Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI
przedstawiona w dniu 13 lipca 2023 r.[1]

Sprawy połączone C-693/21 P i C-698/21 P

EDP España, SA
przeciwko
Naturgy Energy Group, SA, dawniej Gas Natural SDG, SA,
Komisji Europejskiej (C-693/21 P)
oraz
Naturgy Energy Group, SA, dawniej Gas Natural SDG, SA
przeciwko

Komisji Europejskiej (C-698/21 P)

Odwołanie – Pomoc państwa – Zachęta ekologiczna przyjęta przez Hiszpanię na rzecz elektrowni węglowych – Decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego – Obowiązek uzasadnienia – Skarga o stwierdzenie nieważności

1. W ramach dwóch połączonych odwołań EDP España (sprawa C-693/21 P) i Naturgy Energy Group (sprawa C-698/21 P) (zwane dalej „wnoszącymi odwołanie") wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 8 września 2021 r., Naturgy Energy Group/Komisja[2] (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd oddalił żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2017) 7733 final z dnia 27 listopada 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.47912 (2017/NN) – Środek zachęty ekologicznej przyjęty przez Hiszpanię na rzecz elektrowni węglowych (zwanej dalej „sporną decyzją").

I. Ramy prawne

2. Artykuł 4 ust. 4 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[3] stanowi:

„W przypadku gdy po przeprowadzeniu badania wstępnego Komisja stwierdza, że zaistniały wątpliwości co do zgodności środka będącego przedmiotem zgłoszenia z rynkiem wewnętrznym, Komisja podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE (»decyzja o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia«)".

[1] Język oryginału: włoski.

[2] Zobacz wyrok z dnia 8 września 2021 r., Naturgy Energy Group/Komisja (T-328/18, niepublikowany, EU:T:2021:548).

[3] Dz.U. 2015, L 248, s. 9.

3. Artykuł 6 ust. 1 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„Decyzja o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia zawiera podsumowanie odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych, wstępną ocenę Komisji dotyczącą charakteru pomocowego proponowanego środka oraz określa wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym. W decyzji wzywa się zainteresowane państwo członkowskie i inne zainteresowane strony do przedstawienia uwag w wyznaczonym terminie, który zwykle nie przekracza jednego miesiąca. W należycie uzasadnionych przypadkach Komisja może przedłużyć wyznaczony termin".

4. Artykuł 9 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla art. 10 formalna procedura dochodzenia zostaje zakończona w formie decyzji zgodnie z ust. 2–5 niniejszego artykułu.

2. W przypadku gdy Komisja stwierdza, gdzie jest to właściwe, po dokonaniu przez zainteresowane państwo członkowskie zmiany, że środek będący przedmiotem zgłoszenia nie stanowi pomocy, ustalenie to zostaje stwierdzone w formie decyzji".

II. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

5. W okresie 1998–2007 wszystkie hiszpańskie elektrownie mogły otrzymać wynagrodzenie zwane „gwarancją mocy", niezależnie od zastosowanej technologii, w celu zachęcenia do tworzenia i utrzymania mocy wytwórczych w systemie elektroenergetycznym oraz zagwarantowania niezawodnych dostaw. Natomiast instalacje wytwarzające energię odnawialną nie otrzymały tej zachęty i zapewniono im odpowiednią formę premii.

6. W 2007 r. hiszpański ustawodawca upoważnił ministra przemysłu, turystyki i handlu do zastąpienia gwarancji mocy nową opłatą, zwaną „opłatą mocową".

7. Decyzja ta została sformalizowana dekretem królewskim 871/2007 [4], w którym dostosowano taryfy za energię elektryczną obowiązujące od dnia 1 lipca 2007 r. Dekret ten, przyjęty w dniu 29 czerwca 2007 r. [5], przewidywał, że opłata mocowa wejdzie w życie z dniem 1 października 2007 r.

8. Regulacja taryf za energię elektryczną została przedstawiona w Orden ITC/2794/2007 [6], które zostało przyjęte w dniu 27 września 2007 r. i weszło w życie w dniu 1 października 2007 r. [7] (zwanym dalej „ITC/2794/2007").

9. Zarządzenie to określa różne środki, których należy przestrzegać w celu wynagrodzenia za moc, w tym zachętę do zapewnienia dostępności instalacji oraz zachętę mającą na celu wspieranie inwestycji w produkcję.

[4] Real Decreto 871/2007 por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007 (dekret królewski 871/2007 dostosowujący taryfy za energię elektryczną od dnia 1 lipca 2007 r.).

[5] BOE nr 156 z dnia 30 czerwca 2007 r., s. 28324.

[6] Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007 (zarządzenie ITC/2794/2007 zmieniające opłaty za energię elektryczną od dnia 1 października 2007 r.).

[7] BOE nr 234 z dnia 29 września 2007 r., s. 39690.

10. Zachęta do zapewnienia dostępności jest przeznaczona dla instalacji produkcyjnych objętych zwykłymi zasadami systemu półwyspowego, o minimalnej mocy zainstalowanej wynoszącej 50 megawatów (MW). Dotyczy to instalacji oddanych do użytku po dniu 1 stycznia 1998 r. oraz tych, w których okres eksploatacji nie wynosi jeszcze dziesięciu lat. Celem tej zachęty jest zachęcanie do budowy i oddawania do użytku nowych instalacji poprzez zapewnienie płatności, które przyczyniają się do rekompensaty kosztów inwestycji. Kwotę wynagrodzenia ustalono na 20 000 EUR za MW rocznie.

11. W załączniku III do ITC/2794/2007 określono zachęty inwestycyjne: w pkt 10 wskazano, że minister przemysłu, turystyki i handlu jest uprawniony do zatwierdzania takich środków w odniesieniu do inwestycji w instalacje produkcyjne, które są objęte zwykłymi zasadami systemu półwyspowego i posiadają zainstalowaną moc wynoszącą co najmniej 50 MW. Takie zachęty mogą być przyznawane na znaczące inwestycje niezbędne do rozbudowy lub istotnych modyfikacji istniejących instalacji lub na dotyczące nowych instalacji inwestycje w priorytetowe technologie zgodnie z celami polityki energetycznej i bezpieczeństwa dostaw.

12. Środek zawarty w tym akcie został zastosowany w celu ułatwienia elektrowniom węglowym dokonywania inwestycji „w ochronę środowiska” w instalacjach odsiarczania. Warunki tej korzyści zostały określone w Orden ITC/3860/2007 [8] (zwanym dalej „spornym środkiem”) z dnia 28 grudnia 2007 r. [9], w którym zmieniono taryfy za energię elektryczną od dnia 1 stycznia 2008 r.

13. Ze wspomnianej zachęty mogą skorzystać jedynie elektrownie węglowe, które są objęte krajowym planem redukcji emisji z istniejących dużych obiektów energetycznego spalania (zwanym dalej „KPRE-DOES”), zatwierdzonym przez hiszpańską radę ministrów w dniu 7 grudnia 2007 r., i które są również objęte tak zwaną „bańką” emisji ustanowioną w KPRE-DOES, określającą dozwolone ilości emisji dla przedsiębiorstwa.

14. Ponadto inwestycje musiały zostać zrealizowane przed datą wejścia w życie ITC/2794/2007, to znaczy przed dniem 1 października 2007 r., lub wniosek o zatwierdzenie musiał zostać złożony co najmniej trzy miesiące przed tą datą.

15. W 2011 r. korzyść wynikająca ze spornego środka została rozszerzona na elektrownie węglowe, które przed dniem 1 stycznia 2008 r. dokonały nie tylko inwestycji w instalacjach odsiarczania, lecz także innych inwestycji „w ochronę środowiska” mających na celu zmniejszenie emisji tlenku siarki.

16. W dniu 29 kwietnia 2015 r. Komisja Europejska wszczęła dochodzenie w tym sektorze w jedenastu państwach członkowskich, w tym w Hiszpanii. W następstwie tego dochodzenia Komisja w dniu 4 kwietnia 2017 r. poinformowała władze hiszpańskie, że wszczęła dochodzenie w przedmiocie rozpatrywanego środka, a w dniu 27 listopada 2017 r. podjęła decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE.

17. W decyzji tej Komisja stwierdza, że doszła do wstępnego wniosku, iż sporny środek stanowi pomoc państwa, i wyraża wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym. W szczególności Komisja uważa, że sporny środek stanowi pomoc na inwestycje mające na celu

[8] Orden ITC/3860/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008 (zarządzenie ITC/3860/2007 zmieniające opłaty za energię elektryczną od dnia 1 stycznia 2008 r.).

[9] BOE nr 312 z dnia 29 grudnia 2007 r., s. 53781.

dostosowanie elektrowni węglowych do dyrektywy 2001/80/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2001 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza z dużych obiektów energetycznego spalania (Dz.U. 2001, L 309, s. 1).

III. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

18. W dniu 28 maja 2018 r. Naturgy Energy Group, wcześniej znana jako Gas Natural SDG, hiszpańska spółka działająca w sektorze energetycznym i prowadząca działalność w zakresie wytwarzania energii elektrycznej z węgla, złożyła skargę do sekretariatu Sądu. Skarga miała na celu stwierdzenie nieważności decyzji, która została zaskarżona przez tę spółkę.

19. W postępowaniu tym EDP España i Viesgo Producción przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania skarżącej w pierwszej instancji.

20. W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił żądania stwierdzenia nieważności, uznając, że zarzut pierwszy, dotyczący obowiązku uzasadnienia selektywnego charakteru rozpatrywanego środka, jest bezzasadny.

21. W pkt 60 zaskarżonego wyroku Sąd zwrócił uwagę na fakt, że zgodnie z rozporządzeniem 2015/1589 formalne postępowanie wyjaśniające może zostać wszczęte poprzez podsumowanie istotnych kwestii faktycznych i prawnych związanych ze środkiem państwowym wraz ze wstępną oceną danego środka w celu ustalenia, czy można uznać go za pomoc, oraz poprzez uzasadnienie wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym.

22. W pkt 61 zaskarżonego wyroku Sąd dodał, że Komisja jest zobowiązana do wszczęcia takiego postępowania, jeżeli wstępne badanie nie pozwala jej na przezwyciężenie wszystkich trudności związanych z kwestią, czy rozpatrywany środek stanowi pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

23. W pkt 62 zaskarżonego wyroku Sąd przypomniał, że celem decyzji o wszczęciu postępowania było umożliwienie zainteresowanym stronom aktywnego udziału w formalnym postępowaniu wyjaśniającym. Sąd wyjaśnił również, że decyzja zawierała wstępne oceny oraz że Komisja nie była zobowiązana do wyjaśnienia wszystkich ewentualnych kwestii nierozstrzygniętych na tym etapie początkowym.

24. W pkt 63 zaskarżonego orzeczenia Sąd stwierdził, że należy pamiętać, iż uznanie środka państwowego za pomoc państwa w takiej decyzji ma jedynie charakter tymczasowy. Potwierdza to art. 9 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589, który stanowi, że po zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja może stwierdzić, iż dany środek w rzeczywistości nie stanowi pomocy. W związku z tym kwalifikacja środka państwowego jako pomocy państwa może ulec zmianie i niekoniecznie ma charakter trwały.

25. Sąd oddalił argumenty skarżącej w pierwszej instancji dotyczące dwóch wcześniejszych spraw [10] w pkt 64 i 65 zaskarżonego wyroku. Sąd uznał te argumenty za pozbawione znaczenia dla sprawy, ponieważ pierwsza sprawa dotyczyła decyzji o zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego, a druga sprawa nie dotyczyła kontroli przestrzegania obowiązku uzasadnienia.

[10] Wyroki: z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisja (C-70/16 P, EU:C:2017:1002); z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

26. W pkt 73 zaskarżonego wyroku Sąd doszedł do wniosku, że na podstawie charakteru, sformułowania, treści, kontekstu i właściwych przepisów prawnych dotyczących spornej decyzji wnosząca odwołanie była w stanie zrozumieć powody leżące u podstaw wstępnej opinii Komisji, zgodnie z którą środek wydawał się selektywny.

27. Punkt 74 zaskarżonego wyroku odnosi się do argumentu skarżącej w pierwszej instancji dotyczącego domniemanego braku zbadania przez Komisję, czy sporny środek sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub towarom w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami lub towarami, które znajdowały się w podobnej sytuacji w odniesieniu do celu środka. Sąd odrzucił jednak ten argument i wyjaśnił, że takie porównanie może być przedwczesne na wstępnym etapie formalnego postępowania wyjaśniającego, podkreślając, że rozumowanie dotyczące porównywalności może antycypować wnioski dochodzenia.

28. W pkt 75 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że argument dotyczący selektywnego charakteru środka nie przeszkodził skarżącej w pierwszej instancji w przedstawieniu wyczerpujących uwag dotyczących porównywalności sytuacji wymienionych w ich drugim uzasadnieniu.

29. W pkt 76 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że nie został pozbawiony możliwości przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem spornej decyzji.

30. W konsekwencji w pkt 81 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił zarzut pierwszy jako bezzasadny.

31. W następnej kolejności Sąd oddalił jako bezzasadny zarzut drugi dotyczący naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE w odniesieniu do selektywności rozpatrywanego środka.

32. Na wstępie należy zauważyć, że w pkt 98 i 99 zaskarżonego wyroku wyjaśniono, iż w przypadku wniesienia skargi na decyzję o wszczęciu przez Komisję formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie zakwalifikowania środka jako pomocy państwa kontrola przeprowadzana przez sąd Unii ogranicza się do zbadania, czy Komisja nie popełniła oczywistych błędów w ocenie, uznając, że nie jest w stanie pokonać wszystkich przeszkód podczas wstępnej analizy środka.

33. W zaskarżonym wyroku, w szczególności w pkt 102–116, Sąd zbadał szczegółowo i ostatecznie oddalił zarzut skarżącej w pierwszej instancji, zgodnie z którym sporny środek miał jedynie na celu zrównanie znaczących inwestycji zrealizowanych po 1998 r., bez uwzględnienia konkretnej zastosowanej technologii lub rodzaju rozpatrywanych instalacji.

34. Sąd przeanalizował również i odrzucił w pkt 117–125 zaskarżonego wyroku twierdzenie skarżącej w pierwszej instancji, zgodnie z którym elektrownie węglowe nie są podobne do elektrowni wykorzystujących inną technologię.

35. W pkt 126 zaskarżonego wyroku stwierdzono zatem, że skarżąca w pierwszej instancji nie mogła przedstawić dowodu na to, iż Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie w odniesieniu do analizy porównywalności.

36. W pkt 128–130 zaskarżonego wyroku Sąd odrzucił argumenty Naturgy Energy Group i EDP España oparte na wyroku Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisja [11], ponieważ wyrok ten dotyczył decyzji Komisji wydanych po zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego.

37. W pkt 131–133 zaskarżonego wyroku Sąd odrzucił również argumenty skarżącej w pierwszej instancji dotyczące niezbędnego charakteru spornego środka dla bezpieczeństwa dostaw, uznając, że argumenty te dotyczyły oceny zgodności pomocy ze wspólnym rynkiem, a nie jej kwalifikacji, oraz że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 107 ust. 1 TFUE nie wprowadza rozróżnienia między przyczynami lub celami interwencji państwa, lecz definiuje je pod względem skutków.

38. W pkt 134 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił zatem drugi zarzut skargi jako bezzasadny, a w konsekwencji oddalił skargę w całości.

39. Wreszcie Sąd obciążył skarżącą w pierwszej instancji, oprócz jej własnych kosztów, kosztami poniesionymi przez Komisję oraz obciążył spółki Viesgo Producción i EDP España ich własnymi kosztami.

IV. Żądania stron

40. W odwołaniu spółki Naturgy Energy Group (skarżąca w pierwszej instancji) i EDP España wnoszą do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, stwierdzenie nieważności spornej decyzji i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

41. W swoim piśmie Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie kosztami postępowania wnoszących odwołanie.

42. Generaciones Eléctricas Andalucía, pierwotnie Viesgo Producción, interwenient w pierwszej instancji, wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku.

43. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 31 maja 2022 r. spółka Endesa Generación została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania wnoszących odwołanie i wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

V. Analiza odwołania

A. Uwagi wstępne

44. Choć zarzuty odwołania są odrębne, istnieją między nimi oczywiste związki: zarzut pierwszy dotyczy błędnej wykładni i błędnego zastosowania przez Sąd obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do pojęcia selektywności, a zarzut drugi – błędnej wykładni i błędnego zastosowania przez Sąd art. 107 ust. 1 TFUE w odniesieniu do pojęcia selektywności.

45. Artykuły 107 i 108 TFUE ustanawiają zasady dotyczące pomocy państwa na poziomie prawa pierwotnego, przy czym pierwsze z tych postanowień określa ogólne kryteria, na podstawie których pomoc może lub nie może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, a drugie –

[11] Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisja (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

procedurę, której Komisja musi przestrzegać przy ocenie, czy pomoc jest zgodna z rynkiem wewnętrznym. Rozporządzenie 2015/1589 zawiera szczegółowe zasady stosowania art. 108 TFUE, a w szczególności w art. 4–9 opisuje ono procedurę oceny pomocy: badanie wstępne (art. 4), decyzję o wszczęciu formalnej procedury dochodzenia (art. 6) i decyzję o zakończeniu formalnej procedury dochodzenia (art. 9).

46. Zasadniczo wnoszący odwołanie i interwenienci krytykują zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim uznano w nim, że decyzja Komisji jest wolna od wad, podczas gdy jest ona wadliwa pod względem uzasadnienia. W szczególności decyzja o wszczęciu formalnego postępowania nie zawierała odpowiedniego uzasadnienia w odniesieniu do selektywności przyjętego środka, ponieważ nie przeprowadzono analizy porównywalności sytuacji beneficjentów środka zachęty i innych przedsiębiorstw. Posiłkowo, w ramach drugiego zarzutu odwołania, zarzuca się, że w zaskarżonym wyroku uznano, iż kwalifikacja spornego środka jako pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym była prawidłowa (ponieważ nie była obarczona oczywistym błędem w ocenie).

47. Kwestię prawną rozpatrywaną w niniejszej sprawie można zwięźle określić jako dotyczącą mniej lub bardziej szerokiej treści obowiązku uzasadnienia przez Komisję decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego oraz, pomocniczo i w konsekwencji, tego, czy zakwalifikowanie spornego środka jako pomocy niezgodnej z rynkiem wewnętrznym było prawidłowe. Następujące kwestie zostaną przeanalizowane w celu dokonania oceny, czy zaskarżony wyrok jest obarczony naruszeniami prawa, które zostały podniesione przez wnoszące odwołanie i interwenientów: a) zastosowanie ogólnych zasad dotyczących uzasadnienia do decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego; b) różnice w funkcji i treści między decyzją o wszczęciu postępowania i decyzją o zakończeniu postępowania, w szczególności w odniesieniu do charakteryzujących decyzję o wszczęciu postępowania wymogów tymczasowości i podsumowania; c) konieczność przeprowadzenia w decyzji o wszczęciu postępowania analizy porównywalności sytuacji beneficjentów środka zachęty i innych przedsiębiorstw; d) rozkład ciężaru dowodu między Komisją i stronami kwestionującymi decyzję Komisji.

48. W istocie konieczne będzie dokonanie oceny, czy Sąd, dokonując kontroli merytorycznej decyzji Komisji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, prawidłowo zastosował ogólne zasady dotyczące uzasadnienia decyzji instytucji Unii, w szczególności niektóre zasady wypracowane w dziedzinie pomocy państwa; czy, czyniąc to, Sąd prawidłowo zastosował te zasady do decyzji takiej jak sporna decyzja, w której Komisja, oceniając (choć tymczasowo) środek jako selektywny, nie przeprowadziła analizy porównywalności sytuacji beneficjentów środka zachęty i innych przedsiębiorstw; oraz czy umożliwiło to w rzeczywistości zainteresowanym stronom wykonanie ich prawa do obrony zgodnie z zasadami rozkładu ciężaru dowodu mającymi zastosowanie w niniejszej sprawie.

B. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

1. Argumenty stron

49. W ramach zarzutu pierwszego wnoszące odwołanie podnoszą błędne dokonanie przez Sąd wykładni zastosowania obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do kryterium selektywności.

50. Interwenienci utrzymują, że zarzut pierwszy jest zasadny, przedstawiając argumenty podobne do argumentów wnoszących odwołanie.

51. Wnoszące odwołanie utrzymują, że motyw 28 spornej decyzji nie stanowi wystarczającego uzasadnienia, aby uznać, że sporny środek ma selektywny charakter, tym bardziej że decyzja o wszczęciu postępowania może mieć istotne skutki prawne, takie jak zawieszenie lub odzyskanie kwot wypłaconych z tego tytułu.

52. Generaciones Eléctricas Andalucía dodaje, że decyzja ta nie tylko skutkuje zawieszeniem domniemanych wypłat pomocy, lecz także uprawnia sądy krajowe do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu pociągnięcia do odpowiedzialności osób, które naruszają obowiązek zawieszenia wykonania środka (wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755).

53. Zarówno wnoszące odwołanie, jak i interwenienci uważają również, że nawet jeśli sporna decyzja jest tylko decyzją o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, powinna ona zawierać analizę porównywalności zainteresowanych spółek i wyjaśniać zgodnie z art. 296 TFUE, z jakiego powodu mające zastosowanie przepisy wprowadzają rozróżnienie między odmiennymi technologiami i w jaki sposób elektrownie węglowe znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej z elektrowniami wykorzystującymi inne technologie.

54. Wnoszące odwołanie podnoszą, że Sąd naruszył prawo w pkt 64 i 65 zaskarżonego wyroku, ponieważ odrzucił argumenty oparte na wyrokach z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971) i z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisja (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

55. Ponadto, zdaniem wnoszących odwołanie, w pkt 66 zaskarżonego wyroku Sąd błędnie zinterpretował i zastosował zasady określone w wyrokach z dnia 10 marca 2016 r., HeidelbergCement/Komisja (C-247/14 P, EU:C:2016:149) i z dnia 21 lipca 2011 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

56. Konieczne jest zatem przeprowadzenie dogłębnej i odpowiednio udokumentowanej oceny selektywności środka w oparciu o utrwalone wcześniejsze wyroki. Ocena ta powinna być wystarczająco szczegółowa, aby umożliwić przeprowadzenie pełnego badania przez sąd, w szczególności w odniesieniu do oceny, czy sytuacja osób będących beneficjentami środka jest porównywalna z sytuacją osób, które nie są jego beneficjentami. Takie oceny muszą być bowiem „wystarczająco uzasadnione", aby zapewnić pełną kontrolę sądową (wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group SA i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981).

57. Zdaniem wnoszących odwołanie Sąd naruszył prawo w pkt 74 zaskarżonego wyroku, stwierdzając, że wprowadzenie wstępnej analizy porównywalności w toku formalnego postępowania wyjaśniającego utrudniłoby dokonanie rozróżnienia między decyzją wstępną a decyzją końcową po zakończeniu postępowania.

58. Generaciones Eléctricas Andalucía utrzymuje ponadto, że Sąd błędnie zinterpretował charakter uprawnienia Komisji do podjęcia decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, i twierdzi, że nie jest to uprawnienie dyskrecjonalne, lecz ograniczone.

59. Spółka ta dodaje, że „zwykłe wskazanie" jest niewłaściwe w kontekście art. 6 rozporządzenia 2015/1589, który zobowiązuje Komisję do przedstawienia obiektywnej analizy potencjalnej pomocy państwa. Na Komisji spoczywa ciężar udowodnienia, że dany środek można uznać za pomoc państwa, przed wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego.

60. W związku z tym Komisja powinna była powołać się na trudności, które sprawiają, że konieczne jest dokonanie bardziej dogłębnej analizy.

61. Zdaniem EDP España w pkt 73 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że rozumowanie Komisji dotyczące selektywnego charakteru rozpatrywanego środka ma charakter „pobieżny". Jednakże w pkt 66 Sąd starał się zaradzić temu „pobieżnemu" charakterowi, uznając, że rozpatrywany środek został przyjęty „w kontekście dobrze znanym skarżącej, biorąc pod uwagę charakter jej działalności", a ponadto, „jak wynika ze skargi", skarżąca w pierwszej instancji znała wszystkie mające zastosowanie przepisy.

62. Wreszcie w pkt 68–73 zaskarżonego wyroku Sąd błędnie próbował zaradzić temu brakowi uzasadnienia, odtwarzając uzasadnienie na podstawie różnych punktów spornej decyzji.

63. W konsekwencji Sąd błędnie uznał, że Komisja nie naruszyła spoczywającego na niej obowiązku uzasadnienia.

64. Komisja uważa, że zarzut pierwszy powinien zostać oddalony jako bezzasadny. Zauważa ona bowiem, że Sąd dokonał prawidłowej analizy obowiązku uzasadnienia w zaskarżonym wyroku.

65. Komisja utrzymuje, że Sąd nie naruszył prawa w pkt 63 i 64 zaskarżonego wyroku, gdy uznał argumenty wnoszących odwołanie i interwenientów za pozbawione znaczenia dla sprawy. Orzeczenie Sądu zostało podparte wyrokiem z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), w którym Trybunał nie odniósł się do obowiązku uzasadnienia, lecz skupił się na istocie sprawy. W wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisja (C-70/16 P, EU:C:2017:1002) Trybunał stwierdził, że obowiązek uzasadnienia został naruszony ze względu na selektywność środka zastosowanego do tylko jednego sektora działalności. Jednakże w niniejszej sprawie sporna decyzja zawierała tymczasową analizę, a Komisja nie uznała, że środek ten sprzyjał jakiemuś sektorowi.

66. Komisja odpowiada na twierdzenie wnoszących odwołanie dotyczące braku analizy porównywalności, powołując się na art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589, który stanowi, że decyzja powinna zawierać podsumowanie odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych oraz wstępną ocenę. Jeżeli zatem decyzja spełnia kryteria określone w pkt 73 i 76 zaskarżonego wyroku, sam fakt zwięzłości analizy nie jest wystarczający, aby stanowić naruszenie obowiązku uzasadnienia.

67. Komisja uważa, że Sąd prawidłowo ustalił, iż wnoszące odwołanie rozumieją powody, dla których sporny środek został uznany za selektywny, jak wskazano w pkt 75 zaskarżonego wyroku.

68. Komisja utrzymuje, że skutki prawne związane z wszczęciem wspomnianego formalnego postępowania wyjaśniającego są w niniejszej sprawie hipotetyczne i nie stoją na przeszkodzie wstępnemu i zwięzłemu uzasadnieniu w rozumieniu art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 2015/1589.

69. Sporna decyzja została przeanalizowana przez Sąd, który na poparcie swojej analizy powołał się na inne elementy uzasadnienia spornej decyzji. Trybunał również uznał, że w przypadku decyzji Komisji nie jest wymagana szczególna struktura oraz że przy ocenie przestrzegania obowiązku uzasadnienia należy zbadać treść decyzji jako całości (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Komisja/Hiszpania i in., C-128/16 P, EU:C:2018:591, pkt 93).

2. Ocena

70. W ramach pierwszego zarzutu odwołania wnoszące odwołanie podnoszą naruszenie przez Sąd prawa przy kontroli uzasadnienia spornej decyzji w odniesieniu do selektywnego charakteru spornego środka.

71. W odniesieniu do kwestii będącej przedmiotem pierwszego zarzutu odwołania Sąd w zaskarżonym wyroku stwierdził w istocie, że decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego może ograniczać się do podsumowania odpowiednich kwestii faktycznych i prawnych oraz zawierać wstępne oceny, które będą przedmiotem dogłębnej analizy w samym postępowaniu.

72. Twierdzenia te są prawidłowe i zgadzam się z nimi. Jednakże Sąd, wychodząc prawdopodobnie z założenia o radykalnej różnicy w funkcji i treści (także pod względem uzasadnienia) między decyzją o wszczęciu postępowania i decyzją o zakończeniu postępowania, wyciąga z tych przesłanek pewne wnioski, które moim zdaniem są błędne i sprzeczne z logiką prawniczą.

73. Sąd stwierdza bowiem, że niektóre z wcześniejszych orzeczeń Trybunału nie mają zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczą decyzji o zakończeniu postępowania [12] lub sytuacji, w których konkretny aspekt obowiązku uzasadnienia nie został zbadany [13]; że pomimo swojej zwięzłości uzasadnienie decyzji Komisji było odpowiednie, ponieważ strony były w stanie zrozumieć powody leżące u podstaw tej decyzji, o czym świadczyły późniejsze wystąpienia, oraz ponieważ decyzja ta została przyjęta w kontekście dobrze znanym samym stronom; że analiza porównywalności różnych przedsiębiorstw w celu ustalenia selektywności środka w decyzji o wszczęciu postępowania była przedwczesna, gdyż mogła stanowić antycypację wniosków, które zostaną wyciągnięte po zakończeniu samego postępowania.

74. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny tok rozumowania instytucji, która wydała akt, tak aby umożliwić zainteresowanym zaznajomienie się z podstawą rozstrzygnięcia, a Trybunałowi dokonanie jego kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności danego przypadku, w szczególności treści aktu, charakteru podniesionych argumentów, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać jego kontekst, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (wyrok z dnia 10 marca 2016 r., HeidelbergCement/Komisja, C-247/14 P, EU:C:2016:149, pkt 16).

75. Stosując tę zasadę do środków Komisji w dziedzinie pomocy państwa, należy zauważyć, że decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego nie jest środkiem, w przypadku którego obowiązek uzasadnienia jest szczególnie niewielki lub powierzchowny.

76. Uważna lektura art. 4, 6 i 7 rozporządzenia 2015/1589 pozwala bowiem zrozumieć, w jaki sposób decyzja o wszczęciu postępowania zakłada wstępne badanie czasowo i logicznie: oznacza to, że Komisja przeprowadza wraz z zainteresowanym państwem dochodzenie, w którym

[12] Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisja (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

[13] Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

analizowane są już elementy pozwalające na uznanie danego środka za pomoc i stwierdzenie, choć wstępnie, że istnieją wątpliwości co do zgodności badanego środka z rynkiem wewnętrznym. W przeciwnym razie Komisja kończy postępowanie decyzją o niewnoszeniu zastrzeżeń.

77. Decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego nie jest zatem pierwszym aktem, w następstwie którego zostaną przeanalizowane wszystkie elementy pozwalające na zakwalifikowanie lub niezakwalifikowanie danego środka jako niedozwolonej pomocy, lecz jest kolejnym momentem, w którym Komisja, po przeprowadzeniu już wstępnego badania, „stwierdza", choć wstępnie, że istnieją wątpliwości co do zgodności tego środka z rynkiem wewnętrznym. Postępowanie następujące po wydaniu decyzji o wszczęciu postępowania umożliwi wszystkim zainteresowanym stronom skorzystanie z przysługującego im prawa do obrony poprzez przedstawienie argumentów w celu zakwestionowania twierdzeń prawnych wyrażonych przez Komisję w uznaniu (choć w sposób tymczasowy) danego środka za niezgodny z rynkiem wewnętrznym.

78. Wynika z tego, że Komisja, właśnie w świetle wszystkich okoliczności sprawy, musi przedstawić już w decyzji o wszczęciu postępowania wszystkie argumenty i twierdzenia prawne, na podstawie których twierdzi, że środek jest niezgodny z rynkiem wewnętrznym, oraz nie może odłożyć swojej analizy na później.

79. Tymczasowy charakter oceny nie może być mylony z jej powierzchownością ani nie może prowadzić do pominięcia analiz, testów i porównań, które są możliwe do wykonania już w chwili wszczęcia postępowania.

80. Jedynie w przypadku, gdy w szczególnie złożonych technicznie przypadkach niemożliwe jest przeprowadzenie określonej analizy wymagającej ustalenia okoliczności faktycznych, które mogą zostać ustalone tylko w ramach postępowania po jego wszczęciu, Komisja może, uzasadniając to, dokonać analizy lub przeprowadzić test lub ocenę w momencie wydania końcowej decyzji.

81. Z tych już powodów decyzja o wszczęciu postępowania, jak wielokrotnie podnosiły wnoszące odwołanie i interwenienci, ma niezależne znaczenie i może mieć konkretne i istotne skutki dla interesów gospodarczych stron. Wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego w sprawie pomocy państwa zobowiązuje do zawieszenia wypłaty domniemanej pomocy i upoważnia sądy krajowe do podjęcia niezbędnych środków w celu wyciągnięcia konsekwencji z naruszenia obowiązku zawieszenia kwestionowanego środka [14].

82. Z tych samych powodów należy dokładnie zbadać możliwość lub brak możliwości zastosowania zasad wyrażonych w orzecznictwie w dziedzinie pomocy, ponieważ nie można wykluczyć jako pozbawionych znaczenia dla sprawy niektórych zasad wyrażonych w sprawach, w których analizowano decyzje o zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego.

83. Przewidziane w art. 6 i 9 rozporządzenia 2015/1589 decyzja o wszczęciu postępowania i decyzja o zakończeniu postępowania są niewątpliwie odmienne i pełnią różne funkcje. Z powodów przedstawionych powyżej nie można jednak pominąć jakiejkolwiek oceny zasad wyrażonych przez Trybunał tylko dlatego, że odnoszą się one do zakończenia postępowania.

[14] Zobacz postanowienie o uwzględnieniu wniosku z dnia 13 listopada 2019 r., w którym Trybunał dopuścił interwencję EDP España ze względu na to, że spółka ta wykazała bezpośredni i aktualny interes w sporze.

84. Funkcją postępowania następującego po wszczęciu jest bowiem umożliwienie stronom przekonania Komisji do zmiany jej pierwotnego stanowiska zajętego w chwili wszczęcia postępowania, zgodnie z którym dany środek stanowi pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym.

85. W wyroku Comunidad Autónoma Trybunał stwierdził naruszenie obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do zasady selektywności, zauważając, że środek, z którego korzysta tylko jeden sektor działalności lub część przedsiębiorstw tego sektora, niekoniecznie jest selektywny oraz że środek ten jest selektywny tylko w sytuacji, gdy w ramach danego systemu prawnego skutkuje on uprzywilejowaniem niektórych przedsiębiorstw w stosunku do innych – zaliczających się do innych sektorów lub do tego samego sektora – i znajdujących się, w odniesieniu do celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej [15].

86. Chociaż wyrok Comunidad Autónoma dotyczy decyzji Komisji wydanej po zakończeniu formalnego postępowania, to należy zauważyć, że Trybunał opiera się na zasadach wynikających z wyroku Lübeck [16], który dotyczył decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.

87. Wynika z tego również, że Komisja mogła, a nawet powinna była przeprowadzić analizę porównywalności między różnymi przedsiębiorstwami tego sektora. Stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym „wprowadzenie wymogu, w każdym wypadku, na etapie wstępnej analizy zawartej w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, uzasadnienia dotyczącego porównywalności sytuacji mogłoby być przedwczesne i mogłoby stanowić antycypację wniosków, które zostaną wyciągnięte po zakończeniu tego postępowania", jest zatem błędne; istniałoby ryzyko „zatarcia granicy między decyzją o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego a decyzją o zakończeniu takiego postępowania" [17].

88. Moim zdaniem Komisja jest zobowiązana do określenia, również na etapie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, powodów, dla których fakt, że dany środek przysparza korzyści tylko niektórym przedsiębiorstwom danego sektora, pozwala uznać go a priori za selektywny, i nie może w tym kontekście pominąć nawet wstępnej analizy porównywalności przedsiębiorstw korzystających ze środka z przedsiębiorstwami działającymi w tym samym sektorze, które z niego nie korzystają.

89. Ponadto, jeśli chodzi o twierdzenie Sądu, zgodnie z którym strony znały kontekst i ustosunkowały się również w kwestii porównania z innymi przedsiębiorstwami, uważam, że Sąd naruszył prawo, co ma negatywny wpływ na rozkład ciężaru dowodu, a także wpływa na drugi zarzut odwołania [18].

90. W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja musi przeprowadzić wszystkie przydatne analizy, aby umożliwić stronom próbę odparcia argumentów prawnych, w których kwalifikuje się (tymczasowo) środek przyjęty przez państwo członkowskie jako pomoc państwa, która może być niezgodna z rynkiem wewnętrznym.

[15] Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisja (C-70/16 P, EU:C:2017:1002, pkt 61).

[16] Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 58): „środek, z którego korzysta tylko jeden sektor działalności lub część przedsiębiorstw tego sektora, niekoniecznie jest selektywny. Środek ten jest bowiem selektywny, […] tylko w sytuacji, gdy w ramach danego systemu prawnego skutkuje on uprzywilejowaniem niektórych przedsiębiorstw w stosunku do innych – zaliczających się do innych sektorów lub do tego samego sektora – i znajdujących się, w odniesieniu do celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej".

[17] Zaskarżony wyrok, pkt 74.

[18] Do którego odsyłam poniżej.

91. Powierzenie stronom zadania zrekonstruowania w sposób pośredni lub w drodze indukcji argumentów prawnych przedstawionych przez Komisję w celu ich podważenia byłoby sprzeczne ze zwykłym rozkładem ciężaru dowodu.

92. Komisja winna była zatem przeanalizować porównywalność sytuacji między podmiotami gospodarczymi na rynku, przedstawiając wszystkie argumenty przemawiające za tym, że miała miejsce niezgodna z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa, nawet jeśli analiza miałaby charakter tymczasowy i mogła zostać zmieniona w toku formalnego postępowania wyjaśniającego.

93. W wyroku Deutsche Post/Komisja [19], w odniesieniu do decyzji o rozszerzeniu formalnego postępowania, która została uznana za wydaną bez wystarczającego uzasadnienia, wyjaśniono, że po przeprowadzeniu wstępnej oceny środka Komisja musi uzasadnić swoją decyzję, w przypadku gdy zdecyduje się wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające [20].

94. Ponadto w wyroku tym Sąd stwierdza również, że „każda decyzja podejmowana przez Komisję po zakończeniu badania wstępnego powinna zawierać wstępną ocenę rozpatrywanego środka państwowego, mającą na celu ustalenie, czy ma on charakter pomocy” [21].

95. Analizy porównywalności nie można zatem nigdy pozostawić do formalnego postępowania wyjaśniającego, ponieważ zawsze można poczynić jedynie wstępne rozważania.

96. Chociaż Komisja słusznie stwierdziła, że konieczne jest rozważenie treści decyzji jako całości w celu dokonania oceny jej uzasadnienia [22], należy zauważyć, że w rozpatrywanej decyzji całkowicie brakuje analizy porównywalności.

97. W świetle powyższego uważam, że pierwszy zarzut odwołania może zostać uwzględniony.

C. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE w odniesieniu do kryterium selektywności

1. Argumenty stron

98. W ramach zarzutu drugiego strony podnoszą naruszenie art. 107 ust. 1 TFUE w odniesieniu do kryterium selektywności.

99. Interwenienci utrzymują, że zarzut drugi jest zasadny, przedstawiając argumenty podobne do argumentów wnoszących odwołanie.

100. Naturgy Energy Group krytykuje Sąd w odniesieniu do pkt 82 zaskarżonego wyroku, wskazując, że skarżąca w pierwszej instancji utrzymywała, iż Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie selektywnego charakteru rozpatrywanego środka.

[19] Wyrok z dnia 10 kwietnia 2019 r., Deutsche Post/Komisja (T-388/11, EU:T:2019:237).

[20] „[A]by nie uczynić bezprzedmiotowym przewidzianego w art. 296 ust. 2 TFUE obowiązku uzasadnienia, każda decyzja podejmowana przez Komisję po zakończeniu badania wstępnego powinna zawierać wstępną ocenę rozpatrywanego środka państwowego mającą na celu ustalenie, czy ma on charakter pomocy, oraz – w sytuacji gdy Komisja postanawia wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające – przedstawienie powodów, które wzbudzają wątpliwości co do jego zgodności ze wspólnym rynkiem”.

[21] Wyrok z dnia 10 kwietnia 2019 r., Deutsche Post/Komisja (T-388/11, EU:T:2019:237, pkt 72).

[22] Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Komisja/Hiszpania i in. (C-128/16 P, EU:C:2018:591, pkt 93).

101. Argumentacja przedstawiona przez wnoszące odwołanie i interwenientów jest taka, że Sąd powinien był zbadać w sposób dogłębny analizę Komisji dotyczącą selektywności rozpatrywanego środka (Naturgy powołuje się na wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., British Aggregates/Komisja, C-487/06 P, EU:C:2008:757, pkt 111). W tym względzie wnoszące odwołanie powołują się na analizę Trybunału zawartą w wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), w którym Trybunał stwierdził naruszenie prawa, a nie oczywisty błąd w ocenie, w odniesieniu do selektywności środka, który był przedmiotem decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego.

102. Zdaniem Naturgy Energy Group Sąd naruszył prawo, porównując inwestycje sprzed i po 1998 r., zamiast ustalić, czy pkt 10 akapit drugi załącznika III do ITC/2794/2007 stanowi środek selektywny. W ocenie Naturgy Energy Group przepis ten pozwala rządowi na znaczące inwestycje we wszystkie elektrownie, niezależnie od stosowanych przez nie technologii.

103. W odniesieniu do porównywalności sytuacji elektrowni węglowych i elektrowni, które nie wykorzystują węgla jako głównego paliwa, wnoszący odwołanie i interwenienci utrzymują, że oprócz naruszenia prawa przy stosowaniu kontroli dotyczącej oczywistego błędu Sąd, w pkt 102–126 zaskarżonego wyroku, odwrócił ciężar dowodu, uznając, że skarżąca w pierwszej instancji powinna była wykazać brak dyskryminacji w odniesieniu do elektrowni, które nie wykorzystują węgla jako paliwa głównego (wyrok z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, EU:C:2011:551, pkt 62).

104. Komisja powinna być odpowiedzialna za zidentyfikowanie przypadków dyskryminacji, nawet jeśli chodzi o wstępną analizę. Obejmuje to wskazanie przypadków podobnych do tych wymienionych w pkt 121 i 124 zaskarżonego wyroku, jak zauważył Sąd.

105. EDP España podkreśla w szczególności, że Sąd uznał, iż analiza stosowności wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego nie może ograniczać się do poszukiwania oczywistych błędów w ocenie, lecz musi wykraczać poza ten zakres (wyrok z dnia 8 września 2021 r., Achema i Achema Gas Trade/Komisja, T-193/19, niepublikowany, EU:T:2021:558, pkt 43, 44).

106. Gdyby zatem Sąd przeprowadził kontrolę zgodności z prawem zgodnie z orzecznictwem sądów Unii, powinien był dojść do takiego samego wniosku w zaskarżonym wyroku.

107. Endesa Generación uważa ponadto, że gdyby kryterium oceny istnienia pomocy opierało się na oczywistym błędzie w ocenie, Sąd powinien był stwierdzić, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, analizując, czy sporny środek miał charakter selektywny. Potwierdza to wyjaśnienie przedstawione w pkt 28 spornej decyzji.

108. Endesa Generación wskazuje, że zaskarżony wyrok w każdym wypadku narusza prawo, ponieważ Sąd uważa, że Komisja nie popełniła takiego błędu w spornej decyzji, stwierdzając – w sposób tymczasowy – że sporny środek był selektywny wyłącznie dlatego, iż miał on zastosowanie do niektórych przedsiębiorstw, i nie przeprowadzając analizy porównywalności wymaganej przez orzecznictwo w celu ustalenia selektywności środka.

109. Wreszcie Generaciones Eléctricas Andalucía uważa, że Sąd błędnie skupił się jedynie na wymogu dotyczącym oczywistego błędu w ocenie, ponieważ konsekwencje wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego są znaczące. Generaciones Eléctricas Andalucía utrzymuje, że Komisja nie ma uprawnień do podjęcia decyzji o wszczęciu takiego postępowania i że zamiast tego powinna ona potwierdzić, iż analizowane sytuacje spełniają kryterium selektywności.

110. Spółka ta twierdzi ponownie, że Sąd w zaskarżonym wyroku pomylił tymczasowy charakter analizy przeprowadzonej w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego z istnieniem uprawnień dyskrecjonalnych Komisji.

111. Komisja uważa, że zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadny.

112. Utrzymuje ona, że hiszpańska ustawa zezwalająca na zróżnicowane płatności na rzecz producentów energii elektrycznej nie wpływa na selektywny charakter środka. Nawet jeśli elektrownie zbudowane po określonej dacie mogą korzystać ze zwrotu z inwestycji, środek przyznaje jednak selektywną korzyść w różnej wysokości (wyrok z dnia 22 czerwca 2006 r., Belgia i Forum 187/Komisja, C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416, pkt 112, 120). Ponadto tylko elektrownie węglowe wymienione w KPRE-DOES mogą korzystać z tego środka.

113. Komisja twierdzi, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż kontrola legalności decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego jest ograniczona do kontroli istnienia oczywistego błędu w ocenie (wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 78).

114. Stwierdzono ponadto, że aby wykazać popełnienie oczywistego błędu w ocenie złożonych okoliczności faktycznych, uzasadniającego stwierdzenie nieważności decyzji, przedstawione przez wnoszące odwołanie dowody muszą być wystarczające, aby uczynić ocenę okoliczności faktycznych zawartą w tym akcie nieprawdopodobną, oraz że, z zastrzeżeniem takiego badania prawdopodobieństwa, Sąd nie może zastąpić własną oceną oceny złożonych okoliczności faktycznych oceny dokonanej przez autora tej decyzji (wyrok z dnia 15 października 2009 r., Enviro Tech (Europe), C-425/08, EU:C:2009:635, pkt 47).

115. W konsekwencji, zdaniem Komisji, nie można również twierdzić, że Sąd naruszył prawo przy ocenie selektywności, jeżeli nie przedstawiono dowodów, które czyniłyby oceny zawarte w spornej decyzji niewiarygodnymi. Ten obowiązek dowodowy jest nieodłącznie związany z każdą oceną oczywistego błędu i nie ma nic wspólnego z faktem, że do Komisji należy wstępne wykazanie, że środek jest selektywny.

116. Zawarta w pkt 102–126 wyroku ocena Sądu jest w pełni zgodna z niezbędną kontrolą zgodności z prawem opartą na orzecznictwie. Sąd zweryfikował dokładność, wiarygodność i spójność wszystkich przedstawionych dowodów, upewniając się, że wszystkie istotne dane zostały wzięte pod uwagę przy ocenie złożonej sytuacji (wyroki: z dnia 22 listopada 2007 r., Hiszpania/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, pkt 57; z dnia 6 listopada 2008 r., Niderlandy/Komisja, C-405/07 P, EU:C:2008:613).

117. Twierdzenie, zgodnie z którym Sąd nie dokonał prawidłowej oceny, czy ust. 10 akapit drugi załącznika III do zarządzenia ITC/2794/2007 stanowi środek selektywny, jest bezzasadne. Wynika to z faktu, że pomoc została rzeczywiście wypłacona w drodze późniejszego zarządzenia (zarządzenie ITC/3860/2007), potwierdzonego w motywie 4 spornej decyzji i uznanego przez Sąd w pkt 109 zaskarżonego wyroku.

118. Naturgy Energy Group nie przedstawiła żadnego uzasadnienia swojego twierdzenia, zgodnie z którym dokonane przez Sąd oceny są przeinaczone, w szczególności w pkt 102–105 zaskarżonego wyroku. Komisja utrzymuje, że Sąd przeprowadził dogłębną analizę uregulowania krajowego i stwierdził, że nie ma dowodów wskazujących na to, iż rozpatrywany system miał na celu sprzyjanie jedynie dużym inwestycjom dokonanym po 1998 r.

119. Komisja zauważyła, że przedstawione argumenty są nie tylko bezpodstawne, lecz również bezskuteczne. Wynika to z faktu, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w art. 107 ust. 1 traktatu nie dokonuje się rozróżnienia między interwencjami państwa na podstawie ich przyczyn lub celów, ale raczej ocenia się je na podstawie ich skutków. Pojęcie pomocy jest zatem pojęciem obiektywnym i zależy głównie od tego, czy środek państwowy przysparza korzyści co najmniej jednemu przedsiębiorstwu. Po ustaleniu istnienia pomocy Komisja będzie musiała zbadać, czy pomoc jest skonstruowana w taki sposób, aby zapewnić, że jej pozytywny wpływ na osiągnięcie celu leżącego we wspólnym interesie przeważa nad jej potencjalnym negatywnym wpływem na handel i konkurencję.

120. Wreszcie jeśli chodzi o porównywalność elektrowni węglowych z elektrowniami, które nie wykorzystują węgla jako paliwa, oraz argument, zgodnie z którym w istocie Sąd powinien był stwierdzić nieważność spornej decyzji, ponieważ nie zawiera ona szczegółowej analizy porównywalności tych dwóch grup przedsiębiorstw, Komisja przypomina, że w spornej decyzji wyjaśniono, iż Komisja uznaje sporny środek za selektywny, gdyż przysparza on korzyści jedynie elektrowniom węglowym wymienionym w KPRE DOES, w odróżnieniu od innych elektrowni węglowych lub elektrowni wykorzystujących inną technologię. Komisja stwierdza, że Sąd słusznie zbadał w pkt 117–126 zaskarżonego wyroku, w oparciu o argumenty wnoszących odwołanie i interwenientów, czy Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie, a to ze względu na to, że elektrownie węglowe nie znajdowały się w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z sytuacją elektrowni wykorzystujących inne rodzaje technologii, i słusznie uznał, że wniosku tego nie podważają argumenty wnoszących odwołanie i interwenientów.

121. Komisja utrzymuje, że ciężar dowodu nie został zatem w żaden sposób odwrócony; Sąd zbadał, czy zawarta w spornej decyzji ocena Komisji była zasadna i czy argumenty wnoszących odwołanie nie czyniły jej niewiarygodną. W związku z tym wnoszące odwołanie nie wykazały, ani nawet nie utrzymywały, że Sąd przeinaczył okoliczności faktyczne, na których oparł swoje ustalenia.

2. Ocena

122. Zarzut drugi został podniesiony tytułem ewentualnym, na wypadek, gdyby Trybunał nie uwzględnił pierwszego zarzutu odwołania. Ponieważ proponuję, aby Trybunał uwzględnił pierwszy zarzut odwołania, przedstawię jedynie kilka krótkich uwag na temat zarzutu drugiego, również dlatego, że – jak wspomniałem powyżej – te dwa zarzuty są ze sobą ściśle powiązane.

123. W ramach zarzutu drugiego wnoszące odwołanie podnoszą bowiem naruszenie prawa przy kontroli stosowania art. 107 ust. 1 TFUE w odniesieniu do selektywnego charakteru rozpatrywanego środka.

124. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że kontrola zgodności z prawem uznania środka za „pomoc państwa" w decyzji Komisji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego jest ograniczona do zweryfikowania kwestii, czy Komisja nie popełniła oczywistych błędów w ocenie [23]. Komisja musi wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające, jeżeli nie jest w stanie stwierdzić, że zgłoszony środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, lub jeżeli ma wątpliwości co do tego, czy środek stanowi pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE [24].

[23] Wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja (C-194/09 P, EU:C:2011:497, pkt 61); z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 78).

[24] Wyrok z dnia 16 marca 2021 r., Komisja/Polska (C-562/19 P, EU:C:2021:201, pkt 50).

125. W tym samym wyroku Trybunał stwierdził, że w sytuacji gdy państwo członkowskie utrzymuje, że jego środki nie zostały uznane za pomoc podczas wstępnej analizy Komisji, Komisja powinna przeprowadzić pogłębione badanie tej kwestii na podstawie informacji dostarczonych jej przez państwo członkowskie, nawet jeśli to badanie nie doprowadzi do ostatecznej oceny. Ponadto jeżeli na podstawie informacji dostępnych w chwili wszczęcia postępowania okazuje się, że nie można uznać danego środka za nową pomoc, należy stwierdzić nieważność decyzji o wszczęciu postępowania w odniesieniu do tego środka [25].

126. Z kolei w pkt 99 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że do Sądu nie należy orzekanie w sposób ostateczny, czy sporny środek ma ewidentnie selektywny charakter [26]. Trybunał uważa bowiem, że musi unikać orzekania w sposób ostateczny w kwestiach, w których Komisja dokonała jedynie wstępnej oceny [27].

127. Na podstawie powyższego orzecznictwa Sąd oddalił w pierwszej instancji podniesiony „zarzut" dotyczący naruszenia prawa w odniesieniu do uznania spornego środka za pomoc ze względu na to, że wnoszący odwołanie i interwenienci nie mogli wykazać oczywistego błędu w ocenie ze strony Komisji.

128. Krytyczny punkt tego rozumowania tkwi w kilkukrotnie wspomnianym związku między dwoma zarzutami odwołania: zasadniczo, w ocenie Sądu, Komisja miała raczej ograniczony obowiązek uzasadnienia decyzji o wszczęciu postępowania, który ograniczał się do zwięzłego przedstawienia stanu faktycznego i prawnego, z możliwością dokonania późniejszej dogłębnej analizy na etapie postępowania następującego po wszczęciu postępowania, w tym analizy porównywalności przedsiębiorstw korzystających ze środka z przedsiębiorstwami działającymi w tym samym sektorze, które z niego nie korzystają.

129. Ponadto, w odniesieniu do zakresu kontroli Sądu i związanego z tym ciężaru dowodu spoczywającego na stronach zainteresowanych przedstawieniem argumentów sprzecznych z argumentami Komisji (w tym znaczeniu, że nie istnieją wystarczające dowody na to, aby uznać sporny środek za pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym), strony są zobowiązane do wykazania oczywistego błędu w ocenie poprzez zakwestionowanie za pomocą licznych twierdzeń i dowodów niepełnych argumentów (ponieważ miały one zostać uzupełnione w toku postępowania) przedstawionych przez Komisję.

130. Takie rozumowanie wpływa negatywnie na prawidłowy rozkład ciężaru dowodu.

131. Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia z państwem członkowskim wstępnego badania, które uzasadni decyzję o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, ponieważ na podstawie znanych dowodów uważa się, że sporny środek można uznać za pomoc oraz istnieją wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym.

132. Decyzja o wszczęciu postępowania musi zawierać wstępną, lecz pełną analizę opartą na znanych danych i dowodach, tak aby umożliwić stronom poznanie wszystkich powodów prawnych leżących u podstaw uznania danego środka za pomoc niezgodną z rynkiem

[25] Wyrok z dnia 16 marca 2021 r., Komisja/Polska (C-562/19 P, EU:C:2021:201, pkt 53).

[26] Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 73).

[27] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 23 października 2002 r., Diputación Foral de Guipúzcoa/Komisja (T-269/99, T-271/99 i T-272/99, EU:T:2002:258, pkt 48); z dnia 25 marca 2009 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja (T-332/06, niepublikowany, EU:T:2009:79, pkt 61).

wewnętrznym. Taka ocena Komisji ma charakter tymczasowy (ale, co należy powtórzyć, nie jest niepełna), ponieważ może zostać zmieniona w toku postępowania ze względu na argumenty przedstawione przez zainteresowane strony.

133. Prawo stron do obrony jest jednak w pełni przestrzegane, jeżeli mają one możliwość zapoznania się już w chwili wydania decyzji o wszczęciu postępowania ze wszystkimi dowodami i argumentami prawnymi uzasadniającymi kwalifikację dokonaną przez Komisję, nawet jeśli jest ona tymczasowa. Jedynie w przypadku, w którym ze względu na szczególną złożoność techniczną niektóre oceny lub testy wymagają przedstawienia dodatkowych dowodów, które Komisja może zbadać dopiero po interwencji zainteresowanych stron innych niż państwo członkowskie (z którym przeprowadzono już rozmowy w toku wstępnego badania), przedstawienia tych dowodów można dokonać na etapie postępowania, z podaniem szczegółowego uzasadnienia w tym względzie. Dotyczy to również analizy porównywalności.

134. Po uczynieniu zadość opisanemu powyżej ciężarowi dowodu można słusznie uznać, że kontrola Sądu musi ograniczać się do kwestii istnienia oczywistego błędu w ocenie w analizie Komisji, ponieważ sąd nie może orzekać co do istoty złożonych i dogłębnych ocen, które zostały już przeprowadzone. W przeciwnym razie, to znaczy w przypadku niewystarczającego i niepełnego uzasadnienia, istnieje ryzyko, że ograniczenie kontroli sądu do kwestii istnienia oczywistego błędu w analizie Komisji okaże się wypaczeniem prawidłowego rozkładu ciężaru dowodu na niekorzyść stron zainteresowanych poparciem stanowiska przeciwnego do stanowiska Komisji.

135. W niniejszej sprawie, choć zgadzam się z twierdzeniami Komisji dotyczącymi granic kontroli sądu, które zostały powtórzone w najnowszym orzecznictwie Trybunału[28], w odniesieniu do uznania spornego środka za selektywny, to jednak wyżej opisane braki w uzasadnieniu nie pozwalają mi stwierdzić, że drugi zarzut odwołania, który w rzeczywistości jest prawidłowo podporządkowany zarzutowi pierwszemu, powinien zostać oddalony.

136. Na wypadek gdyby bowiem Trybunał nie stwierdził, że należy uwzględnić pierwszy zarzut odwołania, i w związku z tym nie uznał, że rozumowanie Sądu, który nie zakwestionował decyzji Komisji ze względu na brak uzasadnienia, jest wolne od wad, dowody wynikające z akt sprawy, w szczególności brak analizy porównawczej w decyzji o wszczęciu postępowania, pozwoliłyby uznać decyzję Komisji za obarczoną oczywistym błędem w ocenie.

VI. Wnioski

137. Na podstawie całości powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by:

– uwzględnił pierwszy zarzut odwołania;

– uchylił zaskarżony wyrok i stwierdził nieważność decyzji Komisji.

[28] Wyrok z dnia 16 marca 2021 r., Komisja/Polska (C-562/19 P, EU:C:2021:201, pkt 50, 52).