



## Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA DŽOVANNI PITRUCELLAS  
[GIOVANNI PITRUZZELLA]

SECINĀJUMI,  
sniegti 2023. gada 13. jūlijā<sup>1</sup>

**Apvienotās lietas C-693/21 P un C-698/21 P**

***EDP España, SA***

**pret**

***Naturgy Energy Group, SA, tagad – Gas Natural SDG, SA,***  
***Eiropas Komisiju (C-693/21 P)***

**un**

***Naturgy Energy Group, SA, tagad – Gas Natural SDG, SA***  
**pret**

**Eiropas Komisiju (C-698/21 P)**

Apelācija – Valsts atbalsts – Vides jomas stimulēšanas pasākums, ko Spānija veikusi par labu ogļu elektrostacijām – Lēmums par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu – Pienākums norādīt pamatojumu – Atcelšanas prasība

1. Ar divām apvienotajām apelācijas sūdzībām *EDP España* (lieta C-693/21 P) un *Naturgy Energy Group* (lieta C-698/21 P) (turpmāk tekstā – “apelācijas sūdzības iesniedzējas”) lūdz atcelt Eiropas Savienības Vispārējās tiesas 2021. gada 8. septembra spriedumu *Naturgy Energy Group/Komisija*<sup>2</sup> (turpmāk tekstā – “pārsūdzētais spriedums”), ar kuru tika noraidīts lūgums atcelt Komisijas Lēmumu C(2017) 7733 final (2017. gada 27. novembris) par valsts atbalstu SA.47912 (2017/NN) – Vides jomas stimulēšanas pasākums, ko Spānija veikusi par labu ogļu elektrostacijām (turpmāk tekstā – “apstrīdētais lēmums”).

### **I. Atbilstošās tiesību normas**

2. Padomes Regulas (ES) 2015/1589, ar ko nosaka sīki izstrādātus noteikumus Līguma par Eiropas Savienības darbību 108. panta piemērošanai<sup>3</sup>, 4. panta 4. punktā ir paredzēts:

“Ja Komisija pēc sākotnējas izskatīšanas konstatē, ka ir neskaidrības par to, vai paziņotais pasākums ir saderīgs ar iekšējo tirgu, tā nolemj sākt procedūras saskaņā ar LESD 108. panta 2. punktu (“lēmums sākt formālu izmeklēšanas procedūru”).”

<sup>1</sup> Oriģinālvaloda – itāļu.

<sup>2</sup> Skat. spriedumu, 2021. gada 8. septembris, *Naturgy Energy Group/Komisija* (T-328/18, nav publicēts, EU:T:2021:548).

<sup>3</sup> (OV 2015, L 248, 9. lpp.).

3. Šīs regulas 6. panta 1. punktā ir paredzēts:

“Lēmumā sākt formālu izmeklēšanas procedūru rezumē attiecīgus faktiskus un tiesiskus jautājumus, tajā ir Komisijas sākotnējais izvērtējums par to, vai ierosinātajam pasākumam ir atbalsta iezīmes, kā arī izklāstīti iemesli, kas liek šaubīties par tā saderību ar iekšējo tirgu. Lēmums aicina attiecīgo dalībvalsti un citas ieinteresētās personas iesniegt piezīmes noteiktā termiņā, kas parasti nepārsniedz vienu mēnesi. Pienācīgi pamatotos gadījumos, Komisija var pagarināt noteikto termiņu.”

4. Šīs regulas 9. panta 1. un 2. punktā ir paredzēts:

“1. Neskarot 10. pantu, formālo izmeklēšanas procedūru izbeidz ar lēmumu, kā tas paredzēts šā panta 2. līdz 5. punktā.

2. Ja Komisija konstatē, ka – attiecīgos gadījumos, pēc attiecīgās dalībvalsts veikta grozījuma – paziņotais pasākums nav atbalsts, tas nostiprina minēto konstatējumu ar lēmumu.”

## II. Strīda priekšvēsture

5. Laikā no 1998. līdz 2007. gadam katra elektroenerģijas ražošanas iekārta Spānijā neatkarīgi no izmantotās tehnoloģijas varēja saņemt atlīdzību, ko sauca par “jaudas garantiju”, lai veicinātu ražošanas jaudu izveidi un uzturēšanu elektroenerģijas sistēmā, un nodrošinātu drošu piegādi. Savukārt atjaunojamās enerģijas ražotnes nesaņēma šo stimulēšanas pasākumu un tām tika paredzēta īpaša prēmiju sistēma.

6. 2007. gadā Spānijas likumdevējs piešķīra Rūpniecības, tūrisma un tirdzniecības ministram pilnvaras aizstāt jaudas garantiju ar jaunu nodokli, kas ir dēvēts par “jaudas nodokli”.

7. Šis lēmums tika oficiāli apstiprināts ar Karaļa dekrētu Nr. 871/2007<sup>4</sup>, ar kuru no 2007. gada 1. jūlija tika koriģēti esošie elektroenerģijas tarifi. Minētajā dekrētā, kas tika pieņemts 2007. gada 29. jūnijā<sup>5</sup>, bija paredzēts, ka jaudas nodoklis stājās spēkā sākot no 2007. gada 1. oktobra.

8. Elektroenerģijas tarifu regulējums tika noteikts ar *Orden ITC/2794/2007*<sup>6</sup>, kas pieņemts 2007. gada 27. septembrī<sup>7</sup> un stājās spēkā 2007. gada 1. oktobrī (turpmāk tekstā – “ITC/2794/2007”).

9. Minētajā rīkojumā ir noteikti vairāki pasākumi, kuri ir jāievēro, lai saņemtu atlīdzību par jaudu, tostarp stimulēšanas pasākums, lai nodrošinātu ražotņu pieejamību, un stimulēšanas pasākums, lai veicinātu ieguldījumus ražošanā.

10. Pieejamības stimulēšanas pasākums ir paredzēts ražošanas iekārtām, uz kurām attiecas parastais pussalas sistēmas [*sistema peninsulare*] režīms un kuru minimālā uzstādītā jauda ir 50 megavati (MW). Tas attiecas uz ražotnēm, kas nodotas ekspluatācijā pēc 1998. gada 1. janvāra

<sup>4</sup> *Real Decreto 871/2007 por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007* (Karaļa dekrēts 871/2007, ar ko pielāgo elektrības tarifus no 2007. gada 1. jūlija).

<sup>5</sup> 2007. gada 30. jūnija *BOE* Nr. 156, 28324. lpp.

<sup>6</sup> *Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007* (Rīkojums ITC/2794/2007 par elektrības tarifu pārskatīšanu no 2007. gada 1. oktobra).

<sup>7</sup> 2007. gada 29. septembra *BOE* Nr. 234, 39690. lpp.

un kurām vēl nav pagājuši desmit darbības gadi. Šī stimulēšanas pasākuma mērķis ir veicināt jauno ražotņu celtniecību un nodošanu ekspluatācijā, paredzot maksājumus, kuri palīdz kompensēt ieguldījumu izmaksas. Atlīdzības apmērs ir noteikts 20 000 EUR gadā par MW.

11. ITC/2794/2007 III pielikumā ir noteikti stimulēšanas pasākumi ieguldījumiem: 10. punktā ir noteikts, ka Rūpniecības, tūrisma un tirdzniecības ministram ir kompetence apstiprināt šos pasākumus ieguldījumiem ražošanas iekārtās, uz kurām attiecas parastais pussalas sistēmas režīms un kuru uzstādītā jauda ir 50 MW vai lielāka. Šie stimulēšanas pasākumi var tikt piešķirti ievērojamiem ieguldījumiem, kuri ir nepieciešami esošo ražotņu paplašināšanai vai būtiskai pārveidošanai, vai jauno ražotņu ieguldījumiem prioritārās tehnoloģijās, ievērojot enerģētikas politikas mērķus un piegādes drošību.

12. Šajā tekstā ietvertais pasākums tika piemērots, lai ogļu elektrostacijām atvieglotu “vides” ieguldījumu izdarīšanu sēra atdalīšanas iekārtās. Šī stimulēšanas pasākuma nosacījumi tika noteikti 2007. gada 28. decembra<sup>8</sup> *Orden ITC/3860/2007* (turpmāk tekstā – “apstrīdētais pasākums”), ar kuru sākot no 2008. gada 1. janvāra tika pārskatīti elektroenerģijas tarifi.

13. Minēto stimulēšanas pasākumu var izmantot vienīgi tās ogļu elektrostacijas, kuras ietilpst Valsts plānā lielo sadedzināšanas iekārtu emisiju samazināšanai (turpmāk tekstā – “Valsts emisiju samazināšanas plāns”), kas apstiprināts ar Spānijas Ministru padomes 2007. gada 7. decembra aktu, un kuras ir iekļautas arī tā sauktajā emisiju “burbulī”, kas ir paredzēts Valsts emisiju samazināšanas plānā un nosaka vienam uzņēmumam atļautos emisiju daudzumus.

14. Turklāt ieguldījumiem ir jābūt izdarītiem pirms ITC/2794/2007 spēkā stāšanās dienas, proti, 2007. gada 1. oktobra, vai apstiprinājuma pieteikumam ir jābūt iesniegtam vismaz trīs mēnešus pirms šī datuma.

15. Apstrīdētā pasākuma priekšrocības 2011. gadā tika attiecinātas arī uz ogļu elektrostacijām, kuras bija izdarījušas ne tikai ieguldījumus sēra atdalīšanas iekārtās, bet arī citus “vides” ieguldījumus sēra oksīda emisiju samazināšanai, kas izdarīti pirms 2008. gada 1. janvāra.

16. Eiropas Komisija 2015. gada 29. aprīlī sāka nozares izmeklēšanu vienpadsmit dalībvalstīs, tostarp Spānijā. Pēc šīs izmeklēšanas Komisija 2017. gada 4. aprīlī informēja Spānijas iestādes, ka tā izmeklēs attiecīgo pasākumu, un 2017. gada 27. novembrī nolēma uzsākt pasākuma formālu izmeklēšanu saskaņā ar LESD 108. panta 2. punktu.

17. Minētajā lēmumā Komisija norāda, ka tā ir nonākusi pie provizorisks secinājuma, ka apstrīdētais pasākums ir uzskatāms par valsts atbalstu, un pauž šaubas par tā saderību ar iekšējo tirgu. It īpaši Komisija uzskata, ka apstrīdētais pasākums ir atbalsts ieguldījumiem, kas veikti, lai panāktu ogļu elektrostaciju atbilstību Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai 2001/80/EK (2001. gada 23. oktobris) par ierobežojumiem attiecībā uz dažu piesārņojošo vielu emisiju gaisā no lielām sadedzināšanas iekārtām (OV 2001, L 309, 1. lpp.).

<sup>8</sup> 2007. gada 29. decembra BOE Nr. 312, 53781. lpp.

<sup>9</sup> *Orden ITC/3860/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008* (Rikojums ITC/3860/2007 par elektrības tarifu pārskatīšanu no 2008. gada 1. janvāra).

### III. Tiesvedība Vispārējā tiesā un pārsūdzētais spriedums

18. 2018. gada 28. maijā *Naturgy Energy Group*, kas iepriekš bija pazīstama kā *Gas Natural SDG*, Spānijas uzņēmums, kas darbojas enerģētikas nozarē un nodarbojas ar elektroenerģijas ražošanu no oglēm, iesniedza Vispārējās tiesas kancelejā prasības pieteikumu. Prasības pieteikuma mērķis bija atcelt uzņēmuma apstrīdēto lēmumu.

19. *EDP España* un *Viesgo Producción* iestājās šajā tiesvedībā prasītājas pirmajā instancē prasījumu atbalstam.

20. Ar pārsūdzēto spriedumu Vispārējā tiesa noraidīja prasījumus atcelt aktu, uzskatot, ka pirmais pamats, kas attiecas uz pienākumu norādīt pamatojumu attiecīgā pasākuma selektīvajam raksturam, ir nepamatots.

21. Pārsūdzētā sprieduma 60. punktā Vispārējā tiesa vērsa uzmanību uz apstākli, ka saskaņā ar Regulu 2015/1589 formāla izmeklēšanas procedūra var tikt uzsākta, kopsavilkumā izklāstot attiecīgos faktiskos un juridiskos aspektus saistībā ar valsts pasākumu, kā arī veicot attiecīgā pasākuma sākotnējo izvērtējumu, lai noteiktu, vai tas var tikt kvalificēts par atbalstu, kā arī norādot pamatojumu šaubām par tā saderību ar iekšējo tirgu.

22. Pārsūdzētā sprieduma 61. punktā Vispārējā tiesa piebilda, ka Komisijai bija pienākums uzsākt šo procedūru, ja sākotnējā izskatīšana neļāva tai pārvarēt visas grūtības, ko radīja jautājums par to, vai attiecīgais pasākums ir, vai nav, uzskatāms par atbalstu LESD 107. panta 1. punkta izpratnē.

23. Pārsūdzētā sprieduma 62. punktā Vispārējā tiesa atgādināja, ka lēmuma par procedūras uzsākšanu mērķis bija ļaut ieinteresētajiem subjektiem aktīvi piedalīties formālajā izmeklēšanas procedūrā. Turklāt tā paskaidroja, ka lēmumā ir ietverti sākotnējie izvērtējumi un ka Komisijai šajā sākotnējā posmā nebija jāprecizē visi iespējamie neatrisinātie jautājumi.

24. Pārsūdzētā sprieduma 63. punktā Vispārējā tiesa apgalvoja, ka ir svarīgi atcerēties, ka valsts pasākuma kvalifikācija par tādu šādā lēmumā ir tikai provizoriska. To apstiprina Regulas 2015/1589 9. panta 2. punkts, kurā ir noteikts, ka formālās izmeklēšanas procedūras noslēgumā Komisija var konstatēt, ka attiecīgais pasākums faktiski nav atbalsts. Tāpēc valsts pasākuma kvalifikācija par valsts atbalstu var tikt mainīta un ne vienmēr ir pastāvīga.

25. Pārsūdzētā sprieduma 64. un 65. punktā Vispārējā tiesa noraidīja prasītājas argumentus, kuri attiecas uz divām agrākām lietām<sup>10</sup>. Pirmajā instancē tiesa šos argumentus uzskatīja par neefektīviem, jo pirmais gadījums attiecās uz lēmumu par formālas izmeklēšanas procedūras izbeigšanu, bet otrais gadījums nebija saistīts ar pienākuma norādīt pamatojumu ievērošanas kontroli.

26. Pārsūdzētā sprieduma 73. punktā Vispārējā tiesa secināja, ka ņemot vērā apstrīdētā lēmuma raksturu, formulējumu, saturu, kontekstu, kā arī attiecīgās tam piemērojamās tiesību normas, prasītāja varēja saprast iemeslus, kuri pamatoja Komisijas provizorisko viedokli, saskaņā ar kuru pasākums šķita selektīvs.

<sup>10</sup> Spriedumi, 2017. gada 20. decembris, *Comunidad Autónoma de Galicia un Retegal/Komisija* (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), un 2016. gada 21. decembris, *Komisija/Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

27. Pārsūdzētā sprieduma 74. punkts attiecas uz prasītājas argumentu, saskaņā ar kuru Komisija neesot pārbaudījusi, vai apstrīdētais pasākums sniedz priekšrocību dažiem uzņēmumiem vai aktīviem salīdzinājumā ar citiem, kuri attiecībā uz šī pasākuma mērķi ir līdzīgā situācijā. Tomēr Vispārējā tiesa noraidīja šo argumentu un paskaidroja, ka šāds salīdzinājums varētu būt pārags formālās izmeklēšanas procedūras sākotnējās izskatīšanas posmā, uzsverot, ka argumentācija par salīdzināmību varētu paredzēt izmeklēšanas secinājumus.

28. Pārsūdzētā sprieduma 75. punktā Vispārējā tiesa apstiprināja, ka arguments, kas attiecas uz pasākuma selektīvo raksturu, neliedza prasītājam iesniegt izsmēlošus apsvērumus par tās otrajā pamatā minēto situāciju salīdzināmību.

29. Pārsūdzētā sprieduma 76. punktā Vispārējā tiesa uzskatīja, ka tai nebija liegts pārbaudīt apstrīdētā lēmuma likumību.

30. Tādējādi pārsūdzētā sprieduma 81. punktā Vispārējā tiesa noraidīja pirmo pamatu kā nepamatotu.

31. Otrkārt, kā nepamatotu Vispārējā tiesa noraidīja otro pamatu, kas attiecas uz LESD 107. panta 1. punkta pārkāpumu saistībā ar attiecīgā pasākuma selektivitāti.

32. Vispirms jānorāda, ka pārsūdzētā sprieduma 98. un 99. punktā ir precizēts, ka, ja tiek apstrīdēts Komisijas lēmums par formālās izmeklēšanas procedūras uzsākšanu saistībā ar pasākuma kvalificēšanu par valsts atbalstu, Savienības Tiesas veiktā kontrole aprobežojas ar pārbaudi par to, vai Komisija ir pieļāvusi acīmredzamas kļūdas vērtējumā, uzskatot, ka pasākuma sākotnējās izskatīšanas laikā tā nespēja pārvarēt visus šķēršļus.

33. Pārsūdzētajā spriedumā, it īpaši tā 102.–116. punktā, Vispārējā tiesa analizēja un galu galā noraidīja prasītājas apgalvojumu, saskaņā ar kuru apstrīdētā pasākuma mērķis esot bijis vienīgi izlīdzināt ievērojamos ieguldījumus, kas veikti pēc 1998. gada, neņemot vērā konkrēto izmantoto tehnoloģiju vai iesaistīto ražotņu veidu.

34. Pārsūdzētā sprieduma 117.–125. punktā Vispārējā tiesa analizēja un noraidīja arī prasītājas apgalvojumu, saskaņā ar kuru ogļu elektrostacijas neesot līdzīgas elektrostacijām, kuras izmanto citu tehnoloģiju.

35. Pēc tam pārsūdzētā sprieduma 126. punktā ir minēts, ka prasītāja nespēja sniegt pierādījumus tam, ka saistībā ar salīdzināmības analīzi Komisija būtu pieļāvusi acīmredzamu kļūdu vērtējumā.

36. Pārsūdzētā sprieduma 128.–130. punktā Vispārējā tiesa noraidīja *Naturgy Energy Group* un *EDP España* argumentus, kuri pamatojās uz spriedumu *Comunidad Autónoma de Galicia* un *Retegal*/Komisija<sup>11</sup>, jo tas attiecas uz Komisijas lēmumiem, kas pieņemti formālās izmeklēšanas procedūras beigās.

37. Pārsūdzētā sprieduma 131.–133. punktā Vispārējā tiesa noraidīja arī prasītājas argumentus, kuri attiecas uz apstrīdētā pasākuma nepieciešamību piegādes drošībai, uzskatot, ka tie attiecas uz vērtējumu par atbalsta saderību, nevis uz tā kvalifikāciju, un ka saskaņā ar pastāvīgo judikatūru LESD 107. panta 1. punktā valsts iekļaušanās nav nošķirta pēc tās iemesliem vai mērķiem, bet gan definēta atkarībā no sekām.

<sup>11</sup> Spriedums, 2017. gada 20. decembris, *Comunidad Autónoma de Galicia* un *Retegal*/Komisija (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

38. Pārsūdzētā sprieduma 134. punktā Vispārējā tiesa tādējādi noraidīja otro pamatu kā nepamatotu un tāpēc pilnībā noraidīja prasības pieteikumu.

39. Visbeidzot, Vispārējā tiesa piesprieda prasītājam segt savus, kā arī atlīdzināt Komisijas tiesāšanās izdevumus, un piesprieda *Viesgo Producción* un *EDP España* segt savus tiesāšanās izdevumus pašām.

#### IV. Lietas dalībnieku prasījumi

40. Ar apelācijas sūdzību *Naturgy Energy Group* (prasītāja pirmajā instancē) un *EDP España* lūdz Tiesu atcelt pārsūdzēto spriedumu, atcelt apstrīdēto lēmumu un piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

41. Savā atbildes rakstā Komisija lūdz Tiesu noraidīt apelācijas sūdzību un piespriest apelācijas sūdzības iesniedzējam atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

42. *Generaciones Eléctricas Andalucía*, iepriekš – *Viesgo Producción* un persona, kas iestājusies lietā pirmajā instancē, lūdz Tiesu atcelt pārsūdzēto spriedumu.

43. Ar Tiesas priekšsēdētāja 2022. gada 31. maija rīkojumu *Endesa Generación* tika atļauts iestāties lietā apelācijas sūdzības iesniedzēju prasījumu atbalstam, un tā lūdz Tiesu atcelt pārsūdzēto spriedumu, atcelt apstrīdēto lēmumu un piespriest Komisijai atlīdzināt tiesāšanās izdevumus, kas radušies šajā tiesvedībā.

#### V. Apelācijas sūdzības analīze

##### A. Ievada apsvērumi

44. Lai gan divi apelācijas pamati ir nošķirti, to starpā ir skaidras saiknes: ar pirmo tiek apgalvots, ka Vispārējā tiesa esot nepareizi interpretējusi un piemērojusi pienākumu norādīt pamatojumu jautājumā par selektivitātes jēdzienu, ar otro tiek apgalvots, ka saistībā ar selektivitātes jēdzienu Vispārējā tiesa esot nepareizi interpretējusi un piemērojusi LESD 107. panta 1. punktu.

45. LESD 107. un 108. pantā ir noteikts primāro tiesību līmeņa tiesiskais regulējums valsts atbalsta jomā, pirmajā ir definēti vispārēji kritēriji, pamatojoties uz kuriem atbalsts ir, vai nav, uzskatāms par saderīgu ar iekšējo tirgu, otrajā – procedūra, kas Komisijai jāievēro, vērtējot atbalstu kā saderīgu vai nesaderīgu ar iekšējo tirgu. Regulā 2015/1589 ir ietverti sīki izstrādāti noteikumi LESD 108. panta piemērošanai un it īpaši tās 4.–9. pantā ir aprakstīta procedūra, kas jāievēro, vērtējot atbalstu: sākotnējā izskatīšana (4. pants), lēmums par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu (6. pants), lēmums izbeigt formālo izmeklēšanas procedūru (9. pants).

46. Būtībā apelācijas sūdzības iesniedzējas un personas, kas iestājušās lietā, kritizē pārsūdzēto spriedumu, jo tajā esot uzskatīts, ka Komisijas lēmumā nav kļūdu, lai gan tajā neesot norādīts pietiekams pamatojums. It īpaši lēmumā par formālas procedūras uzsākšanu neesot norādīts atbilstošs pamatojums saistībā ar pieņemtā pasākuma selektivitāti, jo tajā nav veikta stimulēšanas pasākuma saņēmēju un pārējo uzņēmumu situāciju salīdzināmības analīze. Pakārtoti, ar otro

apelācijas pamatu pārsūdzētais spriedums tiek kritizēts par to, ka apstrīdētā pasākuma kvalifikācija par atbalstu, kas nav saderīgs ar iekšējo tirgu, ir atzīta par pareizu (jo vērtējumā netika pieļauta acīmredzama kļūda).

47. Rezumējot, šīs lietas pamatā esošais juridiskais jautājums ir par vairāk vai mazāk plašo saturu Komisijas pienākumam norādīt pamatojumu lēmumā par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu un, pakārtoti un tādējādi, par to, vai apstrīdētā pasākuma kvalifikācija par atbalstu, kas nav saderīgs ar iekšējo tirgu, ir pareiza, vai nē. Lai izvērtētu iespējamo tiesību kļūdu – uz kurām norāda apelācijas sūdzības iesniedzējas un personas, kas iestājušās lietā – atkārtosanos pārsūdzētajā spriedumā, tiks analizētas šādas tēmas: a) vispārējo principu pamatojuma norādīšanas jomā piemērošana lēmumam par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu; b) lēmuma par procedūras uzsākšanu atšķirības funkciju un satura ziņā no lēmuma par procedūras izbeigšanu, it īpaši saistībā ar pagaidu rakstura un kopsavilkuma prasībām, kuras raksturo lēmumu par procedūras uzsākšanu; c) nepieciešamība minētajā lēmumā par procedūras uzsākšanu veikt stimulēšanas pasākuma saņēmēju un citu uzņēmumu situāciju salīdzināmības analīzi; d) pierādīšanas pienākuma sadalījums starp Komisiju un pusēm, kuras apstrīd tās lēmumu.

48. Būtībā būs jāizvērtē, vai Vispārējā tiesa, veicot Komisijas lēmuma par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu pārbaudi pēc būtības, ir pareizi piemērojusi vispārējos principus, kuri attiecas uz Savienības iestāžu lēmumu pamatojumu, un it īpaši dažus principus, kuri ir izstrādāti valsts atbalsta jomā; vai, to darot, tā pareizi piemēroja minētos principus tādām lēmumiem kā apstrīdētais, kurā Komisija, vērtējot (kaut arī provizoriski) pasākumu kā selektīvu, nav veikusi stimulēšanas pasākuma saņēmēju un citu uzņēmumu situāciju salīdzināmības analīzi; vai praksē tas ļāva ieinteresētajām pusēm īstenot savas tiesības uz aizstāvību, ievērojot konkrētajā gadījumā piemērojamās pierādīšanas pienākumu sadalījuma noteikumus.

## ***B. Par pirmo pamatu, kas attiecas uz pienākuma norādīt pamatojumu pārkāpumu***

### *1. Lietas dalībnieku argumenti*

49. Ar pirmo pamatu apelācijas sūdzības iesniedzējas norāda uz Vispārējās tiesas veiktu kļūdaino pienākuma norādīt pamatojumu piemērošanas interpretāciju saistībā ar selektivitātes kritēriju.

50. Personas, kas iestājušās lietā, izmantojot apelācijas sūdzības iesniedzēju argumentiem līdzīgus argumentus, apgalvo, ka pirmais pamats esot pamatots.

51. Apelācijas sūdzības iesniedzējas apgalvo, ka apstrīdētā lēmuma 28. apsvērumš neesot pietiekams pamatojums, lai apstiprinātu apstrīdētā pasākuma selektīva rakstura esamību, it īpaši tāpēc, ka lēmumam par procedūras uzsākšanu varētu būt tādas būtiskas juridiskas sekas kā šai ziņā pārskaitīto summu apturēšana vai atgūšana.

52. *Generaciones Eléctricas Andalucía* piebilst, ka šis lēmums ne tikai izraisot apgalvoto atbalsta maksājumu apturēšanu, bet arī piešķirot valstu tiesām pilnvaras pieņemt visus pasākumus, kuri ir vajadzīgi, lai sauktu pie atbildības personas, kas pārkāpj pienākumu apturēt pasākuma izpildi (spriedums, 2013. gada 21. novembris, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, EU:C:2013:755).

53. Gan apelācijas sūdzības iesniedzējas, gan personas, kas iestājušās lietā, turklāt uzskata, ka pat ja apstrīdētais lēmums ir tikai lēmums par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu, tajā būtu jāietver iesaistīto uzņēmumu salīdzināmības analīze un saskaņā ar LESD 296. pantu jāprecizē

iemesls, kāpēc piemērojamajā tiesiskajā regulējumā ir nošķirts starp atšķirīgām tehnoloģijām un kā ogļu elektrostacijas atrodas salīdzināmā faktiskajā un juridiskajā situācijā ar elektrostacijām, kuras izmanto citas tehnoloģijas.

54. Tās apgalvo, ka pārsūdzētā sprieduma 64. un 65. punktā Vispārējā tiesa esot pieļāvusi tiesību kļūdu, noraidot argumentus, kuri pamatojās uz spriedumiem, 2016. gada 21. decembris, *Komisija/Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971), un 2017. gada 20. decembris, *Comunidad Autónoma de Galicia un Retegal/Komisija* (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

55. Turklāt pārsūdzētā sprieduma 66. punktā Vispārējā tiesa esot kļūdaini interpretējusi un piemērojusi principus, kas izteikti spriedumos, 2016. gada 10. marts, *HeidelbergCement/Komisija* (C-247/14 P, EU:C:2016:149), un 2011. gada 21. jūlijs, *Alcoa Trasformazioni/Komisija* (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

56. Tātad ir jāveic rūpīgs un labi dokumentēts pasākuma selektivitātes vērtējums, pamatojoties uz iedibinātiem juridiskiem precedentiem. Šim vērtējumam ir jābūt pietiekami detalizētam, lai ļautu tiesai veikt pilnīgu pārbaudi, it īpaši attiecībā uz vērtējumu par to, vai to subjektu situācija, kuri izmanto pasākumu, ir salīdzināma ar to subjektu situāciju, kuri pasākumu neizmanto. Proti, šiem vērtējumiem ir jābūt “pietiekami pamatotiem”, lai nodrošinātu to pilnīgu pārbaudi tiesā (spriedums, 2016. gada 21. decembris, *Komisija/World Duty Free Group SA u.c.*, C-20/15 P un C-21/15 P, EU:C:2016:981).

57. Apelācijas sūdzības iesniedzēju skatījumā, pārsūdzētā sprieduma 74. punktā Vispārējā tiesa esot pieļāvusi tiesību kļūdu, apgalvojot, ka ieviešot iepriekšēju salīdzināmības analīzi formālajā izmeklēšanas procedūrā, tiktu apgrūtināta sākotnējā lēmuma nošķiršana no galīga lēmuma procedūras beigās.

58. *Generaciones Eléctricas Andalucía* turklāt apgalvo, ka Vispārējā tiesa esot arī pārpratusi Komisijas pilnvaru lemt par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu raksturu, un apgalvo, ka tās esot nevis rīcības brīvība, bet gan ierobežotas pilnvaras.

59. Tā piebilst, ka “vienkārša norāde” ir neatbilstoša Regulas 2015/1589 6. panta kontekstā, saskaņā ar kuru Komisijai ir jāsniedz iespējamā valsts atbalsta objektīva analīze. Pirms formālas izmeklēšanas uzsākšanas Komisijai ir pienākums pierādīt, ka pasākums var tikt kvalificēts kā valsts atbalsts.

60. Tāpēc Komisijai vajadzētu atsaukties uz grūtībām, kuru dēļ ir nepieciešams atsaukties uz padziļinātu analīzi.

61. *EDP España* skatījumā, pārsūdzētā sprieduma 73. punktā Vispārējā tiesa esot atzinusi, ka Komisijas argumentācijai par attiecīgā pasākuma selektīvo raksturu ir “*kopsavilkuma*” raksturs. Tomēr 66. punktā tā esot mēģinājusi labot šo “*kopsavilkuma*” raksturu, uzskatot, ka attiecīgais pasākums ir pieņemts “*kontekstā, kas prasītājam ir labi zināms, ņemot vērā tās darbību raksturu*”, un ka turklāt, “*kā izriet no prasības pieteikuma*”, tai bija zināmas visas piemērojamās tiesību normas.

62. Visbeidzot, pārsūdzētā sprieduma 68.–73. punktā Vispārējā tiesa esot kļūdaini mēģinājusi labot šo nepietiekamo pamatojumu, rekonstruējot pamatojumu, balstoties uz dažādiem apstrīdētā lēmuma punktiem.



63. Tāpēc Vispārējā tiesa esot kļūdaini uzskatījusi, ka Komisija nepārkāpa tās pienākumu norādīt pamatojumu.

64. Komisija uzskata, ka pirmais pamats esot jānoraida kā nepamatots. Tā norāda, ka pārsūdzētajā spriedumā Vispārējā tiesa esot pareizi analizējusi pienākumu norādīt pamatojumu.

65. Komisija apgalvo, ka pārsūdzētā sprieduma 63. un 64. punktā Vispārējā tiesa neesot pieļāvusi tiesību kļūdas, atzīstot prasītāju un personu, kas iestājušās lietā, argumentus par neefektīviem. Vispārējās tiesas lēmumu pamatojot 2016. gada 21. decembra spriedums Komisija/*Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971), kurā Tiesa neaplūkoja pienākumu norādīt pamatojumu, bet koncentrējās uz lietas būtību. 2017. gada 20. decembra spriedumā *Comunidad Autónoma de Galicia* un *Retegal*/Komisija (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) Tiesa uzskatīja, ka pienākums norādīt pamatojumu bija pārkāpts pasākuma, kas tika piemērots tikai vienai uzņēmējdarbības nozarei, selektivitātes dēļ. Tomēr aplūkojamajā gadījumā apstrīdētajā lēmumā bija ietverta provizoriska analīze un Komisija nebija uzskatījusi, ka pasākums sniedza priekšrocību kādai nozarei.

66. Uz apelācijas sūdzības iesniedzēju apgalvojumu par salīdzināmības analīzes neesamību Komisija atbild, atsaucoties uz Regulas 2015/1589 6. panta 1. punktu, kurā ir paredzēts, ka lēmumā rezumē attiecīgus faktiskus un tiesiskus jautājumus un ietver sākotnējo izvērtējumu. Tāpēc, ja lēmums atbilst pārsūdzētā sprieduma 73. un 76. punktā izklāstītajiem kritērijiem, analīzes īsums vien nav pietiekams, lai rastos pienākuma norādīt pamatojumu pārkāpums.

67. Komisija uzskata, ka Vispārējā tiesa esot pareizi konstatējusi, ka prasītājas saprata iemeslus, kuru dēļ apstrīdētais pasākums tika uzskatīts par selektīvu, kā norādīts pārsūdzētā sprieduma 75. punktā.

68. Tā apgalvo, ka minētās formālās izmeklēšanas procedūras uzsākšanas juridiskās sekas šajā gadījumā ir hipotētiskas un neliedz provizorisku un kodolīgu pamatojumu saskaņā ar Regulas 2015/1589 6. panta 1. punktu.

69. Vispārējā tiesa analizēja apstrīdēto lēmumu, atsaucoties uz citiem apstrīdētā lēmuma pamatojuma elementiem, lai pamatotu savu analīzi. Tiesa ir arī atzinusi, ka Komisijas lēmumiem netiek prasīta īpaša struktūra un ka, vērtējot pienākuma norādīt pamatojumu ievērošanu, būtu jāpārbauda lēmuma saturs kopumā (spriedums, 2018. gada 25. jūlijs, Komisija/Spānija u.c., C-128/16 P, EU:C:2018:591, 93. punkts).

## 2. Vērtējumi

70. Ar pirmo apelācijas pamatu apelācijas sūdzības iesniedzējas norāda uz Vispārējās tiesas tiesību kļūdu, pārbaudot apstrīdētā lēmuma pamatojumu saistībā ar apstrīdētā pasākuma selektīvo raksturu.

71. Attiecībā uz pirmajā apelācijas pamatā aplūkoto jautājumu Vispārējā tiesa pārsūdzētajā spriedumā būtībā norāda, ka lēmums par formālās izmeklēšanas procedūras uzsākšanu var aprobežoties ar attiecīgo faktisko un tiesisko elementu kopsavilkumu un ietvert provizoriskus izvērtējumus, kuri tiks padziļināti pārbaudīti pašā procedūrā.

72. Minētie apgalvojumi ir pareizi un atbalstāmi. No šiem apsvērumiem Vispārējā tiesa, iespējams, pieņemot, ka lēmums par procedūras uzsākšanu funkciju un satura ziņā (kā arī pamatojuma ziņā) radikāli atšķiras no lēmuma par procedūras izbeigšanu, tomēr secina dažas sekas, kuras, manā skatījumā, ir kļūdainas un grauj loģisko un juridisko argumentāciju.

73. Proti, Vispārējā tiesa apgalvo, ka daži Tiesas precedenti aplūkojamajā gadījumā neesot piemērojami, jo attiecoties uz lēmumu par procedūras izbeigšanu<sup>12</sup> vai situācijām, kurās netika pārbaudīts tieši pienākuma norādīt pamatojumu aspekts<sup>13</sup>; ka, lai gan Komisijas lēmuma pamatojums ir kodolīgs, tas esot pietiekams pamatojums, jo puses spēja saprast iemeslus, kuri pamatoja minēto lēmumu, kā to liecina turpmākā aizstāvība, un jo minētais lēmums tika pieņemts kontekstā, kas šīm pusēm ir labi zināms; ka vairāku uzņēmumu salīdzināmības analīze nolūkā konstatēt pasākuma selektivitāti esot bijusi pāragra lēmumā par procedūras uzsākšanu, jo varētu paredzēt secinājumus, kuri ir izdarāmi šīs procedūras beigās.

74. Saskaņā ar iedibināto judikatūru LESD 296. pantā prasītais pamatojums ir jāpielāgo attiecīgā tiesību akta raksturam un tajā skaidri un nepārprotami ir jānorāda iestādes, kas ir izdevusi tiesību aktu, argumentācija, lai ieinteresētās personas varētu uzzināt pieņemtā akta pamatojumu un lai Tiesa varētu veikt savu pārbaudi. Pienākums norādīt pamatojumu ir izvērtējams, ņemot vērā visus attiecīgā gadījuma apstākļus, it īpaši attiecīgā akta saturu, izvirzīto pamatu būtību un interesi saņemt paskaidrojumus, kas var būt akta adresātiem vai citām personām, kuras tas skar tieši un individuāli. Netiek prasīts, lai pamatojumā tiktu precizēti visi atbilstošie faktiskie un tiesiskie apstākļi, jo jautājums, vai akta pamatojumā ir izpildītas LESD 296. panta prasības, ir jāizvērtē, ņemot vērā ne tikai šī panta formulējumu, bet arī tā kontekstu, kā arī visas tiesību normas, kas regulē attiecīgo jomu (spriedums, 2016. gada 10. marts, *HeidelbergCement/Komisija* (C-247/14 P, EU:C:2016:149), 16. punkts).

75. Piemērojot šo principu Komisijas nolēmumiem valsts atbalsta jomā, jānorāda, ka lēmums par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu nav nolēmums, kurā pienākums norādīt pamatojumu ir īpaši viegls vai virspusējs.

76. Proti, rūpīgs Regulas 2015/1589 4., 6. un 7. panta lasījums ļauj saprast, ka lēmums par procedūras uzsākšanu laikus un loģiski paredz sākotnējo izskatīšanu: proti, Komisija ar attiecīgo valsti veic izmeklēšanu, kurā jau tiek analizēti elementi, kuri var kvalificēt konkrēto pasākumu par atbalstu un secināt, lai arī provizoriski, ka pastāv šaubas par pārbaudāmā pasākuma saderību ar iekšējo tirgu. Pretējā gadījumā Komisija izbeidz procedūru ar lēmumu necelt iebildumus.

77. Tātad lēmums par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu ir nevis pirmais akts, pēc kura tiks analizēti visi elementi, kuri var, vai nevar, kvalificēt konkrēto pasākumu par aizliegtu atbalstu, bet gan tas ir nākamais brīdis, kurā Komisija, jau pabeidzot sākotnējo izskatīšanu, ir “secinājusi”, lai arī provizoriski, ka pastāv šaubas par šī pasākuma saderību ar iekšējo tirgu. Procedūra pēc lēmuma par procedūras uzsākšanu ļaus visiem ieinteresētajiem subjektiem izmantot savas tiesības uz aizstāvību, izvirzot argumentus, lai atspēkotu juridiskus apsvērumus, kurus Komisija izmantoja, kvalificējot (lai arī provizoriski) konkrēto pasākumu par nesaderīgu ar iekšējo tirgu.

78. No tā izriet, ka Komisijai, tieši ņemot vērā visus konkrēta gadījuma apstākļus, jau lēmumā par procedūras uzsākšanu ir jāizklāsta visi argumenti un juridiskie apsvērumi, pamatojoties uz kuriem tā uzskata, ka pasākums nav saderīgs ar iekšējo tirgu, jo analīze nevar tikt atlikta uz vēlāku brīdi.

<sup>12</sup> Spriedums, 2017. gada 20. decembris, *Comunidad Autónoma de Galicia un Retegal/Komisija* (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

<sup>13</sup> Spriedums, 2016. gada 21. decembris, *Komisija/Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

79. Izvērtējuma provizorisks raksturs nav jaucams ar tā virspusīgumu, kā arī nevar izraisīt procedūras uzsākšanas laikā jau iespējamo analīžu, testu un salīdzinājumu izlaišanu.

80. Tikai tad, ja īpašos tehniski sarežģītajos gadījumos nav iespējams veikt noteiktu analīzi, kas prasa faktus, kuri var tikt iegūti tikai pēc procedūras uzsākšanas, Komisija, norādot iemeslus, varēs atlikt analīzi, testu vai vērtējumu uz galīgā lēmuma pieņemšanas brīdi.

81. Šo iemeslu dēļ lēmumam par procedūras uzsākšanu, kā to vairākkārt norādījušas apelācijas sūdzības iesniedzējas un personas, kas iestājušās lietā, jau ir patstāvīga nozīme, un tam var būt konkrēta un būtiska ietekme uz pušu ekonomiskajām interesēm. Formālas valsts atbalsta izmeklēšanas procedūras uzsākšana uzliek pienākumu apturēt iespējamā atbalsta maksājumus un pilnvaro valsts tiesas veikt pasākumus, kuri ir nepieciešami, lai izdarītu secinājumus no pienākuma apturēt apstrīdēto pasākumu pārkāpšanas<sup>14</sup>.

82. Un šo pašu iemeslu dēļ judikatūrā atbalsta jomā pausto principu piemērojamība, vai nepiemērojamība, ir rūpīgi jāpārbauda, un nevar izslēgt kā neefektīvus dažus principus, kuri ir izteikti gadījumos, kad tika analizēti lēmumi par formālas izmeklēšanas procedūras izbeigšanu.

83. Lēmums par procedūras uzsākšanu un lēmums par procedūras izbeigšanu, kas ir paredzēti Regulas 2015/1589 6. un 9. pantā, noteikti ir atšķirīgi un pilda dažādas funkcijas. Taču iepriekš izklāstīto iemeslu dēļ jebkādu Tiesas pausto principu vērtējumu nevar izlaist tikai tāpēc, ka principi attiecas uz izbeigšanas procedūru.

84. Proti, procedūras funkcija pēc uzsākšanas faktiski ir ļaut pusēm pārliecināt Komisiju grozīt sākotnējo tēzi – kura tika atbalstīta, uzsākot procedūru – ka konkrēts pasākums ir atbalsts, kas nav saderīgs ar iekšējo tirgu.

85. Spriedumā *Comunidad Autónoma* Tiesa konstatēja pienākuma norādīt pamatojumu pārkāpumu attiecībā uz selektivitātes principu, norādot, ka pasākums, kas sniedz priekšrocību tikai vienai uzņēmējdarbības nozarei vai tikai daži šīs nozares uzņēmumiem, nav obligāti selektīvs, un ka pasākums ir selektīvs tikai tad, ja attiecīgajā tiesību sistēmā tas sniedz priekšrocību dažiem uzņēmumiem salīdzinājumā ar citiem uzņēmumiem no citām nozarēm vai tās pašas nozares, kuri, ņemot vērā šīs sistēmas mērķi, ir salīdzināmā juridiskā un faktiskā situācijā<sup>15</sup>.

86. Lai gan spriedums *Comunidad Autónoma* attiecas uz Komisijas lēmumu, kas pieņemts formālas procedūras beigās, ir svarīgi atzīmēt, ka Tiesa pamatojās uz principiem, kuri izriet no sprieduma *Lübeck*<sup>16</sup>, kas attiecās uz lēmumu par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu.

87. No tā arī izriet, ka Komisija noteikti varēja un tai arī vajadzēja veikt dažādu nozares uzņēmumu salīdzināmības analīzi. Tātad Vispārējā tiesa kļūdaini apgalvoja, ka “katrā ziņā sākotnējās izskatīšanas posmā, kas ir ietverts lēmumā par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu, likt norādīt pamatojumu saistībā ar situāciju salīdzināmību un paredzēt secinājumus,

<sup>14</sup> Skat. 2019. gada 13. novembra rīkojumu par lūguma apmierināšanu, ar kuru Tiesa atļāva *EDP España* iestāties lietā, jo tā bija pierādījusi tiešu un aktuālu interesi strīdā.

<sup>15</sup> Spriedums, 2017. gada 20. decembris, *Comunidad Autónoma de Galicia un Retegal/Komisija* (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), 61. punkts.

<sup>16</sup> Spriedums, 2016. gada 21. decembris, *Komisija/Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971), 58. punkts: “pasākums, kurš piemērojams tikai vienā darbības nozarē vai tikai daļai šīs nozares uzņēmumu, nav obligāti selektīva rakstura. Tas faktiski tā ir tikai tad, [..], ja konkrētā tiesiskā regulējuma ietvaros šis pasākums sniedz priekšrocību dažiem uzņēmumiem, salīdzinot ar citiem uzņēmumiem no citām nozarēm vai tās pašas nozares, kuri attiecībā uz šī regulējuma mērķi ir pielīdzināmā juridiskā un faktiskā situācijā”.

kas tiks izdarīti šīs procedūras beigās, varētu būt pāragri”; ar bažām, ka “izplūdis robeža starp lēmumu par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu un lēmumu par šīs procedūras izbeigšanu”<sup>17</sup>.

88. Manuprāt, Komisijai arī formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanas posmā ir jāprecizē iemesli, kuru dēļ fakts, ka pasākums sniedz priekšrocību tikai dažiem kādas nozares uzņēmumiem, ļauj to *a priori* uzskatīt par selektīvu, un šādā kontekstā tā nevar pat provizoriski nepārbaudīt uzņēmumu, kuri izmanto pasākumu, salīdzināmību ar uzņēmumiem, kuri darbojas šajā pašā nozarē, bet to neizmanto.

89. Runājot par Vispārējās tiesas apgalvojumu, saskaņā ar kuru puses apzinājās kontekstu un esot aizstāvējušās arī jautājumā par salīdzināmību ar citiem uzņēmumiem, uzskatu, ka Vispārējā tiesa ir pieļāvusi tiesību kļūdu, kas negatīvi ietekmē pierādīšanas pienākuma sadalījumu un skar arī otro apelācijas pamatu<sup>18</sup>.

90. Lēmumā par procedūras uzsākšanu Komisijai ir jāveic visas nepieciešamās analīzes, lai ļautu pusēm mēģināt iebilst pret juridiskiem argumentiem, kuri (provizoriski) dalībvalsts pieņemto pasākumu ir kvalificējuši kā ar iekšējo tirgu nesaderīgu valsts atbalstu.

91. Uzdot pusēm uzdevumu netieši vai inductīvi rekonstruēt Komisijas atbalstītos juridiskus apsvērumus, lai tos atspēkotu, būtu pretrunā parastajam pierādīšanas pienākuma sadalījumam.

92. Tāpēc Komisijai bija jāanalizē tirgus dalībnieku situāciju salīdzināmība, izklāstot visus argumentus, kuri var pamatot tādu valsts atbalsta situāciju, kas nav saderīga ar iekšējo tirgu, pat ja analīze ir provizoriska un var tikt mainīta formālas izmeklēšanas procedūras laikā.

93. Spriedumā *Deutsche Post/Komisija*<sup>19</sup> attiecībā uz lēmumu paplašināt formālo izmeklēšanas procedūru, kura pamatojums tika atzīts par nepietiekamu, tika skaidri precizēts, ka pasākuma iepriekšējās izskatīšanas posma noslēgumā Komisijai ir jāpamato savs lēmums gadījumā, ja tā nolemj uzsākt formālu izmeklēšanas procedūru<sup>20</sup>.

94. Turklāt, joprojām tajā pašā spriedumā, Vispārējā tiesa atzina, ka “jebkuram Komisijas iepriekšējās izskatīšanas stadijas noslēgumā pieņemtajam lēmumam ir jāietver provizorisks konkrētā valsts pasākuma novērtējums, kura mērķis ir noteikt, vai tam ir valsts atbalsta raksturs”<sup>21</sup>.

95. Tāpēc salīdzināmības analīze nekad nevar tikt atstāta formālas izmeklēšanas procedūrai, jo vienmēr ir iespējams izdarīt pat tikai pagaidu apsvērumus.

96. Lai gan Komisija ir pamatoti norādījusi, ka svarīgi ir pārbaudīt lēmuma saturu kopumā, lai novērtētu tā pamatojumu<sup>22</sup>, jānorāda, ka aplūkojamajā lēmumā nav nekādas salīdzināmības analīzes.

<sup>17</sup> Pārsūdzētā sprieduma 74. punkts.

<sup>18</sup> Par ko skat. turpmāk.

<sup>19</sup> 2019. gada 10. aprīlis, *Deutsche Post/Komisija* (T-388/11, EU:T:2019:237).

<sup>20</sup> “Ja vien LESD 296. panta 2. punktā paredzētajam pienākumam norādīt pamatojumu netiek atņemta tā būtība – jebkuram Komisijas iepriekšējās izskatīšanas stadijas noslēgumā pieņemtajam lēmumam ir jāietver provizorisks konkrētā valsts pasākuma novērtējums, kura mērķis ir noteikt, vai tam ir valsts atbalsta raksturs, un – ja tā izvēlas uzsākt formālu izmeklēšanas procedūru – jābūt uzskaitītiem iemesliem, kuri liek šaubīties par tā saderību ar kopējo tirgu.”

<sup>21</sup> 2019. gada 10. aprīlis, *Deutsche Post/Komisija* (T-388/11, EU:T:2019:237), 72. punkts.

<sup>22</sup> Spriedums, 2018. gada 25. jūlijs, *Komisija/Spānija u.c.* (C-128/16 P, EU:C:2018:591), 93. punkts.

97. Ņemot vērā iepriekš minēto, uzskatu, ka pirmais apelācijas pamats var tikt apmierināts.

**C. Par otro pamatu, kas attiecas uz LESD 107. panta 1. punkta pārkāpumu attiecībā uz selektivitātes kritēriju**

*1. Lietas dalībnieku argumenti*

98. Ar otro pamatu lietas puses norāda uz LESD 107. panta 1. punkta pārkāpumu attiecībā uz selektivitātes kritēriju.

99. Personas, kas iestājušās lietā, izmantojot apelācijas sūdzības iesniedzēju argumentiem līdzīgus argumentus, apgalvo, ka otrais pamats esot pamatots.

100. *Naturgy Energy Group* kritizē Vispārējo tiesu, atsaucoties uz pārsūdzētā sprieduma 82. punktu un uzsverot, ka prasītāja ir apgalvojusi, ka Komisija ir pieļāvusi acīmredzamu kļūdu vērtējumā par attiecīgā pasākuma selektīvo raksturu.

101. Apelācijas sūdzības iesniedzējas un personas, kas iestājušās lietā, argumentē, ka Vispārējai tiesai esot bijis padziļināti jāpārbauda Komisijas analīze par apstrīdētā pasākuma selektivitāti (*Naturgy* citē spriedumu, 2008. gada 22. decembris, *British Aggregates*/Komisija, C-487/06 P, EU:C:2008:757, 111. punkts). Šajā saistībā apelācijas sūdzības iesniedzējas atsaucas uz Tiesas analīzi 2016. gada 21. decembra spriedumā *Komisija/Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971), kurā Tiesa konstatēja tiesību kļūdu, un nevis acīmredzamu kļūdu vērtējumā par pasākuma, par kuru bija pieņemts lēmums par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu, selektivitāti.

102. *Naturgy Energy Group* skatījumā, Vispārējā tiesa esot pieļāvusi tiesību kļūdu, salīdzinot ieguldījumus pirms un pēc 1998. gada, nevis nosakot, vai ITC/2794/2007 III pielikuma 10. punkta 2. apakšpunkts ir uzskatāms par selektīvu pasākumu. Šī tiesību norma ļaujot valdībai veicināt ievērojamu ieguldījumu izdarīšanu visās elektrostacijās neatkarīgi no to tehnoloģijām.

103. Runājot par ogļu elektrostaciju un elektrostaciju, kuras neizmanto ogles kā galveno kurināmo, situāciju salīdzināmību, apelācijas sūdzības iesniedzējas un personas, kas iestājušās lietā, uzskata, ka Vispārējā tiesa esot ne tikai pieļāvusi tiesību kļūdu, veicot pārbaudi par acīmredzamu kļūdu, bet pārsūdzētā sprieduma 102.–126. punktā tā esot apvērsusi pierādīšanas pienākumu, kad minēja, ka prasītājam bija jāpierāda diskriminācijas neesamība attiecībā pret elektrostacijām, kuras neizmanto ogles kā galveno kurināmo (spriedums, 2011. gada 8. septembris, *Komisija/Nīderlande*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, 62. punkts).

104. Komisijai būtu jāuzņemas uzdevums identificēt diskriminācijas gadījumus, arī sākotnējās izskatīšanas laikā. Tas ietver pārsūdzētā sprieduma 121. un 124. punktā minētajiem gadījumiem līdzīgo gadījumu identificēšanu, kā ir norādījusi Vispārējā tiesa.

105. *EDP España* it īpaši uzsver, ka Vispārējā tiesa esot atzinusi, ka formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanas lietderības analīze nevar aprobežoties ar acīmredzamo kļūdu meklēšanu vērtējumā, bet tai ir jāsniedzas tālāk (spriedums, 2021. gada 8. septembris, *Achema* un *Achema Gas Trade*/Komisija, T-193/19, nav publicēts, EU:T:2021:558, 43. un 44. punkts).

106. Tāpēc, ja Vispārējā tiesa būtu veikusi likumības pārbaudi saskaņā ar Savienības tiesu judikatūru, tai pārsūdzētajā spriedumā būtu jānonāk pie tāda paša secinājuma.

107. *Endesa Generación* turklāt uzskata, ka, ja atbalsta esamības vērtēšanas kritērijs būtu balstīts uz acīmredzamu kļūdu vērtējumā, Vispārējai tiesai būtu bijis jālemj, ka Komisija ir pieļāvusi acīmredzamu kļūdu vērtējumā, analizējot, vai apstrīdētais pasākums bija vai nebija selektīvs. To apstiprina apstrīdētā lēmuma 28. apsvērumā sniegtais paskaidrojums.

108. Tā norāda, ka pārsūdzētajā spriedumā katrā ziņā esot pieļauta tiesību kļūda, jo Vispārējā tiesa uzskata, ka Komisija apstrīdētajā lēmumā nav pieļāvusi šādu kļūdu, provizoriski secinot, ka apstrīdētais pasākums bija selektīvs tikai tāpēc, ka attiecās uz noteiktiem uzņēmumiem, un neveicot judikatūrā prasīto salīdzināmības analīzi, lai noteiktu pasākuma selektīvo raksturu.

109. Visbeidzot, *Generaciones Eléctricas Andalucía* uzskata, ka Vispārējā tiesa kļūdījās tikai attiecībā uz prasību par acīmredzamu kļūdu vērtējumā, jo formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanas sekas ir ievērojamas. Tā apgalvo, ka Komisijai nav pilnvaru izlemt uzsākt šo procedūru un ka tai turpretī būtu jāapstiprina, ka analizētās situācijas atbilst selektivitātes kritērijam.

110. Tā atkārtoti norāda, ka Vispārējā tiesa pārsūdzētajā spriedumā esot sajaukusi lēmumā par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu ietvertās analīzes provizorisko raksturu ar Komisijas rīcības brīvības esamību.

111. Komisija uzskata, ka otrais pamats esot jānoraida kā nepamatots.

112. Tā apgalvo, ka Spānijas tiesību akti, kas pieļauj diferencētus maksājumus elektroenerģijas ražotājiem, neietekmējot pasākuma selektīvo raksturu. Lai gan pēc noteikta datuma uzceltās elektrostacijas var saņemt atdevi no ieguldījumiem, pasākums katrā ziņā piešķirot selektīvu priekšrocību mainīgā apmērā (2006. gada 22. jūnijs, apvienotās lietas C-182/03 un C-217/03, Beļģija un *Forum 187*/Komisija, EU:C:2006:416, 112. un 120. punkts). Turklāt šo pasākumu var izmantot vienīgi ogļu elektrostacijas, kas ir uzskaitītas Valsts emisiju samazināšanas plānā.

113. Tā uzskata, ka no pastāvīgās judikatūras izriet, ka lēmuma par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu likumības pārbaude ir ierobežota ar pārbaudi par to, vai vērtējumā ir acīmredzama kļūda (spriedums, 2016. gada 21. decembris, Komisija/*Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, EU:C:2016:971, 78. punkts).

114. Turklāt tiek apgalvots, ka, lai pierādītu, ka sarežģītu faktu vērtējumā ir pieļauta tāda acīmredzama kļūda, kas pamato lēmuma atcelšanu, apelācijas sūdzības iesniedzēju iesniegtajiem pierādījumiem ir jābūt pietiekamiem, lai padarītu šajā dokumentā ietverto faktu vērtējumu maz ticamu, un ka, neskarot šo ticamības pārbaudi, Vispārējā tiesa nevar lēmuma autora vērtējumu aizstāt ar savu vērtējumu par sarežģītiem faktiem (spriedums, 2009. gada 15. oktobris, C-425/08 *Enviro Tech (Europe)*, EU:C:2009:635, 47. punkts).

115. Tādējādi, Komisijas skatījumā, tāpat nevar apgalvot, ka Vispārējā tiesa būtu pieļāvusi tiesību kļūdu tās vērtējumā par selektivitāti, ja nav iesniegti pierādījumi, kuri padarītu apstrīdētajā lēmumā ietvertos vērtējumus par neuzticamiem. Šis pierādīšanas pienākums raksturojot jebkuru vērtējumu par acīmredzamo kļūdu un tam neesot nekāda sakara ar faktu, ka Komisijai vispirms ir jāpierāda, kādā veidā pasākums ir selektīvs.

116. Vispārējās tiesas vērtējums pārsūdzētā sprieduma 102.–126. punktā pilnībā atbilst nepieciešamajai likumības pārbaudei, balstoties uz judikatūru. Vispārējā tiesa pārbaudīja visu iesniegto pierādījumu precizitāti, ticamību un konsekvenci, nodrošinot to, ka sarežģītas situācijas vērtējumā ir ņemti vērā visi būtiskie dati (spriedums, 2007. gada 22. novembris, Spānija/*Lenzing*, C-525/04 P, EU:C:2007:698, 57. punkts, un 2008. gada 6. novembris, Nīderlande/Komisija, C-405/07 P, EU:C:2008:613).

117. Apgalvojums, saskaņā ar kuru Vispārējā tiesa neesot pareizi izvērtējusi, vai rikojuma ITC/2794/2007 III pielikuma 10. punkta 2. apakšpunkts ir uzskatāms par selektīvu pasākumu, neesot pamatots. Tas esot tāpēc, ka atbalsts faktiski tika izmaksāts ar vēlāku rikojumu (rikojums ITC/3860/2007), kas ir apstiprināts apstrīdētā lēmuma 4. apsvērumā un Vispārējā tiesa to ir atzinusi pārsūdzētā sprieduma 109. punktā.

118. *Naturgy Energy Group* nekādi nepamatojot savu apgalvojumu, saskaņā ar kuru Vispārējās tiesas veiktie vērtējumi esot sagrozīti, it īpaši pārsūdzētā sprieduma 102.–105. punktā. Komisija apgalvo, ka Vispārējā tiesa esot veikusi rūpīgu valsts tiesiskā regulējuma analīzi un konstatējusi, ka nebija pierādījumu, kas liecinātu, ka attiecīgā shēma bija paredzēta tikai lieliem ieguldījumiem, kas veikti pēc 1998. gada.

119. Komisija norāda, ka izvirzītie argumenti esot nepamatoti, kā arī neefektīvi. Tas esot tāpēc, ka saskaņā ar pastāvīgo judikatūru LESD 107. panta 1. punktā valsts iejaukšanās nav nošķirta pēc tās iemesliem vai mērķiem, bet gan vērtēta atkarībā no sekām. Tāpēc atbalsta jēdziens ir objektīvs jēdziens un galvenokārt ir atkarīgs no fakta, vai valsts pasākums sniedz, vai nesniedz, priekšrocību vienam vai vairākiem uzņēmumiem. Kad ir konstatēta atbalsta esamība, Komisijai būs jāpārbauda, vai atbalsts ir strukturēts tā, lai nodrošinātu, ka tā pozitīvā ietekme, sasniedzot vispārējo interešu mērķi, atsver tā iespējamo negatīvo ietekmi uz tirdzniecību un konkurenci.

120. Visbeidzot, runājot par ogļu elektrostaciju salīdzināmību ar elektrostacijām, kuras neizmanto ogles kā kurināmo, un argumentu, saskaņā ar kuru būtībā Vispārējai tiesai esot bijis jāatceļ apstrīdētais lēmums, jo tajā nav detalizētas analīzes par šo divu uzņēmumu grupu salīdzināmību, Komisija atgādina, ka apstrīdētajā lēmumā ir paskaidrots, ka tajā apstrīdētais pasākums ir uzskatīts par selektīvu, jo to izmanto tikai Valsts emisiju samazināšanas plānā uzskaitītās ogļu elektrostacijas, atšķirībā no citām ogļu elektrostacijām vai elektrostacijām, kuras izmanto citu tehnoloģiju. Nobeigumā tā norāda, ka pārsūdzētā sprieduma 117.–126. punktā Vispārējā tiesa, ņemot vērā prasītāju un personu, kas iestājušās lietā, argumentus, pareizi pārbaudīja, vai Komisija nav pieļāvusi acīmredzamu kļūdu vērtējumā, jo ogļu elektrostacijas nebija faktiski un juridiski salīdzināmā situācijā ar elektrostacijām, kuras izmanto cita veida tehnoloģijas, un pamatoti uzskatīja, ka prasītāju un personu, kas iestājušās lietā, argumenti neapšaubīja šo secinājumu.

121. Komisija apgalvo, ka tātad pierādīšanas pienākums nevienā aspektā netika apvērsts; Vispārējā tiesa pārbaudīja, vai Komisijas vērtējums apstrīdētajā lēmumā bija pamatots un vai prasītāju argumenti nepadarīja to par neuzticamu. Līdz ar to apelācijas sūdzības iesniedzējas nav pierādījušas un nav pat apgalvojušas, ka Vispārējā tiesa būtu sagrozījusi faktus, ar kuriem tā pamatoja savus secinājumus.

## 2. Vērtējumi

122. Otrais pamats tiek izvirzīts pakārtoti, gadījumā, ja Tiesa neapmierinās pirmo apelācijas pamatu. Tā kā ierosinu Tiesai apmierināt pirmo apelācijas pamatu, izteikšu tikai dažus īsus apsvērumus par otro, ņemot vērā arī apstākli, ka, kā minēts iepriekš, abi apelācijas pamati ir cieši saistīti.

123. Ar otro pamatu apelācijas sūdzības iesniedzējas norāda uz tiesību kļūdu, pārbaudot LESD 107. panta 1. punkta piemērošanu saistībā ar attiecīgā pasākuma selektīvo raksturu.

124. No Tiesas judikatūras izriet, ka pasākuma kvalificēšanas par “valsts atbalstu” Komisijas lēmumā uzsākt formālo izmeklēšanas procedūru likumības pārbaude ir ierobežota līdz pārbaudei par to, vai Komisija nav pieļāvusi acīmredzamas kļūdas vērtējumā<sup>23</sup>. Komisijai ir jāuzsāk formālā izmeklēšanas procedūra, ja tā nevar konstatēt, ka paziņotais pasākums ir saderīgs ar iekšējo tirgu, vai ja tai ir šaubas par to, vai pasākums ir uzskatāms par atbalstu LESD 107. panta 1. punkta izpratnē<sup>24</sup>.

125. Tajā pašā spriedumā Tiesa norādīja, ka, ja Komisijas sākotnējās izskatīšanas stadijā dalībvalsts apgalvo, ka tās pasākumi nav kvalificējami kā atbalsts, Komisijai ir rūpīgi jāizvērtē šis jautājums, pamatojoties uz informāciju, ko ir sniegusi minētā valsts, pat ja šā izvērtējuma iznākumā gūtais vērtējums nav galīgs. Turklāt, ja, ņemot vērā informāciju, kas jau bija pieejama procedūras uzsākšanas brīdī, ir redzams, ka pasākums nevar tikt kvalificēts kā jauns atbalsts, lēmums par procedūras uzsākšanu attiecībā uz šo pasākumu ir jāatceļ<sup>25</sup>.

126. Otrkārt, pārsūdzētā sprieduma 99. punktā Vispārējā tiesa norādīja, ka galīga lēmuma pieņemšana par apstrīdētā pasākuma acīmredzami selektīvo raksturu nav tās uzdevums<sup>26</sup>. Faktiski Tiesa uzskata, ka tai ir jāizvairās no galīga lēmuma pieņemšanas par jautājumiem, kurus Komisija ir izvērtējusi tikai provizoriski<sup>27</sup>.

127. Pamatojoties uz minēto judikatūru Vispārējā tiesa pirmajā instancē noraidīja izvirzīto “pamatu”, kas attiecas uz tiesību kļūdu apstrīdētā pasākuma kvalifikācijā par valsts atbalstu pamatojoties uz apstākli, ka prasītājas un personas, kas iestājušās lietā, neesot spējušas pierādīt acīmredzamu kļūdu Komisijas vērtējumā.

128. Šīs argumentācijas kritiskais punkts ir vairākkārt pieminētā saikne starp diviem prasības pamatiem: būtībā, saskaņā ar Vispārējās tiesas uzskatiem, Komisijai lēmumā par procedūras uzsākšanu esot diezgan ierobežots pienākums norādīt pamatojumu, kas aprobežotos ar faktu un juridisko elementu kopsavilkuma izklāstu, ar iespēju atsaukties uz procedūru pēc procedūras uzsākšanas turpmāku padziļinātu analīzi, tostarp analīzi par salīdzināmību starp uzņēmumiem, kuri izmanto pasākumu, ar uzņēmumiem, kuri darbojas šajā pašā nozarē, bet to neizmanto.

<sup>23</sup> Spriedums, 2011. gada 21. jūlijs, *Alcoa Trasformazioni*/Komisija (C-194/09 P, EU:C:2011:497), 61. punkts, un spriedums, 2016. gada 21. decembris, *Komisija/Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971), 78. punkts.

<sup>24</sup> Spriedums, 2021. gada 16. marts, *Komisija/Polija* (C-562/19 P, EU:C:2021:201), 50. punkts.

<sup>25</sup> Spriedums, 2021. gada 16. marts, *Komisija/Polija* (C-562/19 P, EU:C:2021:201), 53. punkts.

<sup>26</sup> Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2016. gada 21. decembris, *Komisija/Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971), 73. punkts.

<sup>27</sup> Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2002. gada 23. oktobris, *Diputación Foral de Guipúzcoa*/Komisija (T-269/99, T-271/99 un T-272/99, EU:T:2002:258), 48. punkts, un spriedumu, 2009. gada 25. marts, *Alcoa Trasformazioni*/Komisija (T-332/06, nav publicēts, EU:T:2009:79), 61. punkts.



129. Attiecībā uz pārbaudes Vispārējā tiesā apjomu un saistīto pierādīšanas pienākumu, kas ir pusēm, kuras ir ieinteresētas atbalstīt tēzes, kuras ir pretrunā Komisijas tēzēm (tādā nozīmē, ka nav konstatējami elementi, kas būtu pietiekami, lai kvalificētu apstrīdēto pasākumu par atbalstu, kas nav saderīgs ar iekšējo tirgu), pusēm būtu jāpierāda acīmredzama kļūda vērtējumā, iebilstot ar detalizētiem apsvērumiem un pierādījumiem par Komisijas sniegtās argumentācijas nepilnīgumu (jo to ir paredzēts pabeigt procedūras laikā).

130. Šāda argumentācija negatīvi ietekmē pareizo pierādīšanas pienākuma sadalījumu.

131. Komisijai kopā ar dalībvalsti ir jāveic sākotnējā izskatīšana, kas pamatotu lēmumu par formālas izmeklēšanas procedūras uzsākšanu, jo tiek uzskatīts, ka, pamatojoties uz zināmiem elementiem, apstrīdētais pasākums ir kvalificējams par atbalstu un pastāv šaubas par tā saderību ar iekšējo tirgu.

132. Lēmumam par procedūras uzsākšanu ir jāietver analīze, kura ir provizoriska, bet pilnīga, kura pamatojas uz zināmiem datiem un elementiem, lai ļautu pusēm uzzināt visus juridiskos iemeslus, kuri pamatoja pasākuma kvalifikāciju par atbalstu, kas nav saderīgs ar iekšējo tirgu. Šis Komisijas vērtējums ir provizorisks (bet, atkārtot, nav nepilnīgs), jo procedūras laikā var tikt mainīts, pamatojoties uz ieinteresēto pušu ierosinātajiem argumentiem.

133. Tomēr pušu tiesības uz aizstāvību tiek pilnībā ievērotas, ja tām jau lēmuma par procedūras uzsākšanu laikā ir iespēja zināt visus elementus un juridiskos argumentus, kuri, lai arī provizoriski, pamato Komisijas veikto kvalifikāciju. Tikai gadījumā, ja īpašas tehniskās sarežģītības dēļ dažiem vērtējumiem vai pārbaudēm ir nepieciešami papildu elementi, kurus Komisija var pārbaudīt tikai pēc tam, kad tiek iesaistītas citas ieinteresētās puses, kuras nav dalībvalsts (ar kuru dialogs jau ir noticis sākotnējās izskatīšanas laikā), minētie vērtējumi vai pārbaudes var tikt atlikti uz procedūras laiku, norādot šajā saistībā konkrētu pamatojumu. Tas attiecas arī uz salīdzināmības analīzi.

134. Tiklīdz ir ievērots iepriekš aprakstītais pierādīšanas pienākums, ir pareizi uzskatīt, ka pārbaudei Vispārējā tiesā ir jāaprobežojas ar pārbaudi par acīmredzamas kļūdas vērtējumā esamību Komisijas analizē, jo tiesnesis nevar izskatīt pēc būtības jau veiktus sarežģītus un padziļinātus vērtējumus. Pretējā gadījumā, proti, nepietiekama un nepilnīga pamatojuma gadījumā, pārbaudes tiesā ierobežošana ar acīmredzamas kļūdas esamību Komisijas analizē var izkropļot pareizo pierādīšanas pienākuma sadalījumu, kaitējot pusēm, kuras ir ieinteresētas atbalstīt Komisijas tēzei pretēju tēzi.

135. Šajā lietā, lai gan es piekritu Komisijas apgalvojumiem par pārbaudes tiesā ierobežojumiem, kas atkārtoti apstiprināti Tiesas jaunākajā judikatūrā<sup>28</sup>, attiecībā uz apstrīdētā pasākuma kvalifikāciju par selektīvu, iepriekš aprakstītais pamatojuma trūkums neļauj man izdarīt secinājumu, ka otrais apelācijas pamats, kas faktiski ir pareizi pakārtots pirmajam, ir jānoraida.

136. Proti, gadījumā, ja Tiesa neizlems apmierināt pirmo apelācijas pamatu un tādējādi uzskatīs, ka Vispārējās tiesas loģiskajā argumentācijā – kurā Komisijas lēmums netika kritizēts par nepietiekamo pamatojumu – nav kļūdu, no lietas materiāliem izrietošie elementi, it īpaši salīdzinošas analīzes neesamība lēmumā par procedūras uzsākšanu, ir tādi, kas var pamatot uzskatu, ka Komisijas lēmumā ir pieļauta acīmredzama kļūda vērtējumā.

<sup>28</sup> Spriedums, 2021. gada 16. marts, Komisija/Polija (C-562/19 P, EU:C:2021:201), 50. un 52. punkts.

## **VI. Secinājumi**

137. Pamatojoties uz visiem iepriekš izklāstītajiem apsvērumiem, ierosinu Tiesai:

- pirmo apelācijas pamatu apmierināt,
- pārsūdzēto spriedumu un Komisijas lēmumu atcelt.