



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 14 grudnia 2023 r.*

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

W sprawach połączonych C-693/21 P i C-698/21 P

mających za przedmiot dwa odwołania w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniach 18 listopada 2021 r. i 19 listopada 2021 r.,

EDP España SA, z siedzibą w Oviedo (Hiszpania), którą reprezentowali początkowo J.L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo i V. Romero Algarra, abogados, a następnie A. Lamadrid de Pablo i V. Romero Algarra, abogados,

strona skarżąca w sprawie C-693/21 P,

popierana przez:

Endesa Generación SAU, z siedzibą w Sewilli (Hiszpania), którą reprezentowali B. Barrantes Díaz, abogada, i M. Petite, avocat,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania były:

Naturgy Energy Group SA, dawniej Natural SDG SA, z siedzibą w Madrycie (Hiszpania), którą reprezentowali J. Blanco Carol i F.E. González Díaz, abogados,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, którą reprezentowali C.-M. Carrega, P. Němečková i D. Recchia, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, dawniej Viesgo Producción SL, z siedzibą w Santanderze (Hiszpania), którą reprezentowali L. de Pedro Martín i L. Ques Mena, abogados,

interwenient w pierwszej instancji,

* Język postępowania: hiszpański.

oraz

Naturgy Energy Group SA, dawniej Gas Natural SDG SA, z siedzibą w Madrycie, którą reprezentowali J. Blanco Carol i F.E. González Díaz, abogados,

strona skarżąca w sprawie C-698/21 P,

popierana przez:

Endesa Generación SAU, z siedzibą w Sewilli, którą reprezentowali B. Barrantes Díaz, abogada, i M. Petite, avocat,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania były:

Komisja Europejska, którą reprezentowali C.-M. Carrega, P. Němečková i D. Recchia, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

EDP España SA, z siedzibą w Oviedo, którą reprezentowali początkowo J.L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo i V. Romero Algarra, abogados, a następnie A. Lamadrid de Pablo i V. Romero Algarra, abogados,

Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, dawniej Viesgo Producción SL, z siedzibą w Santanderze, którą reprezentowali L. de Pedro Martín i L. Ques Mena, abogados,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: C. Lycourgos, prezes izby, O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot (sprawozdawca), S. Rodin i L.S. Rossi, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 lipca 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swoich odwołaniach EDP España SA (C-693/21) i Naturgy Energy Group SA (C-698/21) wnoszą o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 8 września 2021 r., Naturgy Energy Group/Komisja (T-328/18, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2021:548), w drodze

którego Sąd oddalił wniesioną przez Naturgy Energy Group, dawniej Gas Natural SDG SA, skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2017) 7733 final z dnia 27 listopada 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.47912 (2017/NN) – Zachęty ekologiczne dla elektrowni węglowych (zwanej dalej „sporną decyzją”).

Ramy prawne

- 2 Artykuł 4 ust. 4 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2015, L 248, ps 9) stanowi:

„W przypadku gdy po przeprowadzeniu badania wstępnego Komisja [Europejska] 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] [...]”.

- 3 Artykuł 6 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi:

„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 wspomnianego 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”.

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

- 5 W latach 1998–2007 wszystkie hiszpańskie elektrownie wytwarzające energię elektryczną, bez względu na zastosowane technologie, mogły korzystać z pomocy zwanej „gwarancją mocy”, w mającej na celu zachęcenie do tworzenia i zapewnienia mocy wytwórczych w systemie elektroenergetycznym dla osiągnięcia odpowiedniego poziomu gwarancji dostaw, jednakże z wyjątkiem elektrowni wytwarzających energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii, które były przedmiotem odrębnej zachęty finansowej.
- 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 wykonana w drodze Real Decreto 871/2007, por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007 (dekretem królewskim 871/2007, dostosowującym taryfy za energię elektryczną od dnia 1 lipca 2007 r.) z dnia 29 czerwca 2007 r. (BOE nr 156 z dnia 30 czerwca 2007 r., s. 28324), który przewiduje, że „opłata mocowa” wchodzi w życie z dniem 1 października 2007 r.
- 8 System „opłaty mocowej” został uściślony w drodze Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007 (zarządzenia ITC/2794/2007, zmieniającego opłaty za energię elektryczną od dnia 1 października 2007 r.) z dnia 27 września 2007 r. (BOE nr 234 z dnia 29 września 2007 r., s. 39690, zwanego dalej „zarządzeniem ITC/2794/2007”).
- 9 Zarządzenie to przewiduje „opłatę mocową”, która ma w szczególności zachęcać do inwestowania w produkcję. Zawiera ono w tym celu dwie zachęty przeznaczona dla instalacji produkcyjnych objętych zwykłymi zasadami systemu na półwyspie, o minimalnej mocy zainstalowanej wynoszącej 50 megawatów (MW).
- 10 Pierwsza zachęta dotyczy instalacji oddanych do użytku po dniu 1 stycznia 1998 r. oraz tych, w których okres eksploatacji nie wynosi jeszcze dziesięciu lat. Jej celem jest wspieranie budowy i faktycznego oddawania do użytku nowych instalacji poprzez rekompensatę finansową kosztów inwestycji. Kwotę wynagrodzenia ustalono na 20 000 EUR za MW rocznie.
- 11 Drugą zachętą (zwaną dalej „spornym środkiem”), do którego przyznania minister przemysłu, turystyki i handlu jest uprawniony na podstawie pkt 10 załącznika III do rozporządzenia ITC/2794/2007, dotyczy rozbudowy lub innych istotnych modyfikacji istniejących instalacji oraz inwestycji dotyczących nowych instalacji w priorytetowe technologie zgodnie z celami polityki energetycznej i bezpieczeństwa dostaw.
- 12 Jej system został uściślony w drodze Orden ITC/3860/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008 (zarządzenia ITC/3860/2007, zmieniającego opłaty za energię elektryczną od dnia 1 stycznia 2008 r.) z dnia 28 grudnia 2007 r. (BOE nr 312 z dnia 29 grudnia 2007 r., s. 53781, zwanego dalej „zarządzeniem ITC/3860/2007”).
- 13 Z zarządzenia ITC/3860/2007 wynika, że 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 Consejo de Ministros (radę ministrów, Hiszpania) z dnia 7 grudnia 2007 r.
- 14 Elektrownie te powinny zostać objęte tzw. „bańką” emisji ustanowioną w KPRE-DOES, która określa dozwolone ilości emisji w przeliczeniu na przedsiębiorstwo, z jednej z przyczyn wymienionych w KPRE-DOES.
- 15 Ponadto inwestycje musiały zostać zatwierdzone 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.
- 16 W 2011 r. korzyść wynikająca ze spornego środka została rozszerzona na elektrownie węglowe, które przed datą wejścia w życie zarządzenia ITC/3860/2007 dokonały nie tylko inwestycji w instalacje odsiarczania, lecz także innych inwestycji „w ochronę środowiska” mających na celu zmniejszenie emisji tlenu siarki.

- 17 W przypadku spełnienia tych warunków elektrownie węglowe mają prawo do pomocy finansowej w wysokości 8750 EUR za MW rocznie przez okres dziesięciu lat od daty decyzji zatwierdzającej akt uruchomienia subwencionowanych instalacji.
- 18 W dniu 29 kwietnia 2015 r. Komisja wszczęła dochodzenie w sprawie pomocy państwa na rynku mechanizmów zdolności mocy w jedenastu państwach członkowskich, w tym w Królestwie Hiszpanii.
- 19 W dniu 4 kwietnia 2017 r., po jego zakończeniu, Komisja powiadomiła władze hiszpańskie o wszczęciu dochodzenia w sprawie spornego środka.
- 20 W dniu 27 listopada 2017 r. Komisja wydała sporną decyzję, w której wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 108 ust. 2 TFUE.
- 21 W decyzji tej Komisja wskazała, że doszła do wstępnego wniosku, iż sporny środek stanowi pomoc państwa, i wyraża wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 22 W dniu 28 maja 2018 r. Naturgy Energy Group, spółka hiszpańska prowadząca między innymi działalność w zakresie wytwarzania energii elektrycznej za pomocą elektrowni węglowych, wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 23 EDP España i Viesgo Producción SL, dwie hiszpańskie spółki będące beneficjentami spornego środka, zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających jej żądania.
- 24 W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił żądanie stwierdzenia nieważności.
- 25 W pierwszej kolejności Sąd oddalił jako bezzasadny zarzut pierwszy dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do selektywnego charakteru spornego środka.
- 26 W pkt 60 zaskarżonego wyroku Sąd przypomniał, że na podstawie rozporządzenia 2015/1589 decyzja o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego może ograniczać się do podsumowania istotnych kwestii faktycznych i prawnych, przedstawienia wstępnej oceny rozpatrywanego środka państwowego mającej na celu ustalenie, czy ma on charakter pomocy, i przedstawienia powodów, które wzbudzają wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym.
- 27 W pkt 61 zaskarżonego wyroku Sąd dodał, że Komisja była zobowiązana do wszczęcia tego postępowania, jeżeli pierwsze badanie nie pozwoliło jej na przewycięzenie wszystkich trudności powstałych w związku z kwestią, czy badany środek stanowi pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, przynajmniej wtedy, gdy w trakcie tego pierwszego badania nie była ona w stanie nabrać przekonania, że środek ten – przy założeniu, iż stanowi on pomoc państwa – jest w każdym razie zgodny z rynkiem wewnętrznym.

- 28 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.
- 29 W pkt 63 zaskarżonego wyroku Sąd dodał, że siłą rzeczy tymczasowy charakter kwalifikacji środka państwowego jako pomocy państwa w takiej decyzji znajduje potwierdzenie w art. 9 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589, który przewiduje, że po zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja może stwierdzić, iż środek nie stanowi pomocy.
- 30 W pkt 64 i 65 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił jako bezskuteczne argumenty wnoszącej odwołanie dotyczące spraw, w których zapadły wyroki 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), ze względu na to, że pierwszy wyrok odnosił się do decyzji o zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego, a drugi nie dotyczy kontroli przestrzegania obowiązku uzasadnienia.
- 31 W pkt 73 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że biorąc pod uwagę charakter spornej decyzji, jej brzmienie, treść, kontekst jej wydania i wszystkie istotne przepisy prawne, Naturgy Energy Group była w stanie, pomimo zwięzłego charakteru uzasadnienia dotyczącego selektywnego charakteru spornego środka, zrozumieć powody, dla których Komisja uznała wstępnie, że środek ten wydaje się selektywny, ponieważ faworyzuje niektóre elektrownie węglowe w stosunku do innych lub w stosunku do elektrowni wytwarzających energię elektryczną w oparciu o inne technologie. Sąd wyjaśnił, że stwierdzenie to wynika również z pkt 30 spornej decyzji, który – choć nie stanowił części uzasadnienia selektywnego charakteru spornego środka – wskazuje, że beneficjenci tego środka konkurowali z innymi producentami energii elektrycznej.
- 32 W pkt 74 zaskarżonego wyroku Sąd pominął argument Naturgy Energy Group, zgodnie z którym Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia, powstrzymując się od wyjaśnienia, 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. W tym samym punkcie Sąd podkreślił, że fakt narzucenia we wszystkich okolicznościach, na etapie badania wstępnego zawartego w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, uzasadnienia dotyczącego porównywalności sytuacji może okazać się przedwczesny i antycypować wnioski, jakie należy wyciągnąć z wyniku tego postępowania.
- 33 W konsekwencji Sąd w pkt 81 zaskarżonego wyroku oddalił zarzut pierwszy jako bezzasadny.
- 34 W drugiej kolejności Sąd oddalił również jako bezzasadny zarzut drugi dotyczący naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE w odniesieniu do selektywności rozpatrywanego środka, a tym samym skargę w całości.
- 35 Wreszcie, Sąd obciążył Naturgy Energy Group, oprócz jej własnych kosztów, kosztami poniesionymi przez Komisję oraz obciążył spółki Viesgo Producción i EDP España ich własnymi kosztami.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron w postępowaniu odwoławczym

- 36 W swoich odpowiednich odwołaniach w sprawach C-693/21 P i C-698/21 P EDP España i Naturgy Energy Group, odpowiednio interwenient i skarżąca w pierwszej instancji, wnoszą do Trybunału o uchylenie zarówno zaskarżonego wyroku, jak i spornej decyzji. EDP España wnosi ponadto o obciążenie Komisji kosztami postępowania przed Trybunałem, a Naturgy Energy Group – o obciążenie Komisji kosztami postępowania w obu instancjach.
- 37 W sprawach C-693/21 P i C-698/21 P Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie odwołań i obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania, podczas gdy Generaciones Eléctricas Andalucía SLU, dawniej Viesgo Producción, interwenient w pierwszej instancji, wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, stwierdzenie nieważności spornej decyzji i obciążenie Komisji kosztami postępowania w obu instancjach.
- 38 Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 31 maja 2022 r., EDP España/Naturgy Energy Group i Komisja (C-693/21 P, EU:C:2022:415), oraz z dnia 31 maja 2022 r., Naturgy Energy Group/Komisja (C-698/21 P, EU:C:2022:417), Endesa Generación SAU została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżących. W uwagach interwenienta w sprawie C-698/21 P wnosi ona do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, stwierdzenie nieważności spornej decyzji i obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 39 Decyzją z dnia 31 stycznia 2023 r. sprawy C-693/21 P i C-698/21 P zostały połączone do celów ustnego etapu postępowania i wydania wyroku.

W przedmiocie odwołań

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do selektywnego charakteru środka

Argumentacja stron

- 40 W ramach zarzutów pierwszych, które składają się z trzech części, EDP España i Naturgy Energy Group twierdzą, że Sąd niesłusznie oddalił jako bezzasadny zarzut Naturgy Energy Group dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do selektywnego charakteru spornego środka.
- 41 Wnoszące odwołanie w drodze części pierwszych zarzutów pierwszych podnoszą, że Sąd naruszył prawo w pkt 64 i 65 zaskarżonego wyroku poprzez dokonanie wykładni zasad wynikających z wyroków: z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971) oraz z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisja (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).
- 42 Uważają one, że wymogi dotyczące uzasadnienia decyzji Komisji są takie same jak w przypadku decyzji o wszczęciu postępowania, czy też zamknięcia formalnego postępowania wyjaśniającego. Tak więc zasady wynikające z wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisja (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), nie mają znaczenia wyłącznie dla decyzji kończących postępowanie.

- 43 Wbrew temu, co wskazał Sąd w pkt 65 zaskarżonego wyroku, Trybunał ponadto wypowiedział się w wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), na temat obowiązku uzasadnienia dotyczącego selektywnego charakteru środka.
- 44 W częściach drugich zarzutów pierwszych wnoszące odwołanie utrzymują, że w pkt 66 zaskarżonego wyroku Sąd dokonał błędnej wykładni zasad wynikających z wyroków: z dnia 10 marca 2016 r., HeidelbergCement/Komisja (C-247/14 P, EU:C:2016:149), i z dnia 16 października 2014 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja (T-177/10, EU:T:2014:897), uznając, że kontekst wydania aktu pozwalał na „usunięcie zwięzłego, niejasnego i ogólnego charakteru” jego uzasadnienia.
- 45 Celem obowiązku uzasadnienia jest umożliwienie adresatowi poznania uzasadnienia decyzji, a właściwemu sądowi dokonanie jej kontroli, tak że wbrew temu, co wynika z pkt 72 zaskarżonego wyroku, uzasadnienie pkt 28 spornej decyzji jest oczywiście niewystarczające.
- 46 Tymczasem, przyznając w pkt 73 zaskarżonego wyroku „zwięzły” charakter rozumowania Komisji dotyczącego selektywnego charakteru spornego środka, Sąd próbował zaradzić temu w pkt 66 zaskarżonego wyroku poprzez odesłanie do kontekstu, w którym Naturgy Energy Group prowadzi swoją działalność, a także do informacji zawartych w skardze w pierwszej instancji.
- 47 Ponadto wbrew temu, co utrzymywał Sąd w pkt 74 zaskarżonego wyroku, okoliczność, że sporna decyzja jest decyzją o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, nie zwalnia Komisji z przeprowadzenia analizy porównywalności w celu dokonania oceny kryterium selektywności.
- 48 Należy ponadto wziąć pod uwagę skutki prawne wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, przypomniane w pkt 28 wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), w odniesieniu do beneficjentów środka będącego przedmiotem tego postępowania.
- 49 W częściach trzecich zarzutów pierwszych wnoszące odwołanie utrzymują wreszcie, że w pkt 68–73 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył również obowiązek uzasadnienia, uznając „zwięzły” charakter uzasadnienia spornej decyzji, próbując „odtworzyć” owo uzasadnienie. Ponadto w każdym razie pkt 30 spornej decyzji, do którego Sąd odniósł się w pkt 73 zaskarżonego wyroku, nie ma znaczenia dla wyjaśnienia selektywnego charakteru środka.
- 50 Generaciones Eléctricas Andalucía przystąpiła w charakterze interwenienta popierającego żądania wnoszących odwołanie w sprawach C-693/21 P i C-698/21 P, z podobnymi argumentami.
- 51 Komisja uważa, że zarzut pierwszy podniesiony w sprawach C-693/21 P i C-698/21 P należy oddalić jako bezzasadny.
- 52 Podnosi ona, że w pkt 59–63 zaskarżonego wyroku Sąd przypomniał, nie naruszając przy tym prawa, wymogi związane z obowiązkiem uzasadnienia, a następnie słusznie oddalił, w szczególności w pkt 64 i 66–77 zaskarżonego wyroku, argumenty wnoszącej odwołanie i interwenientów w pierwszej instancji na poparcie niewystarczającego charakteru uzasadnienia w odniesieniu do selektywnego charakteru spornego środka.
- 53 Dodaje ona, że aby orzec w wyroku z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisja (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), że obowiązek uzasadnienia został naruszony, Trybunał oparł się na okoliczności, po pierwsze, że decyzja rozpatrywana w tej sprawie nie

zawierała żadnej wskazówki pozwalającej zrozumieć selektywny charakter środka będącego przedmiotem tej sprawy, a po drugie, że selektywność nie mogła wynikać jedynie z wyjaśnienia, zgodnie z którym badany środek miał zastosowanie wyłącznie do jednego sektora działalności. Zdaniem Komisji w niniejszej sprawie sytuacja jest odmienna, ponieważ w celu uzasadnienia selektywności spornego środka oparła się ona na okoliczności, że z tego środka korzystają tylko niektóre elektrownie ciepłownicze wykorzystujące węgiel jako paliwo główne. Ponadto w każdym razie w wyroku tym Trybunał nie musiał brać pod uwagę szczególnego kontekstu wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

- 54 Komisja twierdzi również, że Sąd nie dokonał w pkt 66 zaskarżonego wyroku błędnej wykładni i błędnego zastosowania wyroków: z dnia 10 marca 2016 r., HeidelbergCement/Komisja (C-247/14 P, EU:C:2016:149), i z dnia 16 października 2014 r., Alcoa Trasformazioni/Komisja (T-177/10, EU:T:2014:897), ponieważ ograniczył się do stwierdzenia, że sporna decyzja została wydana w kontekście dobrze znanym skarżącej w pierwszej instancji.
- 55 Co się tyczy argumentu, zgodnie z którym Sąd próbował zaradzić zwięzłemu charakterowi uzasadnienia, opierając się na kontekście i znajomości przez wnoszącą odwołanie w pierwszej instancji mających zastosowanie ram prawnych, Komisja wskazuje, że w odróżnieniu od uzasadnienia aktu rozpatrywanego w wyroku z dnia 10 marca 2016 r., HeidelbergCement/Komisja (C-247/14 P, EU:C:2016:149), uzasadnienie spornej decyzji nie jest ani niejasne, ani ogólne, ani nad wyraz zwięzłe.
- 56 Komisja dodaje, że uzasadnienie spornej decyzji może być zwięzłe, jeżeli zainteresowane strony są w stanie zrozumieć powody, dla których uznała ona wstępnie, że sporny środek jest selektywny a Sąd może przeprowadzić kontrolę zgodności z prawem. Opiera się ona w szczególności na art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589.
- 57 W odniesieniu do domniemanego braku jakiegokolwiek rozumowania dotyczącego selektywności spornego środka Sąd słusznie wskazał w pkt 75 zaskarżonego wyroku, że wnosząca odwołanie w pierwszej instancji zrozumiała, iż Komisja wykazała, że środek został przyznany wyłącznie elektrowniom węglowym, wykluczając elektrownie wykorzystujące inne technologie. Co się tyczy niekorzystnych skutków prawnych wynikających ze wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego dla beneficjentów wdrażanego środka, są one hipotetyczne w niniejszej sprawie.
- 58 Co się tyczy argumentu wnoszących odwołanie, zgodnie z którym Sąd naruszył prawo, opierając się w pkt 73 zaskarżonego wyroku na fragmentach spornej decyzji, które niekoniecznie znajdowały się w części tej decyzji poświęconej analizie selektywności, Komisja podnosi, że stwierdzenie zawarte w tym punkcie posłużyło jedynie do potwierdzenia jej analizy.
- 59 Ponadto w każdym razie przestrzeganie obowiązku uzasadnienia nie zakłada, że decyzje Komisji mają szczególną strukturę, a zdaniem tej instytucji wystarczy, aby strony były w stanie zapoznać się z powodami, które uzasadniały wydanie danej decyzji.
- 60 Ponadto należy uwzględnić różne elementy decyzji i zbadać jej treść „w całości” (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Komisja/Hiszpania i in., C-128/16 P, EU:C:2018:591, pkt 93).

Ocena Trybunału

- 61 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała zaskarżony akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a sądowni Unii dokonać jej 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 jest wymagane, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (wyrok z dnia 10 marca 2016 r., HeidelbergCement/Komisja, C-247/14 P, EU:C:2016:149, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 62 Jeśli chodzi o decyzję Komisji o wszczęciu formalnego postępowanie wyjaśniającego, należy przypomnieć, że art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 stanowi, że taka decyzja podsumowuje odpowiednie kwestii faktycznych i prawnych, zawiera „wstępną ocenę” Komisji dotyczącą charakteru pomocowego proponowanego środka oraz określa powody, które wzbudziły wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym.
- 63 Ponadto, jak słusznie zauważył Sąd w pkt 63 zaskarżonego wyroku, tymczasowy charakter kwalifikacji środka państwowego jako pomocy państwa w takiej decyzji znajduje potwierdzenie w art. 9 ust. 2 rozporządzenia 2015/1589, który przewiduje, że po zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja może stwierdzić, iż środek ten nie stanowi pomocy.
- 64 Niemniej jednak, jak wynika z art. 4 ust. 4 tego rozporządzenia, w ramach decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja stwierdza, nawet jeśli tylko wstępnie, zarówno zakwalifikowanie badanego środka za pomoc państwa, jak i istnienie wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym.
- 65 Decyzja ta wywiera ponadto samodzielne skutki prawne, w szczególności w odniesieniu do zawieszenia badanego środka (zob. podobnie wyrok z dnia 24 października 2013 r., Deutsche Post/Komisja, C-77/12 P, EU:C:2013:695, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo). Sądy krajowe powinny zatem w szczególności powstrzymać się od wydawania rozstrzygnięć naruszających taką decyzję Komisji, nawet jeśli ma ona charakter tymczasowy. Sądy te są zatem zobowiązane są do przyjęcia wszystkich środków niezbędnych dla wyciągnięcia konsekwencji z ewentualnego naruszenia obowiązku zawieszenia wprowadzenia w życie omawianego środka (zob. podobnie wyrok z dnia 21 listopada 2013 r., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, pkt 41, 42).
- 66 Wreszcie, należy również uwzględnić okoliczność, że zgodnie z art. 6 ust. 1 rozporządzenia 2015/1589 formalne postępowanie wyjaśniające umożliwia zainteresowanemu państwu członkowskiemu i innym zainteresowanym stronom przedstawienie uwag w przedmiocie analizy Komisji.
- 67 Wynika z tego, że nawet jeśli analiza Komisji ma charakter tymczasowy, instytucja ta jest jednak zobowiązana do przedstawienia w sposób jasny i jednoznaczny powodów, dla których uznała, że rozpatrywany środek może stanowić pomoc państwa.

- 68 W konsekwencji dokonana przez Sąd w pkt 64 zaskarżonego wyroku analiza, zgodnie z którą argumenty Naturgy Energy Group i interwenientów w pierwszej instancji dotyczące naruszenia obowiązku uzasadnienia spornej decyzji oparte na sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisja (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), były bezskuteczne z tego tylko powodu, że sprawa ta dotyczyła decyzji Komisji o zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego, jest dotknięta naruszeniem prawa.
- 69 W tym względzie orzecznictwa Trybunału dotyczącego obowiązku uzasadnienia decyzji o zakończeniu formalnego postępowania wyjaśniającego nie można co do zasady uznać za pozbawione znaczenia dla decyzji o wszczęciu tego postępowania.
- 70 Ponadto Sąd naruszył prawo w pkt 74 zaskarżonego wyroku, orzekając, że Komisja nie miała obowiązku przedstawienia, choćby zwięźle, powodów, dla których sporny środek faworyzował niektóre przedsiębiorstwa lub produkcję niektórych towarów w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami znajdującymi się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, w szczególności ze względu na to, że w każdych okolicznościach, na etapie wstępnej analizy zawartej w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, uzasadnienie dotyczące porównywalności sytuacji mogłoby okazać się przedwczesne.
- 71 Należy bowiem przypomnieć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, że środek, z którego korzysta tylko jeden sektor działalności lub część przedsiębiorstw tego sektora, niekoniecznie jest selektywny oraz że środek ten jest taki 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 (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 58; a także z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma de Galicia i Retegal/Komisja, C-70/16 P, EU:C:2017:1002, pkt 61).
- 72 Z powyższego wynika, że jeśli Komisja uzna, iż dany środek ma charakter selektywny, aby zdecydować o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, musi ona wyjaśnić, choćby zwięźle, powody, dla których uważa, że w ramach danego systemu prawnego środek ten skutkuje uprzywilejowaniem niektórych przedsiębiorstw w porównaniu z innymi, znajdującymi się, w świetle celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej.
- 73 Z pkt 72 i 73 zaskarżonego wyroku, do których odsyła pkt 74 tego wyroku, nie wynika jednak w żaden sposób, że Komisja przedstawiła powody, dla których elektrownie węglowe ujęte w KPRE-DOES, korzystające ze spornego środka, znajdowały się w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z sytuacją innych elektrowni, które nie korzystały z tego środka w świetle realizowanego przez niego celu.
- 74 W pkt 72 zaskarżonego wyroku Sąd ograniczył się bowiem do stwierdzenia, że sporna decyzja wskazywała, iż wyłącznie elektrownie węglowe ujęte w KPRE-DOES korzystają ze spornego środka, aby uznać, że termin „wyłącznie” zawarty w jej pkt 28 pozwala odróżnić elektrownie węglowe wpisane do KPRE-DOES od elektrowni wykorzystujących inną technologię lub jakkolwiek elektrownię, która nie była objęta tym planem.
- 75 Ponadto w pkt 73 zaskarżonego wyroku Sąd odesłał w sposób ogólny do charakteru spornej decyzji, do jej brzmienia, do jej treści, do kontekstu jej wydania oraz do wszystkich mających znaczenie przepisów prawnych, aby uznać, że pomimo tego, iż uzasadnienie dotyczące

selektywnego charakteru spornego środka samo w sobie zostało uznane przez Sąd za „związłe”, skarżąca w pierwszej instancji była w stanie zrozumieć powody, dla których Komisja uznała wstępnie, że sporny środek był selektywny.

- 76 Należy wskazać, że o ile w tym samym punkcie Sąd, w celu uzasadnienia swojej analizy, odniósł się również do pkt 30 spornej decyzji, w którym wspomniano o istnieniu stosunku konkurencji między beneficjentami środka a innymi producentami energii elektrycznej, o tyle okoliczność ta nie może również wystarczyć do wyjaśnienia w sposób wymagany prawem porównywalności sytuacji między elektrowniami korzystającymi ze spornego środka a elektrowniami, które nie korzystają z niego (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, pkt 59).
- 77 Należy dodać, że wprawdzie w celu dokonania oceny uzasadnienia decyzji należy zbadać jej treść w całości (zob. podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Komisja/Hiszpania i in., C-128/16 P, EU:C:2018:591, pkt 93), takie badanie nie może zaradzić brakowi jakiegokolwiek wskazówki co do porównywalności sytuacji, jak w niniejszej sprawie, między elektrowniami korzystającymi ze spornego środka a elektrowniami, które nie korzystają z niego.
- 78 W świetle powyższego należy uwzględnić zarzuty pierwsze wnoszących odwołanie w sprawach C-693/21 P i C-698/21 P.
- 79 W związku z tym, bez konieczności analizowania zarzutów drugich podniesionych przez wnoszące odwołanie tytułem ewentualnym na poparcie ich odwołań i dotyczących naruszenia art. 107 ust. 1 TFUE w odniesieniu do kryterium selektywności, należy uchylić zaskarżony wyrok.

W przedmiocie skargi wniesionej do Sądu

- 80 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.
- 81 Tak jest w niniejszej sprawie, ponieważ jedyny zarzut skargi w pierwszej instancji mającej na celu stwierdzenie nieważności spornej decyzji był przedmiotem kontradyktoryjnej debaty przed Sądem, a jego rozpatrzenie nie wymaga zarządzenia żadnego dodatkowego środka organizacji postępowania lub środka dowodowego (zob. podobnie wyrok z dnia 16 marca 2023 r., Komisja i in./Pharmaceutical Works Polpharma, od C-438/21 P do C-440/21 P, EU:C:2023:213, pkt 98).
- 82 W tym względzie należy zauważyć, że ze względów wskazanych w pkt 61–67 niniejszego wyroku w decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja jest zobowiązana na podstawie art. 296 TFUE do przedstawienia w sposób jasny i jednoznaczny powodów, dla których uznała, że rozpatrywany środek może stanowić pomoc państwa. Jak wskazano w pkt 72 niniejszego wyroku, jeżeli instytucja ta uzna, że dany środek jest selektywny, powinna ona choćby nawet związłe wyjaśnić powody, dla których uważa, że w ramach danego systemu prawnego środek ten skutkuje uprzywilejowaniem niektórych przedsiębiorstw w porównaniu z innymi, znajdującymi się, w świetle celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej.
- 83 Tymczasem wystarczy zauważyć, że w niniejszej sprawie ze względów wskazanych w pkt 73–77 niniejszego wyroku Komisja nie dochowała wymogu uzasadnienia ciężącego na niej na podstawie art. 296 TFUE, ponieważ nie przedstawiła powodów, dla których sporny środek faworyzuje

niektóre przedsiębiorstwa lub produkcję niektórych towarów w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami znajdującymi się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, a zatem ma selektywny charakter.

- 84 W konsekwencji należy uwzględnić zarzut pierwszy skargi Naturgy Energy Group w pierwszej instancji i stwierdzić nieważność spornej decyzji, bez konieczności badania zarzutu drugiego tej skargi.

W przedmiocie kosztów

- 85 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach.
- 86 Na podstawie art. 138 § 1 regulaminu postępowania, mającego zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie jego art. 184 § 1, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ w niniejszych sprawach Komisja przegrała sprawę, a Naturgy Energy Group i EDP España wniosły o obciążenie jej kosztami postępowania, należy obciążyć Komisję jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Naturgy Energy Group w pierwszej instancji i przed Trybunałem oraz przez EDP España przed Trybunałem.
- 87 Artykuł 184 § 4 regulaminu postępowania stanowi, że interwenient w pierwszej instancji, który nie wniósł odwołania, nie może zostać obciążony kosztami w postępowaniu odwoławczym, chyba że brał udział w postępowaniu przed Trybunałem na etapie pisemnym lub ustnym. Jeżeli interwenient taki brał udział w postępowaniu, Trybunał może zdecydować, że pokrywa on własne koszty. Zgodnie z tymi przepisami Generaciones Eléctricas Andalucía, interwenient w pierwszej instancji, który brał udział w postępowaniu przed Trybunałem, pokrywa własne koszty.
- 88 Wreszcie, zgodnie z art. 140 § 3 regulaminu postępowania, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, Trybunał może zdecydować, że interwenient niewymieniony w art. 140 §§ 1 i 2 tego regulaminu pokrywa własne koszty. Zgodnie z tymi przepisami Endesa Generación, interwenient w sprawach C-693/21 P i C-698/21 P, pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 8 września 2021 r., Naturgy Energy Group/Komisja (T-328/18, EU:T:2021:548) zostaje uchylony.**
- 2) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2017) 7733 final z dnia 27 listopada 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.47912 (2017/NN) – Zachęty ekologiczne dla elektrowni węglowych.**
- 3) **Komisja Europejska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Naturgy Energy Group SA, zarówno w pierwszej instancji w sprawie T-328/18, jak i w ramach odwołań w sprawach C-693/21 P i C-698/21 P, oraz koszty poniesione przez EDP España SA w ramach odwołania w sprawie C-693/21 P.**

4) Generaciones Eléctricas Andalucía SLU pokrywa własne koszty.

5) Endesa Generación SAU pokrywa własne koszty.

Podpisy