ir 9 straipsniuose numatyti sprendimai pradėti procedūrą ir ją užbaigti yra neabejotinai skirtingi ir atlieka skirtingas funkcijas. Kita vertus, dėl pirma išdėstytų priežasčių negalima nevertinti Teisingumo Teismo nustatytų principų vien dėl to, kad jie susiję su užbaigimo procesu.

84. Procedūros, vykdomos ją pradėjus, paskirtis iš esmės yra suteikti šalims galimybę įtikinti Komisiją pakeisti pirminį argumentą, pateiktą pradedant procedūrą, kad atitinkama priemonė yra su vidaus rinka nesuderinama pagalba.

85. Sprendime *Comunidad Autonoma* Teisingumo Teismas konstatavo pareigos motyvuoti pažeidimą, kiek tai susiję su atrankumo principu, pažymėdamas, kad priemonė, kuri naudinga tik vienam veiklos sektoriui arba tik kai kurioms šio sektoriaus įmonėms, nebūtinai yra atrankiojo pobūdžio ir kad ji tokia yra tik tuo atveju, jei tam tikroje teisinėje sistemoje dėl jos vienoms įmonėms sudaromos palankesnės sąlygos nei kitoms įmonėms, kurios priklauso kitiems sektoriams arba tam pačiam sektoriui ir kurių faktinė ir teisinė padėtis, atsižvelgiant į tos sistemos siekiamą tikslą, yra panaši [15].

86. Nors Sprendimas *Comunidad Autonoma* susijęs su Komisijos sprendimu, priimtu pasibaigus oficialiai tyrimo procedūrai, svarbu pažymėti, kad Teisingumo Teismas remiasi principais, suformuotais Sprendime *Lübeck* [16], kuris buvo susijęs su sprendimu pradėti oficialią tyrimo procedūrą.

87. Iš to taip pat darytina išvada, kad Komisija galėjo ir netgi turėjo atlikti skirtingų sektoriaus įmonių palyginamumo analizę. Taigi Bendrojo Teismo teiginys, kad „bet kuriuo atveju įpareigojimas preliminarios analizės etapu, kurį apima sprendimas pradėti oficialią tyrimo

[14] Žr. 2019 m. lapkričio 13 d. nutartį, kurioje Teisingumo Teismas pritarė *EDP España* įstojimui į bylą, motyvuodamas tuo, kad ji įrodė tiesioginį ir esamą suinteresuotumą ginču.

[15] 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimo *Comunidad Autónoma de Galicia ir Retegal / Komisija* (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) 61 punktas.

[16] 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *Komisija / Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971) 58 punktas: „priemonė, naudinga tik vienam veiklos sektoriui ar tik daliai šio sektoriaus įmonių, nebūtinai yra [atrankioji]. <…> ji yra [atrankioji], tik jeigu pagal konkrečią teisinę sistemą ji suteikia pranašumą tam tikroms įmonėms, palyginti su kitomis, kurios priklauso kitam ar tam pačiam sektoriui ir kurių faktinė ir teisinė padėtis, atsižvelgiant į šios teisinės sistemos siekiamus tikslus, yra panaši“.

procedūrą, pateikti motyvus dėl situacijų palyginamumo galėtų būti pernelyg ankstyvas ir lemti išankstines išvadas, kurios bus padarytos šios procedūros pabaigoje“, nes kyla pavojus, kad gali „išnykti riba tarp sprendimo pradėti oficialią tyrimo procedūrą ir sprendimo užbaigti šią procedūrą“ [17], yra klaidingas.

88. Mano nuomone, Komisija privalo, net ir pradėdama oficialią tyrimo procedūrą, nurodyti priežastis, dėl kurių tai, kad priemonė naudinga tik tam tikroms sektoriaus įmonėms, leidžia ją *a priori* laikyti atrankiąja, ir šiomis aplinkybėmis ji negali neatlikti preliminaraus įmonių, kurioms taikoma priemonė, palyginamumo su tame pačiame sektoriuje veikiančiomis įmonėmis, kurioms ji netaikoma, tyrimo.

89. Dėl Bendrojo Teismo teiginio, kad šalys gerai žinojo aplinkybes ir galėjo apsiginti taip pat palyginamumo su kitomis įmonėmis klausimu, manau, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kuri turi neigiamos įtakos įrodinėjimo naštos paskirstymui ir apeliacinio skundo antrajam pagrindui [18].

90. Sprendime pradėti procedūrą Komisija turėtų atlikti visas naudingas analizes, kad šalys galėtų pamėginti atremti teisinius argumentus, kuriais valstybės narės priimta priemonė (laikinai) kvalifikuojama kaip su vidaus rinka nesuderinama valstybės pagalba.

91. Įprastam įrodinėjimo naštos paskirstymui prieštarautų tai, kad šalims būtų patikėta užduotis netiesiogiai ar apibendrintai atkurti Komisijos pateiktus teisinius argumentus siekiant juos paneigti.

92. Vadinasi, Komisija turėjo išanalizuoti rinkos operatorių situacijų palyginamumą, pateikdama visus argumentus, naudingus su vidaus rinka nesuderinamos valstybės pagalbos kvalifikavimui pagrįsti, nors analizė buvo laikino pobūdžio ir galėjo būti pakeista per oficialią tyrimo procedūrą.

93. Sprendime *Deutsche Post / Komisija* [19], kuriame nagrinėtas sprendimas pratęsti oficialią tyrimo procedūrą pripažintas ydingu dėl motyvų trūkumo, buvo gerai išaiškinta, kad po pirminio priemonės patikrinimo Komisija, nusprendusi pradėti oficialią tyrimo procedūrą, turi savo sprendimą motyvuoti [20].

94. Be to, tame pačiame sprendime Bendrasis Teismas taip pat nurodo, kad „bet kuriame sprendime, kurį Komisija priima užbaigusi pirminį patikrinimą, turi būti pateiktas laikinas nagrinėjamos valstybės priemonės vertinimas, kuriuo siekiama nustatyti, ar priemonė turi valstybės pagalbos požymių“ [21].

95. Taigi, palyginamumo analizė niekada negali būti palikta oficialiai tyrimo procedūrai, nes visada galima atlikti tik laikinus įvertinimus.

[17] Skundžiamo sprendimo 74 punktas.

[18] Žr. toliau.

[19] 2019 m. balandžio 10 d. Sprendimas *Deutsche Post / Komisija* (T-388/11, EU:T:2019:237).

[20] „[B]et kuriame sprendime, kurį Komisija priima užbaigusi pirminį patikrinimą, turi būti pateiktas laikinas nagrinėjamos valstybės priemonės vertinimas, kuriuo siekiama nustatyti, ar priemonė turi valstybės pagalbos požymių, o tais atvejais, kai Komisija priima sprendimą pradėti oficialią tyrimo procedūrą, – nurodytos priežastys, keliančios abejonių dėl jos suderinamumo su bendrąja rinka, nes priešingu atveju SESV 296 straipsnio 2 dalyje numatyta pareiga motyvuoti prarastų prasmę“.

[21] 2019 m. balandžio 10 d. Sprendimo byloje *Deutsche Post / Komisija* (T-388/11, EU:T:2019:237) 72 punktas.

96. Nors Komisija teisingai nurodė, kad, siekiant įvertinti sprendimo motyvus, būtina išnagrinėti visą jo turinį[22], reikia pažymėti, kad ginčijamame sprendime visiškai trūksta palyginamumo analizės.

97. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, manau, kad apeliacinio skundo pirmasis pagrindas gali būti priimtinas.

C. Dėl antrojo pagrindo, grindžiamo SESV 107 straipsnio 1 dalies pažeidimu, kiek tai susiję su atrankumo kriterijumi

1. Šalių argumentai

98. Antrasis pagrindas grindžiamas SESV 107 straipsnio 1 dalies pažeidimu, kiek tai susiję su atrankumo kriterijumi.

99. Į bylą įstojusios šalys teigia, kad antrasis pagrindas yra pagrįstas, remdamosi panašiais argumentais kaip ir apeliantės.

100. *Naturgy Energy Group* kritikuoja Bendrąjį Teismą, nurodydama skundžiamo sprendimo 82 punktą, ir pabrėžia, jog apeliantė teigė, kad Komisija padarė akivaizdžią klaidą, vertindama nagrinėjamos priemonės atrankųjį pobūdį.

101. Apeliantės ir į bylą įstojusios šalys teigia, kad Bendrasis Teismas turėjo nuodugniai išnagrinėti Komisijos atliktą nagrinėjamos priemonės atrankumo analizę (*Naturgy* remiasi 2008 m. gruodžio 22 d. Sprendimo *British Aggregates / Komisija*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 111 punktu). Šiuo klausimu apeliantės remiasi Teisingumo Teismo analize, pateikta 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendime *Komisija / Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971); jame Teisingumo Teismas konstatavo teisės klaidą, o ne akivaizdžią vertinimo klaidą, susijusią su priemonės, dėl kurios buvo priimtas sprendimas pradėti oficialią tyrimo procedūrą, atrankumu.

102. Pasak *Naturgy Energy Group*, Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, nes palygino investicijas iki 1998 m. ir po jų, užuot nustatęs, ar ITC/2794/2007 III priedo 10 punkto antra pastraipa yra atrankiojo pobūdžio priemonė. Ši nuostata sudarytų sąlygas vyriausybei prisidėti prie didelių investicijų į visas elektrines, neatsižvelgiant į jų naudojamas technologijas.

103. Dėl anglimi kūrenamų elektrinių ir elektrinių, kuriose anglis nėra naudojama kaip pagrindinis kuras, padėties panašumo apeliantės ir į bylą įstojusios šalys teigia, kad Bendrasis Teismas ne tik padarė teisės klaidą analizuodamas akivaizdžią klaidą, bet ir skundžiamo sprendimo 102–126 punktuose perkėlė įrodinėjimo pareigą, nusprendęs, jog apeliantės turėjo įrodyti, kad nebuvo diskriminacijos, palyginti su elektrinėmis, kuriose anglis nėra naudojama kaip pagrindinis kuras (2011 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Komisija / Nyderlandų Karalystė*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62 punktas).

104. Komisija turėtų būti atsakinga už diskriminacijos atvejų nustatymą, net jei tai yra preliminari analizė. Kaip pažymėjo Bendrasis Teismas, tai apima panašių atvejų, kaip nurodytieji skundžiamo sprendimo 121 ir 124 punktuose, nustatymą.

[22] 2018 m. liepos 25 d. Sprendimo *Komisija / Ispanija ir kt.* (C-128/16 P, EU:C:2018:591) 93 punktas.

105. *EDP España*, be kita ko, pabrėžia, jog Bendrasis Teismas pripažino, kad tinkamumo pradėti oficialią tyrimo procedūrą analizė negali apsiriboti tik akivaizdžių vertinimo klaidų paieška, bet turi būti platesnė (2021 m. rugsėjo 8 d. Sprendimo *Achema AB ir Achema Gas Trade UAB / Komisija*, T-193/19, nepaskelbtas Rink., EU:T:2021:558, 43 ir 44 punktai).

106. Taigi, jei Bendrasis Teismas būtų atlikęs teisėtumo kontrolę pagal Sąjungos teismų jurisprudenciją, skundžiamame sprendime jis būtų turėjęs prieiti prie tokios pat išvados.

107. Be to, *Endesa Generación* mano, kad jei pagalbos buvimo vertinimo kriterijus buvo grindžiamas akivaizdžia vertinimo klaida, Bendrasis Teismas turėjo nuspręsti, kad Komisija padarė akivaizdžią vertinimo klaidą analizuodama, ar ginčijama priemonė buvo atrankiojo pobūdžio. Tai patvirtina ginčijamo sprendimo 28 punkte pateiktas paaiškinimas.

108. Ji teigia, kad skundžiamame sprendime bet kuriuo atveju padaryta teisės klaida, nes Bendrasis Teismas manė, kad ginčijamame sprendime Komisija tokios klaidos nepadarė, kai preliminariai nusprendė, jog ginčijama priemonė buvo atrankiojo pobūdžio vien dėl to, kad ji taikyta tam tikroms įmonėms, ir neatliko jurisprudencijoje reikalaujamos palyginamumo analizės, kad būtų galima nustatyti priemonės atrankųjį pobūdį.

109. Galiausiai *Generaciones Eléctricas Andalucía* mano, kad Bendrasis Teismas suklydo nagrinėdamas tik akivaizdžios vertinimo klaidos kriterijų, nes oficialios tyrimo procedūros pradėjimo pasekmės yra reikšmingos. Ji teigia, kad Komisija neturėjo įgaliojimų priimti sprendimą pradėti tokią procedūrą ir kad iš tiesų ji turėjo patvirtinti, jog analizuojami atvejai atitinka atrankumo kriterijų.

110. Ji dar kartą tvirtina, kad skundžiamame sprendime Bendrasis Teismas supainiojo sprendime pradėti oficialią tyrimo procedūrą atliktos analizės laikinąjį pobūdį su Komisijos diskrecijos buvimu.

111. Komisija mano, kad antrasis pagrindas turi būti atmestas kaip nepagrįstas.

112. Ji teigia, kad Ispanijos teisės aktai, kuriais leidžiama diferencijuoti mokėjimus elektros energijos gamintojams, nedaro įtakos atrankiajam priemonės pobūdžiui. Net jei po tam tikros datos pastatytos elektrinės gali pasinaudoti investicijų grąža, šia priemone vis tiek suteikiamas įvairios apimties atrankusis pranašumas (2006 m. birželio 22 d. Sprendimo sujungtose bylose *Belgijos Karalystė ir Forum 187 / Komisija*, C-182/03 ir C-217/03, EU:C:2006:416, 112 ir 120 punktai). Be to, šia priemone gali pasinaudoti tik į PNRE-GIC sąrašą įtrauktos anglimi kūrenamos elektrinės.

113. Ji teigia, kad iš suformuotos jurisprudencijos matyti, jog sprendimo pradėti oficialią tyrimo procedūrą teisėtumo kontrolė yra apribota patikrinimu, ar nepadaryta akivaizdi vertinimo klaida (2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimo *Europos Komisija / Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, EU:C:2016:971, 78 punktas).

114. Be to, Komisija tvirtino, kad siekiant įrodyti, jog vertinant sudėtingas faktines aplinkybes buvo padaryta akivaizdi klaida, pateisinanti sprendimo panaikinimą, apeliančių pateikiami įrodymai turi būti pakankami, kad šiame akte pateikti faktinių aplinkybių vertinimai taptų neįtikinami, ir kad, atsižvelgdamas į šį įtikinamumo patikrinimą, Bendrasis Teismas negali pakeisti šio sprendimo autoriaus atlikto sudėtingų aplinkybių vertinimo savuoju (2009 m. spalio 15 d. Sprendimo *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, EU:C:2009:635, 47 punktas).

115. Taigi, Komisijos manymu, netgi negalima teigti, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą vertindamas atrankumą, jei nebuvo pateikta jokių įrodymų, dėl kurių ginčijamame sprendime pateikti vertinimai taptų neįtikinami. Ši įrodinėjimo pareiga neatsiejama nuo bet kokio akivaizdžios klaidos vertinimo ir neturi nieko bendra su aplinkybe, kad Komisija turi preliminariai įrodyti, jog priemonė yra atrankiojo pobūdžio.

116. Skundžiamo sprendimo 102–126 punktuose pateiktas Bendrojo Teismo vertinimas visiškai atitinka būtiną teisėtumo kontrolę, grindžiamą jurisprudencija. Bendrasis Teismas patikrino visų pateiktų įrodymų faktinį teisingumą, patikimumą ir nuoseklumą ir įsitikino, kad visi šie įrodymai apima visus esminius duomenis, į kuriuos reikia atsižvelgti vertinant sudėtingą padėtį (2007 m. lapkričio 22 d. Sprendimo *Ispanija / Lenzing*, C-525/04 P, EU:C:2007:698, 57 punktas ir 2008 m. lapkričio 6 d. Sprendimas *Nyderlandų Karalystė / Komisija*, C-405/07 P, EU:C:2008:613).

117. Teiginys, kad Bendrasis Teismas klaidingai įvertino, ar Nutarimo ITC/2794/2007 III priedo 10 punkto antra pastraipa yra atrankiojo pobūdžio priemonė, yra nepagrįstas. Taip yra todėl, kad pagalba faktiškai buvo teikiama pagal vėlesnį nutarimą (Nutarimas ITC/3860/2007), kaip patvirtinta ginčijamo sprendimo ketvirtoje konstatuojamojoje dalyje ir kaip pripažino Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 109 punkte.

118. *Naturgy Energy Group* nepateikė jokių motyvų, pagrindžiančių jos teiginį, kad Bendrojo Teismo atlikti vertinimai buvo iškreipti, be kita ko, skundžiamo sprendimo 102–105 punktuose. Komisija teigia, kad Bendrasis Teismas išsamiai išnagrinėjo nacionalinės teisės aktus ir nustatė, kad nėra jokių įrodymų, leidžiančių manyti, jog nagrinėjama sistema buvo siekiama sudaryti palankesnes sąlygas tik didelėms investicijoms, įgyvendintoms po 1998 m.

119. Komisija pažymėjo, kad pateikti argumentai buvo ne tik nepagrįsti, bet ir nereikšmingi. Taip yra todėl, kad pagal suformuotą jurisprudenciją SESV 107 straipsnio 1 dalyje valstybės priemonės neskirstomos pagal jų priežastis ar tikslus, o vertinamos pagal jų poveikį. Taigi, pagalbos sąvoka yra objektyvi ir pirmiausia priklauso nuo to, ar valstybės priemonė suteikia pranašumą vienai arba kelioms įmonėms. Nustačiusi pagalbos buvimo faktą, Komisija turės išnagrinėti, ar tokia pagalba teikiama užtikrinant, kad teigiamas poveikis siekiant bendro intereso tikslo būtų didesnis už galimą neigiamą poveikį prekybai ir konkurencijai.

120. Galiausiai dėl anglimi kūrenamų elektrinių palyginamumo su elektrinėmis, kurios nenaudoja anglių kaip kuro, ir argumento, kuriuo remiantis Bendrasis Teismas iš esmės turėjo panaikinti ginčijamą sprendimą, nes jame nepateikta išsami šių dviejų įmonių grupių palyginamumo analizė, Komisija primena, kad ginčijamame sprendime paaiškinta, jog ji mano, kad ginčijama priemonė yra atrankioji, nes ji naudinga tik PNRE-GIC nurodytoms anglimi kūrenamoms elektrinėms, o ne kitoms anglimi kūrenamoms elektrinėms ar elektrinėms, kurios naudoja kitas technologijas. Ji daro išvadą, kad Bendrasis Teismas, remdamasis apeliančių ir į bylą įstojusių šalių argumentais, skundžiamo sprendimo 117–126 punktuose pagrįstai išnagrinėjo klausimą, ar Komisija padarė akivaizdžią vertinimo klaidą, nes anglimi kūrenamų elektrinių faktinė ir teisinė padėtis nebuvo panaši į elektrinių, kurios naudoja kitas technologijas, padėtį, ir pagrįstai nusprendė, kad apeliančių ir į bylą įstojusių šalių argumentai nepaneigia šios išvados.

121. Taigi Komisija tvirtina, kad įrodinėjimo pareiga negalėjo būti perkelta; Bendrasis Teismas patikrino, ar Komisijos vertinimas ginčijamame sprendime buvo pagrįstas ir ar jis galėjo tapti neįtikinamas dėl apeliančių pateiktų argumentų. Apeliantės neįrodė ir netgi neteigė, kad Bendrasis Teismas iškraipė faktus, kuriais jis grindė savo išvadas.

2. Vertinimas

122. Antrasis pagrindas pateiktas papildomai – tuo atveju, jei Teisingumo Teismas nepritartų pirmajam pagrindui. Kadangi siūlau Teisingumo Teismui pritarti pirmajam pagrindui, dėl antrojo pagrindo pateiksiu tik keletą trumpų pastabų, be kita ko, dėl to, kad, kaip minėta, šie du pagrindai yra glaudžiai susiję.

123. Antrajame pagrinde apeliantės nurodo teisės klaidą, padarytą tikrinant SESV 107 straipsnio 1 dalies taikymą, kiek tai susiję su nagrinėjamos priemonės atrankumu.

124. Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad priemonės priskyrimo „valstybės pagalbai“ teisėtumo kontrolė, kurią lemia Komisijos sprendimas pradėti oficialią tyrimo procedūrą, apsiriboja patikrinimu, ar Komisija nepadarė akivaizdžių vertinimo klaidų [23]. Komisija turi pradėti oficialią tyrimo procedūrą, jei negali nustatyti, kad priemonė, apie kurią pranešta, yra suderinama su vidaus rinka, arba jeigu abejoja, ar priemonė yra pagalba, kaip tai suprantama pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį [24].

125. Tame pačiame sprendime Teisingumo Teismas nurodė, jog tuo atveju, kai valstybė narė teigia, kad jos priemonės nėra kvalifikuojamos kaip pagalba Komisijos pirminio patikrinimo metu, Komisija privalo atlikti išsamų šio klausimo vertinimą, remdamasi valstybės pateikta informacija, net jei dėl to atliekamas negalutinis vertinimas. Be to, jei, remiantis pradedant procedūrą turima informacija, akivaizdu, kad priemonė negali būti kvalifikuojama kaip nauja pagalba, sprendimas tęsti procedūrą dėl šios priemonės turėtų būti panaikintas [25].

126. Antra, skundžiamo sprendimo 99 punkte Bendrasis Teismas nurodė, kad ne jis turi priimti galutinį sprendimą dėl akivaizdžiai atrankaus nagrinėjamos priemonės pobūdžio [26]. Teisingumo Teismas mano, kad jis turi vengti priimti galutinį sprendimą klausimais, kuriuos Komisija įvertino tik preliminariai [27].

127. Remdamasis šia jurisprudencija, Bendrasis Teismas pirmojoje instancijoje atmetė pateiktą „pagrindą“, grindžiamą teisės klaida, susijusia su ginčijamos priemonės kvalifikavimu kaip pagalbos, motyvuodamas tuo, kad apeliantės ir į bylą įstojusios šalys negalėjo įrodyti akivaizdžios Komisijos vertinimo klaidos.

128. Kritinis šio samprotavimo aspektas – ne kartą nurodytas ryšys tarp dviejų apeliacinio skundo pagrindų: iš esmės, Bendrojo Teismo nuomone, Komisija turėjo gana ribotą pareigą motyvuoti sprendimą pradėti procedūrą ir apsiribojo glaustu faktinių ir teisinių aplinkybių pateikimu, pasilikdama galimybę atidėti išsamią analizę tolesniam etapui procedūrai prasidėjus, įskaitant įmonių, kurioms taikoma priemonė, palyginamumą su tame pačiame sektoriuje veikiančiomis įmonėmis, kurioms ši priemonė netaikoma.

[23] 2011 m. liepos 21 d. Sprendimo byloje *Alcoa Trasformazioni / Komisija* (C-194/09 P, EU:C:2011:497) 61 punktas ir 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimo byloje *Komisija / Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971) 78 punktas.

[24] 2021 m. kovo 16 d. Sprendimas byloje *Komisija / Lenkija* (C-562/19 P, EU:C:2021:201), 50 punktas.

[25] 2021 m. kovo 16 d. Sprendimo byloje *Komisija / Lenkija* (C-562/19 P, EU:C:2021:201) 53 punktas.

[26] Šiuo klausimu žr. 2016 m. gruodžio 21 d. Sprendimo byloje *Komisija / Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971) 73 punktą.

[27] Šiuo klausimu žr. 2002 m. spalio 23 d. Sprendimo *Diputación Foral de Guipúzcoa / Komisija* (T-269/99, T-271/99 ir T-272/99, EU:T:2002:258) 48 punktą ir 2009 m. kovo 25 d. Sprendimo *Alcoa Trasformazioni / Komisija* (T-332/06, nepaskelbtas Rink., EU:T:2009:79) 61 punktą.

129. Be to, kalbant apie Bendrojo Teismo kontrolės išplėtimą ir su tuo susijusią suinteresuotųjų šalių įrodinėjimo pareigą, siekiant pagrįsti argumentus, prieštaraujančius Komisijos argumentams (nes nėra pakankamų elementų ginčijamai priemonei kvalifikuoti kaip su vidaus rinka nesuderinamai pagalbai), pažymėtina, kad šalys turėtų įrodyti akivaizdžią vertinimo klaidą, pateikdamos išsamių teiginių ir įrodymų, paneigiančių neišsamius Komisijos pateiktus argumentus (nes jie turėjo būti papildyti procedūros metu).

130. Tokie argumentai turi neigiamos įtakos tinkamam įrodinėjimo naštos paskirstymui.

131. Komisija privalo atlikti pirminį patikrinimą su valstybe nare, pagrįsdama sprendimą pradėti oficialią tyrimo procedūrą, jeigu mano, kad, remiantis žinomais duomenimis, nagrinėjama priemonė kvalifikuotina kaip pagalba ir kyla abejonių dėl jos suderinamumo su vidaus rinka.

132. Sprendime pradėti procedūrą turi būti pateikta pirminė, bet išsami analizė, pagrįsta žinomais duomenimis ir elementais, kad šalys galėtų susipažinti su visomis teisinėmis priežastimis, dėl kurių priemonė kvalifikuojama kaip su vidaus rinka nesuderinama pagalba. Šis Komisijos vertinimas yra laikinas (tačiau, kaip jau minėta, jis nėra neišsamus), nes nagrinėjant procedūrą gali būti pakeistas atsižvelgiant į suinteresuotųjų šalių pateiktus argumentus.

133. Vis dėlto šalių teisės į gynybą yra visapusiškai laikomasi, jeigu joms jau priimant sprendimą pradėti procedūrą sudaromos sąlygos susipažinti su visomis aplinkybėmis ir teisiniais argumentais, kuriais, nors ir laikinai, grindžiamas Komisijos atliekamas kvalifikavimas. Tik tuo atveju, jei dėl ypatingo techninio sudėtingumo tam tikriems vertinimams ar tyrimams atlikti reikia papildomų duomenų, kuriuos Komisija gali išnagrinėti tik įsikišus suinteresuotosioms šalims, išskyrus valstybę narę (su kuria dialogas jau inicijuotas atliekant pirminį patikrinimą), šie klausimai gali būti perkelti į procedūros vykdymo etapą, nurodant konkrečius šio sprendimo motyvus. Tai taikytina ir palyginamumo analizei.

134. Teisingai paskirsčius pirma nurodytą įrodinėjimo naštą, galima daryti prielaidą, kad Bendrojo Teismo kontrolė turi apsiriboti tik tuo, ar Komisijos atliktoje analizėje padaryta akivaizdi vertinimo klaida, nes Teismas negali gilintis į jau atliktų sudėtingų ir išsamių vertinimų esmę. Priešingu atveju, esant nepakankamam ir neišsamiam motyvavimui, teismo kontrolės apsiribojimas tik akivaizdžios klaidos Komisijos analizėje buvimo tikrinimu gali pasirodyti kaip teisingo įrodinėjimo naštos paskirstymo iškraipymas suinteresuotųjų šalių, siekiančių palaikyti priešingą nei Komisijos nuomonę, nenaudai.

135. Šiuo atveju, nors ir sutinku su Komisijos teiginiais dėl naujausioje Teisingumo Teismo jurisprudencijoje[28] patvirtintų teismo kontrolės ribų, kiek tai susiję su nagrinėjamos priemonės kvalifikavimu kaip atrankiosios, minėti motyvavimo trūkumai neleidžia daryti išvados, kad apeliacinio skundo antrasis pagrindas, kuris iš esmės yra teisingai susietas su pirmuoju pagrindu, turėtų būti atmestas.

136. Jeigu Teisingumo Teismas nepritartų apeliacinio skundo pirmajam pagrindui, taigi ir nuspręstų, kad Bendrojo Teismo, kuris nekritikavo Komisijos sprendimo dėl motyvavimo stokos, argumentai neturi trūkumų, bylos medžiagoje esantys duomenys, visų pirma tai, kad sprendime pradėti procedūrą nebuvo atlikta lyginamoji analizė, leistų daryti prielaidą, kad Komisijos sprendime padaryta akivaizdi vertinimo klaida.

[28] 2021 m. kovo 16 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija* (C-562/19 P, EU:C:2021:201) 50 ir 52 punktai.

VI. Išvada

137. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui:

– pritarti apeliacinio skundo pirmajam pagrindui,

– panaikinti skundžiamą sprendimą ir Komisijos sprendimą.