



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

14 december 2023 \*

„Hogere voorziening – Staatssteun – Milieustimuleringsmaatregel die het Koninkrijk Spanje heeft getroffen ten behoeve van steenkoolcentrales – Besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure – Beroep tot nietigverklaring”

In de gevoegde zaken C-693/21 P en C-698/21 P,

betreffende twee hogere voorzieningen krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op respectievelijk 18 en 19 november 2021,

**EDP España SA**, gevestigd te Oviedo (Spanje), aanvankelijk vertegenwoordigd door J. L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo en V. Romero Algarra, abogados, vervolgens door A. Lamadrid de Pablo en V. Romero Algarra, abogados,

rekwirante in zaak C-693/21 P,

ondersteund door:

**Endesa Generación SAU**, gevestigd te Sevilla (Spanje), vertegenwoordigd door M. B. Barrantes Díaz, abogada, en M. Petite, avocat,

interveniente in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

**Naturgy Energy Group SA**, voorheen Gas Natural SDG SA, gevestigd te Madrid (Spanje), vertegenwoordigd door J. Blanco Carol en F. E. González Díaz, abogados,

verzoekster in eerste aanleg,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door C.-M. Carrega, P. Němečková en D. Recchia als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

**Generaciones Eléctricas Andalucía SLU**, vroeger Viesgo Producción SL, gevestigd te Santander (Spanje), vertegenwoordigd door L. de Pedro Martín en L. Ques Mena, abogados,

interveniente in eerste aanleg,

\* Procestaal: Spaans.

en

**Naturgy Energy Group SA**, voorheen Gas Natural SDG SA, gevestigd te Madrid, vertegenwoordigd door J. Blanco Carol en F. E. González Díaz, abogados,

rekwirante in zaak C-698/21 P,

ondersteund door:

**Endesa Generación SAU**, gevestigd te Sevilla, vertegenwoordigd door M. B. Barrantes Díaz, abogada, en M. Petite, avocat,

interveniënte in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door C.-M. Carrega, P. Němečková en D. Recchia als gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

**EDP España SA**, gevestigd te Oviedo, aanvankelijk vertegenwoordigd door J. L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo en V. Romero Algarra, abogados, vervolgens door A. Lamadrid de Pablo en V. Romero Algarra, abogados,

**Generaciones Eléctricas Andalucía SLU**, voorheen Viesgo Producción SL, gevestigd te Santander, vertegenwoordigd door L. de Pedro Martín en L. Ques Mena, abogados,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos, kamerpresident, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (rapporteur), S. Rodin en L. S. Rossi, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 13 juli 2023,

het navolgende

## Arrest

- 1 Met hun hogere voorzieningen vorderen EDP España SA (C-693/21) en Naturgy Energy Group SA (C-698/21) de vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 8 september 2021, Naturgy Energy Group/Commissie (T-328/18, EU:T:2021:548; hierna „bestreden arrest”), waarbij het door Naturgy Energy Group, voorheen Gas Natural SDG SA, ingestelde beroep tot nietigverklaring van besluit C(2017) 7733 final van de Commissie van 27 november 2017 betreffende steunmaatregel SA.47912 (2017/NN) – Milieustimuleringsmaatregel voor steenkoolcentrales (hierna: „litigieus besluit”) werd afgewezen.

### Toepasselijke bepalingen

- 2 Artikel 4, lid 4, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 [VWEU] (PB 2015, L 248, blz. 9) luidt:

„Indien de [Europese] Commissie na een eerste onderzoek tot de bevinding komt dat de aangemelde maatregel twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de interne markt, neemt zij een besluit dat ertoe strekt de procedure overeenkomstig artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden [...].”

- 3 Artikel 6, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„1. Het besluit om de formele onderzoeksprocedure in te leiden behelst een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten, een eerste beoordeling van de Commissie omtrent de steunverlenende aard van de voorgestelde maatregel, alsook de redenen waarom getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid ervan met de interne markt. In het besluit worden de betrokken lidstaat en de andere belanghebbenden uitgenodigd om hun opmerkingen mede te delen binnen een vastgestelde termijn die in de regel niet langer dan een maand mag zijn. In naar behoren gerechtvaardigde gevallen kan de Commissie deze termijn verlengen.”

- 4 Artikel 9, leden 1 en 2, van deze verordening luidt:

„1. Onverminderd artikel 10, wordt de formele onderzoeksprocedure beëindigd bij een besluit als bepaald in de leden 2 tot en met 5 van dit artikel.

2. Indien de Commissie, in voorkomend geval na wijziging van de aangemelde maatregel door de betrokken lidstaat, tot de bevinding komt dat die maatregel geen steun vormt, stelt zij dit bij besluit vast.”

### Voorgeschiedenis van het geding en litigieus besluit

- 5 Van 1998 tot 2007 kwam elke elektriciteitscentrale in Spanje, ongeacht de gebruikte technologie, in aanmerking voor steun die „stroomgarantie” werd genoemd en tot doel had de opbouw en instandhouding van de productiecapaciteit in het elektriciteitssysteem te bevorderen, teneinde een toereikend niveau van voorzieningszekerheid te bereiken, met uitzondering van centrales voor de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen, waarvoor een afzonderlijke financiële stimulans gold.

- 6 In 2007 heeft de Spaanse wetgever het ministerie van Industrie, Toerisme en Handel de bevoegdheid verleend om de stroomgarantie te vervangen door een financiële stimulans genaamd „capaciteitsvergoeding”.
- 7 Dit besluit is ten uitvoer gelegd bij Real Decreto 871/2007, por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007 (koninklijk besluit 871/2007 tot aanpassing van de elektriciteitstarieven met ingang van 1 juli 2007) van 29 juni 2007 (BOE nr. 156 van 30 juni 2007, blz. 28324), dat bepaalt dat de „capaciteitsvergoeding” vanaf 1 oktober 2007 in werking treedt.
- 8 De regeling van de „capaciteitsvergoeding” werd nader uitgewerkt in Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007 (besluit ITC/2794/2007 tot herziening van de elektriciteitstarieven met ingang van 1 oktober 2007) van 27 september 2007 (BOE nr. 234 van 29 september 2007, blz. 39690; hierna: „besluit ITC/2794/2007”).
- 9 Dit besluit voorziet in een „capaciteitsvergoeding”, die met name bestemd is om investeringen in de productie aan te moedigen. Daartoe voorziet dit besluit in twee stimulansen voor productie-installaties die onder de gewone regeling van het Spaanse stelsel vallen en een geïnstalleerd vermogen van minstens 50 megawatt (MW) hebben.
- 10 De eerste stimulans geldt voor installaties die na 1 januari 1998 in gebruik zijn genomen en nog geen tien jaar in bedrijf zijn. Deze stimulans heeft tot doel de bouw en de daadwerkelijke ingebruikname van nieuwe installaties aan te moedigen door een financiële tegemoetkoming in de investeringskosten. Het bedrag van de tegemoetkoming is vastgesteld op 20 000 EUR per MW per jaar.
- 11 De tweede stimulans (hierna: „litigieuze maatregel”), die de minister van Industrie, Toerisme en Handel op grond van bijlage III, punt 10, bij besluit ITC/2794/2007 mag verlenen, heeft betrekking op uitbreidingen of andere belangrijke wijzigingen van bestaande installaties en op investeringen voor nieuwe installaties in prioritaire technologieën om te beantwoorden aan de doelstellingen van energiebeleid en voorzieningszekerheid.
- 12 De litigieuze maatregel is nader geregeld in Orden ITC/3860/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008 (besluit ITC/3860/2007 tot herziening van de elektriciteitstarieven met ingang van 1 januari 2008) van 28 december 2007 (BOE nr. 312 van 29 december 2007, blz. 53781; hierna: „besluit ITC/3860/2007”).
- 13 Uit besluit ITC/3860/2007 volgt dat alleen de steenkoolcentrales die vallen onder het nationale plan voor de vermindering van emissies van bestaande grote stookinstallaties (hierna: „PNRE-GIC”), dat is goedgekeurd bij besluit van de Consejo de Ministros (ministerraad, Spanje) van 7 december 2007, voor deze maatregel in aanmerking kunnen komen.
- 14 Deze centrales mogen niet wegens een van de in het PNRE-GIC vermelde redenen zijn uitgesloten van de „emissiekoepel” die is vastgesteld in dat plan, waarin per onderneming de toegestane emissiehoeveelheden worden voorgeschreven.
- 15 Daarnaast moeten de investeringen zijn goedgekeurd vóór de datum van inwerkingtreding van besluit ITC/2794/2007, te weten 1 oktober 2007, of moet het verzoek tot goedkeuring ten minste drie maanden vóór die datum zijn ingediend.

- 16 In 2011 werd de litigieuze maatregel uitgebreid tot steenkoolcentrales die vóór de inwerkingtreding van arrest ITC/3860/2007 niet alleen in ontzwavelingsinstallaties hadden geïnvesteerd, maar ook andere „milieuvriendelijke” investeringen hadden gedaan om de uitstoot van zwaveloxide te verminderen.
- 17 Wanneer aan deze voorwaarden is voldaan, hebben steenkoolcentrales recht op financiële steun ten bedrage van 8 750 EUR per MW per jaar gedurende tien jaar vanaf de datum van het besluit tot goedkeuring van de inbedrijfstelling van de gesubsidieerde installaties.
- 18 Op 29 april 2015 heeft de Commissie een onderzoek ingesteld naar staatssteun op de markt voor capaciteitsmechanismen in elf lidstaten, waaronder ook het Koninkrijk Spanje.
- 19 Na dit onderzoek heeft de Commissie op 4 april 2017 de Spaanse autoriteiten in kennis gesteld van de inleiding van een onderzoek naar de litigieuze maatregel.
- 20 Op 27 november 2017 heeft de Commissie het litigieuze besluit, waarmee de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU werd geopend, vastgesteld.
- 21 In dit besluit heeft de Commissie aangegeven dat zij tot de voorlopige conclusie was gekomen dat de litigieuze maatregel staatssteun vormde, en dat zij betwijfelde of deze maatregel met de interne markt verenigbaar was.

### **Beroep voor het Gerecht en bestreden arrest**

- 22 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 mei 2018, heeft Naturgy Energy Group, een Spaanse onderneming die met name elektriciteit produceert via steenkoolcentrales, verzocht om nietigverklaring van het litigieuze besluit.
- 23 EDP España en Viesgo Producción SL, twee Spaanse vennootschappen die begunstigen zijn van de litigieuze maatregel, zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van Naturgy Energy Group.
- 24 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht de vordering tot nietigverklaring afgewezen.
- 25 In de eerste plaats heeft het Gerecht het eerste middel, inzake schending van de motiveringsplicht wat betreft de selectiviteit van de litigieuze maatregel, ongegrond verklaard.
- 26 In punt 60 van het bestreden arrest heeft het Gerecht eraan herinnerd dat een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure ingevolge verordening 2015/1589 beperkt kan zijn tot een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten, tot een eerste beoordeling omtrent de steunverlenende aard van de betrokken overheidsmaatregel, alsook tot de redenen waarom getwijfeld wordt aan de verenigbaarheid ervan met de interne markt.
- 27 In punt 61 van het bestreden arrest heeft het Gerecht daaraan toegevoegd dat de Commissie verplicht was deze procedure in te leiden indien een eerste onderzoek haar niet in staat had gesteld om alle vraagstukken op te helderen die waren gerezen bij de beoordeling of de onderzochte maatregel een steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde, althans wanneer dat eerste onderzoek haar er niet van had kunnen overtuigen dat die maatregel, gesteld al dat deze staatssteun vormde, hoe dan ook verenigbaar was met de interne markt.

- 28 In punt 62 van het bestreden arrest heeft het Gerecht eraan herinnerd dat het inleidingsbesluit tot doel had belanghebbenden in staat te stellen effectief deel te nemen aan de formele onderzoeksprocedure. Voorts heeft het Gerecht verduidelijkt dat dit besluit een eerste beoordeling omvatte en dat de Commissie niet verplicht was om alle eventuele onopgeloste vraagstukken in deze fase op te helderen.
- 29 In punt 63 van het bestreden arrest heeft het Gerecht daaraan toegevoegd dat het noodzakelijkerwijs voorlopige karakter van de kwalificatie van een overheidsmaatregel als staatssteun in een dergelijk besluit werd bevestigd door artikel 9, lid 2, van verordening 2015/1589, waarin wordt bepaald dat de Commissie aan het einde van de formele onderzoeksprocedure kan vaststellen dat de maatregel geen steun vormt.
- 30 In de punten 64 en 65 van het bestreden arrest heeft het Gerecht de argumenten van Naturgy Energy Group, ontleend aan de arresten van 20 december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia en Retegal/Commissie (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), en 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), als niet ter zake dienend afgewezen op grond dat het eerste arrest betrekking had op een besluit tot beëindiging van de formele onderzoeksprocedure en het tweede arrest geen betrekking had op de toetsing van de naleving van de motiveringsplicht.
- 31 In punt 73 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat Naturgy Energy Group, gelet op de aard, de bewoordingen, de inhoud en de context van het litigieuze besluit alsook het geheel van relevante rechtsregels, en ondanks de beknoptheid van de motivering betreffende de selectiviteit van de litigieuze maatregel, in staat was te begrijpen welke redenen ten grondslag lagen aan het voorlopige oordeel van de Commissie dat de maatregel selectief leek te zijn omdat bepaalde steenkoolcentrales bevoordeeld werden ten opzichte van andere steenkoolcentrales of ten opzichte van elektriciteitscentrales op basis van andere technologieën. Het Gerecht heeft gepreciseerd dat deze vaststelling ook bleek uit punt 30 van het litigieuze besluit, dat weliswaar geen deel uitmaakte van de motivering van de selectiviteit van de litigieuze maatregel, maar wel aangaf dat de begunstigden van die maatregel concurreerden met andere elektriciteitsproducenten.
- 32 In punt 74 van het bestreden arrest heeft het Gerecht het argument van Naturgy Energy Group afgewezen, waarmee zij aanvoerde dat de Commissie de motiveringsplicht had geschonden door niet toe te lichten of de litigieuze maatregel bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigde ten opzichte van andere die zich, wat het doel van deze maatregel betreft, in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevonden. In datzelfde punt heeft het Gerecht benadrukt dat wanneer in de fase van het eerste onderzoek in het inleidingsbesluit van de formele onderzoeksprocedure in alle omstandigheden een motivering met betrekking tot de vergelijkbaarheid van de situaties wordt verlangd, dit voorbarig zou kunnen blijken en zou vooruitlopen op de conclusies die uit de uitkomst van die procedure moesten worden getrokken.
- 33 Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 81 van het bestreden arrest het eerste middel ongegrond verklaard.
- 34 In de tweede plaats heeft het Gerecht ook het tweede middel, inzake schending van artikel 107, lid 1, VWEU wat betreft de selectiviteit van de betrokken maatregel, en dus het beroep in zijn geheel, ongegrond verklaard.

- 35 Tot slot heeft het Gerecht Naturgy Energy Group verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie, en heeft het Viesgo Producción en EDP España eveneens verwezen in hun eigen kosten.

### **Procedure bij het Hof en conclusies van partijen in hogere voorziening**

- 36 Met hun hogere voorzieningen in de zaken C-693/21 P en C-698/21 P verzoeken EDP España en Naturgy Energy Group, respectievelijk interveniënte en verzoekster in eerste aanleg, het Hof om vernietiging van het bestreden arrest en nietigverklaring van het litigieuze besluit. Voorts verzoekt EDP España om de Commissie te verwijzen in de kosten van de procedure voor het Hof, en verzoekt Naturgy Energy Group om de Commissie te verwijzen in de kosten van beide procedures.
- 37 In de zaken C-693/21 P en C-698/21 P verzoekt de Commissie het Hof om de hogere voorzieningen af te wijzen en rekwirantes te verwijzen in de kosten, terwijl Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, voorheen Viesgo Producción, interveniënte in eerste aanleg, het Hof verzoekt om het bestreden arrest te vernietigen, het litigieuze besluit nietig te verklaren en de Commissie te verwijzen in de kosten van beide procedures.
- 38 Bij beschikkingen van de president van het Hof van 31 mei 2022, EDP España/Naturgy Energy Group en Commissie (C-693/21 P, EU:C:2022:415), en 31 mei 2022, Naturgy Energy Group/Commissie (C-698/21 P, EU:C:2022:417), is Endesa Generación SAU toegelaten tot interventie aan de zijde van rekwirantes. Met haar memorie in interventie in de zaak C-698/21 P verzoekt zij het Hof om het bestreden arrest te vernietigen, het litigieuze besluit nietig te verklaren en de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 39 Bij beslissing van 31 januari 2023 zijn de zaken C-693/21 P en C-698/21 P gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest.

### **Hogere voorzieningen**

***Eerste middel in beide hogere voorzieningen: schending van de motiveringsplicht met betrekking tot de selectiviteit van de litigieuze maatregel.***

#### *Argumenten van partijen*

- 40 Met hun eerste middel, dat uit drie onderdelen bestaat, voeren EDP España en Naturgy Energy Group aan dat het Gerecht het middel van Naturgy Energy Group inzake schending van de motiveringsplicht met betrekking tot de selectiviteit van de litigieuze maatregel ten onrechte ongegrond heeft verklaard.
- 41 Zij stellen met het eerste onderdeel van dit eerste middel dat het Gerecht in de punten 64 en 65 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting in zijn uitlegging van de beginselen die voortvloeien uit de arresten van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), en 20 december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia en Retegal/Commissie (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

- 42 Volgens hen zijn de motiveringsvereisten voor besluiten van de Commissie gelijk, ongeacht of het gaat om een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure dan wel om een besluit tot beëindiging van deze procedure. De beginselen die voortvloeien uit het arrest van 20 december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia en Retegal/Commissie (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), zijn dus niet alleen relevant voor besluiten tot beëindiging van de procedure.
- 43 Anders dan het Gerecht in punt 65 van het bestreden arrest heeft aangegeven, heeft het Hof zich bovendien in het arrest van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), uitgesproken over de motiveringsplicht met betrekking tot de selectiviteit van een maatregel.
- 44 Met het tweede onderdeel van hun eerste middel betogen rekwirantes dat het Gerecht in punt 66 van het bestreden arrest een onjuiste uitlegging heeft gegeven aan de beginselen die voortvloeien uit de arresten van 10 maart 2016, HeidelbergCement/Commissie (C-247/14 P, EU:C:2016:149), en 16 oktober 2014, Alcoa Trasformazioni/Commissie (T-177/10, EU:T:2014:897), door te oordelen dat de context waarin een handeling is vastgesteld „de beknopte, vage en generieke aard” van de motivering ervan kon verhelpen.
- 45 De motiveringsplicht heeft tot doel de adressaat in staat te stellen de rechtvaardiging van een besluit te kennen en de bevoegde rechter in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen, zodat, anders dan uit punt 72 van het bestreden arrest blijkt, de motivering van punt 28 van het litigieuze besluit kennelijk ontoereikend is.
- 46 Hoewel het Gerecht in punt 73 van het bestreden arrest heeft erkend dat de redenering van de Commissie betreffende de selectiviteit van de litigieuze maatregel „summier” was, heeft het in punt 66 van het bestreden arrest getracht dit te corrigeren door te verwijzen naar de context waarin Naturgy Energy Group haar activiteiten uitoefent en naar de gegevens in haar verzoekschrift in eerste aanleg.
- 47 Anders dan het Gerecht in punt 74 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, ontslaat het feit dat het litigieuze besluit een besluit tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure is, de Commissie bovendien niet van de verplichting om de vergelijkbaarheid te analyseren wanneer zij het selectiviteitscriterium beoordeelt.
- 48 Bovendien moet rekening worden gehouden met de in punt 28 van het arrest van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), in herinnering gebrachte rechtsgevolgen van de inleiding van een formele onderzoeksprocedure voor de begunstigden van de maatregel waarop die procedure betrekking heeft.
- 49 Met het derde onderdeel van hun eerste middel betogen rekwirantes ten slotte dat het Gerecht in de punten 68 tot en met 73 van het bestreden arrest ook de motiveringsplicht heeft geschonden door te erkennen dat de motivering van het litigieuze besluit „summier” was en tegelijkertijd te proberen deze motivering te „reconstrueren”. Bovendien is punt 30 van het litigieuze besluit, waarnaar het Gerecht heeft verwezen in punt 73 van het bestreden arrest, hoe dan ook niet relevant om de selectiviteit van de maatregel te verklaren.
- 50 Generaciones Eléctricas Andalucía heeft met soortgelijke argumenten geïntervenieerd aan de zijde van rekwirantes in de zaken C-693/21 P en C-698/21 P.



- 51 De Commissie is van mening dat het eerste middel in de zaken C-693/21 P en C-698/21 P ongegrond moet worden verklaard.
- 52 Zij voert aan dat het Gerecht in de punten 59 tot en met 63 van het bestreden arrest, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, heeft herinnerd aan de vereisten van de motiveringsplicht en dat het vervolgens, met name in de punten 64 en 66 tot en met 77 van het bestreden arrest, de argumenten van verzoekster en interveniëntes in eerste aanleg ter ondersteuning van de ontoereikende motivering met betrekking tot de selectiviteit van de litigieuze maatregel, terecht heeft afgewezen.
- 53 Zij voegt daaraan toe dat het Hof zich voor zijn oordeel in het arrest van 20 december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia en Retegal/Commissie (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) dat de motiveringsplicht was geschonden, heeft gebaseerd op de omstandigheid dat het in die zaak aan de orde zijnde besluit geen enkele aanwijzing bevatte waaruit kon worden opgemaakt of de betrokken maatregel selectief was, en dat de selectiviteit niet kon voortvloeien uit de enkele precisering dat de onderzochte maatregel slechts op één bedrijfstak van toepassing was. Volgens de Commissie is in casu de situatie anders, aangezien zij zich ter motivering van de selectiviteit van de litigieuze maatregel heeft gebaseerd op de omstandigheid dat deze maatregel slechts ten goede komt aan bepaalde thermische centrales die steenkool als hoofdbrandstof gebruiken. Bovendien moest het Hof in dat arrest hoe dan ook geen rekening houden met de specifieke context van de inleiding van een formele onderzoeksprocedure.
- 54 De Commissie voert ook aan dat het Gerecht in punt 66 van het bestreden arrest geen onjuiste uitlegging en toepassing heeft gegeven aan de arresten van 10 maart 2016, HeidelbergCement/Commissie (C-247/14 P, EU:C:2016:149), en 16 oktober 2014, Alcoa Trasformazioni/Commissie (T-177/10, EU:T:2014:897), aangezien het enkel heeft geconstateerd dat het litigieuze besluit was vastgesteld in een context die verzoekster in eerste aanleg bekend was.
- 55 Met betrekking tot het argument dat het Gerecht heeft getracht het summiere karakter van de motivering te verhelpen door zich te baseren op de context en de kennis van verzoekster in eerste aanleg van de toepasselijke regelgeving, wijst de Commissie erop dat de motivering van het litigieuze besluit, anders dan de motivering van de betrokken handeling in het arrest van 10 maart 2016, HeidelbergCement/Commissie (C-247/14 P, EU:C:2016:149), niet vaag en evenmin generiek of uiterst beknopt is.
- 56 De Commissie voegt hieraan toe dat de motivering van het litigieuze besluit beknopt kan zijn indien de belanghebbenden in staat zijn te begrijpen waarom zij tot de voorlopige conclusie is gekomen dat de litigieuze maatregel selectief is, en het Gerecht zijn wettigheidstoetsing kan verrichten. Zij baseert zich op met name artikel 6, lid 1, van verordening 2015/1589.
- 57 Wat het vermeende gebrek aan enige motivering met betrekking tot de selectiviteit van de litigieuze maatregel betreft, wijst de Commissie erop dat het Gerecht in punt 75 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt dat verzoekster in eerste aanleg had begrepen dat de Commissie had aangetoond dat de maatregel uitsluitend gold voor steenkoolcentrales, met uitsluiting van centrales die andere technologieën gebruikten. De nadelige rechtsgevolgen van de inleiding van een formele onderzoeksprocedure voor de begunstigden van een maatregel die nog ten uitvoer wordt gelegd, zijn in casu hypothetisch.

- 58 Met betrekking tot het argument van rekwirantes dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich in punt 73 van het bestreden arrest te baseren op passages van het litigieuze besluit die niet noodzakelijkerwijs voorkwamen in het deel van het besluit over de selectiviteitsanalyse, voert de Commissie aan dat de vaststelling in dat punt deze analyse slechts heeft bevestigd.
- 59 Voorts veronderstelt de nakoming van de motiveringsplicht hoe dan ook niet dat de besluiten van de Commissie een bijzondere structuur hebben, en volstaat het dat de partijen in staat zijn de rechtvaardigingsgronden van de betrokken maatregel te kennen.
- 60 Bovendien moet rekening worden gehouden met verschillende elementen van het besluit en moet de inhoud van dit besluit „in zijn geheel” worden onderzocht (arrest van 25 juli 2018, Commissie/Spanje e.a., C-128/16 P, EU:C:2018:591, punt 93).

### *Beoordeling door het Hof*

- 61 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU vereiste motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de bestreden handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kennen en de Unierechter zijn toezicht kan uitoefenen. De motiveringsplicht moet worden beoordeeld aan de hand van alle omstandigheden in casu, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet vereist dat alle gegevens feitelijk en rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin deze is genomen, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arrest van 10 maart 2016, HeidelbergCement/Commissie, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Wat een besluit van de Commissie om de formele onderzoeksprocedure in te leiden betreft, moet eraan worden herinnerd dat artikel 6, lid 1, van verordening 2015/1589 bepaalt dat een dergelijk besluit een samenvatting van de relevante feiten en rechtspunten, een „eerste beoordeling” van de Commissie omtrent de steunverlenende aard van de betrokken overheidsmaatregel, alsook de redenen waarom wordt getwijfeld aan de verenigbaarheid met de interne markt, behelst.
- 63 Zoals het Gerecht in punt 63 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt, wordt het voorlopige karakter van de kwalificatie van een overheidsmaatregel als staatssteun in een dergelijk besluit bovendien bevestigd door artikel 9, lid 2, van verordening 2015/1589, dat bepaalt dat de Commissie na het einde van de formele onderzoeksprocedure kan vaststellen dat deze maatregel geen steun vormt.
- 64 Zoals blijkt uit artikel 4, lid 4, van die verordening, neemt dit echter niet weg dat de Commissie in het kader van een besluit tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure – ook al is dit slechts voorlopig – zowel de kwalificatie van de onderzochte maatregel als staatssteun, als het bestaan van twijfel over de verenigbaarheid ervan met de interne markt vaststelt.

- 65 Dit besluit heeft bovendien autonome rechtsgevolgen, in het bijzonder wat de opschorting van de onderzochte maatregel betreft (zie in die zin arrest van 24 oktober 2013, Deutsche Post/Commissie, C-77/12 P, EU:C:2013:695, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De nationale rechterlijke instanties mogen geen beslissingen nemen die in strijd zijn met een dergelijk besluit van de Commissie, ook al heeft dit besluit een voorlopig karakter. Derhalve moeten de nationale rechters alle nodige maatregelen nemen teneinde de gevolgen te trekken uit een eventuele niet-nakoming van de verplichting tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de betrokken maatregel (zie in die zin arrest van 21 november 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punten 41 en 42).
- 66 Ten slotte moet ook rekening worden gehouden met het feit dat de formele onderzoeksprocedure overeenkomstig artikel 6, lid 1, van verordening 2015/1589 de betrokken lidstaat en de andere belanghebbenden in staat stelt hun opmerkingen over de analyse van de Commissie mede te delen.
- 67 Hieruit volgt dat, ook al heeft haar analyse een voorlopig karakter, de Commissie niettemin duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet brengen waarom zij van mening is dat de betrokken maatregel staatssteun kan vormen.
- 68 Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 64 van het bestreden arrest blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de aan het arrest van 20 december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia en Retegal/Commissie (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), ontleende argumenten van Naturgy Energy Group en de interveniënten in eerste aanleg met betrekking tot de schending van de motiveringsplicht in het bestreden besluit, niet ter zake dienend waren op de enkele grond dat die zaak betrekking had op een besluit van de Commissie om de formele onderzoeksprocedure te beëindigen.
- 69 In dit verband kan de rechtspraak van het Hof inzake de verplichting om het besluit tot beëindiging van de formele onderzoeksprocedure te motiveren niet principieel worden geacht irrelevant te zijn voor het besluit waarmee die procedure wordt ingeleid.
- 70 Bovendien heeft het Gerecht in punt 74 van het bestreden arrest blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie niet verplicht was om, al was het maar beknopt, uiteen te zetten waarom de litigieuze maatregel bepaalde ondernemingen of producties bevoordeelde ten opzichte van andere ondernemingen die zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevonden, met name omdat het voorbarig zou kunnen zijn om in de fase van het eerste onderzoek in een besluit tot inleiding van de formele onderzoeksprocedure een motivering van de vergelijkbaarheid van de situaties te verlangen.
- 71 Er moet immers in herinnering worden gebracht dat uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat een maatregel die slechts ten goede komt aan één enkele bedrijfstak of slechts een aantal ondernemingen binnen deze bedrijfstak niet noodzakelijkerwijs selectief is, en dat dit enkel het geval is indien deze maatregel, in het kader van een welbepaalde rechtsregeling, tot gevolg heeft dat bepaalde ondernemingen worden bevoordeeld ten opzichte van andere ondernemingen die tot een andere of dezelfde bedrijfstak behoren en die zich uit het oogpunt van de doelstelling van die regeling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden (zie in die zin arresten van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punt 58, en 20 december 2017, Comunidad Autónoma de Galicia en Retegal/Commissie, C-70/16 P, EU:C:2017:1002, punt 61).

- 72 Hieruit volgt dat de Commissie, indien zij met het oog op een besluit om een formele onderzoeksprocedure in te leiden van mening is dat een maatregel selectief is, verplicht is om – zij het beknopt – te verduidelijken waarom die maatregel volgens haar in het kader van een welbepaalde rechtsregeling tot gevolg heeft dat bepaalde ondernemingen worden bevoordeeld ten opzichte van andere ondernemingen die zich uit het oogpunt van de doelstelling van die regeling, in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden.
- 73 Uit de punten 72 en 73 van het bestreden arrest, waarnaar punt 74 van dat arrest verwijst, blijkt echter niet dat de Commissie heeft uiteengezet waarom de in het PNRE-GIC vermelde steenkoolcentrales, die in aanmerking komen voor de litigieuze maatregel, zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevonden ten opzichte van andere centrales die niet in aanmerking komen voor deze maatregel, gelet op de beoogde doelstelling ervan.
- 74 In punt 72 van het bestreden arrest heeft het Gerecht immers enkel vastgesteld dat het litigieuze besluit aangaf dat uitsluitend de in het PNRE-GIC vermelde steenkoolcentrales in aanmerking kwamen voor de litigieuze maatregel, om te oordelen dat de term „uitsluitend” in punt 28 van het litigieuze besluit het mogelijk maakte om de in het PNRE-GIC vermelde steenkoolcentrales te differentiëren van centrales die een andere technologie gebruikten of van elke andere centrale die niet in dat plan was opgenomen.
- 75 Voorts heeft het Gerecht in punt 73 van het bestreden arrest op algemene wijze verwezen naar de aard, de bewoordingen en de inhoud van het litigieuze besluit, alsmede de context waarin het is vastgesteld, en het geheel van relevante rechtsregels om te oordelen dat verzoekster in eerste aanleg, ondanks het feit dat de motivering betreffende de selectiviteit van de litigieuze maatregel volgens het Gerecht zelf „summier” was, had kunnen begrijpen waarom de Commissie voorlopig van mening was dat de litigieuze maatregel selectief leek.
- 76 Ofschoon het Gerecht in hetzelfde punt, als basis voor zijn analyse, ook heeft verwezen naar punt 30 van het litigieuze besluit, waarin is vermeld dat er een concurrentieverhouding tussen de begunstigen van de maatregel en andere elektriciteitsproducenten bestaat, kan dit evenmin volstaan om rechtens genoegzaam te verklaren waarom de situaties van de centrales die voor de litigieuze maatregel in aanmerking komen al dan niet vergelijkbaar zijn met die waarvoor de litigieuze maatregel niet geldt (zie naar analogie arrest van 21 december 2016, Commissie/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punt 59).
- 77 Hieraan moet worden toegevoegd dat de inhoud van het besluit weliswaar in zijn geheel moet worden onderzocht om de motivering daarvan te beoordelen (zie in die zin arrest van 25 juli 2018, Commissie/Spanje e.a., C-128/16 P, EU:C:2018:591, punt 93), maar dat een dergelijk onderzoek geen alternatief kan vormen voor het ontbreken – zoals in casu het geval is – van elke vermelding aangaande de vergelijkbaarheid van de centrales die voor de litigieuze maatregel in aanmerking komen en die waarvoor de litigieuze maatregel niet geldt.
- 78 Gelet op het voorgaande moet het eerste middel van rekwirantes in de zaken C-693/21 P en C-698/21 P worden aanvaard.
- 79 Bijgevolg moet het bestreden arrest worden vernietigd, zonder dat hoeft te worden ingegaan op het tweede middel waarmee rekwirantes subsidiair ter ondersteuning van hun respectieve hogere voorzieningen hebben aangevoerd dat artikel 107, lid 1, VWEU is geschonden wat het selectiviteitscriterium betreft.

## Beroep bij het Gerecht

- 80 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.
- 81 Dit is in casu het geval, aangezien de middelen van het beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit op tegenspraak zijn behandeld voor het Gerecht en het onderzoek van deze middelen geen verdere maatregelen tot organisatie van de procesgang of instructiemaatregelen vergt (zie in die zin arrest van 16 maart 2023, Commissie e.a./Pharmaceutical Works Polpharma, C-438/21 P–C-440/21 P, EU:C:2023:213, punt 98).
- 82 In dit verband moet worden opgemerkt dat de Commissie, wegens de in de punten 61 tot en met 67 van dit arrest uiteengezette redenen, in een besluit tot inleiding van een formele onderzoeksprocedure krachtens artikel 296 VWEU duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet brengen waarom zij van mening was dat de betrokken maatregel staatssteun kon vormen. Zoals in punt 72 van dit arrest is uiteengezet, is de Commissie, indien zij van mening is dat een maatregel selectief is, verplicht om – zij het beknopt – te verduidelijken waarom die maatregel volgens haar in het kader van een welbepaalde rechtsregeling tot gevolg heeft dat bepaalde ondernemingen worden bevoordeeld ten opzichte van andere ondernemingen die zich uit het oogpunt van de doelstelling van die regeling, in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden.
- 83 Er hoeft slechts te worden opgemerkt dat de Commissie in casu om de in de punten 73 tot en met 77 van dit arrest genoemde redenen niet heeft voldaan aan het krachtens artikel 296 VWEU op haar rustende motiveringsvereiste, aangezien zij niet heeft uiteengezet waarom de litigieuze maatregel bepaalde ondernemingen of producties bevoordeelt ten opzichte van andere ondernemingen die zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden, en dus selectief is.
- 84 Bijgevolg moet het eerste middel van het door Naturgy Energy Group ingestelde beroep worden aanvaard en moet het litigieuze besluit nietig worden verklaard, zonder dat het tweede middel van dat beroep hoeft te worden onderzocht.

## Kosten

- 85 Volgens artikel 184, lid 2, van zijn Reglement voor de procesvoering beslist het Hof, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het zelf de zaak afdoet, ten aanzien van de proceskosten.
- 86 Volgens artikel 138, lid 1, van dat Reglement, dat krachtens artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in de onderhavige zaken in het ongelijk is gesteld en Naturgy Energy Group en EDP España hebben verzocht om verwijzing van de Commissie in de kosten, moet zij worden verwezen in haar eigen kosten alsook in de kosten van Naturgy Energy Group in eerste aanleg en voor het Hof en in die van EDP España voor het Hof.

- 87 Artikel 184, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat een partij die in eerste aanleg heeft geïntervenieerd, wanneer zij niet zelf de hogere voorziening heeft ingesteld, alleen in de kosten van de hogere voorziening wordt verwezen indien zij aan de schriftelijke of mondelinge behandeling bij het Hof heeft deelgenomen. Wanneer een dergelijke partij aan de procedure deelneemt, kan het Hof beslissen dat zij haar eigen kosten draagt. Gelet op deze bepalingen draagt Generaciones Eléctricas Andalucía, interveniënte in eerste aanleg, die heeft deelgenomen aan de procedure voor het Hof, haar eigen kosten.
- 88 Ten slotte, volgens artikel 140, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, kan het Hof bepalen dat andere dan de in artikel 140, leden 1 en 2, van dat Reglement bedoelde interveniënten, hun eigen kosten zullen dragen. Gelet op deze bepalingen draagt Endesa Generación, interveniënte in de zaken C-693/21 P en C-698/21 P, haar eigen kosten.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

- 1) **Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 8 september 2021, Naturgy Energy Group/Commissie (T-328/18, EU:T:2021:548), wordt vernietigd.**
- 2) **Besluit C(2017) 7733 final van de Commissie van 27 november 2017 betreffende steunmaatregel SA.47912 (2017/NN) – Milieustimuleringsmaatregel voor steenkoolcentrales, wordt nietig verklaard.**
- 3) **De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten alsook in de kosten die Naturgy Energy Group SA zijn opgekomen in eerste aanleg in zaak T-328/18 en in hogere voorziening in de zaken C-693/21 P en C-698/21 P, en in de kosten die EDP España SA zijn opgekomen in haar hogere voorziening in zaak C-693/21 P.**
- 4) **Generaciones Eléctricas Andalucía SLU draagt haar eigen kosten.**
- 5) **Endesa Generación SAU draagt haar eigen kosten.**

ondertekeningen