



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GIOVANNI PITRUZZELLA
prezentate la 13 iulie 2023¹

Cauzele conexate C-693/21 P și C-698/21 P

EDP España, SA
împotriva
Naturgy Energy Group, SA, fostă Gas Natural SDG, SA,
Comisiei Europene (C-693/21 P)
și
Naturgy Energy Group, SA, fostă Gas Natural SDG, SA,
împotriva
Comisiei Europene (C-698/21 P)

„Recurs – Ajutoare de stat – Măsură de stimulare a protecției mediului adoptată de Spania în favoarea centralelor electrice pe bază de cărbune – Decizie de deschidere a procedurii formale de investigare – Obligația de motivare – Acțiune în anulare”

1. În cadrul celor două recursuri conexate, EDP España (cauza C-693/21 P) și Naturgy Energy Group (cauza C-698/21 P) (denumite în continuare „recurente”) solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 8 septembrie 2021, Naturgy Energy Group/Comisia² (denumită în continuare „hotărârea atacată”), prin care acesta din urmă a respins cererea de anulare a Deciziei C(2017) 7733 final a Comisiei din 27 noiembrie 2017 referitoare la ajutorul de stat SA.47912 (2017/NN) – Măsură de stimulare a protecției mediului adoptată de Spania în favoarea centralelor electrice pe bază de cărbune (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

I. Cadrul juridic

2. Articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene³ prevede:

„În cazul în care, după o examinare preliminară, Comisia constată că există îndoieli privind compatibilitatea unei măsuri notificate cu piața internă, aceasta decide să inițieze procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din TFUE (denumită în continuare «decizie de deschidere a procedurii formale de investigare»).

¹ Limba originală: italiana.

² A se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2021, Naturgy Energy Group/Comisia (T-328/18, nepublicată, EU:T:2021:548).

³ JO 2015, L 248, p. 9.

3. Articolul 6 alineatul (1) din același regulament prevede:

„Decizia de a deschide procedura formală de investigare sintetizează elementele relevante de fapt și de drept, include o evaluare preliminară a Comisiei cu privire la caracterul de ajutor de stat al măsurii propuse și indică îndoielile privind compatibilitatea acesteia cu piața internă. Prin decizie, se solicită statului membru în cauză și celorlalte persoane interesate să își prezinte observațiile într-un termen stabilit, care în mod normal nu depășește o lună. În cazuri întemeiate, Comisia poate prelungi termenul stabilit.”

4. Articolul 9 alineatele (1) și (2) din regulamentul menționat prevede:

„(1) Fără a aduce atingere articolului 10, procedura formală de investigare se încheie printr-o decizie, în conformitate cu alineatele (2)-(5) din prezentul articol.

(2) În situația în care Comisia constată, dacă este cazul în urma modificărilor efectuate de statul membru în cauză, că măsura notificată nu constituie ajutor de stat, acest fapt se consemnează printr-o decizie.”

II. Istoricul litigiului

5. În perioada cuprinsă între anii 1998 și 2007, fiecare producător de energie electrică din Spania putea beneficia de o remunerație denumită „garanție de putere”, indiferent de tehnologia utilizată, pentru a încuraja crearea și menținerea capacității de producție în sistemul de energie electrică și pentru a garanta o aprovizionare fiabilă. Centralele producătoare de energie din surse regenerabile nu au beneficiat însă de acest stimulente și le-a fost acordată o recompensă specială.

6. În anul 2007, legiuitorul spaniol a acordat ministrului industriei, turismului și comerțului competența de a înlocui garanția de putere cu o nouă taxă cunoscută sub denumirea de „taxă pe capacitate”.

7. Această decizie a fost formalizată prin Decretul regal 871/2007⁴ privind ajustarea tarifelor la energia electrică în vigoare începând cu 1 iulie 2007. Decretul menționat, emis la 29 iunie 2007⁵, prevedea că taxa pe capacitate urma să intre în vigoare începând cu 1 octombrie 2007.

8. Reglementarea tarifelor la energia electrică a fost prevăzută în Ordinul ITC/2794/2007⁶, emis la 27 septembrie 2007⁷ și intrat în vigoare la 1 octombrie 2007 (denumit în continuare „ITC/2794/2007”).

9. Acest ordin precizează diversele măsuri care trebuie luate pentru remunerarea capacității, inclusiv un stimulente pentru a garanta disponibilitatea instalațiilor și a unuia pentru a promova investițiile în producție.

⁴ Real Decreto 871/2007 por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007 (Decretul regal 871/2007 privind ajustarea tarifelor la energia electrică începând cu 1 iulie 2007).

⁵ BOE nr. 156 din 30 iunie 2007, p. 28324.

⁶ Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007 (Ordinul ITC/2794/2007 privind revizuirea tarifelor la energia electrică începând cu 1 octombrie 2007).

⁷ BOE nr. 234 din 29 septembrie 2007, p. 39690.

10. De stimulente pentru disponibilitate beneficiază instalațiile de producție care sunt supuse regimului comun al sistemului peninsular și care au o putere minimă instalată de 50 de megawați (MW). Stimulentul menționat se aplică instalațiilor puse în funcțiune după 1 ianuarie 1998 și care nu au împlinit încă 10 ani de exploatare. Obiectivul acestui stimulent este de a încuraja construirea și punerea în funcțiune a unor instalații noi prin prevederea unor plăți care să contribuie la compensarea costurilor de investiție. Cuantumul remunerației este stabilit la 20 000 de euro pe MW pe an.

11. În anexa III la ITC/2794/2007 sunt definite stimulentele pentru investiții: la punctul 10 se menționează că ministrul industriei, turismului și comerțului are competența de a aproba astfel de măsuri pentru investițiile în instalații de producție care sunt supuse regimului comun al sistemului peninsular și care au o capacitate instalată de 50 MW sau mai mare. Aceste stimulente pot fi acordate pentru investiții semnificative necesare pentru extinderi sau modificări substanțiale ale unor instalații existente sau pentru investiții ale unor instalații noi în tehnologii prioritare, în conformitate cu obiectivele de politică energetică și de siguranță a alimentării cu energie electrică.

12. Măsura prevăzută în textul amintit a fost aplicată pentru a permite centralelor pe bază de cărbune să facă investiții „de mediu” în instalații de desulfurare. Condițiile pentru acordarea acestui beneficiu au fost stabilite prin Ordinul ITC/3860/2007⁸ (denumit în continuare „măsura contestată”) din 28 decembrie 2007⁹ de revizuire a tarifelor la energia electrică începând cu 1 ianuarie 2008.

13. De stimulentele menționate mai sus pot beneficia numai centralele electrice pe bază de cărbune care fac parte din Planul național de reducere a emisiilor instalațiilor de ardere de dimensiuni mari existente (denumit în continuare „PNRE-GIC”), aprobat printr-un act al Consejo de Ministros (Consiliul de Miniștri, Spania) la 7 decembrie 2007, și care sunt de asemenea incluse în așa-numita „bulă” de emisii stabilită de PNRE-GIC, care prevede cantitățile de emisii autorizate per întreprindere.

14. În plus, investițiile trebuie să fi fost efectuate înainte de data intrării în vigoare a ITC/2794/2007, 1 octombrie 2007, sau cererea de aprobare trebuie să fi fost depusă cu cel puțin trei luni înainte de această dată.

15. În anul 2011, beneficiul măsurii contestate a fost extins la centralele electrice pe bază de cărbune care au efectuat nu numai investiții în instalații de desulfurare, ci și alte investiții „de mediu” în vederea reducerii emisiilor de oxid de sulf, efectuate înainte de 1 ianuarie 2008.

16. La 29 aprilie 2015, Comisia Europeană a inițiat o investigație în acest sector în 11 state membre, printre care și Spania. În urma investigației menționate, la 4 aprilie 2017, Comisia a informat autoritățile spaniole că va investiga măsura în discuție și, la 27 noiembrie 2017, a decis să inițieze o investigație formală cu privire la această măsură în temeiul articolului 108 alineatul (2) TFUE.

17. În decizia în cauză, Comisia declară că a ajuns la concluzia preliminară că măsura contestată constituie un ajutor de stat și exprimă îndoieli cu privire la compatibilitatea acesteia cu piața internă. În special, Comisia reține că măsura contestată constituie un ajutor pentru investițiile

⁸ Orden ITC/3860/2007, por la que se revisant las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008 (Ordinul ITC/3860/2007 privind revizuirea tarifelor la energia electrică începând cu 1 ianuarie 2008).

⁹ BOE nr. 312 din 29 decembrie 2007, p. 53781.

efectuate în vederea asigurării conformității centralelor electrice pe bază de cărbune cu Directiva 2001/80/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 octombrie 2001 privind limitarea emisiilor în atmosferă a anumitor poluanți provenind de la instalații de ardere de dimensiuni mari (JO 2001, L 309, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 7, p. 210).

III. Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

18. La 28 mai 2018, Naturgy Energy Group, cunoscută anterior sub denumirea de Gas Natural SDG, o societate spaniolă care își desfășoară activitatea în sectorul energiei și care se ocupă de producerea de energie electrică pe bază de cărbune, a introdus o acțiune la grefa Tribunalului. Acțiunea avea ca obiect anularea deciziei care fusese atacată de societate.

19. În cadrul acestei proceduri, EDP España și Viesgo Producción au intervenit în susținerea reclamantei în primă instanță.

20. În hotărârea atacată, Tribunalul a respins cererile de anulare, apreciind că primul motiv, referitor la obligația de motivare a caracterului selectiv al măsurii în discuție, era nefondat.

21. La punctul 60 din hotărârea atacată, Tribunalul a atras atenția asupra faptului că, în conformitate cu Regulamentul 2015/1589, procedura formală de investigare poate fi inițiată prin prezentarea succintă a elementelor relevante de fapt și de drept ale măsurii de stat, precum și a unei evaluări preliminare a măsurii în cauză, pentru a stabili dacă aceasta poate fi calificată drept ajutor, și prin motivarea îndoielilor privind compatibilitatea ei cu piața internă.

22. La punctul 61 din hotărârea atacată, Tribunalul a adăugat că Comisia avea obligația de a iniția o astfel de procedură în cazul în care o primă examinare nu i-ar fi permis să înlăture toate dificultățile ridicate de problema dacă măsura în discuție constituie sau nu un ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE.

23. La punctul 62 din hotărârea atacată, Tribunalul a amintit că scopul deciziei de deschidere a procedurii era de a permite persoanelor interesate să participe în mod activ la procedura formală de investigare. Tribunalul a precizat de asemenea că decizia cuprindea evaluări preliminare și că Comisia nu era obligată să clarifice toate problemele potențial nerezolvate în această fază inițială.

24. La punctul 63 din hotărârea atacată, Tribunalul a afirmat că este important să se amintească faptul că, într-o astfel de decizie, calificarea ca atare a unei măsuri de stat este doar provizorie. Acest aspect este confirmat de articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul 2015/1589, care prevede că, la încheierea procedurii formale de investigare, Comisia poate stabili că, în realitate, măsura în cauză nu constituie un ajutor. Prin urmare, calificarea unei măsuri de stat drept ajutor de stat poate fi modificată și nu este neapărat permanentă.

25. La punctele 64 și 65 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins argumentele reclamantei referitoare la două cauze anterioare¹⁰. Instanța de prim grad de jurisdicție a apreciat că aceste argumente nu erau pertinente, întrucât prima cauză privea o decizie de închidere a unei proceduri formale de investigare, iar a doua cauză nu avea ca obiect controlul respectării obligației de motivare.

¹⁰ Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), și Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

26. La punctul 73 din hotărârea atacată, Tribunalul a ajuns la concluzia că, având în vedere natura, modul de redactare, conținutul, contextul și normele juridice relevante referitoare la decizia în litigiu, reclamanta era în măsură să înțeleagă motivele care au stat la baza opiniei preliminare a Comisiei potrivit căreia măsura părea să fie selectivă.

27. Punctul 74 din hotărârea atacată privește argumentul reclamantei referitor la pretinsa omisiune a Comisiei de a examina aspectul dacă măsura contestată favorizează anumite întreprinderi sau active în raport cu altele, care se aflau într-o situație similară în ceea ce privește obiectivul măsurii. Totuși, Tribunalul a respins acest argument și a explicat că o astfel de comparație ar putea fi prematură în etapa de examinare preliminară a procedurii formale de investigare, subliniind că un raționament privind comparabilitatea ar putea anticipa concluziile acestei proceduri.

28. La punctul 75 din hotărârea atacată, Tribunalul a precizat că argumentul referitor la caracterul selectiv al măsurii nu a împiedicat reclamanta să prezinte, în cadrul celui de al doilea motiv invocat, considerații exhaustive privind comparabilitatea situațiilor menționate.

29. La punctul 76 din hotărârea atacată, Tribunalul a apreciat că nu a fost împiedicat să controleze legalitatea deciziei în litigiu.

30. În consecință, la punctul 81 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins primul motiv ca nefondat.

31. În al doilea rând, Tribunalul a respins ca nefondat al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 107 alineatul (1) TFUE în ceea ce privește selectivitatea măsurii în discuție.

32. Cu titlu introductiv, este important să se arate că, la punctele 98 și 99 din hotărârea atacată, s-a precizat că, în cazul în care este introdusă o acțiune împotriva unei decizii a Comisiei de deschidere a unei proceduri formale de investigare cu privire la calificarea măsurii drept ajutor de stat, controlul efectuat de instanța Uniunii se limitează la examinarea aspectului dacă Comisia a săvârșit erori vădite de apreciere atunci când a considerat că nu era în măsură să înlăture toate obstacolele în cadrul analizei preliminare a măsurii.

33. În hotărârea atacată, mai precis la punctele 102-116, Tribunalul a examinat în detaliu și în final a respins afirmația reclamantei potrivit căreia măsura contestată ar fi avut drept unic scop asimilarea investițiilor relevante efectuate după anul 1998, fără a ține seama de tehnologia specifică utilizată sau de tipul de instalații în cauză.

34. De asemenea, Tribunalul a analizat și a respins, la punctele 117-125 din hotărârea atacată, afirmația reclamantei potrivit căreia centralele electrice pe bază de cărbune nu ar fi similare cu centralele electrice care utilizează o tehnologie diferită.

35. Astfel, la punctul 126 din hotărârea atacată se arată că reclamanta nu a fost în măsură să facă dovada că Comisia a săvârșit o eroare vădită de apreciere în ceea ce privește analiza comparabilității.

36. La punctele 128-130 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins argumentele prezentate de Naturgy Energy Group și de EDP España, întemeiate pe Hotărârea Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia¹¹, întrucât această hotărâre se referea la decizii ale Comisiei adoptate la încheierea procedurii formale de investigare.

37. La punctele 131-133 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins și argumentele reclamantei referitoare la necesitatea măsurii contestate pentru siguranța alimentării cu energie electrică, considerând că ele privesc aprecierea compatibilității ajutorului, iar nu calificarea acestuia, și că, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 107 alineatul (1) TFUE nu face distincție între cauzele sau obiectivele intervențiilor statului, ci le definește în funcție de efectele lor.

38. Prin urmare, la punctul 134 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins al doilea motiv al acțiunii ca nefondat și, în consecință, acțiunea în totalitate.

39. În sfârșit, Tribunalul a obligat reclamanta să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisie și a obligat Viesgo Producción și EDP España să suporte propriile cheltuieli de judecată.

IV. Concluziile părților

40. Prin recursurile formulate, Naturgy Energy Group (reclamantă în primă instanță) și EDP España solicită Curții anularea hotărârii atacate, anularea deciziei în litigiu și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

41. În memoriul său, Comisia solicită Curții respingerea recursurilor și obligarea recurentelor la plata cheltuielilor de judecată.

42. Generaciones Eléctricas Andalucía, inițial Viesgo Producción și intervenientă în primă instanță, solicită Curții anularea hotărârii atacate.

43. Prin Ordonanța președintelui Curții din 31 mai 2022, cererea de intervenție în susținerea recurentelor a Endesa Generación a fost admisă și aceasta solicită Curții anularea hotărârii atacate și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată efectuate în prezenta procedură.

V. Analiza recursului

A. Considerații introductive

44. Deși cele două motive de recurs sunt distincte, între acestea există legături evidente: în cadrul primului motiv, se invocă interpretarea și aplicarea eronată de către Tribunal a obligației de motivare în ceea ce privește noțiunea de selectivitate, iar în cadrul celui de al doilea motiv, interpretarea și aplicarea eronată de către Tribunal a articolului 107 alineatul (1) TFUE în ceea ce privește noțiunea de selectivitate.

¹¹ Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

45. Articolele 107 și 108 TFUE stabilesc reglementarea în materie de ajutoare de stat la nivelul dreptului primar, unul dintre acestea definind criteriile generale pe baza cărora un ajutor poate fi sau nu considerat compatibil cu piața internă, iar celălalt, procedura pe care trebuie să o urmeze Comisia pentru a aprecia dacă un ajutor este sau nu compatibil cu piața internă. Regulamentul 2015/1589 conține modalitățile de aplicare a articolului 108 TFUE și, în special la articolele 4-9, descrie procedura care trebuie urmată pentru evaluarea ajutoarelor: examinarea preliminară (articolul 4), decizia de deschidere a procedurii formale de investigare (articolul 6) și decizia de închidere a procedurii formale de investigare (articolul 9).

46. În esență, recurențele și părțile interveniente critică hotărârea atacată pentru că aceasta ar fi stabilit că decizia Comisiei nu este afectată de vicii, deși motivarea acesteia ar fi deficitară. În special, decizia de deschidere a procedurii formale nu a fost motivată în conformitate cu cerințele legale în ceea ce privește selectivitatea măsurii adoptate, întrucât nu a efectuat o analiză a comparabilității situației beneficiarilor măsurii de stimulare cu cea a celorlalte întreprinderi. Cu titlu subsidiar, în cadrul celui de al doilea motiv de recurs, hotărârea atacată este criticată pentru că a stabilit că este corectă (întrucât nu este afectată de o eroare vădită de apreciere) calificarea măsurii contestate drept ajutor incompatibil cu piața internă.

47. Problema juridică în discuție în prezenta cauză poate fi rezumată în conținutul mai mult sau mai puțin amplu al obligației Comisiei de a motiva decizia de deschidere a procedurii formale de investigare și, cu titlu subsidiar și în consecință, în aspectul privind calificarea corectă sau incorectă a măsurii contestate drept ajutor incompatibil cu piața internă. Pentru a aprecia dacă hotărârea atacată este eventual afectată de erorile de drept invocate de recurențe și de părțile interveniente, vom analiza următoarele aspecte: a) aplicarea principiilor generale privind motivarea în cazul deciziei de deschidere a procedurii formale de investigare; b) diferențele, din punctul de vedere al funcției și al conținutului, dintre decizia de deschidere și decizia de închidere a procedurii, în special în raport cu cerințele privind caracterul provizoriu și succint pe care trebuie să îl aibă decizia de deschidere a procedurii; c) necesitatea de a efectua, în decizia de deschidere a procedurii menționată anterior, o analiză a comparabilității situației beneficiarilor măsurii de stimulare cu cea a celorlalte întreprinderi; d) repartizarea sarcinii probei între Comisie și părțile care au formulat o cale de atac împotriva deciziei.

48. În esență, va trebui să se aprecieze dacă Tribunalul, în cadrul controlului pe fond asupra deciziei Comisiei de deschidere a procedurii formale de investigare, a aplicat în mod corect principiile generale privind motivarea deciziilor instituțiilor Uniunii și în special anumite principii stabilite în materia ajutoarelor de stat; dacă, procedând astfel, a aplicat în mod corect principiile menționate anterior în cazul unei decizii precum decizia în litigiu, în care Comisia nu a efectuat o analiză a comparabilității situației beneficiarilor măsurii de stimulare cu cea a celorlalte întreprinderi atunci când a apreciat (fie și numai în mod provizoriu) că o măsură este selectivă; dacă, în realitate, acest lucru a permis părților în cauză să își exercite dreptul la apărare cu respectarea normelor privind repartizarea sarcinii probei aplicabile în speță.

B. Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare

1. Argumentele părților

49. Prin intermediul primului motiv, recurențele invocă interpretarea eronată de către Tribunal a aplicării obligației de motivare în ceea ce privește criteriul selectivității.

50. Părțile interveniente susțin că primul motiv este fondat, folosind argumente similare cu cele formulate de recurente.

51. Recurentele susțin că considerentul (28) al deciziei în litigiu nu constituie o motivare suficientă pentru a justifica existența caracterului selectiv al măsurii contestate, cu atât mai mult cu cât decizia de deschidere a procedurii ar putea avea consecințe juridice semnificative, precum suspendarea măsurii sau recuperarea sumelor vărsate cu acest titlu.

52. Generaciones Eléctricas Andalucía adaugă că o astfel de decizie nu numai că ar duce la suspendarea plăților aferente presupusului ajutor, ci ar conferi de asemenea instanțelor naționale autoritatea de a adopta toate măsurile necesare pentru a-i trage la răspundere pe cei care încalcă obligația de suspendare a punerii în aplicare a măsurii (Hotărârea din 21 noiembrie 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755).

53. În plus, atât recurentele, cât și părțile interveniente consideră că, deși este doar o decizie de deschidere a procedurii formale de investigare, decizia în litigiu ar trebui să includă o analiză a comparabilității întreprinderilor implicate și să clarifice, în conformitate cu articolul 296 TFUE, motivul pentru care legislația aplicabilă face distincție între diversele tehnologii și modul în care centralele electrice pe bază de cărbune se află într-o situație de fapt și de drept comparabilă cu cea a centralelor care utilizează alte tehnologii.

54. Acestea susțin că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept la punctele 64 și 65 din hotărârea atacată, întrucât a respins argumentele întemeiate pe Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), și pe Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

55. În plus, Tribunalul ar fi interpretat și ar fi aplicat în mod incorect, la punctul 66 din hotărârea atacată, principiile exprimate în Hotărârea din 10 martie 2016, HeidelbergCement/Comisia (C-247/14 P, EU:C:2016:149), și în Hotărârea din 21 iulie 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisia (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

56. Așadar, este necesar să se efectueze o evaluare aprofundată și bine documentată a selectivității unei măsuri, în lumina unei jurisprudențe anterioare consacrate. Această evaluare ar trebui să fie suficient de detaliată pentru a permite o examinare completă de către o instanță, în special în ceea ce privește evaluarea aspectului dacă situația celor care beneficiază de măsura în cauză este comparabilă cu cea a celor care nu beneficiază de ea. Astfel, asemenea evaluări trebuie să fie „suficient de motivate” pentru a asigura un control jurisdicțional complet (Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/World Duty Free Group SA și alții, C-20/15 P și C-21/15 P, EU:C:2016:981).

57. Potrivit recurențelor, Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept atunci când a afirmat, la punctul 74 din hotărârea atacată, că introducerea unei analize preliminare a comparabilității în cursul procedurii formale de investigare ar face dificilă distincția între decizia inițială și decizia finală adoptată la încheierea procedurii.

58. Generaciones Eléctricas Andalucía susține, în plus, că Tribunalul ar fi înțeles în mod eronat natura competenței Comisiei de a decide să inițieze procedura formală de investigare și afirmă că nu ar fi vorba despre o competență discreționară, ci despre o competență nediscreționară.

59. Aceasta adaugă că o „simplă indicație” este inadecvată în contextul articolului 6 din Regulamentul 2015/1589, care impune Comisiei să furnizeze o analiză obiectivă a ajutorului de stat potențial. Comisia are sarcina de a demonstra că o măsură poate fi calificată drept ajutor de stat înainte de a iniția o investigație formală.

60. Prin urmare, Comisia ar fi trebuit să invoce dificultățile care fac necesară trimiterea la o analiză mai aprofundată.

61. Potrivit EDP España, la punctul 73 din hotărârea atacată, Tribunalul ar fi recunoscut caracterul „*sumar*” al raționamentului Comisiei în ceea ce privește caracterul selectiv al măsurii în discuție. Totuși, la punctul 66, ar fi urmărit să remedieze acest caracter „*sumar*”, considerând că măsura în discuție a fost adoptată „*într-un context bine cunoscut de reclamantă, dată fiind natura activităților sale*”, și că, în plus, „*așa cum reiese din cererea introductivă*”, aceasta cunoștea toate normele aplicabile.

62. În sfârșit, la punctele 68-73 din hotărârea atacată, Tribunalul a încercat în mod eronat să remedieze acest viciu de motivare prin reconstituirea motivării pe baza diverselor puncte din decizia în litigiu.

63. Prin urmare, Tribunalul a reținut în mod eronat că Comisia nu și-a încălcat obligația de motivare.

64. Comisia consideră că primul motiv trebuie respins ca nefondat. Astfel, aceasta arată că Tribunalul a analizat în mod corect obligația de motivare în hotărârea atacată.

65. Comisia susține că Tribunalul nu a săvârșit erori de drept atunci când, la punctele 63 și 64 din hotărârea atacată, a apreciat că argumentele recurențelor și ale părților interveniente nu sunt pertinente. Decizia Tribunalului s-a întemeiat pe Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), în care Curtea nu a abordat obligația de motivare, ci s-a concentrat asupra fondului cauzei. În Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), Curtea a reținut că obligația de motivare a fost încălcată din cauza selectivității măsurii aplicate unui singur sector de activitate. Totuși, în speță, decizia în litigiu conține o analiză provizorie, iar Comisia nu a considerat că măsura favorizează un anumit sector.

66. Ca răspuns la afirmația recurențelor cu privire la lipsa unei analize a comparabilității, Comisia face trimitere la articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul 2015/1589, care prevede că decizia ar trebui să furnizeze un rezumat al elementelor relevante de fapt și de drept și să includă o evaluare preliminară. Așadar, dacă decizia îndeplinește criteriile enunțate la punctele 73 și 76 din hotărârea atacată, simpla concizie a analizei nu este suficientă pentru a constitui o încălcare a obligației de motivare.

67. Comisia apreciază că Tribunalul a constatat în mod corect că recurențele au înțeles motivele pentru care măsura contestată a fost considerată selectivă, așa cum se arată la punctul 75 din hotărârea atacată.

68. Aceasta susține că consecințele juridice asociate cu deschiderea procedurii formale de investigare amintite sunt ipotetice în speță și nu se opun unei motivări preliminare și succinte, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul 2015/1589.

69. Decizia în litigiu a fost analizată de Tribunal, care a amintit alte elemente ale motivării acesteia în sprijinul analizei sale. De asemenea, Curtea a recunoscut că nu este necesară o structură specifică pentru deciziile Comisiei și că, la momentul evaluării respectării obligației de motivare, ar trebui să se examineze conținutul deciziei în întregime (Hotărârea din 25 iulie 2018, Comisia/Spania și alții, C-128/16 P, EU:C:2018:591, punctul 93).

2. *Apreciere*

70. Prin intermediul primului motiv de recurs, recurentele invocă o eroare de drept săvârșită de Tribunal în cadrul controlului motivării deciziei în litigiu în ceea ce privește caracterul selectiv al măsurii contestate.

71. Referitor la problema care face obiectul primului motiv de recurs, în hotărârea atacată, Tribunalul precizează în esență că o decizie de deschidere a procedurii formale de investigare se poate limita la a rezuma elementele relevante de fapt și de drept și conține aprecieri provizorii care vor face obiectul unei examinări aprofundate în cadrul aceleiași proceduri.

72. Aceste afirmații sunt corecte și pot fi împărtășite. În acest context, pornind probabil de la premisa unei diferențe radicale între funcția și conținutul (inclusiv din punctul de vedere al motivării) deciziei de deschidere a procedurii și cele ale deciziei de închidere a procedurii, Tribunalul deduce însă anumite consecințe care, în opinia noastră, sunt eronate și afectează raționamentul juridic.

73. Astfel, Tribunalul afirmă că unele hotărâri anterioare ale Curții nu ar fi aplicabile în speță, pentru că ar privi o decizie de închidere a procedurii¹² sau situații în care nu ar fi fost examinat aspectul specific al obligației de motivare¹³; că, în pofida conciziei motivării sale, decizia Comisiei ar fi motivată în conformitate cu cerințele legale, întrucât părțile ar fi fost în măsură să înțeleagă motivele care au stat la baza deciziei menționate, așa cum ar fi demonstrat apărarea ulterioară, și întrucât aceasta ar fi fost adoptată într-un context bine cunoscut de părțile în cauză; că analiza comparabilității diverselor întreprinderi pentru a stabili selectivitatea măsurii ar fi fost prematură în cadrul unei decizii de deschidere a procedurii, întrucât ar fi putut anticipa concluziile care trebuie deduse în urma acestei proceduri.

74. Potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă la articolul 296 TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul respectiv, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de justificările actului adoptat, iar Curții de Justiție să își exercite controlul. Obligația de motivare trebuie apreciată ținând seama de toate împrejurările cauzei, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul de a primi explicații pe care îl pot avea destinatarii actului sau alte persoane vizate în mod direct și individual de actul respectiv. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele relevante de fapt și de drept, dat fiind că problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse la articolul 296 TFUE trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă (Hotărârea din 10 martie 2016, HeidelbergCement/Comisia, C-247/14 P, EU:C:2016:149, punctul 16).

¹² Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

¹³ Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

75. Aplicând acest principiu măsurilor adoptate de Comisie în materie de ajutoare de stat, trebuie să se arate că decizia de deschidere a procedurii formale de investigare nu este o măsură în care obligația de motivare este foarte ușoară sau superficială.

76. Astfel, o lectură atentă a articolelor 4, 6 și 7 din Regulamentul 2015/1589 permite să se înțeleagă că decizia de deschidere a procedurii presupune, din punct de vedere cronologic și logic, o examinare preliminară: altfel spus, Comisia efectuează, împreună cu statul în cauză, o investigație în cadrul căreia sunt deja analizate elementele care permit calificarea unei anumite măsuri drept ajutor și constatarea, fie și numai cu titlu preliminar, că există îndoieli cu privire la compatibilitatea cu piața internă a măsurii care face obiectul examinării. În caz contrar, Comisia încheie procedura printr-o decizie de a nu ridica obiecții.

77. Decizia de deschidere a procedurii formale de investigare nu este, așadar, primul act în urma căruia vor fi analizate toate elementele care permit sau nu calificarea unei anumite măsuri drept ajutor interzis, ci reprezintă o etapă subsecventă în care Comisia, după ce a efectuat deja o examinare preliminară, a „constatat”, fie și numai cu titlu preliminar, că există îndoieli cu privire la compatibilitatea măsurii respective cu piața internă. Procedura care urmează deciziei de deschidere va avea rolul de a permite tuturor părților interesate să își exercite dreptul la apărare prin prezentarea unor argumente care să contrazică punctele de vedere juridice susținute de Comisie atunci când a calificat (fie și numai în mod provizoriu) o anumită măsură ca fiind incompatibilă cu piața internă.

78. Rezultă că, tocmai ținând seama de toate împrejurările cauzei, Comisia trebuie să prezinte, deja în decizia de deschidere, toate argumentele și punctele de vedere juridice pe baza cărora apreciază că măsura este incompatibilă cu piața internă, fără a putea să amâne efectuarea analizei până la un moment ulterior.

79. Caracterul provizoriu al evaluării nu poate fi confundat cu superficialitatea acesteia și nici nu poate duce la omiterea unor analize, teste și comparații care sunt posibile deja la momentul deschiderii procedurii.

80. Numai în ipoteza în care este imposibil, în cazuri deosebit de complexe din punct de vedere tehnic, să se efectueze o analiză determinată care necesită elemente de fapt ce pot fi obținute doar în cadrul procedurii ulterioare deschiderii, Comisia va putea să amâne, motivat, analiza, testul sau evaluarea respectivă până la momentul adoptării deciziei finale.

81. Pentru aceste motive, decizia de deschidere a procedurii, așa cum au susținut în mai multe rânduri recurențele și părțile interveniente, are deja o relevanță independentă și poate produce efecte concrete și semnificative asupra intereselor economice ale părților. Deschiderea unei proceduri formale de investigare cu privire la ajutoare de stat obligă la suspendarea plăților aferente presupusului ajutor și permite instanțelor naționale să adopte măsurile necesare pentru a deduce consecințele încălcării obligației de suspendare a măsurii contestate¹⁴.

82. Pentru aceleași motive, trebuie examinată cu atenție problema aplicabilității principiilor exprimate în jurisprudența în materie de ajutoare, întrucât nu se pot respinge ca inoperante anumite principii exprimate în cauze în care au fost analizate decizii de închidere a procedurii formale de investigare.

¹⁴ A se vedea Ordonanța de admitere din 13 noiembrie 2019, EDP España/Comisia (C-536/19 P, EU:C:2019:965), prin care Curtea a admis cererea de intervenție formulată de EDP España, întrucât aceasta a demonstrat că are un interes direct și actual în litigiu.

83. Decizia de deschidere și decizia de închidere prevăzute la articolele 6 și 9 din Regulamentul 2015/1589 sunt fără îndoială diferite și îndeplinesc funcții diferite. Însă, pentru motivele menționate mai sus, nu se poate omite orice apreciere cu privire la principiile exprimate de Curte doar pentru că acestea se referă la o procedură de închidere.

84. Astfel, funcția procedurii care urmează deschiderii este de a permite părților să convingă Comisia să modifice poziția inițială susținută în deschiderea procedurii, potrivit căreia o măsură determinată constituie un ajutor incompatibil cu piața internă.

85. În Hotărârea Comunidad Autónoma, Curtea a constatat o încălcare a obligației de motivare în ceea ce privește principiul selectivității, arătând că o măsură care avantajează numai un sector de activitate sau numai unele dintre întreprinderile din acel sector nu este în mod necesar selectivă și că aceasta este selectivă numai dacă, în cadrul unui sistem juridic determinat, are ca efect să avantajeze anumite întreprinderi în raport cu altele care aparțin altor sectoare sau aceluiași sector și care se află, în raport cu obiectivul urmărit de acest sistem, într-o situație de fapt și de drept comparabilă¹⁵.

86. Deși Hotărârea Comunidad Autónoma privește o decizie a Comisiei adoptată la încheierea procedurii formale, este important să se observe că Curtea se întemeiază pe principiile care decurg din Hotărârea Lübeck¹⁶, referitoare la o decizie de deschidere a unei proceduri formale de investigare.

87. Rezultă de asemenea că Comisia ar fi putut și chiar ar fi trebuit să efectueze o analiză a comparabilității diverselor întreprinderi din sectorul în cauză. Așadar, este eronată afirmația Tribunalului potrivit căreia „a impune, în orice caz, în faza analizei preliminare, cuprinsă într-o decizie de deschidere a procedurii formale de investigare, o motivare privind comparabilitatea situațiilor ar putea fi prematur și ar putea anticipa concluziile care vor fi deduse în urma acestei proceduri”, riscul fiind acela de a se ajunge la „o estompare a limitei dintre decizia de deschidere a procedurii formale de investigare și decizia de închidere a acestei proceduri”¹⁷.

88. În opinia noastră, Comisia trebuie să precizeze, chiar și în faza deschiderii procedurii formale de investigare, motivele pentru care faptul că de o măsură beneficiază numai anumite întreprinderi dintr-un sector permite ca ea să fie considerată, *a priori*, selectivă și nu poate să omită, într-un asemenea context, nici măcar o examinare preliminară a comparabilității întreprinderilor care beneficiază de măsura respectivă cu cele care își desfășoară activitatea în același sector, dar care nu beneficiază de aceasta.

89. În ceea ce privește, pe de altă parte, afirmația Tribunalului potrivit căreia părțile ar fi cunoscut foarte bine contextul și s-ar fi apărat inclusiv în privința comparației cu alte întreprinderi, considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept care are un impact negativ asupra repartizării sarcinii probei și afectează de asemenea al doilea motiv de recurs¹⁸.

¹⁵ Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia (C-70/16 P, EU:C:2017:1002, punctul 61).

¹⁶ Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctul 58): „o măsură de care beneficiază numai un sector de activitate sau o parte dintre întreprinderile din acest sector nu este în mod necesar selectivă. Aceasta este selectivă [...] numai dacă, în cadrul unui regim juridic determinat, are ca efect să avantajeze anumite întreprinderi în raport cu altele care aparțin altor sectoare sau aceluiași sector și care se află, în raport cu obiectivul urmărit de acest regim, într-o situație de fapt și de drept comparabilă”.

¹⁷ Hotărârea atacată, punctul 74.

¹⁸ Cu privire la care facem trimitere la cele de mai jos.

90. În decizia de deschidere a procedurii, Comisia trebuie să efectueze toate analizele utile pentru a permite părților să încerce să contrazică argumentele juridice care califică (provizoriu) măsura adoptată de statul membru drept ajutor de stat incompatibil cu piața internă.

91. Ar fi contrar repartizării normale a sarcinii probei să se încredințeze părților sarcina de a trebui să determine în mod indirect sau prin metoda inductivă punctele de vedere juridice susținute de Comisie pentru a le contrazice.

92. Comisia trebuia, așadar, să analizeze comparabilitatea situațiilor între operatorii de pe piață și să prezinte toate argumentele utile pentru a stabili existența unui caz de ajutor de stat incompatibil cu piața internă, în pofida caracterului provizoriu al analizei, care poate fi modificată în cursul procedurii formale de investigare.

93. În Hotărârea Deutsche Post/Comisia¹⁹, cu privire la o decizie de extindere a unei proceduri formale, considerată ca fiind afectată de nemotivare, s-a precizat foarte clar că, la finalul evaluării preliminare a măsurii în cauză, Comisia trebuie să își motiveze decizia în cazul în care decide să inițieze o procedură formală de investigare²⁰.

94. În plus, în aceeași hotărâre, Tribunalul declară că „orice decizie luată de Comisie la finalul fazei de examinare preliminară trebuie să includă o evaluare provizorie a măsurii de stat în cauză, prin care să se urmărească să se stabilească dacă aceasta prezintă caracter de ajutor de stat”²¹.

95. Așadar, analiza comparabilității nu poate fi niciodată lăsată în seama procedurii formale de investigare, întrucât este întotdeauna posibil să se dezvolte considerații, fie și numai provizorii.

96. Deși Comisia a afirmat în mod corect că, pentru a evalua motivarea unei decizii, este esențial să se ia în considerare conținutul acesteia în întregime²², trebuie arătat că decizia în discuție este complet lipsită de o analiză a comparabilității.

97. Având în vedere cele de mai sus, considerăm că primul motiv de recurs poate fi admis.

C. Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 107 alineatul (1) TFUE în ceea ce privește criteriul selectivității

1. Argumentele părților

98. Prin intermediul celui de al doilea motiv, recurentele invocă încălcarea articolului 107 alineatul (1) TFUE în ceea ce privește criteriul selectivității.

99. Părțile interveniente susțin că al doilea motiv este fondat, folosind argumente similare cu cele formulate de recurente.

¹⁹ Hotărârea din 10 aprilie 2019, Deutsche Post/Comisia (T-388/11, EU:T:2019:237).

²⁰ „[S]ub sancțiunea privării de conținut a obligației de motivare prevăzute la articolul 296 alineatul (2) TFUE, orice decizie luată de Comisie la finalul fazei de examinare preliminară trebuie să includă o evaluare provizorie a măsurii de stat în cauză, prin care să se urmărească să se stabilească dacă aceasta prezintă caracter de ajutor de stat, și să expună, în cazul în care decide să inițieze procedura oficială de investigare, motivele care dau naștere la îndoiele privind compatibilitatea măsurii menționate cu piața comună.”

²¹ Hotărârea din 10 aprilie 2019, Deutsche Post/Comisia (T-388/11, EU:T:2019:237, punctul 72).

²² Hotărârea din 25 iulie 2018, Comisia/Spania și alții (C-128/16 P, EU:C:2018:591, punctul 93).

100. Naturgy Energy Group critică Tribunalul cu privire la punctul 82 din hotărârea atacată, arătând că recurenta a susținut că Comisia a săvârșit o eroare vădită în aprecierea caracterului selectiv al măsurii în discuție.

101. Argumentul invocat de recurente și de părțile interveniente este că Tribunalul ar fi trebuit să efectueze o examinare aprofundată a analizei Comisiei cu privire la selectivitatea măsurii în cauză (Naturgy citează Hotărârea din 22 decembrie 2008, *British Aggregates/Comisia*, C-487/06 P, EU:C:2008:757, punctul 111). În această privință, recurentele fac trimitere la analiza efectuată de Curte în Hotărârea din 21 decembrie 2016, *Comisia/Hansestadt Lübeck* (C-524/14 P, EU:C:2016:971), în care Curtea a constatat o eroare de drept, iar nu o eroare vădită de apreciere, în ceea ce privește selectivitatea unei măsuri care a făcut obiectul unei decizii de deschidere a unei proceduri formale de investigare.

102. Potrivit Naturgy Energy Group, Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept, întrucât a comparat investițiile anterioare și pe cele ulterioare anului 1998 în loc să stabilească dacă paragraful 10 punctul 2 din anexa III la ITC/2794/2007 constituie o măsură selectivă. Dispoziția menționată ar permite guvernului să contribuie cu investiții semnificative la toate centralele electrice, indiferent de tehnologia utilizată de acestea.

103. În ceea ce privește comparabilitatea situației centralelor pe bază de cărbune cu cea a centralelor care nu utilizează cărbunele drept combustibil principal, recurentele și părțile interveniente susțin că, pe lângă săvârșirea unei erori de drept în aplicarea controlului privind eroarea vădită, Tribunalul, la punctele 102-126 din hotărârea atacată, a răsturnat sarcina probei atunci când a afirmat că recurenta ar fi trebuit să demonstreze absența discriminării în ceea ce privește centralele care nu utilizează cărbunele drept combustibil principal (Hotărârea din 8 septembrie 2011, *Comisia/Țările de Jos*, C-279/08 P, EU:C:2011:551, punctul 62).

104. Comisia ar trebui să își asume sarcina identificării cazurilor de discriminare, chiar dacă este vorba despre o analiză preliminară. Această sarcină include identificarea unor cazuri similare cu cele menționate la punctele 121 și 124 din hotărârea atacată, așa cum a arătat Tribunalul.

105. EDP España subliniază în special faptul că Tribunalul ar fi recunoscut că analiza posibilității de a iniția o procedură formală de investigare nu se poate limita la căutarea unor erori vădite de apreciere, ci trebuie să meargă dincolo de aceasta (Hotărârea din 8 septembrie 2021, *Achema și Achema Gas Trade/Comisia*, T-193/19, nepublicată, EU:T:2021:558, punctele 43 și 44).

106. Prin urmare, dacă Tribunalul ar fi efectuat un control de legalitate în conformitate cu jurisprudența instanțelor Uniunii, acesta ar fi trebuit să ajungă la aceeași concluzie în hotărârea atacată.

107. În continuare, Endesa Generación apreciază că, dacă criteriul de evaluare a existenței unui ajutor s-ar fi întemeiat pe o eroare vădită de apreciere, Tribunalul ar fi trebuit să stabilească faptul că Comisia a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a analizat aspectul dacă măsura contestată este sau nu selectivă. Această afirmație este susținută de explicația dată la punctul 28 din decizia în litigiu.

108. Aceasta arată că hotărârea atacată este, în orice caz, afectată de o eroare de drept, întrucât Tribunalul reține că, în decizia în litigiu, Comisia nu a săvârșit o astfel de eroare atunci când a concluzionat – cu titlu provizoriu – că măsura contestată era selectivă doar pentru că se aplica anumitor întreprinderi și fără a efectua analiza comparabilității impusă de jurisprudență pentru identificarea caracterului selectiv al măsurii.

109. În sfârșit, Generaciones Eléctricas Andalucía consideră că Tribunalul s-a concentrat în mod eronat numai pe condiția privind existența unei erori vădite de apreciere, întrucât consecințele deschiderii unei proceduri formale de investigare sunt semnificative. Ea susține că Comisia nu are autoritatea de a decide să inițieze o astfel de procedură și că ar trebui, în schimb, să confirme că situațiile analizate îndeplinesc criteriul selectivității.

110. Ea susține încă o dată că Tribunalul a confundat, în hotărârea atacată, caracterul provizoriu al analizei din decizia de deschidere a procedurii formale de investigare cu existența unei puteri discreționare a Comisiei.

111. Comisia consideră că al doilea motiv trebuie respins ca nefondat.

112. Aceasta susține că legea spaniolă care permite plăți diferențiate în favoarea producătorilor de energie electrică nu infirmă caracterul selectiv al măsurii. Deși centralele electrice construite după o anumită dată pot beneficia de o rentabilitate a investiției, măsura acordă totuși un avantaj selectiv într-un quantum variabil (Hotărârea din 22 iunie 2006 în cauzele conexate C-182/03 și C-217/03, Belgia și Forum 187/Comisia, EU:C:2006:416, punctele 112 și 120). În plus, numai centralele electrice pe bază de cărbune enumerate în PNRE-GIC pot beneficia de această măsură.

113. Comisia susține că din jurisprudența constantă reiese că controlul legalității unei decizii de deschidere a unei proceduri formale de investigare se limitează la verificarea existenței unei erori vădite de apreciere (Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctul 78).

114. În plus, s-a stabilit că, pentru a demonstra că a fost săvârșită o eroare vădită în aprecierea unor elemente de fapt complexe, de natură să justifice anularea deciziei, elementele de probă invocate de recurente trebuie să fie suficiente pentru a face neverosimile aprecierile de fapt cuprinse în acest act și că, sub rezerva unei astfel de examinări a verosimilității, nu este de competența Tribunalului să substituie aprecierea autorului deciziei în cauză cu propria apreciere a elementelor de fapt complexe [Hotărârea din 15 octombrie 2009, Enviro Tech (Europe), C-425/08, EU:C:2009:635, punctul 47].

115. În consecință, potrivit Comisiei, nu se poate susține nici că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept în aprecierea selectivității, din moment ce nu au fost aduse probe care să facă neplauzibile aprecierile cuprinse în decizia în litigiu. Această sarcină a probei ar fi inerentă oricărei evaluări a unei erori vădite și nu ar avea nicio legătură cu faptul că Comisiei îi revine sarcina de a demonstra, cu titlu preliminar, că măsura este selectivă.

116. Evaluarea efectuată de Tribunal la punctele 102-126 din hotărâre este pe deplin conformă cu controlul de legalitate necesar, întemeiat pe jurisprudență. Tribunalul a verificat exactitatea, fiabilitatea și coerența tuturor elementelor de probă prezentate, asigurându-se că toate datele relevante au fost luate în considerare la evaluarea situației complexe (Hotărârea din 22 noiembrie 2007, Spania/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, punctul 57, și Hotărârea din 6 noiembrie 2008, Țările de Jos/Comisia, C-405/07 P, EU:C:2008:613).

117. Afirmația potrivit căreia Tribunalul nu ar fi apreciat corect aspectul dacă paragraful 10 punctul 2 din anexa III la Ordinul ITC/2794/2007 constituie o măsură selectivă nu este întemeiată. Și aceasta întrucât ajutorul a fost efectiv acordat printr-un ordin ulterior (Ordinul ITC/3860/2007), confirmat în considerentul (4) al deciziei în litigiu și recunoscut de Tribunal la punctul 109 din hotărârea atacată.

118. Naturgy Energy Group nu a furnizat nicio justificare a afirmației sale potrivit căreia aprecierile efectuate de Tribunal, în special la punctele 102-105 din hotărârea atacată, ar fi denaturate. Comisia susține că Tribunalul a efectuat o analiză aprofundată a legislației naționale și a stabilit că nu există dovezi care să sugereze că regimul în cauză ar fi menit să favorizeze numai investițiile mari efectuate după anul 1998.

119. Comisia a arătat că argumentele invocate nu sunt doar nefondate, ci și neproductive. Și aceasta întrucât, potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 107 alineatul (1) din tratat nu face distincție între intervențiile statului în funcție de cauzele sau de obiectivele acestora, ci mai degrabă le evaluează în funcție de efectele lor. Prin urmare, noțiunea de ajutor este o noțiune obiectivă și depinde în principal de aspectul dacă o măsură de stat oferă sau nu un avantaj uneia sau mai multor întreprinderi. Odată ce s-a stabilit existența unui ajutor, Comisia va trebui să examineze dacă ajutorul este structurat în așa fel încât să se asigure că efectele pozitive ale acestuia în realizarea unui obiectiv de interes comun depășesc potențialele sale efecte negative asupra comerțului și asupra concurenței.

120. În sfârșit, în ceea ce privește comparabilitatea centralelor electrice pe bază de cărbune cu centralele electrice care nu utilizează cărbunele drept combustibil, precum și argumentul potrivit căruia, în esență, Tribunalul ar fi trebuit să anuleze decizia în litigiu, întrucât aceasta nu conține o analiză detaliată a comparabilității celor două grupuri de întreprinderi, Comisia amintește că, în decizia în litigiu, se explică faptul că ea consideră că măsura contestată este selectivă, întrucât de aceasta beneficiază numai centralele electrice pe bază de cărbune enumerate în PNRE-GIC, spre deosebire de alte centrale electrice pe bază de cărbune sau de centralele electrice care utilizează o altă tehnologie. Comisia concluzionează că Tribunalul a examinat în mod corect, la punctele 117-126 din hotărârea atacată, pe baza argumentelor recurentelor și ale părților interveniente, dacă Comisia a săvârșit o eroare vădită de apreciere, întrucât centralele electrice pe bază de cărbune nu se aflau într-o situație de fapt și de drept comparabilă cu cea a centralelor electrice care utilizează alte tipuri de tehnologie, și a apreciat în mod corect că această concluzie nu este pusă în discuție de argumentele recurentelor și ale părților interveniente.

121. Prin urmare, Comisia susține că sarcina probei nu a fost răsturnată în nicio privință; Tribunalul a examinat aspectul dacă evaluarea efectuată de Comisie în decizia în litigiu era întemeiată și dacă argumentele recurentelor nu o făceau neplauzibilă. În consecință, recurențele nu au demonstrat și nici nu au susținut că Tribunalul a denaturat faptele pe care și-a întemeiat concluziile.

2. *Apreciere*

122. Al doilea motiv este invocat cu titlu subsidiar, în ipoteza în care Curtea nu ar admite primul motiv de recurs. Întrucât propunem Curții să admită primul motiv de recurs, vom dezvolta doar câteva considerații succinte cu privire la al doilea motiv, inclusiv ca urmare a faptului că, după cum se arată mai sus, între cele două motive de recurs există o strânsă legătură.

123. Astfel, prin intermediul celui de al doilea motiv, recurentele invocă o eroare de drept săvârșită în cadrul controlului aplicării articolului 107 alineatul (1) TFUE în ceea ce privește caracterul selectiv al măsurii în discuție.

124. Din jurisprudența Curții reiese că controlul legalității calificării unei măsuri drept „ajutor de stat” în cadrul unei decizii a Comisiei de deschidere a procedurii formale de investigare se limitează la verificarea aspectului dacă Comisia nu a săvârșit erori vădite de apreciere²³. Comisia trebuie să inițieze o procedură formală de investigare în cazul în care nu poate stabili că măsura notificată este compatibilă cu piața internă sau dacă are îndoieli cu privire la faptul că măsura constituie un ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE²⁴.

125. În aceeași hotărâre, Curtea a precizat că, atunci când un stat membru susține că măsurile sale nu se califică drept ajutor pe durata analizei preliminare a Comisiei, aceasta trebuie să efectueze o examinare aprofundată a chestiunii pe baza informațiilor care i-au fost comunicate de statul respectiv, chiar dacă o asemenea examinare conduce la o apreciere nedefinitivă. În plus, în cazul în care, având în vedere informațiile disponibile la momentul inițierii procedurii, rezultă în mod evident că măsura în cauză nu poate fi calificată drept ajutor nou, decizia de deschidere a procedurii în privința acelei măsuri ar trebui să fie anulată²⁵.

126. În al doilea rând, la punctul 99 din hotărârea atacată, Tribunalul a afirmat că nu îi revenea sarcina să se pronunțe în mod definitiv cu privire la caracterul vădit selectiv al măsurii contestate²⁶. Astfel, Curtea apreciază că trebuie să se evite pronunțarea unei hotărâri definitive cu privire la chestiuni care au fost apreciate doar provizoriu de Comisie²⁷.

127. Având în vedere această jurisprudență, Tribunalul a respins în primă instanță „motivul” invocat, întemeiat pe o eroare de drept în ceea ce privește calificarea drept ajutor a măsurii contestate, pe baza împrejurării că recurentele și părțile interveniente nu ar fi fost în măsură să demonstreze săvârșirea de către Comisie a unei erori vădite de apreciere.

128. Aspectul critic al acestui raționament se regăsește în legătura, menționată în mai multe rânduri, care există între cele două motive de recurs: în esență, din perspectiva Tribunalului, în ceea ce privește decizia de deschidere a procedurii, Comisia ar avea o obligație de motivare mai degrabă limitată, care ar consta doar în prezentarea succintă a elementelor de fapt și de drept, cu posibilitatea de a amâna efectuarea unei analize aprofundate până la procedura ulterioară deschiderii, inclusiv efectuarea analizei comparabilității întreprinderilor care beneficiază de măsura respectivă cu cele care își desfășoară activitatea în același sector, dar care nu beneficiază de aceasta.

129. Pe de altă parte, în ceea ce privește întinderea examinării efectuate de Tribunal și sarcina aferentă a probei care revine părților ce au un interes în susținerea unor puncte de vedere contrare celor formulate de Comisie (în sensul neîntrunirii unor elemente suficiente pentru a califica măsura contestată drept ajutor incompatibil cu piața internă), părțile ar avea obligația să

²³ Hotărârea din 21 iulie 2011, Alcoa Trasformazioni/Comisia (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punctul 61), și Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctul 78).

²⁴ Hotărârea din 16 martie 2021, Comisia/Polonia (C-562/19 P, EU:C:2021:201, punctul 50).

²⁵ Hotărârea din 16 martie 2021, Comisia/Polonia (C-562/19 P, EU:C:2021:201, punctul 53).

²⁶ A se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctul 73).

²⁷ A se vedea în acest sens Hotărârea din 23 octombrie 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/Comisia (T-269/99, T-271/99 și T-272/99, EU:T:2002:258, punctul 48), și Hotărârea din 25 martie 2009, Alcoa Trasformazioni/Comisia (T-332/06, nepublicată, EU:T:2009:79, punctul 61).

demonstreze existența unei erori vădite de apreciere, contrazicând o multitudine de afirmații și de elemente de probă incomplete ale argumentației (pentru că acestea urmau să fie completate în cursul procedurii) prezentate de Comisie.

130. Un astfel de raționament afectează în mod negativ repartizarea corectă a sarcinii probei.

131. Comisia este obligată să efectueze, împreună cu statul membru în cauză, o examinare preliminară care să justifice decizia de deschidere a procedurii formale de investigare, întrucât apreciază că, având în vedere elementele cunoscute, măsura contestată poate fi calificată drept ajutor și există îndoieli cu privire la compatibilitatea acesteia cu piața internă.

132. Decizia de deschidere a procedurii trebuie să conțină o analiză care este preliminară, dar completă, pe baza datelor și a elementelor cunoscute, astfel încât să permită părților să cunoască toate motivele juridice pe care se întemeiază calificarea măsurii drept ajutor incompatibil cu piața internă. Această apreciere a Comisiei este provizorie (dar, repetăm, nu incompletă) pentru că poate fi modificată în cursul procedurii în funcție de argumentele prezentate de părțile în cauză.

133. Totuși, dreptul la apărare al părților este pe deplin respectat în cazul în care acestora li se oferă posibilitatea de a cunoaște, încă din momentul luării deciziei de deschidere a procedurii, toate elementele și punctele de vedere juridice formulate în susținerea calificării efectuate de Comisie, fie și numai cu titlu provizoriu. Numai în cazul în care, din cauza unei complexități tehnice deosebite, anumite evaluări sau teste necesită elemente suplimentare pe care Comisia nu le poate examina decât după intervenția părților în cauză, altele decât statul membru (cu care dialogul a avut deja loc în cursul examinării preliminare), evaluările respective pot fi amânate până la momentul procedurii, cu o motivare specifică în acest sens. Situația este aceeași și în ceea ce privește analiza comparabilității.

134. Odată ce s-a respectat sarcina probei, așa cum a fost descrisă mai sus, este corect să se considere că examinarea efectuată de Tribunal trebuie să se limiteze la existența unei erori vădite de apreciere în analiza Comisiei, instanța neputând să abordeze fondul evaluărilor complexe și aprofundate deja efectuate. În caz contrar, adică în ipoteza unei motivări deficitare și incomplete, limitarea examinării efectuate de instanță la existența unei erori vădite în analiza Comisiei riscă să se dovedească a fi o denaturare a repartizării corecte a sarcinii probei în detrimentul părților care au un interes în susținerea unui punct de vedere contrar celui al Comisiei.

135. În speță, chiar împărtășind afirmațiile Comisiei cu privire la limitele examinării efectuate de instanță, astfel cum au fost reafirmate în cea mai recentă jurisprudență a Curții²⁸, în ceea ce privește calificarea măsurii contestate drept selectivă, deficiențele de motivare descrise mai sus nu ne permit să concluzionăm în sensul respingerii celui de al doilea motiv de recurs, care, de fapt, este în mod corect subsidiar primului motiv.

136. Astfel, în ipoteza în care Curtea nu ar concluziona în sensul admiterii primului motiv de recurs și ar aprecia, așadar, că nu este viciat raționamentul Tribunalului, care nu a criticat decizia Comisiei din cauza lipsei motivării, elementele care reies din dosar, în special lipsa unei analize comparative în decizia de deschidere a procedurii, ar fi de așa natură încât să se poată considera că decizia Comisiei este afectată de o eroare vădită de apreciere.

²⁸ Hotărârea din 16 martie 2021, Comisia/Polonia (C-562/19 P, EU:C:2021:201, punctele 50 și 52).

VI. Concluzie

137. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții:

- să admită primul motiv de recurs invocat;
- să anuleze hotărârea atacată și decizia Comisiei.