



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (druga izba)

z dnia 3 grudnia 2014 r. *

Pomoc państwa — Energia elektryczna — Rekompensata za dodatkowe koszty produkcji — Zobowiązanie z tytułu świadczenia usługi publicznej w zakresie wytwarzania pewnych ilości energii elektrycznej z węgla krajowego — Mechanizm priorytetowego wykorzystywania — Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń — Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym — Skarga o stwierdzenie nieważności — Indywidualne oddziaływanie — Istotne oddziaływanie na pozycję konkurencyjną — Dopuszczalność — Brak wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego — Poważne trudności — Usługa świadczona w ogólnym interesie gospodarczym — Bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej — Artykuł 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54/WE — Swobodny przepływ towarów — Ochrona środowiska naturalnego — Dyrektywa 2003/87/WE

W sprawie T-57/11

Castelnou Energía, SL, z siedzibą w Madrycie (Hiszpania), reprezentowana początkowo przez adwokata E. Garayara Gutiérreza, następnie przez adwokatów C. Fernández Vicién, A. Peredę Miquela i C. del Pozo de la Cuadrę, później przez C. Fernández Vicién, L. Péreza de Ayalę Becerrila i D. Antóna Vegę, a w końcu przez C. Fernández Vicién, L. Péreza de Ayalę Becerrila oraz C. Vilę Gisbert,

strona skarżąca,

popierana przez

Greenpeace-España, z siedzibą w Madrycie, reprezentowany początkowo przez adwokatów N. Ersbølla, S. Ratinga i A. Criscuolo, a następnie przez N. Ersbølla i S. Ratinga,

interwenient,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez É. Gippiniego Fourniera oraz C. Urracę Caviedesa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Królestwo Hiszpanii, reprezentowane początkowo przez J. Rodrígueza Cárcama, następnie przez M. Muñoz Péreza oraz N. Díaz Abad, później przez N. Díaz Abad i S. Centeno Huertę, a na koniec przez A. Rubia Gonzáleza i M. Sampola Pucurulla, abogados del Estado,

przez

* Język postępowania: hiszpański.

Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, z siedzibą w Oviedo (Hiszpania), reprezentowaną przez adwokatów J. Álvarez de Toledo Saavedrę i J. Portomeño Lópeza,

przez

E.ON Generación, SL, z siedzibą w Santander (Hiszpania), reprezentowaną początkowo przez adwokatów E. Sebastián de Ericego Mala de Molinę i S. Rodrígueza Bajóna, a następnie przez S. Rodrígueza Bajóna,

przez

Comunidad Autónoma de Castilla y León, reprezentowaną początkowo przez K. Desaia, solicitor, oraz adwokatów S. Ciscal de Ugarte i M. Peristeraki, a następnie przez S. Ciscal de Ugarte,

i przez

Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión), z siedzibą w Madrycie, reprezentowaną początkowo przez K. Desaia, solicitor, oraz adwokatów S. Ciscal de Ugarte i M. Peristeraki, a następnie przez adwokatów S. Ciscal de Ugarte i A. Baumanna,

interwenienci,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2010) 4499 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie pomocy państwa N 178/2010 zgłoszonej przez Królestwo Hiszpanii w formie rekompensaty na rzecz elektrowni używających węgla krajowego z tytułu świadczenia usługi publicznej związanej z mechanizmem priorytetowego wykorzystywania,

SĄD (druga izba),

w składzie: M.E. Martins Ribeiro, prezes, S. Gervasoni (sprawozdawca) i L. Madise, sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 września 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

- 1 Decyzją C(2010) 4499 z dnia 29 września 2010 r. w sprawie pomocy państwa N 178/2010 zgłoszonej przez Królestwo Hiszpanii na rzecz wytwarzania energii elektrycznej z węgla krajowego (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Komisja Europejska dopuściła zasadniczo pomoc przewidzianą w Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica (dekrecie królewskim nr 134/2010 z dnia 12 lutego 2010 r. ustanawiającym mechanizm ograniczeń mający na celu zagwarantowanie dostaw i zmieniającym dekret królewski nr 2019/1997 z dnia 26 grudnia 1997 r. w sprawie organizacji i regulacji rynku wytwarzania energii elektrycznej, BOE nr 51 z dnia 27 lutego 2010 r., s. 19123), jak również w projekcie zmian, który doprowadził do przyjęcia, już po wydaniu zaskarżonej decyzji, Real Decreto 1221/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 134/2010 y se modifica el

Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica (dekretu królewskiego nr 1221/2010 z dnia 1 października 2010 r. w sprawie zmiany dekretu królewskiego nr 134/2010 i zmieniającego dekret królewski nr 2019/1997 z dnia 26 grudnia 1997 r. w sprawie organizacji i regulacji rynku wytwarzania energii elektrycznej, BOE nr 239 z dnia 2 października 2010 r., s. 83983) (zwanym dalej „spornym środkiem”).

- 2 Na mocy spornego środka dziesięć elektrowni, które są określone w załączniku II do Real Decreto 134/2010, zostało zobowiązanych do zaopatrywania się w węgiel zwany „krajowym” (pochodzenia hiszpańskiego), którego cena jest wyższa niż innych paliw, i do wytwarzania z tego węgla określonych ilości energii elektrycznej (23,35 TWh rocznie).
- 3 W celu zapobieżenia trudnościom w zakresie dostępu do rynku dziennego sprzedaży energii elektrycznej, napotykanym przez elektrownie będące beneficjentami z uwagi na wysokie ceny węgla, który owe elektrownie są zobowiązane wykorzystywać, w ramach spornego środka przewidziano „mechanizm priorytetowego wykorzystywania”. Mechanizm priorytetowego wykorzystywania opiera się w istocie na zakupie wytworzonej przez rzeczono elektrownie energii elektrycznej na zasadach preferencyjnych w porównaniu z energią wytworzoną przez elektrownie korzystające z węgla przywożonego, oleju opałowego i gazu ziemnego oraz przez elektrownie działające w cyklu łączonym, która to energia zostaje usunięta z rynku dziennego energii w celu zapewnienia sprzedaży na tym rynku pewnych ilości energii elektrycznej wytworzonej przez korzystające z węgla krajowego elektrownie będące beneficjentami.
- 4 Właściciele elektrowni będących beneficjentami otrzymują rekompensatę równą różnicy między dodatkowymi kosztami produkcji, które zostały przez nich poniesione, i ceną sprzedaży na rynku dziennym energii elektrycznej. W załączniku II do Real Decreto 134/2010 określono metodę obliczania tej rekompensaty oraz sposób ustalenia ilości energii elektrycznej, którą elektrownie będące beneficjentami muszą wytworzyć każdego roku. Finansowanie mechanizmu odbywa się za pośrednictwem funduszu kontrolowanego przez państwo. Wysokość jego rocznych wydatków przewidziano na 400 mln EUR.
- 5 Postanowiono, że sporny środek wygaśnie najpóźniej do dnia 31 grudnia 2014 r.
- 6 W następstwie kontaktów poprzedzających zgłoszenie, rozpoczętych w styczniu 2010 r., Królestwo Hiszpanii, działając na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, formalnie zgłosiło Komisji sporny środek (ust. 1, 7 i 11 zaskarżonej decyzji).
- 7 Uznawszy, że zobowiązania nałożone przez sporny środek na właścicieli elektrowni będących beneficjentami odpowiadały zarządzaniu usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (zwanymi dalej „UOIG”), uzasadnionymi koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej (ust. 77–103 zaskarżonej decyzji), Komisja stwierdziła istnienie pomocy państwa z powodu niewypełnienia czwartej przesłanki sformułowanej w wyroku z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Rec, EU:C:2003:415), odnoszącej się do metody ustalania wysokości rekompensaty za zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych (ust. 104–127 zaskarżonej decyzji). Niemniej jednak Komisja uznała, iż sporna pomoc była zgodna z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 106 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym „[p]rzedsiewzięcia zobowiązane do zarządzania [UOIG] [...] podlegają normom traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych” (ust. 128–163 zaskarżonej decyzji).
- 8 Komisja postanowiła więc na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. L 83, s. 1) nie wnosić zastrzeżeń wobec omawianej pomocy państwa.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 9 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 27 stycznia 2011 r. skarżąca, Castelnou Energía, SL, wniosła niniejszą skargę.
- 10 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniach 3 i 17 marca oraz 13 i 14 kwietnia 2011 r. Królestwo Hiszpanii, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, E.ON Generación, SL, Comunidad Autónoma de Castilla y León i Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) wniosły o dopuszczenie ich do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 maja 2011 r. Greenpeace-España złożył wniosek o dopuszczenie go do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżącej.
- 11 Skarżąca wniosła o zachowanie poufności w stosunku do tych interwenientów w zakresie niektórych informacji znajdujących się w skardze, w replice i w corrigendum do repliki, jak również niektórych informacji zawartych w uwagach interwenienta złożonych przez Królestwo Hiszpanii.
- 12 Postanowieniem prezesa ósmej izby Sądu z dnia 13 lipca 2011 r. Królestwo Hiszpanii, Hidroeléctrica del Cantábrico E.ON Generación, Comunidad Autónoma de Castilla y León i Carbunión zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji. Decyzja w przedmiocie zasadności wniosków o zastosowanie poufności została pozostawiona do późniejszego rozstrzygnięcia.
- 13 Królestwo Hiszpanii i Hidroeléctrica del Cantábrico złożyły wnioski o zachowanie poufności wobec innych interwenientów w zakresie pewnych informacji zawartych w ich uwagach interwenientów.
- 14 Postanowieniem z dnia 6 listopada 2012 r. prezes ósmej izby Sądu dopuścił interwencję Greenpeace-España na poparcie żądań skarżącej. Decyzja w przedmiocie zasadności wniosków o zastosowanie poufności została pozostawiona do późniejszego rozstrzygnięcia.
- 15 Ponieważ zmienił się skład izb Sądu, sędzia sprawozdawca został przydzielony do drugiej izby, której w rezultacie przekazano niniejszą sprawę.
- 16 Postanowieniem z dnia 9 grudnia 2013 r. prezes drugiej izby Sądu uwzględnił wszystkie wnioski o zachowanie poufności, z wyjątkiem wniosków złożonych przez skarżącą w odniesieniu do Królestwa Hiszpanii, dotyczących niektórych fragmentów zakrytych w skardze i w replice w brzmieniu skorygowanym. Podczas rozprawy przedstawiciel skarżącej dobrowolnie zrezygnował z poufności danych, o ochronę których się zwrócił, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.
- 17 Skarżąca wnosi do Sądu o:
 - uznanie skargi za dopuszczalną;
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji i popierających ją interwenientów kosztami.
- 18 Greenpeace-España, występujący w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżącej, wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami, w tym kosztami poniesionymi przez Greenpeace-España.

- 19 Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii, E.ON Generación, Comunidad Autónoma de Castilla y León i Carbunión, wnosi do Sądu o:
- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, a tytułem pomocniczym – oddalenie jej jako bezzasadnej;
 - obciążenie skarżącej kosztami.
- 20 Hidroeléctrica del Cantábrico wnosi do Sądu o oddalenie skargi.

Co do prawa

1. W przedmiocie dopuszczalności

- 21 Nie podnosząc formalnie zarzutu niedopuszczalności w trybie art. 114 regulaminu postępowania przed Sądem, Komisja, popierana przez Królestwo Hiszpanii, Hidroeléctrica del Cantábrico, E.ON Generación, Comunidad Autónoma de Castilla y León i Carbunión, powołuje się na niedopuszczalność skargi ze względu na brak czynnej legitymacji procesowej skarżącej.
- 22 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE „[k]ażda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.
- 23 W niniejszym przypadku zaskarżona decyzja skierowana jest wyłącznie do Królestwa Hiszpanii i dotyczy pomocy indywidualnej w rozumieniu art. 1 lit. e) rozporządzenia nr 659/1999, ponieważ pomoc ta jest przyznana dziesięciu elektrowniom określonym w załączniku II do Real Decreto 134/2010 (zob. pkt 2 powyżej). Ponieważ zaskarżona decyzja ma zatem charakter indywidualny, nie można jej traktować jako aktu regulacyjnego w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, który dotyczy każdego aktu o charakterze generalnym z wyjątkiem aktów ustawodawczych (zob. podobnie postanowienie z dnia 3 kwietnia 2014 r., CFE-CGC France Télécom-Orange/Komisja, T-2/13, EU:T:2014:226, pkt 28).
- 24 Wynika stąd, że skoro skarżąca nie jest adresatem zaskarżonej decyzji, jej skarga jest dopuszczalna jedynie pod warunkiem, że owa decyzja dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie.
- 25 W świetle utrwalonego orzecznictwa podmioty inne niż adresaci decyzji mogą utrzymywać, iż decyzja ta dotyczy ich indywidualnie, tylko wtedy, gdy ma ona wpływ na ich sytuację ze względu na szczególne dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata decyzji (wyroki: z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja, 25/62, Rec, EU:C:1963:17, pkt 223; z dnia 19 maja 1993 r., Cook/Komisja, C-198/91, Rec, EU:C:1993:197, pkt 20; z dnia 15 czerwca 1993 r., Matra/Komisja, C-225/91, Rec, EU:C:1993:239, pkt 14; z dnia 13 grudnia 2005 r., Komisja/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Zb.Orz., EU:C:2005:761, pkt 33).
- 26 Ze względu na to, że niniejsza skarga dotyczy decyzji wydanej przez Komisję w dziedzinie pomocy państwa, należy przypomnieć, iż w ramach postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa należy odróżnić, po pierwsze, wstępny etap badania pomocy ustanowiony w art. 108 ust. 3 TFUE, mający na celu jedynie umożliwienie Komisji sformułowania wstępnej opinii w sprawie częściowej lub całkowitej zgodności danej pomocy, i po drugie, etap badania, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE. Dopiero w ramach tej drugiej fazy, która ma umożliwić Komisji uzyskanie kompletnej informacji o całości danych w sprawie, traktat nakłada na Komisję obowiązek wezwania zainteresowanych stron do przedstawienia uwag (wyrok z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja, T-304/08,

Zb.Orz., EU:T:2012:351, pkt 45; zob. także podobnie wyrok z dnia 11 września 2008 r., Niemcy i in./Kronofrance, C-75/05 P i C-80/05 P, Zb.Orz., EU:C:2008:482, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 27 Wynika z tego, że w sytuacji gdy bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego ustanowionego w art. 108 ust. 2 TFUE Komisja stwierdzi, w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, iż pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, beneficjenci tych gwarancji proceduralnych mogą wyegzekwować ich poszanowanie jedynie wtedy, gdy mają możliwość zakwestionowania tej decyzji przed sądem Unii Europejskiej. W związku z powyższym sąd ten uznaje za dopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności takiej decyzji, wniesioną przez zainteresowane strony w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE, jeżeli autor skargi poprzez jej wniesienie pragnie doprowadzić do poszanowania praw proceduralnych, które wywodzi on z tego postanowienia (ww. w pkt 26 wyrok Smurfit Kappa Group/Komisja, EU:T:2012:351, pkt 46; zob. także ww. w pkt 26 wyrok Niemcy i in./Kronofrance, EU:C:2008:482, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 Jeżeli natomiast autor skargi kwestionuje zasadność samej decyzji w sprawie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym, to sam fakt, że może on być uznany za „zainteresowaną stronę” w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE, nie może wystarczać do stwierdzenia dopuszczalności skargi. Autor skargi musi zatem wykazać, że posiada status szczególny w rozumieniu ww. w pkt 25 wyroku Plaumann/Komisja (EU:C:1963:17).
- 29 W niniejszej sprawie skarżąca jest zainteresowaną stroną w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE, ponieważ, jak sama twierdzi, a czego nie podważają ani Komisja, ani interwenienci, ani żaden dokument znajdujący się w aktach sprawy, jest bezpośrednią konkurentką elektrowni będących beneficjentami spornego środka. Jednakże skarżąca nie ogranicza się w zarzutach podniesionych na poparcie swojej skargi do zakwestionowania w okolicznościach niniejszej sprawy braku wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, lecz kwestionuje również zasadność decyzji o ocenie pomocy. W tym względzie strony nie zgadzają się co do tego, czy skarżąca korzysta ze szczególnego statusu, który indywidualizuje ją w stosunku do pozostałych zainteresowanych podmiotów gospodarczych, i czy z tego względu dopuszczalne jest podważanie przez nią zawartych w zaskarżonej decyzji ocen dotyczących zgodności spornej pomocy z rynkiem wewnętrznym niezależnie od kwestii poszanowania jej praw proceduralnych.
- 30 Należy przypomnieć w tym względzie, że w przypadku gdy strona skarżąca podważa zasadność decyzji Komisji o odmowie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, nie może wystarczyć sama okoliczność, iż dany akt jest w stanie wywrzeć pewien wpływ na stosunki konkurencji panujące na danym rynku i że zainteresowane przedsiębiorstwo znajduje się w stosunku konkurencji wobec beneficjenta tego aktu. Przedsiębiorstwo nie może więc powoływać się jedynie na okoliczność, że jest konkurentem przedsiębiorstwa będącego beneficjentem pomocy, lecz musi ono ponadto udowodnić, że znajduje się w sytuacji faktycznej, która indywidualizuje je w sposób analogiczny do adresata decyzji (wyroki: z dnia 22 listopada 2007 r., Hiszpania/Lenzing, C-525/04 P, Zb.Orz., EU:C:2007:698, pkt 32, 33; z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, Zb.Orz., EU:C:2008:757, pkt 47, 48). Jest tak w szczególności w przypadku, gdy pozycja skarżącej na rynku zostaje istotnie naruszona wskutek pomocy będącej przedmiotem danej decyzji, przy czym rzeczony istotny naruszenie jej pozycji konkurencyjnej odróżnia ją od pozostałych podmiotów gospodarczych, na które oddziałuje omawiana pomoc (zob. ww. w pkt 26 wyrok Niemcy i in./Kronofrance, EU:C:2008:482, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie ww. w pkt 26 wyrok Smurfit Kappa Group/Komisja, EU:T:2012:351, pkt 57).
- 31 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykazanie istotnego naruszenia pozycji danego konkurenta na rynku nie może być ograniczone do obecności pewnych elementów wskazujących na spadek jego wyników handlowych lub finansowych. Przyznanie pomocy państwa może bowiem naruszać sytuację konkurencyjną danego podmiotu gospodarczego, w szczególności powodując utratę zysku lub rozwój mniej korzystny niż ten, który miałby miejsce w przypadku braku takiej pomocy.

Podobnie stopień tego naruszenia może się różnić w zależności od wielu czynników, takich jak w szczególności struktura właściwego rynku lub charakter spornej pomocy (ww. w pkt 30 wyrok Hiszpania/Lenzing, EU:C:2007:698, pkt 35; postanowienie z dnia 11 stycznia 2012 r., Phoenix-Reisen i DRV/Komisja, T-58/10, EU:T:2012:3, pkt 46). Poza tym zadaniem sądu Unii na etapie badania dopuszczalności nie jest ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie stosunków konkurencyjnych między stroną skarżącą i beneficjentami spornych środków. W tym kontekście tylko strona skarżąca musi wskazać we właściwy sposób powody, dla których zaskarżona decyzja może naruszać jej uzasadnione interesy, wpływając znacząco na jej pozycję na właściwym rynku (zob. ww. postanowienie Phoenix-Reisen i DRV/Komisja, EU:T:2012:3, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 32 W niniejszej sprawie skarżąca przedstawiła dowody umożliwiające wykazanie istotnego naruszenia jej pozycji konkurencyjnej przez sporny środek, odróżniające ją od innych podmiotów gospodarczych, na które omawiany środek oddziałuje, lub przynajmniej wykazanie, że znajduje się ona w sytuacji faktycznej, która ją indywidualizuje.
- 33 Po pierwsze, skarżąca wyjaśniła, że bardziej znaczące naruszenie jej pozycji konkurencyjnej, niż w przypadku większości innych elektrowni o cyklu łączonym, wynika ze szczególnego położenia geograficznego jej elektrowni. Znajduje się ona bowiem w regionie Aragonia (Hiszpania), który nie dość że charakteryzuje się występowaniem nadmiaru mocy wytwórczych, to jeszcze znajduje się w nim elektrownia będąca głównym beneficjentem spornego środka (Teruel), zobowiązana do wytwarzania ponad jednej czwartej ilości energii elektrycznej, która powinna zostać wyprodukowana z węgla krajowego (zob. tabela przedstawiona w ust. 62 zaskarżonej decyzji).
- 34 Skarżąca przedstawiła dane potwierdzające tę informację. I tak, w replice oraz w obserwacjach dotyczących uwag interwenientów popierających żądania Komisji przedstawiła ona wskaźniki procentowe określające ilość energii elektrycznej wytworzonej przez elektrownie o cyklu łączonym wycofaną z rynku dziennego w czerwcu 2011 r. z uwagi na realizację spornego środka. W tym względzie należy zaznaczyć przede wszystkim, że – jak Komisja podkreśliła to zresztą w odniesieniu do danych przedstawionych przez kilku interwenientów – dane te, które dotyczą okresu po wydaniu zaskarżonej decyzji i wniesieniu skargi, mogą być brane pod uwagę w celu badania dopuszczalności niniejszej skargi. Gdy bowiem dopuszczalność skargi oceniana jest w dniu jej złożenia, zbadanie szczególnego warunku dopuszczalności, jakim jest wywieranie istotnego wpływu na pozycję konkurencyjną przez środek pomocy dotychczas niewprowadzony w życie, wymaga przeprowadzenia analizy prospektywnej, która może zostać potwierdzona za pomocą danych z późniejszego okresu (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 października 2004 r., Lenzing/Komisja, T-36/99, Zb.Orz., EU:T:2004:312, pkt 87; z dnia 20 września 2007 r., Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Komisja, T-375/03, EU:T:2007:293, pkt 60). Ponieważ w niniejszej sprawie sporny środek został wprowadzony w życie w lutym 2011 r., nie można zarzucać skarżącej, że nie przedstawiła takich danych w skardze wniesionej w dniu 27 stycznia 2011 r. Następnie należy zaznaczyć, że Komisja, podobnie jak Królestwo Hiszpanii, któremu te wskaźniki procentowe zostały przekazane w następstwie odmowy objęcia ich poufnością, nie dążyły w żaden sposób do wykazania ich błędnego charakteru, mimo że miały taką możliwość, jeśli chodzi o wskaźniki procentowe, które – jak skarżąca wyjaśniła – zostały obliczone na podstawie danych opublikowanych przez operatora systemu rynku energii elektrycznej w Hiszpanii (Red Eléctrica de España, REE).
- 35 Ze wskaźników procentowych przedstawionych przez skarżącą wynika, że stosowanie spornego środka nie wywołuje takich samych skutków w odniesieniu do wszystkich elektrowni o cyklu łączonym i że elektrownia skarżącej stanowi jedną z trzech elektrowni działających w cyklu łączonym, na które środek ten oddziałuje w najwyższym stopniu spośród 39 wymienionych elektrowni. Mówiąc bardziej precyzyjnie, wskutek spornego środka elektrownia skarżącej ucierpiała dwa razy bardziej niż średnio wszystkie elektrownie o cyklu łączonym (60,8% w porównaniu do 27,6%). Ponadto elektrownia odnotowująca najbardziej istotne oddziaływanie spornego środka (Escatrón 3) znajduje się, podobnie jak skarżąca, w regionie Aragonia.

- 36 Po drugie, skarżąca wyjaśniła, nie wywołując w tej kwestii zaprzeczeń, że w odróżnieniu od dwóch najbardziej dotkniętych elektrowni o cyklu łączonym, należących do grup właścicieli innych elektrowni korzystających ze spornego środka, grupa, do której należy skarżąca, nie posiada innej elektrowni, a zatem nie może wyrównać strat spowodowanych przez sporny środek, które wycenia na ponad 50 mln EUR, za pomocą przychodów generowanych przez ten środek.
- 37 Skarżąca wykazała w ten sposób istnienie naruszenia jej pozycji konkurencyjnej, które może odróżniać ją od pozostałych elektrowni niebędących beneficjentami spornego środka przez niego poszkodowanymi.
- 38 Żaden z argumentów i dowodów przedstawionych przez Komisję i popierających ją interwenientów nie jest w stanie podważyć tego stwierdzenia.
- 39 Po pierwsze, w przeciwieństwie do tego, co twierdzą Komisja i Królestwo Hiszpanii, a zgodnie z tym, co zostanie orzeczone poniżej w szczególności w pkt 95 i 96, mechanizm priorytetowego wykorzystywania stanowi integralny składnik zgłoszonego środka pomocy, wobec czego skutki tego mechanizmu, które zostały wzięte pod uwagę w pkt 33–36 powyżej, mogą wystarczyć do stwierdzenia indywidualnego oddziaływania na skarżącą spornego środka będącego przedmiotem zaskarżonej decyzji.
- 40 Po drugie, argumenty i dane przytoczone przez Komisję i Królestwo Hiszpanii, zmierzające do wykazania, że sporny środek nie miał wpływu na wielkość produkcji elektrowni o cyklu łączonym, nie są istotne w niniejszej sprawie, ponieważ, jak słusznie podkreśla skarżąca, dotyczą one w sposób ogólny wszystkich elektrowni należących do tej kategorii i nie pozwalają wykluczyć istnienia w obrębie owej kategorii przypadków szczególnych. Co więcej, przy założeniu, że – jak podnoszą te strony – produkcja energii elektrycznej przez elektrownie o cyklu łączonym wzrosła od momentu wprowadzenia w życie spornego środka, wzrost ten jedynie potwierdza odmienną sytuację skarżącą wśród elektrowni należących do tej samej kategorii, ponieważ, jak stwierdziła skarżąca, w kolejnych miesiącach od zastosowania spornego środka w jej elektrowni nastąpiły długie przestoje, co doprowadziło w sposób nieunikniony do zmniejszenia jej wielkości produkcji, przy czym ani Komisja, ani popierający ją interwenienci nie dostarczyli żadnych dowodów mogących podważyć to stwierdzenie.
- 41 Po trzecie, dla podważenia indywidualnego oddziaływania na skarżącą w niniejszym przypadku nie są też istotne argumenty przedstawione przez Królestwo Hiszpanii i Hidroeléctrica del Cantábrico, sprowadzające się w istocie do stwierdzenia, że skarżąca była w stanie uniknąć pogorszenia jej wyników handlowych lub finansowych poprzez zbudowanie swojej elektrowni w innym regionie lub znalezienie zbytu na innych rynkach. Zgodnie bowiem z orzecznictwem fakt, że przedsiębiorstwu uda się uniknąć takiego pogorszenia lub je ograniczyć, na przykład poprzez wprowadzenie oszczędności lub rozwinięcie działalności na innych, bardziej rentownych rynkach, nie może prowadzić do wyłączenia jego czynnej legitymacji procesowej, ponieważ takie działania nie podważają istotnego wpływu pomocy na jego sytuację, a nawet są konsekwencją takiego wpływu (zob. podobnie ww. w pkt 30 wyrok Hiszpania/Lenzing, EU:C:2007:698, pkt 36). W każdym razie warto zauważyć, że zgodnie z niekwestionowanymi przez inne strony danymi przedstawionymi przez Królestwo Hiszpanii i skarżącą nie można uznać, iż skarżąca uniknęła pogorszenia jej sytuacji gospodarczej poprzez znalezienie zbytu na innych rynkach lub ograniczyła takie pogorszenie. W ciągu pierwszych siedmiu miesięcy stosowania spornego środka mogła ona bowiem sprzedać na tak zwanym rynku ograniczeń technicznych jedynie około 15% ilości energii elektrycznej wycofanej z rynku ze względu na sporny środek w samym tylko czerwcu 2011 r.
- 42 Po czwarte, podniesiony przez Hidroeléctrica del Cantábrico podczas rozprawy i niezakwestionowany przez skarżącą argument, zgodnie z którym energia elektryczna wytworzona przez skarżącą nie została wycofana z rynku na podstawie spornego środka w latach 2012–2014, też nie jest trafny. Przede wszystkim, jak wyjaśniła skarżąca w trakcie rozprawy, ów brak wycofania wynika bowiem z decyzji

skarżącej o zaprzestaniu składania ofert sprzedaży energii elektrycznej na rynku dziennym i, co za tym idzie, o przedłużeniu przestoju elektrowni z uwagi na zakres, w jakim jej oferty zostały wycofane w 2011 r., i na wynikające stąd trudności w wywiązywaniu się przez nią ze zobowiązań umownych w zakresie dostaw gazu. Wyjaśnienia tego, które jedynie potwierdza wagę wpływu spornego środka na sytuację konkurencyjną skarżącej, nie podważa sformułowane przez kilku interwenientów twierdzenie o braku konkurencyjności oferty skarżącej. Takie problemy w zakresie konkurencyjności mogą bowiem uzasadniać brak przyjęcia oferty, ale nie fakt rezygnacji z jej złożenia, a ponadto nie jest wykluczone, że owe zakładane problemy w zakresie konkurencyjności są spowodowane właśnie przez sporny środek, ponieważ skarżąca nie miała żadnych trudności w składaniu ofert na rynku dziennym przed wejściem w życie tego środka. Poza tym strony przyznały w każdym razie podczas rozprawy, że sporny środek wywołał najważniejsze skutki w roku 2011, a ponieważ dane przedstawione przez skarżącą w celu wykazania istotnego oddziaływania na jej pozycję konkurencyjną w ciągu tego roku nie zostały zakwestionowane, nie można od niej wymagać, aby w celu uznania dopuszczalności swojej skargi wykazała ona w niniejszym przypadku także istotne oddziaływanie na jej pozycję konkurencyjną przez cały okres stosowania spornego środka.

- 43 W konsekwencji zaskarżona decyzja dotyczy skarżącej indywidualnie. Zaskarżona decyzja dotyczy jej również bezpośrednio, ponieważ w niniejszym przypadku możliwość, że władze hiszpańskie nie przyznają dozwolonej pomocy, ma czysto teoretyczny charakter, a wola takiego działania z ich strony nie budzi żadnych wątpliwości (zob. podobnie wyrok z dnia 18 listopada 2009 r., *Scheucher-Fleisch i in./Komisja*, T-375/04, Zb.Orz., EU:T:2009:445, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Z całości powyższych rozważań wynika, że niniejszą skargę należy uznać za dopuszczalną w całości.

2. Co do istoty

- 45 Na poparcie swojej skargi skarżąca podnosi formalnie osiem zarzutów, które można zgrupować w pięć zarzutów.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia praw proceduralnych skarżącej przewidzianych w art. 108 ust. 2 TFUE, a także ogólnych zasad poszanowania prawa do obrony i dobrej administracji

- 46 Skarżąca, popierana przez Greenpeace-España, podnosi, że Komisja naruszyła przysługujące jej prawa proceduralne ze względu na brak wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE. Zdaniem skarżącej poprzez odmowę wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja uchybiła również ciężącemu na niej obowiązkowi sumiennego i bezstronnego zbadania spornego środka i w ten sposób naruszyła zasadę dobrej administracji, jak również zasadę poszanowania prawa do obrony, ponieważ skarżącej nie umożliwiono przedstawienia uwag w charakterze zainteresowanej strony.
- 47 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że w ramach postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa należy odróżnić, po pierwsze, wstępny etap badania pomocy ustanowiony w art. 108 ust. 3 TFUE, a po drugie, etap formalnego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE (zob. pkt 26 powyżej). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postępowanie przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE jest nieodzowne w przypadku, gdy Komisja napotyka poważne trudności w ocenie zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym (zob. wyrok z dnia 10 lutego 2009 r., *Deutsche Post i DHL International/Komisja*, T-388/03, Zb.Orz., EU:T:2009:30, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 Komisja nie może zatem poprzestać na wstępnym etapie, o którym mowa w art. 108 ust. 3 TFUE, w celu wydania korzystnej decyzji w sprawie środka wprowadzonego przez państwo, chyba że po pierwszym badaniu może ona dojść do przekonania, iż środek ten albo nie stanowi pomocy

w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, albo – w przypadku zakwalifikowania go jako pomocy – jest zgodny z traktatem. Jeśli natomiast to pierwsze badanie doprowadziło Komisję do odmiennego przekonania lub jeśli nie pozwoliło nawet na przewyższenie wszystkich trudności powstałych w ramach oceny tego środka, Komisja ma obowiązek zebrania wszelkich niezbędnych opinii i wszczęcia w tym celu postępowania, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE (ww. w pkt 30 wyrok *British Aggregates/Komisja*, EU:C:2008:757, pkt 186, 187; wyrok z dnia 27 września 2011 r., 3F/Komisja, T-30/03 RENV, Zb.Orz., EU:T:2011:534, pkt 53).

- 49 Obowiązek ten wynika bezpośrednio z art. 108 ust. 3 TFUE w rozumieniu nadanym mu przez orzecznictwo oraz znajduje potwierdzenie w przepisach art. 4 ust. 4 rozporządzenia nr 659/1999, w przypadku gdy po przeprowadzeniu badania wstępnego Komisja stwierdza, że zgłoszony środek budzi wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym (zob. ww. w pkt 26 wyrok *Smurfit Kappa Group/Komisja*, EU:T:2012:351, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 50 Do Komisji należy więc ustalenie na podstawie okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy, czy trudności napotkane w trakcie badania zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym wymagają wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Ocena ta musi czynić zadość trzem wymogom (zob. ww. w pkt 47 wyrok *Deutsche Post i DHL International/Komisja*, EU:T:2009:30, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 51 Po pierwsze, art. 108 TFUE ogranicza uprawnienie Komisji do rozstrzygnięcia kwestii zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym na końcu wstępnego postępowania wyjaśniającego wyłącznie do środków, które nie rodzą poważnych trudności, w związku z czym stanowi to wyłączne kryterium. Komisja nie może więc odmówić wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego z powodu innych okoliczności, takich jak interes osób trzecich, względy ekonomii procesowej czy jakiegokolwiek inne administracyjne lub polityczne względy celowości (ww. w pkt 47 wyrok *Deutsche Post i DHL International/Komisja*, EU:T:2009:30, pkt 90 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 Po drugie, gdy Komisja napotyka poważne trudności, jest zobowiązana wszczęć formalne postępowanie i nie ma w tym zakresie żadnych uprawnień dyskrecjonalnych (ww. w pkt 47 wyrok *Deutsche Post i DHL International/Komisja*, EU:T:2009:30, pkt 91 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Po trzecie, pojęcie poważnych trudności ma charakter obiektywny. Istnienie takich trudności powinno być oceniane zarówno w świetle okoliczności wydania zaskarżonego aktu, jak i jego treści w sposób obiektywny, przy czym należy zestawić motywacje decyzji z danymi, jakimi Komisja mogła dysponować w momencie, gdy zajmowała stanowisko w kwestii zgodności spornej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Z tego wynika, że wbrew temu, co twierdzi E.ON Generación, kontrola legalności dokonywana przez Sąd w kwestii istnienia poważnych trudności z racji swej natury nie może ograniczyć się do badania oczywistego błędu w ocenie (zob. podobnie ww. w pkt 47 wyrok *Deutsche Post i DHL International/Komisja*, EU:T:2009:30, pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 W tym względzie należy zaznaczyć, że to na stronie skarżącej spoczywa ciężar dowodu w kwestii istnienia poważnych trudności; może ona przedstawić ten dowód, powołując się na szereg spójnych wskazówek dotyczących, po pierwsze, okoliczności i czasu trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego, a po drugie, treści zaskarżonej decyzji (wyroki: z dnia 15 marca 2001 r., *Prayon-Rupel/Komisja*, T-73/98, Rec, EU:T:2001:94, pkt 49; z dnia 16 września 2013 r., *Colt Télécommunications France/Komisja*, T-79/10, EU:T:2013:463, pkt 37).
- 55 Skarżąca uważa, że w niniejszej sprawie o istnieniu poważnych trudności wymagających wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego świadczą wskazówki dotyczące, po pierwsze, wstępnego postępowania wyjaśniającego, a po drugie, treści zaskarżonej decyzji.

Wskazówki dotyczące wstępnego postępowania wyjaśniającego

- 56 Zdaniem skarżącej cztery okoliczności charakteryzujące wstępne postępowanie wyjaśniające, które zakończyło się wydaniem zaskarżonej decyzji, wskazują na to, że podczas oceny spornego środka Komisja napotkała poważne trudności.
- W przedmiocie pierwszej wskazówki, dotyczącej czasu trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego
- 57 Skarżąca podnosi, że o istnieniu poważnych trudności świadczy zbyt długi czas trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego w niniejszej sprawie. Zaskarżona decyzja została bowiem wydana prawie cztery i pół miesiąca po zgłoszeniu spornego środka, podczas gdy termin określony w rozporządzeniu nr 659/1999 wynosi dwa miesiące. Ów czas trwania można wyjaśnić wątpliwościami żywionymi przez samą Komisję co do zgodności spornego środka z rynkiem wewnętrznym. Skarżąca dodaje w replice, że biorąc pod uwagę datę czynności poprzedzających zgłoszenie spornego środka, czyli 18 grudnia 2009 r., wstępne postępowanie wyjaśniające trwało nawet ponad dziewięć miesięcy.
- 58 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem czas trwania badania wstępnego może wraz z innymi okolicznościami stanowić wskazówkę co do poważnych trudności napotkanych przez Komisję, jeśli przekracza on znacznie czas, jaki zwykle wiąże się z takim badaniem (wyroki: z dnia 10 maja 2000 r., SIC/Komisja, T-46/97, Rec, EU:T:2000:123, pkt 102; z dnia 10 lipca 2012 r., TF1 i in./Komisja, T-520/09, EU:T:2012:352, pkt 54).
- 59 Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 659/1999 wstępne badanie rozpoczyna się z chwilą otrzymania zgłoszenia danego środka. Artykuł 4 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999 stanowi, że decyzje kończące wstępne badanie podejmowane są w terminie dwóch miesięcy. Zgodnie z tym przepisem termin ten rozpoczyna bieg następnego dnia po otrzymaniu kompletnego zgłoszenia.
- 60 Należy zaznaczyć, że na podstawie art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 659/1999 zgłoszenie jest kompletne tylko wtedy, gdy umożliwia Komisji podjęcie decyzji zgodnie z procedurą badania wstępnego i formalnego postępowania wyjaśniającego. Ponadto, stosownie do art. 4 ust. 5 tego rozporządzenia, „[z]głoszenie zostaje uznane za kompletne, jeżeli w terminie dwóch miesięcy od jego otrzymania lub od otrzymania wszelkich dodatkowych informacji, o jakie się zwrócono, Komisja nie zażąda żadnych dalszych informacji”.
- 61 Z przepisów tych, rozpatrywanych łącznie, wynika, że zgłoszenie może być uznane za kompletne dopiero po otrzymaniu przez Komisję wszystkich informacji umożliwiających jej wyrobienie sobie wstępnej opinii na temat charakteru i skutków danego środka. Przyjmuje się, że informacje takie zostały zawarte w zgłoszeniu, jeśli Komisja nie przedstawi żadnego żądania udzielenia informacji dodatkowych w terminie dwóch miesięcy od jego otrzymania. Jeżeli natomiast Komisja przedstawi żądania udzielenia informacji dodatkowych, zgłoszenie należy traktować jako kompletne z dniem otrzymania ostatnich informacji objętych żądaniami, tak że termin dwóch miesięcy przewidziany w art. 4 ust. 5 rozporządzenia nr 659/1999 rozpoczyna bieg dopiero od tej daty (ww. w pkt 58 wyrok TF1 i in./Komisja, EU:T:2012:352, pkt 61, 62).
- 62 W niniejszej sprawie Królestwo Hiszpanii zgłosiło sporny środek Komisji w dniu 12 maja 2010 r. (ust. 1 zaskarżonej decyzji). Zgłoszenie to zostało uzupełnione w dniach 14 i 15 czerwca 2010 r. (ust. 2 zaskarżonej decyzji).
- 63 Ponieważ owo zgłoszenie nie zostało uznane przez Komisję za kompletne, Komisja w piśmie z dnia 13 sierpnia 2010 r. zwróciła się do Królestwa Hiszpanii o dodatkowe informacje (ust. 3 zaskarżonej decyzji).

- 64 Władze hiszpańskie odpowiedziały na to żądanie pismem z dnia 31 sierpnia 2010 r. (ust. 3 zaskarżonej decyzji).
- 65 Jak władze hiszpańskie wyjaśniły w trakcie rozprawy, w dniach 3 i 17 września 2010 r. przekazały one dobrowolnie Komisji informacje uzupełniające (ust. 4 i 5 zaskarżonej decyzji).
- 66 Dlatego też czas trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego należy liczyć najwcześniej od otrzymania ostatecznych dodatkowych informacji przesłanych przez władze hiszpańskie w odpowiedzi na żądanie Komisji (zob. pkt 60 powyżej), a mianowicie od dnia 31 sierpnia 2010 r., kiedy to udzieliły one ostatecznej odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji z dnia 13 sierpnia 2010 r., nie zaś, jak twierdzi skarżąca, od momentu pierwotnego zgłoszenia w dniu 12 maja 2010 r., czy nawet od dnia 18 grudnia 2009 r. W związku z tym ani czas przed dokonaniem zgłoszenia pierwotnego, ani czas pomiędzy nim i ostateczną odpowiedzią władz hiszpańskich nie jest uwzględniany przy obliczaniu czasu trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego.
- 67 Wobec tego należy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi skarżąca, zaskarżona decyzja z dnia 29 września 2010 r. została wydana w terminie dwóch miesięcy określonym w rozporządzeniu nr 659/1999, który rozpoczął bieg w dniu następującym po dniu 31 sierpnia 2010 r., a nie we wskazanym przez skarżącą terminie czterech i pół miesiąca, czy nawet ponad dziewięciu miesięcy.
- 68 W konsekwencji skarżąca nie może skutecznie twierdzić, że czas trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego stanowi wskazówkę co do istnienia poważnych trudności.
- W przedmiocie drugiej wskazówki, dotyczącej wymiany korespondencji między Komisją a władzami hiszpańskimi
- 69 Skarżąca twierdzi, że fakt, iż Komisja otrzymała od władz hiszpańskich pięć pism zawierających dodatkowe informacje, w oczywisty sposób ukazuje złożoność sprawy. Wyjaśnia ona, że gdyby Komisja nie miała żadnych wątpliwości, Królestwo Hiszpanii nie uznałoby za konieczne dostarczyć jej tylu informacji.
- 70 W tym względzie należy przypomnieć utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym sam fakt, że na etapie badania wstępnego zostały nawiązane rozmowy między Komisją a zgłaszającym państwem członkowskim i że w ramach tych rozmów Komisja mogła zażądać dodatkowych informacji dotyczących środków przedłożonych jej do kontroli, nie może jako taki zostać uznany za wskazówkę, że instytucja ta napotkała na poważne trudności w ocenie. Jednakże nie można wykluczyć, że treść dyskusji toczących się między Komisją a zgłaszającym państwem członkowskim na tym etapie postępowania może w pewnych okolicznościach świadczyć o istnieniu takich trudności (zob. ww. w pkt 58 wyrok TF1 i in./Komisja, EU:T:2012:352, pkt 76, 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 W niniejszej sprawie w dniu 13 sierpnia 2010 r. Komisja skierowała do Królestwa Hiszpanii żądanie udzielenia informacji, a państwo to przesłało Komisji nie tylko odpowiedź na owo żądanie, ale również szereg dodatkowych informacji, czyli łącznie pięć pism w uzupełnieniu zgłoszenia pierwotnego.
- 72 Niemniej jednak Komisja wskazała, a Królestwo Hiszpanii potwierdziło to na rozprawie, że zwróciła się tylko o pewne informacje techniczne dotyczące w szczególności sposobu obliczania rekompensaty, jak również o dodatkowe informacje dotyczące ryzyka związanego z bezpieczeństwem dostaw energii elektrycznej. Zakres prowadzonego przez nią dochodzenia był zatem ograniczony ściśle do oceny spornego środka będącego przedmiotem zgłoszenia w świetle określonych przesłanek ustanowionych w art. 106 ust. 2 TFUE. Tak więc owo żądanie udzielenia informacji nie może być, jako takie, uznane za przejaw istnienia poważnych trudności. Ponadto nie został też uznany w orzecznictwie za przejaw poważnych trudności fakt, że pytania postawione w żądaniach udzielenia informacji i wystosowane na nie odpowiedzi, między innymi ze względu na to, że są liczne, świadczą o wątpliwościach żywionych

przez Komisję w przedmiocie zgłoszonego środka w świetle przepisów dotyczących pomocy państwa, o ile wątpliwości te mogły zostać rozwiane dzięki odpowiedziom udzielonym przez władze krajowe na rzucone żądania (zob. ww. w pkt 54 wyrok *Colt Télécommunications France/Komisja*, EU:T:2013:463, pkt 63, 65 i przytoczone tam orzecznictwo). Tymczasem w niniejszym przypadku fakt, że Komisja nie odczuła potrzeby skierowania drugiego żądania udzielenia informacji w następstwie odpowiedzi udzielonych na pierwsze żądanie, świadczy o tym, że – zakładając, iż miała ona wątpliwości w odniesieniu do spornego środka – zostały one rozwiane.

73 W tych okolicznościach wymiana korespondencji między Komisją a władzami hiszpańskimi nie może być uznana za wskazówkę istnienia poważnych trudności w ocenie spornego środka.

– W przedmiocie trzeciej wskazówki, dotyczącej zmiany spornego środka

74 W replice skarżąca, opierając się na orzecznictwie, twierdzi, że fakt, który został potwierdzony przez Królestwo Hiszpanii, iż Komisja zwróciła się do władz hiszpańskich o zmianę spornego środka, wskazuje na istnienie poważnych wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym.

75 Należy zauważyć w tym względzie, że uznanie – jak czyni to skarżąca – iż zmiana spornego środka, przy założeniu, że następuje ona na żądanie Komisji w trakcie postępowania wstępnego, wskazuje na poważne trudności, prowadzi do nieuwzględnienia celu art. 108 ust. 3 TFUE i postępowania wstępnego, które ten przepis ustanawia. Zgodnie bowiem z celem art. 108 ust. 3 TFUE oraz spoczywającym na Komisji obowiązkiem dobrego administrowania Komisja może nawiązać dialog ze zgłaszającym państwem członkowskim, aby przezwyciężyć w trakcie postępowania wstępnego – w razie potrzeby poprzez zmianę przewidzianego mechanizmu pomocy – napotkane ewentualnie trudności w celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie zgłoszonego środka, bez konieczności wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego (zob. podobnie będący przedmiotem odwołania wyrok z dnia 16 września 2013 r., *Iliad i in./Komisja*, T-325/10, EU:T:2013:472, pkt 75, 78 i przytoczone tam orzecznictwo).

76 Ponadto, nawet jeśli – jak twierdzi Komisja – zmiana ta miała miejsce na etapie poprzedzającym zgłoszenie spornego środka, to nie może ona stanowić wskazówki co do istnienia poważnych trudności, ponieważ istnienie takich trudności ocenia się w świetle porównania środka krajowego, który został zgłoszony, z przepisami dotyczącymi pomocy państwa. Należy dodać, że korespondencja poprzedzająca zgłoszenie, prowadzona pomiędzy Komisją i państwem zgłaszającym, zmierza również do naprawienia tych aspektów danego środka krajowego, które mogą rodzić problemy w świetle przepisów dotyczących pomocy państwa. Co za tym idzie, wbrew temu, co twierdzi skarżąca, albo omawiany problem istnieje w dalszym ciągu po zgłoszeniu, i wtedy Komisja wszczynając formalne postępowanie wyjaśniające, umożliwiając zainteresowanym stronom trzecim wykonanie prawa do przedstawienia uwag, albo ów problem zostaje rozwiązany i zainteresowane strony trzecie nie posiadają żadnego prawa w tym względzie.

77 Rozważań tych nie podważa cytowany przez skarżącą wyrok z dnia 20 marca 1984 r., *Niemcy/Komisja* (84/82, Rec, EU:C:1984:117), ponieważ w sprawie, w której wydano ten wyrok, Komisja uznała, że pomimo istotnych zmian wprowadzonych do właściwego ustawodawstwa krajowego nie zostały rozwiązane wszystkie powstałe trudności, co wraz z innymi okolicznościami skłoniło Trybunał do stwierdzenia nieważności decyzji Komisji o niewszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego (pkt 16 i 19 wyroku). Tak więc to nie zmiany środka krajowego zostały uznane za wskazówkę co do istnienia poważnych trudności, ale niewystarczający charakter tych zmian, które nie pozwoliły na rozwianie wszystkich zastrzeżeń Komisji wobec tego środka. Tymczasem w niniejszej sprawie skarżąca nie twierdzi wcale, że zmiana wprowadzona podobno w spornym środku była niewystarczająca.

78 Wynika z tego, że zmiana spornego środka nie może zostać uznana za przejaw poważnych trudności w ocenie tego środka.

– W przedmiocie czwartej wskazówki, dotyczącej zastrzeżeń hiszpańskich władz i przedsiębiorców

- 79 Zdaniem skarżącej złożoność sprawy ilustrują także uwagi przesłane Komisji przez kilka podmiotów gospodarczych, w tym przez skarżącą, jak również sprawozdania Comisión Nacional de la Competencia (CNC, hiszpańskiej krajowej komisji ds. konkurencji) i Comisión Nacional de Energía (CNE, hiszpańskiej krajowej komisji ds. energii). Rzeczone uwagi i sprawozdania wskazują na naruszenie przez sporny środek niektórych postanowień traktatu i przepisów prawa pochodnego, a zatem powinny być skłonić Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Skarżąca dodaje w replice, że nawet jeśli CNC i CNE nie mają kompetencji do zajęcia stanowiska w przedmiocie istnienia pomocy oraz jej zgodności z rynkiem wewnętrznym, to ich sprawozdania, w których podkreślono nierozzerwalny charakter trzech elementów składowych spornego środka i jego ewidentnie nieproporcjonalny charakter, są jednak świadectwem istnienia poważnych trudności powstałych w ramach badania tego środka.
- 80 Greenpeace-España podkreśla, że wiele osób trzecich wyraziło zaniepokojenie negatywnymi skutkami stosowania spornego środka dla środowiska naturalnego.
- 81 Należy przypomnieć, że pojęcie poważnych trudności ma obiektywny charakter i że istnienie takich trudności powinno być oceniane w sposób obiektywny, w szczególności w świetle okoliczności towarzyszących wydaniu zaskarżonego aktu (zob. pkt 53 powyżej).
- 82 Wynika z tego, że w celu ustalenia istnienia poważnych trudności nie mogą być brane pod uwagę ani liczba, ani zakres zastrzeżeń wobec spornego środka. Uwzględnienie tych zastrzeżeń wobec spornego środka sprowadzałoby się bowiem do uzależnienia wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego od wywołania przez projekt krajowy sprzeciwu, a nie od rzeczywistego istnienia poważnych trudności napotkanych przez Komisję podczas badania tego projektu. Co więcej, jak zauważa Królestwo Hiszpanii, oznaczałoby to, że przeciwnicy projektu mogliby z łatwością opóźnić zbadanie go przez Komisję, zobowiązując ją swoimi interwencjami do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego (ww. w pkt 54 wyrok *Colt Télécommunications France/Komisja*, EU:T:2013:463, pkt 73, 74).
- 83 Natomiast nie jest wykluczone, że o istnieniu poważnych trudności w ramach badania spornego środka może świadczyć treść zastrzeżeń sformułowanych przez podmioty gospodarcze i organy (ww. w pkt 54 wyrok *Colt Télécommunications France/Komisja*, EU:T:2013:463, pkt 75). Ponieważ owe zastrzeżenia są spójne ze sformułowanymi przez skarżącą i Greenpeace-España twierdzeniami dotyczącymi domniemywanych wskazówek świadczących o istnieniu poważnych trudności, opartych na treści zaskarżonej decyzji, należy zbadać je pod tym kątem (zob. pkt 86 i nast. poniżej).
- 84 Dlatego też należy uznać, że rozpatrywane zastrzeżenia podmiotów prywatnych i publicznych, nawet jeśli są one liczne i nawet przy założeniu, że są spójne, nie mogą jako takie wskazywać na istnienie poważnych trudności.
- 85 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że podnoszone wskazówki dotyczące przebiegu wstępnego postępowania wyjaśniającego, niezależnie od tego, czy są one rozpatrywane indywidualnie, czy jako zbiór, nie pozwalają wykazać istnienia poważnych trudności wymagających wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

Wskazówki dotyczące treści zaskarżonej decyzji

- 86 Skarżąca i Greenpeace-España podnoszą w istocie, że w treści zaskarżonej decyzji można znaleźć cztery wskazówki na okoliczność, iż przy badaniu spornego środka napotkano poważne trudności.

– W przedmiocie pierwszej wskazówki, dotyczącej niepełnej analizy spornego środka

- 87 Skarżąca wskazuje na niekompletny charakter przeprowadzonego przez Komisję badania spornego środka. Podnosi ona w szczególności, odsyłając jednocześnie do swych argumentów przedstawionych w ramach zarzutu drugiego, że Komisja nie zbadała trzech elementów, nierozzerwalnie ze sobą związanych, składających się na sporny środek, a mianowicie rekompensaty finansowej wypłacanej producentom energii elektrycznej, mechanizmu priorytetowego wykorzystywania i obowiązku zakupu węgla krajowego, unikając w ten sposób konieczności odniesienia się do szeregu argumentów przedstawionych przez zainteresowane strony. Skarżąca dodaje w replice, że sam prezes Sądu potwierdził w postanowieniu z dnia 17 lutego 2011 r., *Gas Natural Fenosa SDG/Komisja* (T-484/10 R, EU:T:2011:53, pkt 68), że zbadawszy wyłącznie zgodność rekompensaty finansowej, Komisja przeprowadziła niekompletne badanie wstępne.
- 88 Na wstępie należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż niewystarczający lub niekompletny charakter badania przeprowadzonego przez Komisję w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego stanowi wskazówkę co do istnienia poważnych trudności (zob. ww. w pkt 26 wyrok *Smurfit Kappa Group/Komisja*, EU:T:2012:351, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 89 W niniejszej sprawie to właśnie na podstawie tej pierwszej wskazówki co do istnienia poważnych trudności, dotyczącej niekompletnego badania spornego środka, sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych uznał istnienie *fumus boni iuris* wniosku o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji w ww. w pkt 87 postanowieniu *Gas Natural Fenosa SDG/Komisja* (EU:T:2011:53, pkt 62–70) oraz w postanowieniach z dnia 17 lutego 2011 r.: T-486/10 R, *Iberdrola/Komisja* (EU:T:2011:54, pkt 56–64); T-490/10 R, *Endesa i Endesa Generación/Komisja* (EU:T:2011:55, pkt 55–63); T-520/10 R, *Comunidad Autónoma de Galicia/Komisja* (EU:T:2011:56, pkt 50–58).
- 90 Z tych wydanych przez sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych postanowień, które ze swej natury nie nabywają powagi rzeczy osądzonej [postanowienie z dnia 14 lutego 2002 r., *Komisja/Artegodan*, C-440/01 P(R), Rec, EU:C:2002:95, pkt 66], nie można jednak wywodzić, że pierwszy zarzut, oparty na naruszeniu praw proceduralnych skarżącej, należy uznać w niniejszej sprawie za zasadny ze względu na to, że Komisja nie zbadała w trakcie postępowania wstępnego wszystkich elementów składowych spornej pomocy.
- 91 Z zaskarżonej decyzji, jak również ze wspomnianych powyżej postanowień o zastosowaniu środków tymczasowych wynika bowiem, że środek pomocy zgłoszony przez władze hiszpańskie składa się, co do czego strony się zgadzają, z trzech elementów, mianowicie z rekompensaty, mechanizmu priorytetowego wykorzystywania, a także obowiązku zakupu węgla krajowego (uzupełnionego obowiązkiem wytwarzania energii elektrycznej z tego węgla).
- 92 Konkretnie, jak wynika z opisu spornego środka przedstawionego w zaskarżonej decyzji (pkt 2), ma on na celu zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii dzięki zobowiązaniu elektrowni wytwarzających energię elektryczną, będących beneficjentami środka, do zakupu węgla krajowego w hiszpańskich kopalniach węglowych i do produkcji z tego węgla pewnych ilości energii elektrycznej. W celu zapewnienia elektrowniom będącym beneficjentami możliwości sprzedaży na rynku energii elektrycznej pewnych ilości energii elektrycznej wyprodukowanych z węgla krajowego i zagwarantowania w ten sposób bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii sporny środek ustanowił mechanizm priorytetowego wykorzystywania dający im uprzywilejowany dostęp do tego rynku, przy czym właściciele odnośnych elektrowni otrzymują rekompensatę równą różnicy między dodatkowymi kosztami produkcji, które zostały przez nich poniesione, i ceną sprzedaży na rynku dziennym energii elektrycznej (zob. także pkt 2–4 powyżej).

- 93 Wynika z tego, po pierwsze, że rekompensata finansowa przewidziana przez sporny środek ma na celu pokrycie kosztów poniesionych przy wykonywaniu zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii, które obejmują obowiązek zakupu węgla krajowego oraz obowiązek produkcji z tego węgla energii elektrycznej.
- 94 W konsekwencji analiza obowiązku zakupu węgla krajowego, której przeprowadzenie należało do Komisji, polegała na sprawdzeniu, czy taki obowiązek może rzeczywiście zostać uznany za zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych, które daje prawo do rekompensaty. Komisja przeprowadziła taką analizę w ramach oceny istnienia UOIG w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE (zob. ust. 3.1 spornej decyzji).
- 95 Po drugie, z opisu spornego środka, zawartego w pkt 92 powyżej, wynika, że mechanizm priorytetowego wykorzystywania stanowi „środek technologiczny zmierzający do osiągnięcia zamierzonego celu”, „służący [...] zapewnieniu skuteczności UOIG”. Według władz hiszpańskich bez tego mechanizmu pozwalającego energii elektrycznej wytworzonej z węgla krajowego na dotarcie na rynek energii elektrycznej istnienie omawianego krajowego źródła energii mogłoby być zagrożone i owo źródło nie mogłoby ograniczyć zależności Hiszpanii od zagranicznych źródeł energii. Mechanizm priorytetowego wykorzystywania stanowi zatem niezbędne powiązanie między zobowiązaniami z tytułu świadczenia usług publicznych i zamierzonym celem leżącym w ogólnym interesie gospodarczym.
- 96 W konsekwencji Komisja powinna zbadać mechanizm priorytetowego wykorzystywania w ramach środka pozwalającego na zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii, a zatem w ramach weryfikacji istnienia UOIG. Tak więc Komisja słusznie zbadała mechanizm priorytetowego wykorzystywania w ramach weryfikacji istnienia UOIG (pkt 3.1 zaskarżonej decyzji). Uznała ona w tym względzie, że mechanizm priorytetowego wykorzystywania jest zgodny z art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 96/92/WE (Dz.U. L 176, s. 37), zgodnie z którym „[p]aństwo członkowskie może nakazać, z powodu bezpieczeństwa dostaw, aby pierwszeństwo przyznawane było instalacjom wytwarzającym energię elektryczną wykorzystującym do wytwarzania energii miejscowe pierwotne źródła paliw”.
- 97 Komisja poszła nawet dalej i oprócz badania mechanizmu priorytetowego wykorzystywania w świetle reguł dotyczących pomocy państwa zbadała również jego zgodność z uregulowaniami innymi niż art. 106 ust. 2 TFUE i art. 107 TFUE, takimi jak postanowienia dotyczące swobodnego przepływu towarów (zob. ust. 151–154 zaskarżonej decyzji) lub prawa własności uznanego w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (ust. 159 zaskarżonej decyzji).
- 98 Ponadto w ramach analizy istnienia pomocy państwa (w szczególności w ust. 113, 121 i 127 zaskarżonej decyzji) Komisja wzięła pod uwagę łączne skutki rekompensaty finansowej, mechanizmu priorytetowego wykorzystywania i obowiązku zakupu węgla krajowego, uwzględniając nawet w ten sposób podnoszone przez skarżącą ścisłe powiązania między tymi trzema elementami składowymi spornego środka. Z tej kompleksowej analizy Komisja wywnioskowała, że beneficjentami spornego środka były nie tylko elektrownie, ale również producenci węgla krajowego.
- 99 Natomiast biorąc pod uwagę rozważania przedstawione w pkt 93–96 powyżej, nie można było wymagać od Komisji przeprowadzenia odrębnej analizy mechanizmu priorytetowego wykorzystywania i obowiązku zakupu węgla krajowego w celu ustalenia, czy ów mechanizm oraz wspomniany obowiązek, rozpatrywane z osobna, stanowią pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym.
- 100 Z całości powyższych rozważań wynika, że nie można zarzucać Komisji niekompletnego zbadania spornego środka, w związku z czym nie można na tej podstawie wywodzić istnienia poważnych trudności spowodowanych badaniem tego środka, które powinny były skłonić Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

– W przedmiocie drugiej wskazówki, dotyczącej niewystarczającego zbadania UOIG ustanowionej w niniejszej sprawie

- 101 Skarżąca twierdzi w replice, powołując się na argumenty przedstawione przez nią w ramach zarzutu trzeciego, że z powodu rezygnacji z wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja nie była w stanie spostrzec, iż sporny środek, uniemożliwiając elektrowni o cyklu łączonym szybkie reagowanie na nieoczekiwany wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną, stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii, a tym samym dla UOIG, na której opiera się zgodność rzeczonego środka.
- 102 Na poparcie tego twierdzenia skarżąca podnosi zasadniczo wydłużone okresy przestoju elektrowni o cyklu łączonym, jak również niepewną sytuację, w jakiej znajdują się te elektrownie od czasu wprowadzenia w życie spornego środka, co uniemożliwia im reagowanie w sposób elastyczny i szybki na zmiany zapotrzebowania na energię elektryczną.
- 103 Tymczasem, zważywszy, że wspomniane elementy są późniejsze od zaskarżonej decyzji, Komisja nie była zobowiązana do ich uwzględnienia w swej analizie (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast, C-390/06, Zb.Orz., EU:C:2008:224, pkt 54, 55; z dnia 28 marca 2012 r., Ryanair/Komisja, T-123/09, Zb.Orz., EU:T:2012:164, pkt 103) i nie można zatem zarzucać jej niewystarczającej analizy w tym względzie w trakcie postępowania wstępnego.
- 104 Ponieważ na poparcie podobno niewystarczającego charakteru badania UOIG, ustanowionej w niniejszym przypadku, skarżąca podnosi też brak uwzględnienia przez Komisję sprawozdań CNE i CNC, które wskazywały na charakter spornego środka nieproporcjonalny do celu realizowanego przez UOIG (zob. pkt 79 powyżej), należy zauważyć, że twierdzenie to jest sprzeczne z treścią samej zaskarżonej decyzji. Z zaskarżonej decyzji wynika bowiem, po pierwsze, że Komisja omówiła w niej zasadniczo treść tych sprawozdań (ust. 73 zaskarżonej decyzji), tak samo jak ogół danych i zarzutów przedstawionych przez osoby trzecie (pkt 2.8 zaskarżonej decyzji), a po drugie, że poinformowała o przystąpieniu do kontroli braku oczywistych błędów w ocenie przy ustanawianiu rozpatrywanej UOIG, odstępując w ten sposób od swojej zwykłej praktyki w dziedzinie zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, z powodu zastrzeżeń przedstawionych w niniejszej sprawie przez osoby trzecie (ust. 90 zaskarżonej decyzji). Na tej podstawie można więc dojść do wniosku, że Komisja wzięła pod uwagę zastrzeżenia przedstawione przez osoby trzecie, w tym zastrzeżenia zawarte w sprawozdaniach CNC i CNE, nawet jeśli ich nie podzieliła. Nie można zatem również zarzucić Komisji niewystarczającej analizy w tym względzie w trakcie postępowania wstępnego.

– W przedmiocie trzeciej wskazówki, dotyczącej niezgodności spornego środka z różnymi postanowieniami traktatu i przepisami prawa pochodnego

- 105 Skarżąca wywodzi z domniemywanej niezgodności spornego środka z różnymi postanowieniami traktatu i przepisami prawa pochodnego, które przytacza również w ramach zarzutów czwartego i piątego, że Komisja, a fortiori, nie powinna była rezygnować z wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 106 Zgodnie z orzecnictwem, w przypadku gdy strona skarżąca powołuje się na naruszenie swych praw proceduralnych wynikające z tego, że Komisja nie wszczęła formalnego postępowania wyjaśniającego, skarżąca może podnieść wszelkie zarzuty pozwalające wykazać, iż ocena informacji i danych posiadanych przez Komisję podczas wstępnego etapu badania zgłoszonego środka powinna była wzbudzić wątpliwości co do kwalifikacji zgłoszonego środka jako pomocy państwa oraz co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym. Wykorzystanie takich argumentów nie może jednak prowadzić do zmiany przedmiotu skargi ani do zmiany przesłanek jej dopuszczalności. Przeciwnie, istnienie wątpliwości co do tej kwalifikacji lub zgodności stanowi właśnie dowód, jaki powinien zostać

przeprowadzony, aby wykazać, że Komisja była zobowiązana wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające (zob. podobnie ww. w pkt 26 wyrok *Smurfit Kappa Group/Komisja*, EU:T:2012:351, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

107 Strona skarżąca powinna zatem określić wskazówki dotyczące treści zaskarżonej decyzji, które mogą wskazywać na istnienie poważnych trudności (zob. pkt 54 powyżej). Należy dodać, że jeżeli, tak jak w niniejszym przypadku, strona skarżąca przez odesłanie do argumentów podniesionych w ramach innych zarzutów kwestionuje zasadność zaskarżonej decyzji, to powinna ona precyzyjnie wskazać te spośród argumentów podniesionych w tym celu, które jej zdaniem pozwolą wykazać istnienie takich trudności (zob. podobnie ww. w pkt 75 wyrok *Iliad i in./Komisja*, EU:T:2013:472, pkt 83, 84).

108 W niniejszej sprawie skarżąca ograniczyła się do stwierdzenia, że „w świetle tego, co zostało przedstawione [w ramach jej argumentów dotyczących zarzutów czwartego i piątego], i mając na względzie brak zgodności spornego środka nie tylko z postanowieniami traktatu, które zapewniają swobodę przedsiębiorczości i swobodny przepływ towarów, lecz również z różnymi aktami prawa pochodnego, Komisja nie powinna była [...] rezygnować z wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego”, w związku z czym należy uznać, iż takie niejasne i niepoparte dowodami odesłanie nie pozwala Sądowi zidentyfikować konkretnych dowodów wskazanych na poparcie zarzutów czwartego i piątego, które – zdaniem skarżącej – dowodziłyby istnienia poważnych trudności. Dlatego też argumentację dotyczącą niezgodności spornego środka z różnymi postanowieniami traktatu i przepisami prawa pochodnego należy zbadać jedynie w ramach oceny podniesionych przez skarżącą zarzutów czwartego i piątego.

– W przedmiocie czwartej wskazówki, dotyczącej niewystarczającego i niepełnego badania spornego środka w świetle przepisów z dziedziny ochrony środowiska

109 Greenpeace-España podnosi, że dochodzenie prowadzone w ramach postępowania wstępnego było, po pierwsze, niewystarczające, ponieważ Komisja nie dysponowała informacjami koniecznymi do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie wpływu spornego środka na środowisko, a po drugie, niepełne, ponieważ Komisja nie zbadała, czy środek ten nie jest sprzeczny z postanowieniami traktatu i przepisami prawa pochodnego innymi niż te dotyczące pomocy państwa, w niniejszej sprawie z przepisami z dziedziny ochrony środowiska, i ponieważ jej ocena zgodności rozpatrywanego środka z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, s. 32), ze zmianami, była jedynie częściowa. Greenpeace-España podnosi zasadniczo te same argumenty na poparcie zarzutu naruszenia przez Komisję obowiązku uzasadnienia.

110 W swoich obserwacjach na temat uwag interwenienta złożonych przez Greenpeace-España Komisja podnosi, że argumentacja tego interwenienta jest niedopuszczalna, ponieważ kieruje dyskusję między głównymi stronami postępowania w stronę zupełnie odrębnych zagadnień prawnych.

111 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, chociaż art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 116 § 3 regulaminu nie stoją na przeszkodzie temu, aby interwenient przywołał argumenty inne niż te, które podnosi strona, do której się przyłączył, jest to jednak dopuszczalne, pod warunkiem że nie zmienia to ram sporu i że celem interwencji pozostaje nadal popieranie żądań zgłoszonych przez tę stronę (wyroki: z dnia 8 czerwca 1995 r., *Siemens/Komisja*, T-459/93, Rec, EU:T:1995:100, pkt 21–23; z dnia 9 września 2009 r., *Diputación Foral de Álava i in.*, od T-230/01 do T-232/01 i od T-267/01 do T-269/01, EU:T:2009:316, pkt 301).

112 Z pkt 105–108 powyżej wynika, że nawet jeśli skarżąca nie przedstawiła w niniejszej sprawie argumentu na poparcie swojego twierdzenia i nawet jeśli nie poparła go dowodami, to podniosła ona, iż zważywszy na niezgodność spornego środka z różnymi postanowieniami traktatu i przepisami prawa

pochodnego innymi niż te dotyczące pomocy państwa, w tym z przepisami z dziedziny ochrony środowiska, Komisja nie mogła zaniechać wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. W konsekwencji, wbrew twierdzeniom Komisji, argumentacja oparta na wskazówce co do istnienia poważnych trudności, na którą powołuje się Greenpeace-España, nie zmienia ram sporu i powinna zostać uznana za dopuszczalną.

- 113 W odniesieniu do domniemywanego wykazania istnienia poważnych trudności za pomocą tej wskazówki wystarczy stwierdzić, bez potrzeby rozstrzygnięcia na tym etapie kwestii obowiązku zbadania zgodności spornego środka z przepisami z dziedziny ochrony środowiska (zob. pkt 187–191 poniżej), że Komisja odpowiedziała na wszystkie wyrażone przez osoby trzecie wątpliwości dotyczące negatywnego wpływu spornego środka na środowisko. W odpowiedzi na zarzuty dotyczące zwiększenia emisji zanieczyszczeń z powodu spornego środka Komisja uznała zatem (zob. ust. 70 i 75 zaskarżonej decyzji), że fakt, iż środek ten prowadzi do zwiększenia emisji CO₂ przez elektrownie wykorzystujące węgiel krajowy oraz do podwyżki cen uprawnień do emisji, nie powoduje zwiększenia ogólnej emisji CO₂ w Hiszpanii, która to emisja zasadniczo mieści się nadal w granicach odpowiadających zobowiązaniom podjętym przez władze hiszpańskie, biorąc pod uwagę system handlu uprawnieniami do emisji wprowadzony przez dyrektywę 2003/87 (ust. 156 i 157 zaskarżonej decyzji). W tych okolicznościach Komisja nie była zobowiązana ani do zbadania faktu pominięcia szczególnych przepisów dyrektywy 2003/87, ani do zażądania dodatkowych informacji dotyczących zwiększenia emisji CO₂ oraz środków podjętych przez władze hiszpańskie w celu zrekompensowania tego wzrostu.
- 114 W konsekwencji nie można zarzucać Komisji niewystarczającego i niepełnego badania spornego środka w świetle przepisów z dziedziny ochrony środowiska i nie można na tej podstawie wywodzić istnienia poważnych trudności w badaniu spornego środka uzasadniających wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 115 Z całości powyższych rozważań wynika, że skarżąca i Greenpeace-España nie wykazały, że Komisja powinna była w niniejszym przypadku wszczęć formalne postępowanie wyjaśniające. W tych okolicznościach nie mogą zostać również uwzględnione zarzuty szczegółowe dotyczące naruszenia zasad dobrej administracji i poszanowania prawa do obrony, które są oparte na braku wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, z tym jednak zastrzeżeniem, że w każdym razie skarżąca miała jedynie prawo, jako strona zainteresowana, do przedstawienia uwag w toku formalnego postępowania wyjaśniającego, a nie prawo do kontradiktoryjnej dyskusji z Komisją, które przysługuje państwu zgłaszającemu (zob. ww. w pkt 58 wyrok TF1 i in./Komisja, EU:T:2012:352, pkt 217 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 116 W konsekwencji zarzut pierwszy należy oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE, art. 107 TFUE i obowiązku uzasadnienia

- 117 Skarżąca zarzuca Komisji w istocie, że po pierwsze, instytucja ta nie zbadała zgodności z rynkiem wewnętrznym wszystkich trzech elementów składowych spornego środka, naruszając w ten sposób art. 106 ust. 2 TFUE, art. 107 TFUE i obowiązek uzasadnienia, a po drugie, nie zakwalifikowała jednego z tych elementów, mianowicie obowiązku zakupu węgla krajowego, jako pomocy państwa niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, naruszając tym samym art. 106 ust. 2 TFUE i art. 107 TFUE.

W przedmiocie braku zbadania wszystkich elementów składowych spornego środka

- 118 Skarżąca utrzymuje, że wprawdzie Komisja uznała współzależność trzech elementów składowych spornego środka, którymi są rekompensata finansowa, mechanizm priorytetowego wykorzystywania i obowiązek zakupu węgla krajowego, ale zbadała wyłącznie zgodność rekompensaty z rynkiem wewnętrznym.

- 119 Skarżąca dodaje, że Komisja naruszyła spoczywający na niej obowiązek uzasadnienia, pomijając wskazanie powodów, dla których mechanizm priorytetowego wykorzystywania i obowiązek zakupu węgla krajowego były lub nie były objęte zakresem stosowania art. 107 TFUE lub art. 106 ust. 2 TFUE, i zbadanie ich wpływu na analizę zgodności spornego środka.
- 120 Należy uznać, że za pomocą zarówno zarzutu szczegółowego opartego na braku analizy wszystkich elementów składowych spornego środka (zob. pkt 118 powyżej), jak i zarzutu szczegółowego opartego na braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji w odniesieniu do dwóch elementów składowych tego środka (zob. pkt 119 powyżej) skarżąca zarzuca w istocie Komisji niepełne zbadanie elementów składowych spornego środka.
- 121 Tymczasem, zważywszy, że w ramach badania zarzutu pierwszego orzeczono, iż nie można zarzucać Komisji niepełnego badania środka (zob. pkt 92–100 powyżej), należy również oddalić z tych samych względów pierwszą grupę zarzutów szczegółowych podniesionych w ramach zarzutu drugiego.

W przedmiocie braku uznania obowiązku zakupu węgla krajowego za pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym

- 122 Skarżąca zarzuca Komisji, że ta nie uznała w zaskarżonej decyzji, iż obowiązek zakupu węgla krajowego nałożony na elektrownie będące beneficjentami środka stanowi, rozpatrywany indywidualnie, pomoc państwa, która – wbrew temu, co Komisja podniosła w swoich uwagach dotyczących wniosku o zastosowanie środków tymczasowych w sprawie T-490/10 R – pociąga za sobą przeniesienie zasobów państwowych na rzecz producentów węgla krajowego. Pomoc ta nie może ponadto zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 106 ust. 2 TFUE.
- 123 Bez konieczności orzekania w kwestii tego, czy obowiązek zakupu węgla krajowego pociąga za sobą przeniesienie zasobów państwowych na rzecz producentów tego węgla, ani w przedmiocie wniosku o wycofanie z akt załącznika A 23 do skargi zawierającego uwagi Komisji w przedmiocie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych w sprawie T-490/10 R, należy przypomnieć, że obowiązek zakupu węgla krajowego stanowi w ramach zgłoszonego systemu pomocy jedno ze zobowiązań z tytułu świadczenia usługi publicznej nałożonych na beneficjentów spornego środka, w związku z czym Komisja nie była zobowiązana do zbadania, czy ów obowiązek zakupu rozpatrywany odrębnie ma charakter pomocy państwa, oraz, a fortiori, do zbadania zgodności tego obowiązku rozpatrywanego odrębnie z rynkiem wewnętrznym (zob. pkt 94 i 99 powyżej).
- 124 Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE, ram UOIG, art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54, oczywistych błędów w ocenie i nadużycia władzy

- 125 Skarżąca podnosi zasadniczo, że Komisja naruszyła art. 106 ust. 2 TFUE, wspólnotowe ramy dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (Dz.U. 2005, C 297, s. 4, zwane dalej „ramami UOIG”) oraz art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54, a także popełniła oczywiste błędy w ocenie, uznając, że obowiązki nałożone na mocy spornego środka odpowiadały UOIG zmierzającej do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. Skarżąca twierdzi pomocniczo, że nawet gdyby istniało zagrożenie zaopatrzenia w energię elektryczną w Hiszpanii, sporny środek jest nieproporcjonalny. Skarżąca wnioskuje z powyższego, że Komisja dopuściła się w niniejszym przypadku nadużycia władzy.

W przedmiocie uzasadnienia ustanowienia UOIG

- 126 Szereg przepisów prawa Unii stanowi, że bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej może uzasadniać ustanowienie UOIG.
- 127 Jeśli chodzi konkretnie o sektor energii elektrycznej, dyrektywa 2003/54, mająca zastosowanie w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, stanowi, że zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych mogą służyć zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej. W szczególności zgodnie z motywem 26 dyrektywy 2003/54 „[p]rzezstrzeżenie wymogów usługi publicznej jest fundamentalnym wymogiem niniejszej dyrektywy, jest więc rzeczą ważną, aby wspólne minimalne standardy, uznawane przez wszystkie państwa członkowskie, zostały określone w niniejszej dyrektywie, która uwzględnia takie cele, jak [...] bezpieczeństwo dostaw”. Podobnie art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/54 stanowi, że „[u]względniając w pełni odpowiednie przepisy traktatu, w szczególności jego art. [106], państwa członkowskie mogą w ogólnym interesie gospodarczym nałożyć na przedsiębiorstwa sektora energii elektrycznej obowiązek świadczenia usługi publicznej, który może odnosić się do bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa dostaw”. Artykuł 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54 wyjaśnia ponadto, że „[p]aństwo członkowskie może nakazać, z powodu bezpieczeństwa dostaw, aby pierwszeństwo przyznawane było instalacjom wytwarzającym energię elektryczną wykorzystującym do wytwarzania energii miejscowe pierwotne źródła paliw, w wysokości nieprzekraczającej w ciągu roku kalendarzowego 15% całej ilości energii pierwotnej niezbędnej do wytworzenia energii elektrycznej zużywanej w tym państwie członkowskim”.
- 128 W komunikacie – Usługi użyteczności publicznej w Europie (Dz.U. 2001, C 17, s. 4) Komisja również stwierdziła, że bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej stanowi podstawowy cel świadczenia usługi publicznej (załącznik I, pkt 3).
- 129 Motyw 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 1407/2002 z dnia 23 lipca 2002 r. w sprawie pomocy państwa dla przemysłu węglowego (Dz.U. L 205, s. 1), mającego zastosowanie w chwili wydania zaskarżonej decyzji, stanowi nawet, że „sytuacja polityczna na świecie wprowadza całkowicie nowy wymiar do oceny ryzyka geopolitycznego i ryzyka bezpieczeństwa w sektorze energetycznym oraz nadaje szersze znaczenie idei bezpieczeństwa podaży [dostaw] energii”.
- 130 Skarżąca nie kwestionuje, że bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej stanowi wzgląd ogólnego interesu gospodarczego, który może uzasadniać ustanowienie UOIG. Kwestionuje ona natomiast istnienie w niniejszym przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii i wywodzi stąd, że obowiązki przewidziane przez sporny środek nie mogą zostać uznane za zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych.
- 131 W zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, opierając się na przepisach dyrektywy 2003/54 i na szerokim zakresie uznania, które przysługuje państwom członkowskim przy definiowaniu UOIG, że do państw członkowskich nie należy identyfikowanie konkretnych i bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa ich zaopatrzenia w energię elektryczną. Komisja przypominała również swą praktykę decyzyjną, zgodnie z którą jeżeli żadna strona trzecia nie podważa konieczności przyjęcia określonych środków ze względów odnoszących się do bezpieczeństwa dostaw, to Komisja nie weryfikuje, czy dane państwa dostarczyły szczegółowe dowody tego, iż stoją w obliczu konkretnych zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa dostaw. Jednakże zważywszy w niniejszej sprawie na zastrzeżenia kilku stron trzecich i na kontekst liberalizacji sektora energii w Europie, Komisja uznała za konieczne zbadanie, czy uznanie przez władze hiszpańskie spornego środka za UOIG było w oczywisty sposób błędne (ust. 87–90 zaskarżonej decyzji).
- 132 Prawdą jest, że zgodnie z protokołem nr 26 załączonym do traktatów i ze wszystkimi aktami prawnymi mającymi zastosowanie do UOIG, w szczególności z ramami UOIG, oraz zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeśli chodzi o kompetencję do określenia charakteru i zakresu zadania polegającego na świadczeniu UOIG w rozumieniu traktatu, państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem

uznania przy definiowaniu tego, co uważają za UOIG (pkt 22 komunikatu Komisji – Usługi użyteczności publicznej w Europie; pkt 9 ram UOIG) (zob. wyroki: z dnia 20 kwietnia 2010 r., *Federutility i in.*, C-265/08, Zb.Orz., EU:C:2010:205, pkt 29, 30 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 12 lutego 2008 r., *BUPA i in./Komisja*, T-289/03, Zb.Orz., EU:T:2008:29, pkt 166 i przytoczone tam orzecznictwo). Motyw 26 dyrektywy 2003/54 wskazuje również, że „[j]est rzeczą ważną, aby wymogi usługi publicznej były interpretowane na poziomie krajowym, uwzględniając uwarunkowania krajowe”. Nie istnieje bowiem jasna i dokładna definicja prawna pojęcia zadania polegającego na świadczeniu UOIG ani też utrwalona koncepcja prawna określająca w ostateczny sposób przesłanki, jakie powinny zostać spełnione, aby państwo członkowskie mogło ważnie powoływać się na istnienie i ochronę zadania polegającego na świadczeniu UOIG w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE (ww. wyrok w sprawie *BUPA i in./Komisja*, EU:T:2008:29, pkt 165).

- 133 Jednakże zgodnie z tymi przepisami, jak również z orzecznictwem, nawet jeśli państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania, gdy definiują to, co uważają za UOIG, Komisja może zakwestionować definicję takich usług lub zadań zaproponowaną przez państwo w przypadku oczywistego błędu. Tak więc nawet jeśli określenie charakteru i zakresu zadania polegającego na świadczeniu UOIG jest objęte kompetencjami i uprawnieniami dyskrecyjnymi państw członkowskich, to kompetencja ta nie jest nieograniczona ani nie może być wykonywana w sposób arbitralny (zob. podobnie wyrok z dnia 7 listopada 2012 r., *CBI/Komisja*, T-137/10, Zb.Orz., EU:T:2012:584, pkt 99, 101 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 134 Wynika z tego, że – podobnie jak w przypadku wszystkich aspektów definicji UOIG – kwestia uzasadnienia ustanowienia UOIG, czyli w niniejszej sprawie kwestia istnienia zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, nie może być uznana za wyłączoną z zakresu, z pewnością ograniczonego, kontroli Komisji (zob. podobnie wyrok z dnia 15 czerwca 2005 r., *Olsen/Komisja*, T-17/02, Zb.Orz., EU:T:2005:218, pkt 217; ww. w pkt 132 wyrok *BUPA i in./Komisja*, EU:T:2008:29, pkt 267). Taka ograniczona kontrola może obejmować analizę prospektywną, w szczególności gdy – tak jak w niniejszej sprawie – przedmiotem kontroli jest istnienie ryzyka.
- 135 Należy zatem zbadać zasadność argumentów skarżącej kwestionujących występowanie w niniejszej sprawie zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii.
- 136 Należy dodać w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, zważywszy, po pierwsze, na szeroki zakres uznania, którym dysponuje państwo członkowskie, gdy określa zadanie polegające na świadczeniu UOIG i warunki jego wykonania, a po drugie, na zakres ograniczonej do oczywistego błędu kontroli, którą Komisja jest uprawniona przeprowadzić w tym zakresie, kontrola sprawowana przez Sąd w przedmiocie oceny dokonanej w tym względzie przez Komisję również nie może pójść dalej. W ramach tej kontroli Sąd powinien w szczególności zbadać, czy dokonana przez Komisję ocena jest wystarczająco wiarygodna (zob. podobnie ww. w pkt 132 wyrok *BUPA i in./Komisja*, EU:T:2008:29, pkt 220, 266 i przytoczone tam orzecznictwo; ww. w pkt 133 wyrok w sprawie *CBI/Komisja*, EU:T:2012:584, pkt 99, 100).
- 137 W zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że władze hiszpańskie wykazały istnienie konkretnych zagrożeń dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej (zob. ust. 91 zaskarżonej decyzji). Stwierdziła w szczególności, że nie było dotknięte oczywistym błędem w ocenie twierdzenie władz hiszpańskich, zgodnie z którym istniało ryzyko zamknięcia w latach 2010–2014, ze względu na niewystarczającą rentowność elektrowni, mogących zagwarantować takie bezpieczeństwo dostaw, a mianowicie tych elektrowni, które wykorzystywały węgiel krajowy, przy czym elektrowni tych nie można było zastąpić innymi elektrowniami, biorąc pod uwagę niskie ceny i niepewność charakteryzujące hurtowy rynek energii elektrycznej (zob. ust. 93 zaskarżonej decyzji).
- 138 W zakresie, w jakim skarżąca kwestionuje w pierwszej kolejności zagrożenie dla rentowności elektrowni wykorzystujących węgiel krajowy, wynikające ze światowej recesji gospodarczej, należy przede wszystkim stwierdzić, że Komisja nie oparła swojej konkluzji o braku oczywistego błędu

w ocenie w zakresie podnoszonego przez władze hiszpańskie ryzyka zamknięcia elektrowni wykorzystujących węgiel krajowy wyłącznie na skutkach recesji gospodarczej. Wzięła ona bowiem pod uwagę łączne skutki recesji gospodarczej oraz inne aspekty strukturalne rynku energii elektrycznej w Hiszpanii, takie jak rosnący udział energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii (zob. ust. 93 zaskarżonej decyzji) i izolację hiszpańskiego rynku energii elektrycznej w stosunku do innych rynków europejskich (ust. 96 zaskarżonej decyzji). Komisja wskazała bowiem w ust. 96 zaskarżonej decyzji, że izolacja hiszpańskiego rynku energii elektrycznej z uwagi na ograniczone połączenia z innymi państwami europejskimi uniemożliwia właścicielom elektrowni wykorzystujących węgiel krajowy złagodzenie skutków spadku popytu oraz cen hurtowych energii elektrycznej w Hiszpanii wynikających z kryzysu ekonomicznego dzięki eksportowi na rynki charakteryzujące się wyższymi cenami.

- 139 Następnie należy zaznaczyć, podobnie jak uczyniła to Komisja, że jedyny dowód przedstawiony przez skarżącą na poparcie jej argumentu, czyli fragmenty sprawozdania IPN 33/09 autorstwa CNC, nie wyklucza w całości ryzyka zamknięcia elektrowni wykorzystujących węgiel krajowy, ponieważ wynika z niego, że nie „można jednoznacznie stwierdzić, że kryzys gospodarczy i będący jego następstwem spadek popytu doprowadzą do zamknięcia elektrowni termicznych wykorzystujących węgiel”. Ponadto, jak równie słusznie podkreśla Komisja, CNC w celu dokonania oceny wpływu kryzysu gospodarczego na rentowność elektrowni wykorzystujących węgiel krajowy oparło się nie na obiektywnych danych, ale na braku deklaracji ze strony danego sektora o zamiarze likwidacji jego aktywów. Tak więc analizy sporządzone przez CNC nie mogą wystarczyć, by pozbawić wiarygodności ocenę Komisji dotyczącą podnoszonego istnienia ryzyka zamknięcia elektrowni wykorzystujących węgiel krajowy.
- 140 Należy wreszcie dodać, że skarżąca nie podważyła w ogóle przywołanych przez władze hiszpańskie danych liczbowych dotyczących popytu na energię elektryczną i ich wpływu na produkcję energii elektrycznej, na podstawie których Komisja wyciągnęła wnioski o braku oczywistego błędu w ocenie w zakresie twierdzenia o istnieniu w Hiszpanii ryzyka zamknięcia elektrowni wykorzystujących węgiel krajowy. Tymczasem z danych tych wynika, że popyt na energię elektryczną w Hiszpanii wyraźnie spadł, co najmniej o 5% w 2009 r., i że elektrownie wykorzystujące węgiel krajowy w tym samym czasie znacznie obniżyły produkcję (ust. 19 zaskarżonej decyzji).
- 141 W zakresie, w jakim skarżąca kwestionuje w drugiej kolejności uwzględnienie rzekomo nierealistycznego scenariusza zamknięcia wszystkich elektrowni na węgiel krajowy przy obliczaniu zaspokojenia zapotrzebowania energetycznego, należy stwierdzić, że ani to obliczenie, dokonane przez władze hiszpańskie i przywołane w ust. 24 zaskarżonej decyzji, ani hipoteza dotycząca zamknięcia wszystkich elektrowni wykorzystujących węgiel krajowy nie zostały przyjęte przez Komisję w ramach badania istnienia w niniejszej sprawie prawdziwej UOIG. Zważywszy bowiem na ograniczony zakres kontroli sprawowanej w odniesieniu do uzasadnienia ustanowienia UOIG, Komisja zbadała jedynie możliwość samego istnienia ryzyka zamknięcia elektrowni na węgiel krajowy, a nie prawdopodobieństwo materializacji tego ryzyka ani a fortiori zakres, w jakim może się ono zmaterializować (zob. podobnie ww. w pkt 132 wyrok BUPA i in./Komisja, EU:T:2008:29, pkt 268). Możliwość zamknięcia wszystkich elektrowni będących beneficjentami nie była więc podstawą wniosku Komisji co do istnienia UOIG, a zatem argument skarżącej należy oddalić jako bezskuteczny.
- 142 W zakresie, w jakim skarżąca kwestionuje w trzeciej kolejności brak uwzględnienia w zaskarżonej decyzji ogólnej nadwyżki mocy na hiszpańskim rynku energii elektrycznej, a w szczególności mocy wytwórczych elektrowni jądrowych, wiatrowych i wodnych korzystających również z krajowych źródeł energii, należy najpierw podkreślić, że sprawozdania i oświadczenia cytowane przez skarżącą, w szczególności sprawozdanie 29/2009 autorstwa CNE z dnia 16 listopada 2009 r. i sprawozdanie ramowe autorstwa CNE z dnia 22 grudnia 2009 r., rzeczywiście wspominają o tym, iż zdolności wytwórcze hiszpańskich elektrowni wystarczają do zaspokojenia zapotrzebowania na energię elektryczną, w tym w sytuacjach najbardziej ekstremalnych. Jednakże żadne z tych sprawozdań

i oświadczeń nie uwzględnia konkretnie ryzyka zamknięcia elektrowni wykorzystujących węgiel krajowy, które to ryzyko jest główną podstawą, niedotkniętą oczywistym błędem w ocenie, twierdzenia władz hiszpańskich dotyczącego istnienia zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej.

- 143 Następnie należy wskazać, że Komisja wyraźnie uwzględniła produkcję energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii, wskazując w ust. 93 zaskarżonej decyzji na rosnący udział tego źródła energii w produkcji energii elektrycznej w Hiszpanii. Ponadto, jak wynika z tego ustępu zaskarżonej decyzji i jak Komisja słusznie podkreśla w swoich pismach, zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii wynikają w szczególności ze znacznego udziału w tych dostawach źródeł energii odnawialnej takich jak energia wiatru, energia wodna i energia słoneczna. W istocie te źródła energii, które stanowiły – według danych dostarczonych przez Komisję, o których również jest mowa częściowo w zaskarżonej decyzji (zob. ust. 97 i przypis nr 40), a których skarżąca nie zakwestionowała, a nawet je uzupełniła – znaczną część energii elektrycznej wytworzonej i zużytej w Hiszpanii (44% instalacji przeznaczonych do produkcji energii elektrycznej w Hiszpanii w kategoriach mocy zainstalowanej w 2009 r., 23% produkcji energii elektrycznej w Hiszpanii w 2008 r. i 35% energii elektrycznej zużytej w Hiszpanii w 2010 r.), są z definicji uzależnione od warunków meteorologicznych i nie mogą zatem zostać uznane, niezależnie od mocy wytwórczych, za mogące zagwarantować w każdych okolicznościach bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii. Jest tak tym bardziej, że zgodnie z informacjami zawartymi w zaskarżonej decyzji (ust. 98), których skarżąca nie zakwestionowała, elektrownie wykorzystujące odnawialne źródła energii nie są w stanie zapewnić świadczenia usług dostosowania istotnych dla uniknięcia przerw w dostawach, pozwalających na dostosowanie – a konkretnie na zwiększenie lub zmniejszenie – mocy wyjściowej elektrowni zgodnie z żądaniami operatora sieci (zob. również ust. 21 zaskarżonej decyzji).
- 144 Skarżąca nie kwestionuje także zawartego w zaskarżonej decyzji (ust. 21 i 98) stwierdzenia Komisji, zgodnie z którym elektrownie atomowe również nie są w stanie świadczyć usług dostosowania, o których mowa powyżej. Ponadto nawet jeśli energia pochodzenia jądrowego nie jest zależna od warunków klimatycznych w taki sam sposób jak odnawialne źródła energii, to nie może ona być traktowana jako krajowe źródło energii tak jak węgiel krajowy, w związku z czym nie może ona być brana pod uwagę w tym względzie przez Komisję w ocenie domniemywanego zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw. Chociaż bowiem, jak podkreśla skarżąca, paliwo jądrowe, to znaczy wzbogacony uran, jest wytwarzane w Hiszpanii, to źródło tego paliwa, mianowicie uran, pochodzi ze złóż położonych poza Hiszpanią, co strony potwierdziły w trakcie rozprawy. W konsekwencji zdolność wytwarzania energii elektrycznej pochodzenia jądrowego nie musiała być wzięta pod uwagę i nie może ona pozbawić wiarygodności oceny Komisji dotyczącej podnoszonego istnienia ryzyka dla dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii.
- 145 W zakresie, w jakim skarżąca twierdzi w ramach swojej argumentacji dotyczącej elektrowni jądrowych, wiatrowych i wodnych, że Komisja naruszyła art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54, należy oddalić ten zarzut szczegółowy jako niedopuszczalny, ponieważ został on podniesiony po raz pierwszy w replice i nie może zostać uznany za rozwinięcie zarzutu lub argumentu podniesionego w skardze. Skarżąca powołała się bowiem w skardze na naruszenie art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54, podkreślając brak uzasadnienia w zakresie istnienia zagrożenia dla bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, o którym mowa w tym przepisie, podczas gdy w replice podniosła ona naruszenie tego przepisu polegające na tym, że uwzględnienie energii pochodzenia jądrowego, korzystającej z systemu zakupu preferencyjnego, prowadziłyby do przekroczenia maksymalnego limitu 15%, który jest w nim ustanowiony.
- 146 Z powyższego wynika, że Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie uzasadnienia UOIG ustanowionej w niniejszej sprawie przez władze hiszpańskie.

W przedmiocie proporcjonalnego charakteru spornego środka w świetle celu realizowanego przez UOIG

- 147 Na wstępie należy stwierdzić, że kontrola proporcjonalności stanowi jedną z kontroli, których Komisja dokonuje w ramach oceny zgodności środka pomocy państwa z przepisami art. 106 ust. 2 TFUE.
- 148 Zgodnie zatem z pkt 23 komunikatu Komisji – Usługi użyteczności publicznej w Europie (zob. podobnie ww. pkt 58 wyrok TF1 i in./Komisja, EU:T:2012:352, pkt 101–104):
- „Proporcjonalność wynikająca z art. [106] ust. 2 [TFUE] oznacza, że środki zastosowane do osiągnięcia zadania użyteczności publicznej [leżącego w interesie ogólnym] nie mogą stwarzać zbędnych zakłóceń handlu. W szczególności należy zapewnić, by wszelkie ograniczenia przepisów traktatu [...] nie wykraczały poza to, co konieczne dla zagwarantowania efektywnego wypełniania misji [...]”.
- 149 W szczególności zgodnie z orzecznictwem odnoszącym się do dyrektywy 2003/55/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 98/30/WE (Dz.U. L 176, s. 57), która zawiera liczne podobieństwa do przyjętej w tym samym dniu dyrektywy 2003/54 ustanawiającej rynek wewnętrzny energii elektrycznej, z samego brzmienia art. 106 TFUE wynika, że zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych, które zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/55 (podobnym do art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/54) mogą być nakładane na przedsiębiorców, powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności; w związku z tym zobowiązania te mogą ograniczać prawo do swobodnego ustalania cen dostawy gazu ziemnego jedynie w zakresie niezbędnym do osiągnięcia celu leżącego w ogólnym interesie gospodarczym, do którego zobowiązania te zmierzają (ww. w pkt 132 wyrok Federutility i in., EU:C:2010:205, pkt 33).
- 150 Również zgodnie z utrwalonym orzecznictwem kontrola proporcjonalnego charakteru środka zmierzającego do wykonania zadania polegającego na świadczeniu UOIG ogranicza się do sprawdzenia, czy przewidziany środek jest konieczny, aby zadanie polegające na świadczeniu UOIG mogło zostać wykonane na akceptowalnych z gospodarczego punktu widzenia warunkach lub, przeciwnie, czy dany środek jest w oczywisty sposób nieodpowiedni w stosunku do zamierzonego celu (zob. ww. w pkt 132 wyrok BUPA i in./Komisja, EU:T:2008:29, pkt 222, 266, 287 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 151 Wbrew twierdzeniom skarżącej Komisja przeprowadziła w niniejszej sprawie taką kontrolę proporcjonalności. Komisja nie ograniczyła się bowiem do zbadania braku nadmiernej rekompensaty wynikającej ze spornego środka (ust. 135–146 zaskarżonej decyzji). Sprawdziła ona również zasadniczo z jednej strony, czy sporny środek był właściwy w świetle celu w postaci zagwarantowania bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, a z drugiej strony, czy nie miał on zbyt uciążliwego charakteru.
- 152 Przed zbadaniem zarzutów skierowanych przeciwko tej ocenie dokonanej przez Komisję należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, skoro sprawowana przez Komisję kontrola proporcjonalności UOIG jest ograniczona (zob. pkt 150 powyżej), należy uwzględnić tę okoliczność również w ramach kontroli legalności sprawowanej przez sąd Unii w odniesieniu do oceny Komisji. Ta sprawowana przez Sąd kontrola powinna być tym bardziej ograniczona, że ocena Komisji dotyczy złożonych kwestii gospodarczych (zob. ww. w pkt 132 wyrok BUPA i in./Komisja, EU:T:2008:29, pkt 269 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 153 W pierwszej kolejności w odniesieniu do odpowiedniego charakteru spornego środka Komisja uznała, że elektrownie węglowe, a w szczególności elektrownie wykorzystujące węgiel krajowy, odgrywają istotną rolę we wspieraniu produkcji energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii i są w stanie, pomimo mniejszej elastyczności w porównaniu z elektrowniami gazowymi, świadczyć operatorowi sieci usługi dostosowania, które są istotne dla uniknięcia przerw w dostawach (ust. 98 zaskarżonej decyzji). Komisja dodała, że zupełna zmiana paliwa stosowanego przez elektrownie węglowe z węgla

krajowego na węgiel przywożony nie może być przeprowadzona szybko i wymaga znacznych inwestycji. Wywodzi ona stąd wniosek, że w braku spornego środka produkcja węgla w Hiszpanii mogłaby zostać całkowicie zaprzestana i elektrownie wykorzystujące węgiel krajowy, zważywszy na trudności w zmianie paliwa, nie mogłyby już zapewniać dostaw energii elektrycznej (ust. 99 zaskarżonej decyzji). Wreszcie Komisja stwierdziła, że poza węglem krajowym wszystkie inne paliwa kopalne wykorzystywane do produkcji energii elektrycznej pochodzą z niebędących członkami Unii państw, w których występują ryzyka geostrategiczne, co prowadzi do powstania dodatkowych zagrożeń dla bezpieczeństwa dostaw w Hiszpanii (ust. 100 zaskarżonej decyzji). Komisja wywnioskowała z ogółu powyższych danych, że sporny środek realizował cel w postaci zmniejszenia rzeczywistych zagrożeń mających wpływ na bezpieczeństwo dostaw w Hiszpanii przez okres czterech lat i że nie wykryła ona żadnego oczywistego błędu w ocenie w uzasadnieniu przedstawionym przez władze hiszpańskie na poparcie tego środka w zakresie bezpieczeństwa dostaw (ust. 101 zaskarżonej decyzji).

- 154 Skarżąca uważa, że Komisja błędnie uznała, iż bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii powinny zagwarantować elektrownie wykorzystujące węgiel krajowy, podczas gdy elektrownie o cyklu łączonym wykorzystujące gaz mają w tym zakresie większe możliwości.
- 155 Należy przypomnieć w tym zakresie, że ze względu na bezpieczeństwo dostaw art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54 pozwala w istocie państwu członkowskiemu przyznać pierwszeństwo w dostępie do rynku instalacjom wykorzystującym krajowe źródła paliw. Ponadto rozporządzenie nr 1407/2002, obowiązujące w chwili wydania zaskarżonej decyzji, uznaje w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego wagę produkcji węgla na potrzeby produkcji energii elektrycznej. Stwierdziwszy bowiem, że Unia staje się coraz bardziej zależna od zewnętrznego zaopatrzenia w źródła energii pierwotnej, Rada uznała, iż dywersyfikacja źródeł energii pod względem obszarów geograficznych i rodzaju produktów umożliwi stworzenie pewniejszych warunków zaopatrzenia, a następnie dodała, że strategia ta uwzględni rozwój krajowych źródeł energii pierwotnej (motyw 3 rozporządzenia nr 1407/2002). Trybunał orzekł ponadto, że państwo członkowskie może, bez naruszania zasady swobodnego przepływu towarów, zastrzec przyznawanie tak zwanych „zielonych” certyfikatów energii elektrycznej, mających promować odnawialne źródła energii, producentom energii elektrycznej mającym siedzibę na jego terytorium (zob. analogicznie wyrok z dnia 1 lipca 2014 r., Ålands Vindkraft, C-573/12, Zb.Orz., EU:C:2014:2037, pkt 98–104).
- 156 Tak więc aby pozbawić wiarygodności fakt uznania przez Komisję w niniejszej sprawie odpowiedniego charakteru spornego środka uprzywilejowującego elektrownie wykorzystujące węgiel krajowy w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii, argumenty i dowody przedstawione przez skarżącą muszą być szczególnie dobrze uzasadnione i oparte na ewentualnych szczególnych okolicznościach rozpatrywanego przypadku.
- 157 Tymczasem tak nie jest.
- 158 Skarżąca nie przedstawiła bowiem konkretnych dowodów na poparcie faktu zakwestionowania przez siebie stabilności produkcji elektrowni wykorzystujących węgiel krajowy i ich rentowności oraz braku problemów w zaopatrzeniu w surowce, ponieważ ograniczyła się zasadniczo do stwierdzenia, że owa stabilność, rentowność oraz brak trudności w uzyskaniu surowców charakteryzowały również elektrownie korzystające z węgla przywożonego lub gazu ziemnego.
- 159 Ponadto konkretne dowody przedstawione przez skarżącą na poparcie jej twierdzenia o niewystarczających mocach wytwórczych elektrowni wykorzystujących węgiel krajowy nie pozbawiają wiarygodności ustalenia co do odpowiedniego charakteru środków przyjętych na rzecz tych elektrowni w świetle zamierzonego celu. Zamierzonym celem nie jest bowiem zapewnienie dostaw energii elektrycznej zaspokajających całe zapotrzebowanie na energię elektryczną, ale zapewnienie bezpieczeństwa dostaw, to znaczy posiadanie elektrowni zdolnych do produkcji energii elektrycznej niezależnie od warunków klimatycznych i politycznych. Dyrektywa 2005/89/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. dotycząca działań na rzecz zagwarantowania

bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych (Dz.U. L 33, s. 22), której przedmiotem jest harmonizacja środków zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw, wyjaśnia zatem w motywie 1, że owe środki nie powinny prowadzić do powstania mocy wytwórczych w wielkości przekraczającej wielkość niezbędną do zapobiegania nieuzasadnionym przerwom w dostawach energii elektrycznej dla odbiorców końcowych. Ilość wytworzonej energii elektrycznej nie jest w związku z tym w niniejszym przypadku decydującym kryterium oceny, czy sporny środek jest odpowiedni do realizowanego celu.

- 160 Podobnie konkretne dowody przedstawione przez skarżącą na poparcie jej twierdzenia o mniejszej elastyczności elektrowni wykorzystujących węgiel krajowy w porównaniu z elektrowniami wykorzystującymi gaz również nie pozbawiają wiarygodności ustalenia co do odpowiedniego charakteru środków przyjętych na rzecz tych pierwszych w świetle zamierzonego celu. Dla osiągnięcia tego celu wystarczy bowiem dysponować pewną elastycznością, to znaczy zasadniczo posiadać możliwość świadczenia usług dostosowania (zob. pkt 143 powyżej). Tymczasem skarżąca nie kwestionuje owej elastyczności, którą dysponują elektrownie będące beneficjentami, i twierdzi jedynie, jak Komisja zresztą sama przyznała w ust. 98 zaskarżonej decyzji, że wspomniane elektrownie były mniej elastyczne niż elektrownie o cyklu łączonym wykorzystujące gaz. Można dodać w tym względzie, że skarżąca złagodziła zresztą w pewnym stopniu swe twierdzenie na temat elastyczności elektrowni o cyklu łączonym, przyznając w replice, że ponaddwutygodniowy przestój znacznie wydłuża ich czas reakcji.
- 161 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o zbyt uciążliwy charakter spornego środka i zakłócenia, jakie może on spowodować, Komisja uznała, że środek ten mógł potencjalnie mieć wpływ na rynki, zwłaszcza gazu ziemnego i węgla przywożonego, i wskazała, że owe zakłócenia były nierozzerwalnie związane z każdym zobowiązaniem z tytułu świadczenia usługi publicznej ustanowionym przez państwa członkowskie zgodnie z art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54 (zob. ust. 125 zaskarżonej decyzji).
- 162 Skarżąca kwestionuje tę ocenę, po pierwsze, opisując spowodowane przez sporny środek liczne zakłócenia na rynku energii elektrycznej, a po drugie, podnosząc, że istnieją mniej restrykcyjne środki, które mogą zapewnić osiągnięcie celu w postaci bezpieczeństwa dostaw.
- 163 Co się tyczy, po pierwsze, szeregu zakłóceń spowodowanych podobno przez sporny środek, a mianowicie naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej, efektywności energetycznej i kształtowania cen na rynku energii elektrycznej, a także szkód wyrządzonych elektrowniom korzystającym z węgla przywożonego i całemu sektorowi gazu ziemnego, należy zaznaczyć, że są one wzajemnie powiązane z faktem uznania spornego środka za pomoc państwa, która z definicji jest środkiem zakłócającym konkurencję lub grożącym jej zakłóceniem poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, a w szczególności z faktem wprowadzenia w życie art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54, który pozwala państwom członkowskim na przyznanie pierwszeństwa instalacjom produkującym energię elektryczną ze źródeł miejscowych przed instalacjami korzystającymi z innych źródeł energii.
- 164 Tak więc sporny środek może zostać uznany za zbyt uciążliwy tylko wtedy, gdy zmiana stanu konkurencji, jaką niesie ze sobą, była istotna i ewidentnie nieproporcjonalna w stosunku do zamierzonego celu. Aby można było stwierdzić istnienie takiego zakłócenia, należałoby wykazać, że sporny środek zagraża rentowności innych sektorów produkcji energii elektrycznej w stopniu zagrażającym nawet bezpieczeństwu dostaw energii elektrycznej w Hiszpanii (zob. podobnie i analogicznie będący przedmiotem odwołania wyrok z dnia 11 lipca 2014 r., DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisja, T-533/10, Zb.Orz., EU:T:2014:629, pkt 155, 160).

- 165 Należy zatem od razu oddalić, z uwagi na niemożność wykazania za ich pomocą nieproporcjonalnego charakteru spornego środka, zakłócenia podnoszone przez skarżącą w zakresie wolności prowadzenia działalności gospodarczej, efektywności energetycznej i kształtowania cen, i to tym bardziej, że w przypadku niektórych z nich skarżąca nie użyła żadnego określenia sugerującego ich zbyt uciążliwy charakter.
- 166 W odniesieniu do zarzucanych szkód wyrządzonych elektrowniom działającym na gaz i elektrowniom korzystającym z węgla przywożonego należy stwierdzić, że sporny środek ściśle ogranicza korzyści przyznane elektrowniom będącym beneficjentami. Zgodnie bowiem z art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54 ilość węgla krajowego wykorzystywana w ciągu roku przez elektrownie będące beneficjentami nie może przekroczyć 15% całkowitej ilości energii pierwotnej niezbędnej do wytworzenia energii elektrycznej zużywanej w Hiszpanii. Jak wynika z zaskarżonej decyzji (zob. ust. 83), co potwierdza Komisja w swoich pismach i co nie zostało zakwestionowane przez skarżącą, sporny środek pozostaje znacznie poniżej tej górnej granicy, ponieważ ilość energii pierwotnej, której on dotyczy, nie przekracza 9% całkowitej ilości energii pierwotnej niezbędnej do wytworzenia energii elektrycznej zużywanej w ciągu roku, co odpowiada produkcji energii elektrycznej w ilości 23,35 TWh rocznie (zob. pkt 2 powyżej). Ponadto, zgodnie z danymi wynikającymi z zaskarżonej decyzji i uzupełnionymi przez skarżącą, zainstalowana moc elektrowni będących beneficjentami stanowiła jedynie około 5% całości mocy zainstalowanej w Hiszpanii w 2008 r., czyli blisko 5000 MW, zgodnie ze skargą w związku z 91000 MW, o których mowa w ust. 18 zaskarżonej decyzji. Wreszcie sporny środek, który wszedł w życie w lutym 2011 r., wygasa z dniem 31 grudnia 2014 r. (zob. pkt 5 powyżej).
- 167 Tymczasem skarżąca nie wykazała, że sporny środek, pomimo tych przewidzianych przezeń limitów, stwarzał zagrożenie dla rentowności odnośnych elektrowni.
- 168 W odniesieniu bowiem do elektrowni wykorzystujących węgiel przywożony skarżąca ogranicza się do przytoczenia fragmentu sprawozdania 5/2010 autorstwa CNE, w którym mowa jest co prawda o „zupełnym przestoju” tych elektrowni, ale z którego wynika również, że wskazane elektrownie nie znajdują się całkowicie w stanie przestoju wskutek spornego środka, ponieważ odgrywają rolę w świadczeniu określonych usług dostosowania. Ponadto gdy skarżąca wspomniała tylko raz o możliwym „zagrożeniu dla rentowności elektrowni korzystających z węgla przywożonego”, na poparcie swojego twierdzenia wskazała ona jedynie na „przeniesienie rzeczonych elektrowni” ze względu na sporny środek, czyli – jak twierdzi w sposób ogólny i bez dodatkowych wyjaśnień – ze względu na skutki stosowania mechanizmu priorytetowego wykorzystywania. W odpowiedzi na uwagi interwenientów skarżąca informuje nawet o znacznym wzroście produkcji energii elektrycznej w elektrowniach korzystających z węgla przywożonego w 2011 r.
- 169 Podobnie, w odniesieniu do elektrowni o cyklu łączonym wykorzystujących gaz, skarżąca ogranicza się zasadniczo, z wyjątkiem konkretnych dowodów przedstawionych na poparcie istotnego oddziaływania na jej pozycję konkurencyjną, do odesłania do swoich uwag przedstawionych w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego, w ramach których opisuje jedynie w ogólny sposób wpływ spornego środka na dostawy gazu i na konserwację turbin w elektrowniach o cyklu łączonym, nie podnosząc ani nawet nie sugerując zagrożenia dla ich rentowności. Ponadto, w każdym razie zakładając nawet, że trzeba wziąć pod uwagę dane pochodzące z okresu po wydaniu zaskarżonej decyzji, na które powołuje się skarżąca, należy uznać, podobnie jak czyni to Komisja, że nie pozwalają one, aby na ich podstawie wnioskować o niemalże permanentnym przestoju większości elektrowni o cyklu łączonym. Podnoszony średni procentowy wskaźnik produkcji energii elektrycznej w elektrowniach o cyklu łączonym, wycofanej z rynku ze względu na sporny środek, czyli 27%, jest faktycznie ograniczony, a u jego podłoża leży fakt, którego skarżąca nie uwzględnia, że sporny środek przewiduje wycofanie w pierwszej kolejności energii elektrycznej wytwarzanej przez elektrownie najbardziej zanieczyszczające środowisko, a mianowicie elektrownie korzystające z oleju opałowego i węgla, podczas gdy energia elektryczna wytwarzana przez elektrownie o cyklu łączonym jest wycofywana dopiero w drugiej kolejności (zob. również pkt 219 poniżej). Należy wreszcie stwierdzić, że maksymalna roczna produkcja elektrowni będących beneficjentami przewidziana przez sporny środek stanowiła jedynie

około 30% energii elektrycznej wytworzonej w ciągu roku przez elektrownie o cyklu łączonym w 2009 r., zgodnie z dostarczonymi przez Królestwo Hiszpanii danymi, które nie zostały zakwestionowane przez skarżącą, i nie mogłyby zatem wyrzucić zarzucanego wpływu na rentowność tych elektrowni, nawet gdyby na podstawie spornego środka z rynku została wycofana tylko energia elektryczna przez nie wytworzona.

- 170 Co się tyczy, po drugie, istnienia mniej restrykcyjnych środków pozwalających osiągnąć cel w postaci bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem państwo członkowskie powinno szczegółowo przedstawić powody, dla których w przypadku likwidacji rozpatrywanego środka pomocy wykonanie zamierzonego zadania leżącego w interesie ogólnym na akceptowalnych z gospodarczego punktu widzenia warunkach byłoby zagrożone, lecz nie musi wykazywać w sposób pozytywny, iż żaden inny możliwy środek, z definicji hipotetyczny, nie może zapewnić wykonania tego zadania na tych samych warunkach (zob. podobnie wyrok z dnia 23 października 1997 r., Komisja/Francja, C-159/94, Rec, EU:C:1997:501, pkt 101). Zatem, a fortiori, tego rodzaju obowiązek nie ciąży na państwie, które zamierza ustanowić UOIG zgodnie z art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54.
- 171 Wynika z tego, że do Komisji nie należało przeprowadzenie w ramach sprawowanej przez nią ograniczonej kontroli analizy porównawczej wszystkich możliwych środków zmierzających do osiągnięcia celu leżącego w interesie ogólnym (zob. podobnie ww. w pkt 87 postanowienie *Gas Natural Fenosa SDG/Komisja*, EU:T:2011:53, pkt 109).
- 172 W niniejszej sprawie trzeba wysnuć stąd wniosek, że należy oddalić wszystkie argumenty dotyczące istnienia innych odpowiednich środków mniej restrykcyjnych niż środek przewidziany przez władze hiszpańskie.
- 173 Z całości powyższych rozważań wynika, że skarżąca nie wykazała, iż Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, uznając zasadność UOIG ustanowionej w niniejszej sprawie, a także proporcjonalność spornego środka do celu, do którego zmierza wspomniana UOIG. Dokonując tych ocen, Komisja nie naruszyła też zatem art. 106 ust. 2 TFUE, ram UOIG ani art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54.

W przedmiocie istnienia nadużycia władzy

- 174 Skarżąca zarzuca Komisji, że instytucja ta dopuściła się nadużycia władzy, ponieważ rzeczywistym celem wydania zaskarżonej decyzji było umożliwienie Hiszpanii ochrony krajowych producentów węgla. Skarżąca powołuje się w tym względzie na brak uzasadnienia i na nieodpowiedni charakter spornego środka, na określenie rzeczzonego celu w zaskarżonej decyzji, jak również na istnienie szczególnych środków Unii zmierzających do ochrony sektora węglowego.
- 175 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie nadużycia władzy odnosi się do sytuacji, w której organ administracyjny użył swoich uprawnień w celu odmiennym niż ten, w którym uprawnienia te zostały mu przyznane. Decyzja jest wadliwa z powodu nadużycia władzy tylko wtedy, gdy obiektywne, właściwe dla danej sprawy i spójne przesłanki pozwalają stwierdzić, że została ona przyjęta w takim odmiennym celu (wyroki: z dnia 13 listopada 1990 r., *Fedesa i in.*, C-331/88, Rec, EU:C:1990:391, pkt 24; z dnia 9 października 2001 r., *Włochy/Komisja*, C-400/99, Rec, EU:C:2001:528, pkt 38).
- 176 Tymczasem w niniejszej sprawie nie można uznać, że skarżąca przedstawiła takie przesłanki, ponieważ jej argumenty dotyczące braku uzasadnienia i nieodpowiedniego charakteru UOIG ustanowionej w niniejszym przypadku zostały oddalone (zob. pkt 173 powyżej), istnienie systemu pomocy na rzecz sektora węglowego nie oznacza, że Komisja realizuje ten cel we wszystkich decyzjach, które wydaje w odniesieniu do tego sektora, a wzmianka w zaskarżonej decyzji o obawach dotyczących hiszpańskiego przemysłu górniczego nie wystarcza do uznania go za cel wspomnianej decyzji. Można

dodać w tym względzie, że zakładając, iż wspieranie hiszpańskiego przemysłu górniczego również może być uznane za jeden z celów spornego środka przyjętego przez Komisję, zaskarżona decyzja nie jest jednak wadliwa z powodu nadużycia władzy w zakresie, w jakim takie wsparcie udzielone przemysłowi górniczemu jest jedynie środkiem pozwalającym sprzyjać bezpieczeństwu dostaw energii elektrycznej, a zatem w zakresie, w jakim nie zrezygnowano z osiągnięcia tego istotnego celu (zob. podobnie wyrok z dnia 21 września 2005 r., EDP/Komisja, T-87/05, Zb.Orz., EU:T:2005:333, pkt 87 i przytoczone tam orzecznictwo).

177 W konsekwencji należy oddalić zarzut szczegółowy dotyczący nadużycia władzy.

178 Zarzut trzeci należy zatem oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia postanowień traktatu i przepisów prawa pochodnego innych niż przepisy dotyczące pomocy państwa

W przedmiocie skuteczności zarzutu

179 Komisja uważa, że wszystkie zarzuty szczegółowe podniesione na poparcie tego zarzutu są niedopuszczalne, a przynajmniej bezskuteczne, ponieważ jest ona zobowiązana do dokonania oceny w świetle mających znaczenie dla sprawy przepisów, które nie dotyczą pomocy państwa, jedynie w sytuacji, gdy pewne aspekty rozpatrywanej pomocy są tak ściśle związane z jej przedmiotem, że ewentualny brak ich zgodności z tymi przepisami wpływa bezwzględnie na zgodność tej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Tymczasem w niniejszym przypadku skarga nie zawiera żadnej analizy takiego związku.

180 W zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła zgodność spornego środka z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 106 ust. 2 TFUE, chyba że – jak słusznie zastrzegła – zostanie ustalone, iż pewne aspekty rozpatrywanej pomocy naruszają szczególne postanowienia traktatu, inne niż art. 107 TFUE i 108 TFUE, i są do tego stopnia nierozzerwalnie związane z przedmiotem pomocy, iż nie jest możliwa ich odrębna ocena (ust. 148). Zbadła ona więc, czy sporny środek jest zgodny z przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu towarów i swobody przedsiębiorczości, z niektórymi przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, a także z rozporządzeniem nr 1407/2002.

181 Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem, gdy Komisja prowadzi postępowanie w dziedzinie pomocy państwa, jest ona zobowiązana na podstawie ogólnej systematyki traktatu do przestrzegania spójności między postanowieniami regulującymi pomoc państwa i postanowieniami szczególnymi innymi niż postanowienia dotyczące pomocy państwa, a zatem do oceny zgodności rozpatrywanej pomocy z tymi szczególnymi postanowieniami (ww. w pkt 25 wyrok Matra/Komisja, EU:C:1993:239, pkt 41–43; wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., Weyl Beef Products i in./Komisja, T-197/97 i T-198/97, Rec, EU:T:2001:28, pkt 75, 77).

182 Jednakże taki obowiązek ciąży na Komisji wyłącznie w odniesieniu do tych aspektów pomocy, które są do tego stopnia nierozzerwalnie związane z przedmiotem pomocy, iż nie jest możliwa ich odrębna ocena (ww. w pkt 25 wyrok Matra/Komisja, EU:C:1993:239, pkt 41; ww. w pkt 181 wyrok Weyl Beef Products i in./Komisja, EU:T:2001:28, pkt 76). Taki obowiązek nie istnieje natomiast, jeśli chodzi o warunki lub elementy pomocy, które mimo że stanowią część pomocy, mogą zostać uznane za niekonieczne do osiągnięcia jej celu lub do jej funkcjonowania (wyrok z dnia 22 marca 1977 r., Iannelli & Volpi, 74/76, Rec, EU:C:1977:51, pkt 14; ww. wyrok Weyl Beef Products i in./Komisja, EU:T:2001:28, pkt 77).

183 Obowiązek zajęcia przez Komisję – w ramach postępowania w sprawie pomocy państwa, niezależnie od związku między aspektami pomocy i przedmiotem rozpatrywanej pomocy – ostatecznego stanowiska w kwestii naruszenia przepisów prawa Unii innych niż przepisy zawarte w art. 107 TFUE i 108 TFUE, w odpowiednim przypadku w związku z art. 106 TFUE, jest bowiem sprzeczny, po pierwsze, z zasadami

i gwarancjami proceduralnymi – w części bardzo odrębnymi i pociągającymi za sobą odmienne skutki prawne – charakterystycznymi dla postępowań przewidzianych specjalnie w celu kontroli stosowania tych przepisów, a po drugie, z zasadą autonomii postępowań administracyjnych i środków zaskarżenia (ww. w pkt 132 wyrok BUPA i in./Komisja, EU:T:2008:29, pkt 313, 314; zob. także podobnie ww. w pkt 182 wyrok Iannelli & Volpi, EU:C:1977:51, pkt 12; ww. w pkt 25 wyrok Matra/Komisja, EU:C:1993:239, pkt 44). Obowiązek taki jest również sprzeczny z odstępstwem od postanowień traktatu, przewidzianym w art. 106 ust. 2 TFUE, które nigdy nie mogłoby pociągnąć za sobą skutków, gdyby jego stosowanie musiało jednocześnie zapewnić przestrzeganie w pełni tych norm, które są przedmiotem tego odstępstwa (ww. w pkt 132 wyrok BUPA i in./Komisja, EU:T:2008:29, pkt 318).

184 Zatem jeśli rozpatrywane aspekty pomocy są nierozdzielnie związane z przedmiotem pomocy, ich zgodność z postanowieniami innymi niż postanowienia dotyczące pomocy państwa jest oceniana przez Komisję w ramach postępowania przewidzianego w art. 108 TFUE i ocena ta może zakończyć się stwierdzeniem niezgodności danej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Natomiast jeśli rozpatrywane aspekty mogą zostać oderwane od przedmiotu pomocy, Komisja nie jest zobowiązana do dokonania oceny ich zgodności z przepisami innymi niż przepisy dotyczące pomocy państwa w ramach postępowania przewidzianego w art. 108 TFUE (zob. podobnie ww. w pkt 181 wyrok Weyl Beef Products i in./Komisja, EU:T:2001:28, pkt 77; ww. w pkt 132 wyrok BUPA i in./Komisja, EU:T:2008:29, pkt 314).

185 W niniejszej sprawie, jak wynika z rozważań przedstawionych w pkt 91–96 powyżej, obowiązek zakupu węgla krajowego, mechanizm priorytetowego wykorzystywania oraz rekompensata finansowa stanowią aspekty nierozdzielnie związane z przedmiotem pomocy w rozumieniu tego orzecznictwa, jak zresztą Komisja uznała w sposób dorozumiany w zaskarżonej decyzji, dokonując analizy tych aspektów w świetle przepisów innych niż przepisy dotyczące pomocy państwa zgodnie z tym orzecznictwem.

186 Należy zaznaczyć w tym względzie, że orzecznictwo to zostało zastosowane w odniesieniu do kontroli zgodności środków pomocy z przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu towarów (ww. w pkt 182 wyrok Iannelli & Volpi, EU:C:1977:51), swobody przedsiębiorczości (wyrok z dnia 19 września 2000 r., Niemcy/Komisja, C-156/98, Rec, EU:C:2000:467, pkt 78, 79), wolnej konkurencji (ww. w pkt 181 wyrok Weyl Beef Products i in./Komisja, EU:T:2001:28, pkt 75), jak również zakazu opłat wewnętrznych szkodliwych dla rynku wewnętrznego (wyrok z dnia 3 maja 2001 r., Portugalia/Komisja, C-204/97, Rec, EU:C:2001:233, pkt 41, 42).

187 Natomiast – wbrew twierdzeniom Greenpeace-España – orzecznictwo to nie nakłada na Komisję obowiązku zbadania zgodności pomocy lub systemu pomocy, które nie mają na celu ochrony środowiska, z przepisami prawa Unii dotyczącymi ochrony środowiska.

188 Prawdą jest, że orzeczono, iż przy ocenie środka pomocy w świetle przepisów prawa Unii dotyczących pomocy państwa Komisja powinna wziąć pod uwagę wymogi związane z ochroną środowiska, o których mowa w art. 11 TFUE (ww. w pkt 30 wyrok British Aggregates/Komisja, EU:C:2008:757, pkt 90, 92; wyrok z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, Zb.Orz., EU:C:2011:551, pkt 75; a jeśli chodzi w szczególności o kwestię uwzględnienia zasady „zanieczyszczający płaci”, będącej przedmiotem odwołania wyrok z dnia 16 lipca 2014 r., Niemcy/Komisja, T-295/12, EU:T:2014:675, pkt 61). Jednakże sąd Unii uznał taki obowiązek po stronie Komisji w przypadku oceny środków pomocy realizujących cele związane z ochroną środowiska, ponieważ pomoc na rzecz ochrony środowiska może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. b) lub c) TFUE.

189 Natomiast podczas oceny środka pomocy, który nie realizuje celu związanego z ochroną środowiska, Komisja nie jest zobowiązana do brania pod uwagę przepisów dotyczących ochrony środowiska w ramach przeprowadzanego przez nią badania pomocy i tych jej aspektów, które są nierozdzielnie z nią związane. O ile bowiem pomoc na rzecz ochrony środowiska naturalnego może być uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. b) lub c) TFUE, o tyle pomoc wywierająca

negatywny wpływ na środowisko nie jest z uwagi na sam ten fakt szkodliwa dla procesu tworzenia rynku wewnętrznego. Nawet jeśli ochrona środowiska musi być uwzględniona przy ustalaniu i realizacji polityk Unii, w szczególności polityk służących ustanowieniu rynku wewnętrznego (art. 11 TFUE; zob. także wyrok z dnia 13 września 2005 r., Komisja/Rada, C-176/03, Zb.Orz., EU:C:2005:542, pkt 42), to nie stanowi ona w rzeczywistości jednego z elementów tego rynku wewnętrznego, określanego jako obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału (art. 26 ust. 2 TFUE). Ze sformułowań użytych w przytoczonym powyżej orzecznictwie, które rozszerza zakres kontroli Komisji w ramach postępowania w sprawie pomocy państwa poza przestrzeganie przepisów art. 107 TFUE, a w szczególności jego ust. 3, w celu zapewnienia spójności między przepisami dotyczącymi pomocy państwa i szczególnymi przepisami prawa Unii, wynika, że sąd Unii ogranicza przepisy inne niż te dotyczące pomocy państwa, których przestrzeganie powinno zostać sprawdzone, do tych przepisów, które mogą mieć negatywny wpływ na rynek wewnętrzny. Twierdzi on bowiem, że „Komisja może dokonać oceny z punktu widzenia tych mających znaczenie dla sprawy przepisów, które nie dotyczą, w ścisłym tego słowa znaczeniu, pomocy państwa jedynie w sytuacji, gdy pewne aspekty rozpatrywanej pomocy są tak ściśle związane z jej przedmiotem, że ewentualny brak zgodności z tymi przepisami na pewno będzie miał wpływ na zgodność tej pomocy ze wspólnym rynkiem” (ww. w pkt 132 wyrok BUPA i in./Komisja, EU:T:2008:29, pkt 314).

- 190 Ponadto gdyby badanie zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy, która tak jak w niniejszej sprawie służy zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, zostało częściowo oparte na przepisach prawa Unii dotyczących środowiska naturalnego i gdyby po przeprowadzeniu tego badania uznano, że pewne aspekty tej pomocy, w szczególności te, które dotyczą wsparcia na rzecz produkcji energii elektrycznej z węgla krajowego, naruszają owe przepisy, taka pomoc zostałaby uznana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym, mimo jej zgodności z przesłankami stosowania art. 106 ust. 2 TFUE. Prowadziłoby to do naruszenia zakresu uznania, jakim dysponują władze krajowe przy ustanawianiu UOIG, a także do związanego z tym rozszerzenia uprawnień Komisji w zakresie wykonywania kompetencji przyznanych jej przez art. 106 TFUE, 107 TFUE i 108 TFUE. Tymczasem uprawnienia, które Komisja wykonuje w tym względzie, oraz szczególna procedura badania zgodności pomocy nie mogą zastąpić postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w którym Komisja weryfikuje poszanowanie całości przepisów prawa Unii przez państwa członkowskie.
- 191 Można wreszcie dodać, że w wyroku z dnia 13 stycznia 2004 r., *Thermenhotel Stoiser Franz i in./Komisja* (T-158/99, Rec, EU:T:2004:2, pkt 156–161), Sąd odpowiedział w istocie w ten sposób na argument oparty na naruszeniu przez Komisję przepisów prawa Unii dotyczących ochrony środowiska, przewidzianych obecnie w art. 191 TFUE, ze względu na brak oceny – w świetle dyrektywy wydanej w dziedzinie ochrony środowiska – oddziaływania na środowisko odnośnego środka pomocy, który nie realizował w sposób konkretny celu związanego z ochroną środowiska. Sąd orzekł w tym względzie, że ewentualne naruszenie danej dyrektywy przez właściwe władze krajowe może, stosownie do okoliczności, być przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia, lecz nie może stanowić poważnej trudności mającej w związku z tym znaczenie dla oceny przez Komisję zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym (zob. także podobnie i analogicznie wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r., *Komisja/Irlandia i in.*, C-272/12 P, Zb.Orz., EU:C:2013:812, pkt 45–49).
- 192 Wynika stąd, że w niniejszej sprawie – wbrew twierdzeniom Komisji zawartym w jej pismach – na Komisji spoczywał obowiązek zbadania spornego środka w świetle przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów i swobody przedsiębiorczości, co zresztą uczyniła ona w zaskarżonej decyzji. Natomiast Komisja nie była zobowiązana do zbadania zgodności spornego środka z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska, które przeprowadziła w zaskarżonej decyzji.
- 193 Wynika stąd również, że zarzuty szczegółowe oparte na naruszeniu swobody przepływu towarów, swobody przedsiębiorczości i dyrektywy 2005/89, która uzupełnia dyrektywę regulującą funkcjonowanie rynku wewnętrznego energii elektrycznej, nie mogą zostać oddalone jako

bezskuteczne. Natomiast zarzut szczegółowy oparty na naruszeniu przepisów dotyczących ochrony środowiska, skierowany przeciwko rozważaniom uzupełniającym w zaskarżonej decyzji, należy oddalić jako bezskuteczny.

W przedmiocie zasadności zarzutu

– W przedmiocie naruszenia art. 28 TFUE i 34 TFUE, dotyczących swobodnego przepływu towarów

- 194 Skarżąca podnosi, że sporny środek narusza art. 28 TFUE i 34 TFUE w zakresie, w jakim wpływa na handel energią elektryczną w Unii i utrudnia przywóz surowców pochodzących z innych państw członkowskich w celu wytworzenia energii elektrycznej. Ponadto owe naruszenie przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów nie jest uzasadnione. Skarżąca odsyła w tym względzie do swych argumentów podważających uzasadniony i proporcjonalny charakter UOIG ustanowionej w niniejszej sprawie i kwestionuje znaczenie wyroku wskazanego przez Komisję w zaskarżonej decyzji na poparcie jej stanowiska, zgodnie z którym sporny środek jest uzasadniony względami bezpieczeństwa publicznego.
- 195 Komisja, opierając się na orzecznictwie, stwierdziła w zaskarżonej decyzji, iż sporny środek nie może z samego tylko względu, że sprzyja krajowej produkcji energii elektrycznej i węgla, zostać uznany za środek o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego (ust. 152). Komisja wyjaśniła, że nic nie wskazuje na to, iż spowodowane przez sporny środek ograniczające skutki na rynkach energii elektrycznej i innych paliw wykrócą poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu danej pomocy, czyli UOIG polegającej na wytwarzaniu energii elektrycznej z węgla krajowego, w granicach określonych w dyrektywie 2003/54 (ust. 153 zaskarżonej decyzji). Komisja dodała, opierając się na wyroku z dnia 10 lipca 1984 r., *Campus Oil i in.* (72/83, Rec, EU:C:1984:256), oraz na dyrektywie 2003/54, że potencjalne przeszkody w swobodnym przepływie węgla i energii elektrycznej spowodowane przez mechanizm priorytetowego wykorzystywania były uzasadnione ze względu na ochronę bezpieczeństwa publicznego przewidzianą w art. 36 TFUE (ust. 154 zaskarżonej decyzji).
- 196 W świetle orzecznictwa przytoczonego w zaskarżonej decyzji należy zaznaczyć, po pierwsze, że okoliczność, iż system pomocy przyznanej przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych może przez sam fakt, że sprzyja niektórym przedsiębiorstwom krajowym lub produkcji niektórych towarów krajowych, utrudniać, przynajmniej pośrednio, przywóz produktów podobnych lub konkurencyjnych z innych państw członkowskich, nie wystarczy sama w sobie do zrównania pomocy jako takiej ze środkiem o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego w rozumieniu art. 34 TFUE (ww. w pkt 182 wyrok *Iannelli & Volpi*, EU:C:1977:51, pkt 10).
- 197 Po drugie, Trybunał orzekł już, że cel w postaci bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej jest objęty pojęciem bezpieczeństwa publicznego, które stanowi jeden ze względów mogących uzasadnić ograniczenia w przywozie przewidziane w art. 36 TFUE (ww. w pkt 195 wyrok *Campus Oil i in.*, EU:C:1984:256, pkt 35). Ponadto okoliczność, że pomoc obejmuje często z założenia ochronę i, co za tym idzie, pewne zamknięcie rynku dla produkcji przedsiębiorstw, które z tej pomocy nie korzystają, nie może pociągać za sobą skutków ograniczających, które wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów pomocy dopuszczonych przez traktat (ww. w pkt 182 wyrok *Iannelli & Volpi*, EU:C:1977:51, pkt 15).
- 198 Argumenty przedstawione przez skarżącą nie pozwalają na podważenie możliwości zastosowania w niniejszym przypadku orzecznictwa opartego na jednym z tych wyroków.
- 199 Po pierwsze bowiem, skarżąca poprzestała na przedstawieniu ogólnego rozumowania dotyczącego ograniczających skutków spornego środka na rynkach energii elektrycznej i innych paliw, nie przedstawivszy szczegółowych dowodów wymaganych zgodnie z wyżej wymienionym orzecznictwem do tego, aby uznać, że pomoc państwa stanowi również środek o skutku równoważnym. Ponadto,

zakładając nawet, że twierdzenie o całkowitym przestoju elektrowni wykorzystujących przywożony węgiel ze względu na zastosowanie spornego środka może być uznane za taki szczegółowy dowód, z pkt 168 powyżej wynika, że nie zostało ono wystarczająco uzasadnione.

200 Po drugie, podnoszone przez skarżącą różnice pomiędzy niniejszym sporem i sprawą, w której wydano ww. w pkt 195 wyrok *Campus Oil i in.* (EU:C:1984:256), nie pozwalają w żadnym razie podważyć uzasadnienia spornego środka opartego na względach dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej na podstawie art. 36 TFUE. Przede wszystkim żaden z argumentów przedstawionych przez skarżącą nie zmierza bowiem do zakwestionowania faktu zrównania celu bezpieczeństwa dostaw z uzasadnieniem dotyczącym bezpieczeństwa publicznego, o którym mowa w tym przepisie. Następnie skarżąca powtarza zasadniczo argumenty i dowody, które zostały już oddalone, zwłaszcza w ramach odpowiedzi na argumenty dotyczące nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego charakteru spornego środka, a także nadużycia władzy, przedstawione w ramach zarzutu trzeciego (zob. pkt 173 i 177 powyżej). Wreszcie skarżąca pomija kwestię ograniczeń związanych z rzekomymi przeszkodami spowodowanymi przez sporny środek, wynikających w szczególności z faktu przestrzegania przepisów art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54 (zob. pkt 166 powyżej).

201 Z powyższego wynika, że zarzut szczegółowy dotyczący naruszenia art. 28 TFUE i 34 TFUE musi zostać oddalony.

– W przedmiocie naruszenia art. 49 TFUE, dotyczącego swobody przedsiębiorczości

202 Skarżąca podnosi, że sporny środek narusza art. 49 TFUE w zakresie, w jakim może on zniechęcać przedsiębiorstwa zarządzające elektrowniami wytwarzającymi energię elektryczną ze źródeł energii innych niż węgiel krajowy i mające siedzibę w innych państwach członkowskich do wejścia na rynek hiszpański.

203 W zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że sporny środek nie narusza przepisów dotyczących swobody przedsiębiorczości, z tych samych względów co te, które skłoniły ją do stwierdzenia braku naruszenia przepisów dotyczących swobodnego przepływu towarów (ust. 155).

204 Ponieważ skarżąca nie przedstawiła żadnego argumentu, który mógłby podważyć zasadność zastosowania oceny dotyczącej swobodnego przepływu towarów do badania naruszenia swobody przedsiębiorczości, a w szczególności nie przedstawiła żadnego argumentu kwestionującego uzasadnienie ewentualnego ograniczenia swobody przedsiębiorczości względami dotyczącymi zapewnienia bezpieczeństwa dostaw (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2009 r., *Komisja/Włochy*, C-326/07, Zb.Orz., EU:C:2009:193, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo), zarzut szczegółowy oparty na naruszeniu art. 49 TFUE winien również zostać oddalony.

– W przedmiocie naruszenia dyrektywy 2005/89

205 Skarżąca podnosi, że sporny środek narusza cele ustanowione przez dyrektywę 2005/89 w zakresie, w jakim nie spełnia on wymogu, aby środki opierały się na mechanizmach rynkowych i były niedyskryminacyjne (motyw 10), i nie jest zgodny z wymogami konkurencyjnego rynku wewnętrznego energii elektrycznej (art. 1 ust. 2). Skarżąca odsyła w tym względzie do swoich argumentów przedstawionych w ramach zarzutu trzeciego.

206 Należy zauważyć w tym względzie, że dyrektywa 2005/89 zmierza do uzupełnienia przepisów dyrektywy 2003/54 dotyczących możliwości nakładania przez państwa członkowskie na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązków w zakresie usług publicznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw (motyw 1 dyrektywy 2005/89), w szczególności poprzez harmonizację polityk bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej w Unii (motyw 3 dyrektywy 2005/89). Ponadto, jak słusznie podkreśla Komisja,

dyrektywa 2005/89 porzestaje zasadniczo na określeniu celów (art. 1), a także elementów, które należy wziąć pod uwagę przy opracowywaniu oraz wprowadzaniu w życie środków zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw (art. 3).

207 Na tej podstawie można wywodzić, że przewidziany w art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54 konkretny środek przyznający pierwszeństwo instalacjom wytwarzającym energię elektryczną wykorzystującym miejscowe źródła paliw ze względu na bezpieczeństwo dostaw nie może jako taki zostać uznany za sprzeczny z dyrektywą 2005/89. Tak więc, ponieważ na poparcie swego zarzutu szczegółowego skarżąca ogranicza się do odesłania do argumentów podniesionych przez nią na poparcie zarzutu trzeciego, kwestionującego w szczególności uzasadniony i proporcjonalny charakter spornego środka do zamierzonego celu w postaci zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej, i ponieważ zostało stwierdzone, iż argumenty te nie pozwalają wykazać naruszenia art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54 (zob. pkt 173 powyżej), zarzut szczegółowy dotyczący naruszenia dyrektywy 2005/89 należy oddalić jako bezzasadny, bez konieczności orzekania w przedmiocie jego dopuszczalności, którą Komisja zakwestionowała.

– W przedmiocie naruszenia art. 3 TUE, art. 11 TFUE i 191 TFUE oraz dyrektywy 2003/87

208 Tytułem uzupełnienia należy stwierdzić, że zarzut szczegółowy oparty na naruszeniu tych przepisów dotyczących ochrony środowiska, nawet przy założeniu, iż jest on skuteczny, powinien zostać w każdym razie częściowo odrzucony jako niedopuszczalny, a częściowo oddalony jako bezzasadny.

209 Jeśli chodzi przede wszystkim o dopuszczalność zarzutów dotyczących naruszenia przepisów z dziedziny ochrony środowiska, niektóre z nich mogą zostać odrzucone jako niedopuszczalne ze względu na to, że albo zostały podniesione przez skarżącą po raz pierwszy w replice z naruszeniem art. 48 § 2 regulaminu postępowania, albo zostały podniesione przez Greenpeace-España, występujący w charakterze interwenienta po stronie skarżącej, z naruszeniem art. 40 akapit czwarty statutu Trybunału i art. 116 § 3 regulaminu postępowania (zob. również orzecznictwo przytoczone w pkt 111 powyżej).

210 Skarżąca i Greenpeace-España podnoszą w istocie, że sporny środek prowadzi do zwiększenia emisji zanieczyszczeń z naruszeniem przepisów art. 3 TUE, art. 11 TFUE i 191 TFUE, dotyczących uwzględnienia celu ochrony środowiska przy wprowadzaniu w życie polityk Unii, jak również przepisów dyrektywy 2003/87.

211 Zgodnie z art. 3 ust. 3 TUE, „[Unia] [d]ziała na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska [...]”. Artykuł 11 TFUE stanowi, że „[p]rzy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii [...] muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”. Artykuł 191 TFUE stanowi:

„1. Polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągnięcia następujących celów:

- zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska,
- ochrony zdrowia ludzkiego,
- ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych,
- promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

– [...]”.

- 212 Należy również przypomnieć, że dyrektywa 2003/87 ustanawia, w celu wywiązania się ze zobowiązań przyjętych przez Unię i jej państwa członkowskie w ramach protokołu z Kioto (motywy 4 i 5 dyrektywy), system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób (art. 1 dyrektywy).
- 213 Skarżąca wskazuje ponadto w replice na naruszenie przepisów dyrektywy 2003/87 kończących częściową nieodpłatność uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, począwszy od roku 2013. Zasada sprzedaży uprawnień na aukcji, a tym samym odpłatności tych uprawnień, jest ustanowiona w art. 10 dyrektywy 2003/87, a art. 10a tej dyrektywy, cytowany wyraźnie przez skarżącą, wyklucza w ust. 1 i 3 możliwość bezpłatnego przydziału uprawnień producentom energii elektrycznej. Greenpeace-España podniósł również, jak zostało to wyjaśnione w trakcie rozprawy, naruszenie przepisów art. 10a ust. 1 akapit trzeci i art. 10c dyrektywy 2003/87.
- 214 Greenpeace-España podnosi ponadto naruszenie zasady „zanieczyszczający płaci”, o której mowa w art. 191 ust. 2 TFUE.
- 215 Z przytoczonych przepisów można zatem wywnioskować, że skarżąca nie może podnosić po raz pierwszy w replice zarzutu szczegółowego opartego na naruszeniu przepisów dyrektywy 2003/87 dotyczących braku możliwości nieodpłatnego przydziału uprawnień do emisji, począwszy od roku 2013. Ten zarzut szczegółowy opiera się na dowodach, które były znane skarżącej w chwili wniesienia skargi, i nie może być postrzegany jako rozwinięcie ogólnych argumentów dotyczących naruszenia celów ochrony środowiska w wyniku zwiększenia emisji zanieczyszczeń. Obejmuje on bowiem nowe argumenty dotyczące stanu faktycznego i prawnego, oparte na naruszeniu przepisu szczególnego dyrektywy 2003/87 wprowadzającego od roku 2013 odpłatność niektórych uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w grupie uprawnień przyznanych każdemu państwu członkowskiemu (zob. podobnie wyrok z dnia 21 października 2010 r., Umbach/Komisja, T-474/08, EU:T:2010:443, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 216 Ponieważ skarżąca nie może podnosić po raz pierwszy w replice zarzutu szczegółowego, o którym mowa w poprzednim punkcie, Greenpeace-España, działający w charakterze interwenienta, również nie może powoływać się na ów zarzut. Greenpeace-España nie może ponadto powołać się na naruszenie art. 191 ust. 2 TFUE, które nie zostało podniesione przez skarżącą w ramach jej zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia przepisów dotyczących ochrony środowiska.
- 217 Jeśli chodzi następnie o zasadność innych twierdzeń dotyczących naruszenia przepisów w dziedzinie ochrony środowiska, należy przypomnieć, że w zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, w odpowiedzi na twierdzenia niektórych stron trzecich, zgodnie z którymi sporny środek narusza prawo Unii w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, że fakt, iż środek ten prowadzi do zwiększenia emisji CO₂ przez elektrownie wykorzystujące węgiel krajowy oraz do podwyżki cen uprawnień do emisji, nie powoduje zwiększenia ogólnej emisji CO₂ w Hiszpanii, która to emisja zasadniczo mieści się nadal w granicach odpowiadających zobowiązaniom podjętym przez władze hiszpańskie, biorąc pod uwagę system handlu uprawnieniami do emisji wprowadzony przez dyrektywę 2003/87 (ust. 156 i 157 zaskarżonej decyzji).
- 218 Należy zauważyć, że dyrektywa 2003/87 przewiduje przyjęcie krajowych planów rozdziału uprawnień, w szczególności na lata 2008–2012, które wymagają zatwierdzenia przez Komisję. Plany te pozwalają każdemu państwu członkowskiemu określić rozdział uprawnień w obrębie łącznej liczby uprawnień, które zostały mu przydzielone. Owa łączna liczba jest ustalana z góry, a następnie uprawnienia do emisji mogą być przedmiotem wymiany handlowej, w granicach tej łącznej liczby, w ramach systemu „cap-and-trade”, o którym mowa w ust. 157 zaskarżonej decyzji. Tak więc zarzucany wzrost emisji gazów cieplarnianych z elektrowni korzystających z węgla krajowego z powodu zastosowania spornego

środka nie uniemożliwia sam w sobie przestrzegania przez Królestwo Hiszpanii ograniczeń emisji wynikających z wprowadzenia w życie dyrektywy 2003/87 (zob. podobnie ww. w pkt 87 postanowienie *Gas Natural Fenosa* SDG/Komisja, EU:T:2011:53, pkt 100) i, co za tym idzie, nie prowadzi do zwiększenia emisji zanieczyszczeń w Hiszpanii.

- 219 Ponadto skarżąca i Greenpeace-España nie przedstawiły żadnej informacji, którą Komisja mogła znać w momencie wydania zaskarżonej decyzji i która świadczyłaby o tym, że rzeczony wzrost uniemożliwiłby władzom hiszpańskim respektowanie górnej granicy ustalonej w planie rozdziału uprawnień, i to tym bardziej, że sporny środek prowadzi do tego, iż energia wytwarzana przez elektrownie wykorzystujące węgiel krajowy zastępuje w pierwszej kolejności energię pochodzącą z elektrowni korzystających z oleju opałowego i węgla przywożonego (ust. 41 i 161 zaskarżonej decyzji), czyli w praktyce powinien prowadzić do zastąpienia produkcji, która jest bezspornie źródłem zanieczyszczeń, inną produkcją będącą źródłem zanieczyszczeń. Biorąc pod uwagę owo zastąpienie węgla przywożonego przez węgiel krajowy, nie można ponadto uznać, jak twierdzi w istocie Greenpeace-España, że sporny środek sprzyja produkcji energii elektrycznej pochodzącej z węgla z naruszeniem przedmiotu i celu dyrektywy 2003/87.
- 220 Zarzut czwarty musi zatem zostać oddalony w całości.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia rozporządzenia nr 1407/2002

- 221 Skarżąca utrzymuje, że sporny środek narusza art. 4 lit. e) rozporządzenia nr 1407/2002, zakazujący zniekształcania konkurencji na rynku energii elektrycznej, a także art. 6 tego rozporządzenia, ustanawiający zasadę zmniejszania pomocy dla przemysłu węglowego.
- 222 Można zauważyć na wstępie, że rozporządzenie nr 1407/2002 potwierdziło zasadę utrzymania zdolności wydobycia węgla wspieranej dzięki pomocy państwa (motyw 7). Decyzja Rady 2010/787/UE z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie pomocy państwa ułatwiającej zamykanie niekonkurencyjnych kopalń węgla (Dz.U. L 336, s. 24), która zastąpiła rozporządzenie nr 1407/2002 w dniu jego wygaśnięcia, przedłużyła do 2018 r. możliwość przyznawania przez państwa członkowskie pomocy obejmującej między innymi koszty związane z węglem przeznaczonym do produkcji energii elektrycznej (art. 2 i 3 decyzji 2010/787).
- 223 Ponadto Komisja uznała w zaskarżonej decyzji, że rozporządzenie nr 1407/2002 stanowi szczególną podstawę zezwolenia na niektóre rodzaje pomocy i nie może ograniczać ani zawężać zakresu art. 106 ust. 2 TFUE. Następnie odrzuciła twierdzenie, zgodnie z którym sporny środek przyznawał kopalniom węgla dodatkową pomoc wykraczającą poza zakres pomocy dozwolony w rozporządzeniu nr 1407/2002 (zob. ust. 150 zaskarżonej decyzji).
- 224 Komisja oparła się w tym celu na przepisach spornego środka stanowiących, że ilości węgla, które muszą zostać zakupione przez elektrownie będące beneficjentami, nie przekroczą ilości określonych w „krajowym planie rezerwy strategicznej węgla w latach 2006–2012”, który Komisja zatwierdziła zgodnie z rozporządzeniem nr 1407/2002. Podniosła ona też, że pomoc przyznana na podstawie rozporządzenia nr 1407/2002 obejmowała wyłącznie różnicę między kosztami produkcji producentów węgla i przychodami uzyskiwanymi przez nich ze sprzedaży (ust. 64, 65 i 102 zaskarżonej decyzji). Wynika stąd, jak słusznie zauważyła Komisja w swoich pismach, że dochody generowane przez sporny środek na rzecz producentów węgla zmniejszają automatycznie kwotę pomocy bezpośredniej dozwolonej w rozporządzeniu nr 1407/2002.
- 225 W tych okolicznościach oraz w związku z nieprzedstawieniem przez skarżącą argumentu lub konkretnego dowodu podważającego treść i skutki spornego środka, takie jak opisane powyżej, należy oddalić niniejszy zarzut oparty na naruszeniu przepisów rozporządzenia nr 1407/2002 zakazujących zniekształcania konkurencji i przewidujących zmniejszenie pomocy dla przemysłu węglowego.

226 Z całości powyższych rozważań wynika, że skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

227 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy obciążyć ją, poza własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Komisję, zgodnie z jej żądaniem.

228 Zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy regulaminu postępowania państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty. Królestwo Hiszpanii pokrywa zatem własne koszty. Każdy z pozostałych interwenientów również pokrywa własne koszty zgodnie z art. 87 § 4 akapit trzeci regulaminu postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (druga izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Castelnou Energía, SL pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską.**
- 3) **Królestwo Hiszpanii, Greenpeace-España, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, E.ON Generación, SL, Comunidad Autónoma de Castilla y León i la Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) pokrywają własne koszty.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 3 grudnia 2014 r.

Podpisy

Spis treści

Okoliczności powstania sporu	2
Przebieg postępowania i żądania stron	4
Co do prawa.....	5
1. W przedmiocie dopuszczalności	5
2. Co do istoty	9
W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia praw proceduralnych skarżącej przewidzianych w art. 108 ust. 2 TFUE, a także ogólnych zasad poszanowania prawa do obrony i dobrej administracji	9
Wskazówki dotyczące wstępnego postępowania wyjaśniającego	11
– W przedmiocie pierwszej wskazówki, dotyczącej czasu trwania wstępnego postępowania wyjaśniającego	11
– W przedmiocie drugiej wskazówki, dotyczącej wymiany korespondencji między Komisją i władzami hiszpańskimi	12
– W przedmiocie trzeciej wskazówki, dotyczącej zmiany spornego środka	13
– W przedmiocie czwartej wskazówki, dotyczącej zastrzeżeń hiszpańskich władz i przedsiębiorców	14
Wskazówki dotyczące treści zaskarżonej decyzji	14
– W przedmiocie pierwszej wskazówki, dotyczącej niepełnej analizy spornego środka	15
– W przedmiocie drugiej wskazówki, dotyczącej niewystarczającego zbadania UOIG ustanowionej w niniejszej sprawie	17
– W przedmiocie trzeciej wskazówki, dotyczącej niezgodności spornego środka z różnymi postanowieniami traktatu i przepisami prawa pochodnego	17
– W przedmiocie czwartej wskazówki, dotyczącej niewystarczającego i niepełnego badania spornego środka w świetle przepisów z dziedziny ochrony środowiska	18
W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE, art. 107 TFUE i obowiązku uzasadnienia	19
W przedmiocie braku zbadania wszystkich elementów składowych spornego środka	19
W przedmiocie braku uznania obowiązku zakupu węgla krajowego za pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym	20
W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia art. 106 ust. 2 TFUE, ram UOIG, art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/54, oczywistych błędów w ocenie i nadużycia władzy	20
W przedmiocie uzasadnienia ustanowienia UOIG	21

W przedmiocie proporcjonalnego charakteru spornego środka w świetle celu realizowanego przez UOIG	25
W przedmiocie istnienia nadużycia władzy	29
W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia postanowień traktatu i przepisów prawa pochodnego innych niż przepisy dotyczące pomocy państwa	30
W przedmiocie skuteczności zarzutu	30
W przedmiocie zasadności zarzutu	33
– W przedmiocie naruszenia art. 28 TFUE i 34 TFUE, dotyczących swobodnego przepływu towarów	33
– W przedmiocie naruszenia art. 49 TFUE, dotyczącego swobody przedsiębiorczości	34
– W przedmiocie naruszenia dyrektywy 2005/89	34
– W przedmiocie naruszenia art. 3 TUE, art. 11 TFUE i 191 TFUE oraz dyrektywy 2003/87 .	35
W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia rozporządzenia nr 1407/2002	37
W przedmiocie kosztów	38