



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a patra)

14 decembrie 2023\*

„Recurs – Ajutor de stat – Măsură de stimulare a protecției mediului adoptată de Regatul Spaniei în favoarea centralelor pe bază de cărbune – Decizie de deschidere a procedurii oficiale de investigare – Acțiune în anulare”

În cauzele conexate C-693/21 P și C-698/21 P,

având ca obiect două recursuri formulate în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introduse la 18 noiembrie 2021 și, respectiv, la 19 noiembrie 2021,

**EDP España SA**, cu sediul în Oviedo (Spania), reprezentată inițial de J. L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo și V. Romero Algarra, abogados, și ulterior de A. Lamadrid de Pablo și V. Romero Algarra, abogados,

reclamantă în cauza C-693/21 P,

susținută de:

**Endesa Generación SAU**, cu sediul în Sevilla (Spania), reprezentată de M. B. Barrantes Díaz, abogada, și M. Petite, avocat,

intervenientă în recurs,

celelalte părți din procedură fiind:

**Naturgy Energy Group SA**, fostă Gas Natural SDG SA, cu sediul în Madrid (Spania), reprezentată de J. Blanco Carolet și F. E. González Díaz, abogados,

reclamantă în primă instanță,

**Comisia Europeană**, reprezentată de C.-M. Carrega, P. Němečková și D. Recchia, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

**Generaciones Eléctricas Andalucía SLU**, fostă Viesgo Producción SL, cu sediul în Santander (Spania), reprezentată de L. de Pedro Martín și L. Ques Mena, abogados,

intervenientă în primă instanță,

\* Limba de procedură: spaniola.

și

**Naturgy Energy Group SA**, fostă Gas Natural SDG SA, cu sediul în Madrid, reprezentată de J. Blanco Carol și F. E. González Díaz, abogados,

reclamantă în cauza C-698/21 P,

susținută de:

**Endesa Generación SAU**, cu sediul în Sevilla, reprezentată de M. B. Barrantes Díaz, abogada, și M. Petite, avocat,

intervenientă în recurs,

celelalte părți din procedură fiind:

**Comisia Europeană**, reprezentată de C.-M. Carrega, P. Němečková și D. Recchia, în calitate de agenți,

pârâtă în primă instanță,

**EDP España SA**, cu sediul în Oviedo, reprezentată inițial de J. L. Buendía Sierra, A. Lamadrid de Pablo și V. Romero Algarra, abogados, și ulterior de A. Lamadrid de Pablo și V. Romero Algarra, abogados,

**Generaciones Eléctricas Andalucía SLU**, fostă Viesgo Producción SL, cu sediul în Santander, reprezentată de L. de Pedro Martín și L. Ques Mena, abogados,

interveniente în primă instanță,

CURTEA (Camera a patra),

compusă din domnul C. Lycourgos, președinte de cameră, doamna O. Spineanu-Matei, domnii J.-C. Bonichot (raportor) și S. Rodin și doamna L. S. Rossi, judecători,

avocat general: domnul G. Pitruzzella,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 13 iulie 2023,

pronunță prezenta

### Hotărâre

- 1 Prin recursurile formulate, EDP España SA (C-693/21) și Naturgy Energy Group SA (C-698/21) solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 8 septembrie 2021, Naturgy Energy Group/Comisia (T-328/18, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2021:548), prin care

s-a respins acțiunea în anulare formulată de Naturgy Energy Group, fostă Gas Natural SDG, împotriva Deciziei C(2017) 7733 final a Comisiei din 27 noiembrie 2017 privind ajutorul de stat SA.47912 (2017/NN) – Măsură de stimulare a protecției mediului în favoarea centralelor termice pe bază de cărbune (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

## Cadrul juridic

- 2 Articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9) prevede:

„În cazul în care, după o examinare preliminară, Comisia [Europeană] constată că există îndoieli privind compatibilitatea unei măsuri notificate cu piața internă, aceasta decide să inițieze procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) [TFUE] [...]”

- 3 Articolul 6 alineatul (1) din acest regulament prevede:

„(1) 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 temeinic motivate, Comisia poate prelungi acest termen.”

- 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.”

## Istoricul cauzei și decizia în litigiu

- 5 În perioada 1998-2007, toate centralele spaniole de producere a energiei electrice, indiferent de tehnologia utilizată, puteau beneficia de un ajutor denumit „garanție de putere”, destinat să asigure permanența și instalarea capacității de producție în sistemul de energie electrică, în vederea atingerii unui nivel adecvat de garantare a aprovizionării, cu excepția însă a centralelor de producție a energiei electrice din surse regenerabile, care făceau obiectul unei măsuri de stimulare financiară distinctă.
- 6 În anul 2007, legiuitorul spaniol a abilitat Ministerul industriei, turismului și comerțului să înlocuiască garanția de putere cu un stimul financiar cunoscut sub denumirea de „taxă pe capacitate”.
- 7 Această decizie a fost pusă în aplicare prin Real Decreto 871/2007 por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007 (Decretul regal 871/2007 de ajustare a tarifelor la energia electrică începând de la 1 iulie 2007) din 29 iunie 2007 (BOE nr. 156 din 30 iunie 2007, p. 28324), care prevede că „taxa pe capacitate” intră în vigoare de la 1 octombrie 2007.

- 8 Sistemul „taxei pe capacitate” a fost precizat prin Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007 (Ordinul ITC/2794/2007 de revizuire a tarifelor la energie electrică începând de la 1 octombrie 2007) din 27 septembrie 2007 (BOE nr. 234 din 29 septembrie 2007, p. 39690, denumit în continuare „Ordinul ITC/2794/2007”).
- 9 Acest decret prevede o „taxă pe capacitate” destinată, printre altele, încurajării investițiilor în producție. În acest scop, el cuprinde două măsuri de stimulare de care beneficiază instalațiile de producție supuse regimului comun al sistemului peninsular cu o putere instalată mai mare sau egală cu 50 de megawați (MW).
- 10 Prima măsură de stimulare menționată se aplică instalațiilor puse în funcțiune după 1 ianuarie 1998 și care nu au împlinit încă 10 ani de exploatare. Obiectivul său este de a promova construirea și punerea în funcțiune efectivă a noilor instalații prin compensarea financiară a costurilor investițiilor. Cuantumul acesteia se ridică la 20 000 de euro pe MW pe an.
- 11 Cea de a doua măsură de stimulare (denumită în continuare „măsura în litigiu”), pe care ministrul industriei, turismului și comerțului este abilitat să o acorde în temeiul punctului 10 din anexa III la Ordinul ITC/2794/2007, privește extinderile sau celelalte modificări substanțiale ale instalațiilor existente, precum și investițiile în noi instalații de tehnologii prioritare pentru a răspunde obiectivelor de politică energetică și de securitate a aprovizionării.
- 12 Sistemul său a fost precizat prin Orden ITC/3860/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008 (Ordinul ITC/3860/2007 de revizuire a tarifelor la energie electrică începând de la 1 ianuarie 2008) din 28 decembrie 2007 (BOE nr. 312 din 29 decembrie 2007, p. 53781, denumit în continuare „Ordinul ITC/3860/2007”).
- 13 Din acest ordin rezultă că numai centralele pe cărbune vizate de planul național de reducere a emisiilor instalațiilor de ardere de dimensiuni mari existente (denumit în continuare „PNRE-GIC”), aprobat prin actul Consejo de Ministros (Consiliul de Miniștri, Spania) din 7 decembrie 2007, pot beneficia de măsura menționată.
- 14 Aceste centrale trebuie incluse în așa-numita „bulă” de emisie întocmită de PNRE-GIC, care prescrie cantitățile autorizate de emisii pe întreprindere, pentru una dintre cauzele enumerate de acesta.
- 15 În plus, investițiile trebuie să fi fost efectuate înainte de data intrării în vigoare a Ordinului ITC/2794/2007, 1 octombrie 2007, sau cererea de aprobare trebuie să fi fost depusă cu cel puțin trei luni înainte de această dată.
- 16 În anul 2011, beneficiul măsurii în litigiu a fost extins la centralele 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 oxizi de sulf, efectuate înainte data intrării în vigoare a Ordinului ITC/3860/2007.
- 17 Atunci când aceste condiții sunt respectate, centralele pe cărbune au dreptul la asistență financiară în cuantum de 8 750 de euro pe MW pe an, timp de zece ani de la data deciziei de aprobare a actului de punere în funcțiune a instalațiilor subvenționate.

- 18 La 29 aprilie 2015, Comisia Europeană a demarat o investigație în materie de ajutoare de stat pe piața mecanismelor de asigurare a capacității în unsprezece state membre, printre care și Regatul Spaniei.
- 19 La 4 aprilie 2017, în urma acesteia, Comisia a notificat autorităților spaniole deschiderea unei investigații cu privire la măsura în litigiu.
- 20 La 27 noiembrie 2017, Comisia a adoptat decizia în litigiu prin care a deschis procedura oficială de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE.
- 21 În această decizie, Comisia a indicat că a ajuns la concluzia preliminară că măsura în litigiu constituie un ajutor de stat și că are îndoieli cu privire la compatibilitatea acesteia cu piața internă.

### **Acțiunea în fața Tribunalului și hotărârea atacată**

- 22 La 28 mai 2018, prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului, Naturgy Energy Group, o întreprindere spaniolă care desfășoară printre altele activități de producere a energiei electrice prin intermediul centralelor pe bază de cărbune, a solicitat anularea deciziei în litigiu.
- 23 Au fost admise cererile de intervenție în susținerea acesteia formulate de EDP España și Viesgo Producción SL, două societăți spaniole beneficiare ale măsurii în litigiu.
- 24 Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins cererea de anulare.
- 25 În primul rând, Tribunalul a respins ca nefondat primul motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare în ceea ce privește caracterul selectiv al măsurii în litigiu.
- 26 La punctul 60 din hotărârea atacată, Tribunalul a amintit că, în temeiul Regulamentului 2015/1589, o decizie de deschidere a procedurii formale de investigare se poate limita să sintetizeze elementele relevante de fapt și de drept, să includă o evaluare preliminară a măsurii de stat în cauză prin care se urmărește să se stabilească dacă aceasta prezintă caracter de ajutor și să prezinte îndoielile privind compatibilitatea acesteia cu piața internă.
- 27 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 înlătore toate dificultățile ridicate de problema dacă măsura examinată constituia un ajutor în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, cel puțin atunci când, cu ocazia acestei prime examinări, nu a fost în măsură să dobândească convingerea că măsura respectivă, presupunând că constituia un ajutor de stat, era în orice caz compatibilă cu piața internă.
- 28 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 acest stadiu.
- 29 La punctul 63 din hotărârea atacată, Tribunalul a adăugat că caracterul în mod necesar provizoriu al calificării unei măsuri de stat drept ajutor de stat într-o astfel de decizie era confirmat de articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul 2015/1589, care prevede că, la încheierea procedurii formale de investigare, Comisia poate constata că măsura nu constituie un ajutor.

- 30 La punctele 64 și 65 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins ca inoperante argumentele reclamantei întemeiate pe cauzele în care s-au pronunțat Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), precum și Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), pentru motivul că prima hotărâre privea o decizie de închidere a procedurii formale de investigare, iar a doua nu avea ca obiect controlul respectării obligației de motivare.
- 31 La punctul 73 din hotărârea atacată, Tribunalul a apreciat că, având în vedere natura, modul de redactare, conținutul, contextul și normele juridice relevante referitoare la decizia în litigiu, Naturgy Energy Group fusese în măsură să înțeleagă, în pofida caracterului sumar al motivării referitoare la caracterul selectiv al măsurii în litigiu, motivele pentru care Comisia considerase, cu titlu preliminar, că aceasta părea selectivă în măsura în care favoriza anumite centrale pe bază de cărbune în raport cu altele sau în raport cu centralele care produc energie electrică pe baza altor tehnologii. Tribunalul a precizat că această constatare reieșea de asemenea din cuprinsul punctului 30 din decizia în litigiu, care, chiar dacă nu făcea parte din motivarea caracterului selectiv al măsurii în litigiu, indica faptul că beneficiarii acestei măsuri erau în concurență cu alți producători de energie electrică.
- 32 La punctul 74 din hotărârea atacată, Tribunalul a înlăturat argumentul formulat de Naturgy Energy Group potrivit căruia Comisia a încălcat obligația de motivare prin faptul că s-a abținut să explice dacă măsura în litigiu favoriza anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri în raport cu alte întreprinderi care se aflau într-o situație de fapt și de drept comparabilă în raport cu obiectivul urmărit de această măsură. Acesta a subliniat la același punct că faptul de a impune, în orice împrejurări, în stadiul examinării preliminare care figurează într-o decizie de deschidere a procedurii oficiale de investigare, o motivare referitoare la caracterul comparabil al situațiilor s-ar putea dovedi prematur și ar infirma concluziile care trebuie desprinse din rezultatul acestei proceduri.
- 33 În consecință, la punctul 81 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins primul motiv ca nefondat.
- 34 În al doilea rând, Tribunalul a respins ca nefondat și al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 107 alineatul (1) TFUE, în ceea ce privește selectivitatea măsurii în litigiu, precum și, prin urmare, acțiunea în totalitate.
- 35 În sfârșit, Tribunalul a obligat Naturgy Energy Group să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Comisie și a obligat de asemenea Viesgo Producción și EDP España să suporte propriile cheltuieli de judecată.

### **Procedura în fața Curții și concluziile părților în recurs**

- 36 Prin recursurile formulate în cauzele C-693/21 P și, respectiv, C-698/21 P, EDP España și Naturgy Energy Group, intervenientă și, respectiv, reclamantă în primă instanță, solicită Curții anularea atât a hotărârii atacate, cât și a deciziei în litigiu. EDP España solicită de asemenea obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente procedurii în fața Curții și a Naturgy Energy Group la plata cheltuielilor de judecată aferente celor două proceduri.

- 37 În cauzele C-693/21 P și C-698/21 P, Comisia solicită Curții respingerea recursurilor și obligarea recurenților la plata cheltuielilor de judecată, în timp ce Generaciones Eléctricas Andalucía, fostă Viesgo Producción, intervenientă în primă instanță, solicită Curții anularea hotărârii atacate, anularea deciziei în litigiu și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente celor două proceduri.
- 38 Prin Ordonanța președintelui Curții din 31 mai 2022, EDP España/Naturgy Energy Group și Comisia (C-693/21 P, EU:C:2022:415), precum și prin Ordonanța președintelui Curții din 31 mai 2022, Naturgy Energy Group/Comisia (C-698/21 P, EU:C:2022:417), a fost admisă cererea de intervenție în susținerea recurenților formulată de Endesa Generación. Prin memoriul său în intervenție în cauza C-698/21 P, aceasta solicită Curții anularea hotărârii atacate, anularea deciziei în litigiu și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 39 Prin decizia din 31 ianuarie 2023, cauzele C-693/21 P și C-698/21 P au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii orale și în vederea pronunțării hotărârii.

### **Cu privire la recursuri**

#### ***Primul motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare în ceea ce privește caracterul selectiv al măsurii în litigiu***

##### *Argumentele părților*

- 40 Prin intermediul primului motiv, care cuprinde trei aspecte, EDP España și Naturgy Energy Group susțin că Tribunalul a respins în mod eronat ca nefondat motivul formulat de Naturgy Energy Group, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare în ceea ce privește caracterul selectiv al măsurii în litigiu.
- 41 Acestea susțin, prin intermediul primului aspect al acestui prim motiv, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept la punctele 64 și 65 din hotărârea atacată în ceea ce privește interpretarea principiilor care decurg din Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), și din Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).
- 42 Acestea consideră că cerințele în materie de motivare a deciziilor Comisiei sunt aceleași indiferent dacă este vorba despre o decizie de deschidere sau de închidere a procedurii oficiale de investigare. Astfel, principiile rezultate din Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), nu ar fi relevante numai pentru deciziile de închidere.
- 43 Contrar celor indicate de Tribunal la punctul 65 din hotărârea atacată, Curtea s-ar fi pronunțat în plus, în Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), cu privire la obligația de motivare referitoare la caracterul selectiv al unei măsuri.
- 44 Prin intermediul celui de al doilea aspect al primului motiv, recurențele susțin că, la punctul 66 din hotărârea atacată, Tribunalul a interpretat în mod eronat principiile rezultate din Hotărârea din 10 martie 2016, HeidelbergCement/Comisia (C-247/14 P, EU:C:2016:149), și din Hotărârea din

16 octombrie 2014, Alcoa Trasformazioni/Comisia (T-177/10, EU:T:2014:897), apreciind că contextul adoptării unui act permitea „atenuarea caracterului succint, vag și generic” al motivării sale.

- 45 Obiectivul obligației de motivare ar fi de a permite destinatarului să cunoască justificarea unei decizii, iar instanței competente să își exercite controlul, astfel încât, contrar celor ce ar reieși din cuprinsul punctului 72 din hotărârea atacată, motivarea punctului 28 din decizia în litigiu ar fi vădit insuficientă.
- 46 Or, deși a recunoscut, la punctul 73 din hotărârea atacată, caracterul „sumar” al raționamentului Comisiei referitor la natura selectivă a măsurii în litigiu, Tribunalul ar fi încercat să remedieze această situație, la punctul 66 din hotărârea atacată, prin trimiterea la contextul în care Naturgy Energy Group își desfășoară activitățile, precum și la elementele cuprinse în cererea sa introductivă în primă instanță.
- 47 Pe de altă parte, contrar celor susținute de Tribunal la punctul 74 din hotărârea atacată, faptul că decizia în litigiu este o decizie de deschidere a unei proceduri oficiale de investigare nu ar scuti Comisia de obligația de a efectua analiza comparabilității în vederea aprecierii criteriului selectivității.
- 48 De asemenea, ar trebui să se țină seama de consecințele juridice ale deschiderii unei proceduri oficiale de investigare, amintite la punctul 28 din Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), în privința persoanelor beneficiare ale măsurii care face obiectul acestei proceduri.
- 49 Prin intermediul celui de al treilea aspect al primului motiv, recurentele susțin în sfârșit că, la punctele 68-73 din hotărârea atacată, Tribunalul a încălcat și obligația de motivare prin faptul că a recunoscut caracterul „sumar” al motivării deciziei în litigiu încercând totodată să o „reconstituie” pe aceasta. De asemenea și în orice caz, punctul 30 din decizia în litigiu, la care s-a referit Tribunalul la punctul 73 din hotărârea atacată, nu ar fi relevant pentru a explica caracterul selectiv al măsurii.
- 50 Generaciones Eléctricas Andalucía a intervenit în susținerea concluziilor recurentelor în cauzele C-693/21 P și C-698/21 P, cu argumente similare.
- 51 Comisia apreciază că primul motiv invocat în cauzele C-693/21 P și C-698/21 P trebuie respins ca nefondat.
- 52 Aceasta arată că, la punctele 59-63 din hotărârea atacată, Tribunalul a amintit, fără a săvârși o eroare de drept, cerințele aferente obligației de motivare și că a respins apoi în mod întemeiat, în special la punctele 64 și 66-77 din hotărârea atacată, argumentele reclamantei și ale intervenientelor în primă instanță în susținerea caracterului insuficient al motivării în ceea ce privește caracterul selectiv al măsurii în litigiu.
- 53 Ea adaugă că, pentru a statua, în Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), că obligația de motivare a fost încălcată, Curtea s-a întemeiat pe împrejurarea, pe de o parte, că decizia în discuție în această cauză nu conținea nicio indicație care să permită înțelegerea caracterului selectiv al măsurii care făcea obiectul acesteia și, pe de altă parte, că selectivitatea nu putea rezulta din simpla precizare potrivit căreia măsura examinată se aplica numai unui sector de activitate. Potrivit Comisiei,



situația este diferită în speță în măsura în care, pentru a motiva selectivitatea măsurii în litigiu, aceasta s-a întemeiat pe împrejurarea că de această măsură nu beneficiază decât anumite centrale termice care utilizează cărbunile drept combustibil principal. În plus și în orice caz, în această hotărâre, Curtea nu ar fi trebuit să ia în considerare contextul specific al deschiderii unei proceduri oficiale de investigare.

- 54 Comisia susține de asemenea că Tribunalul nu a interpretat și nu a aplicat în mod eronat, la punctul 66 din hotărârea atacată, Hotărârea din 10 martie 2016, HeidelbergCement/Comisia (C-247/14 P, EU:C:2016:149), și Hotărârea din 16 octombrie 2014, Alcoa Trasformazioni/Comisia (T-177/10, EU:T:2014:897), întrucât s-a mulțumit să constate că decizia în litigiu a fost adoptată într-un context bine cunoscut de reclamanta în primă instanță.
- 55 În ceea ce privește argumentul potrivit căruia Tribunalul ar fi încercat să remedieze caracterul sumar al motivării întemeindu-se pe contextul și pe cunoașterea de către reclamanta în primă instanță a cadrului normativ aplicabil, Comisia arată că, spre deosebire de motivarea actului în discuție în Hotărârea din 10 martie 2016, HeidelbergCement/Comisia (C-247/14 P, EU:C:2016:149), motivarea deciziei în litigiu nu este nici vagă, nici generică, nici extrem de succintă.
- 56 Comisia adaugă că motivarea deciziei în litigiu poate fi succintă dacă părțile interesate sunt în măsură să înțeleagă motivele pentru care a considerat, cu titlu preliminar, că măsura examinată este selectivă și dacă Tribunalul își poate exercita controlul de legalitate. Aceasta se întemeiază în special pe articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul 2015/1589.
- 57 În ceea ce privește pretinsa lipsă a oricărui raționament referitor la selectivitatea măsurii în litigiu, Tribunalul ar fi arătat în mod întemeiat, la punctul 75 din hotărârea atacată, că reclamanta în primă instanță a înțeles că Comisia stabilise că măsura era acordată în mod exclusiv centralelor pe bază de cărbune prin excluderea centralelor care utilizează alte tehnologii. În ceea ce privește consecințele juridice defavorabile care ar decurge din deschiderea unei proceduri oficiale de investigare pentru beneficiarii unei măsuri în curs de executare, acestea ar fi ipotetice în speță.
- 58 În ceea ce privește argumentul recurentelor potrivit căruia Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept prin faptul că s-a întemeiat, la punctul 73 din hotărârea atacată, pe fragmente din decizia în litigiu care nu figurau în mod necesar în partea din această decizie dedicată analizei selectivității, Comisia arată că constatarea enunțată la punctul menționat nu a servit decât la confirmarea analizei sale.
- 59 În plus și în orice caz, respectarea obligației de motivare nu ar presupune ca deciziile Comisiei să urmeze o structură specială și este suficient, potrivit acestei instituții, ca părțile să fie în măsură să cunoască motivele care au justificat decizia în cauză.
- 60 În plus, ar trebui să se țină seama de diferite elemente ale deciziei și să se examineze conținutul acesteia „în ansamblul său” (Hotărârea din 25 iulie 2018, Comisia/Spania și alții, C-128/16 P, EU:C:2018:591, punctul 93).

### *Aprecierea Curții*

- 61 Potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă la articolul 296 TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în discuție și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul incriminat astfel încât să dea posibilitatea persoanelor

interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței Uniunii Europene 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 și jurisprudența citată).

- 62 În ceea ce privește o decizie a Comisiei de a deschide procedura formală de investigare, trebuie amintit că articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul 2015/1589 prevede că o astfel de decizie recapitulează elementele relevante de fapt și de drept, include o „evaluare preliminară” de către Comisie a măsurii de stat în cauză, prin care se urmărește să se stabilească dacă aceasta prezintă caracter de ajutor, și expune motivele care dau naștere la îndoieli privind compatibilitatea acesteia cu piața internă.
- 63 În plus și astfel cum a arătat în mod întemeiat Tribunalul la punctul 63 din hotărârea atacată, caracterul provizoriu al calificării unei măsuri de stat drept ajutor de stat într-o astfel de decizie este confirmat de articolul 9 alineatul (2) din Regulamentul 2015/1589, care prevede că, la încheierea procedurii formale de investigare, Comisia poate constata că această măsură nu constituie un ajutor.
- 64 Cu toate acestea, astfel cum rezultă din articolul 4 alineatul (4) din regulamentul menționat, nu este mai puțin adevărat că, în cadrul unei decizii de deschidere a unei proceduri formale de investigare, Comisia constată, chiar dacă numai cu titlu preliminar, atât calificarea drept ajutor de stat a măsurii examinate, cât și existența unor îndoieli privind compatibilitatea acesteia cu piața internă.
- 65 Această decizie produce în plus efecte juridice autonome, în special în ceea ce privește suspendarea măsurii examinate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 octombrie 2013, Deutsche Post/Comisia, C-77/12 P, nepublicată, EU:C:2013:695, punctul 53 și jurisprudența citată). Instanțele naționale trebuie să se abțină să adopte decizii contrare unei decizii a Comisiei, chiar dacă aceasta are caracter provizoriu. În consecință, aceste instanțe sunt obligate să adopte toate măsurile necesare în vederea stabilirii consecințelor unei eventuale încălcări a obligației de a suspenda executarea respectivei măsuri (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 noiembrie 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755, punctele 41 și 42).
- 66 În sfârșit, trebuie să se ia în considerare și faptul că, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul 2015/1589, procedura formală de investigare permite statului membru în cauză și celorlalte părți interesate să își prezinte observațiile cu privire la analiza Comisiei.
- 67 Rezultă că, deși analiza Comisiei prezintă un caracter provizoriu, această instituție este totuși obligată să menționeze în mod clar și neechivoc motivele pentru care a apreciat că măsura în cauză putea constitui un ajutor de stat.
- 68 În consecință, analiza Tribunalului de la punctul 64 din hotărârea atacată, potrivit căreia erau inoperante argumentele Naturgy Energy Group și ale intervenientelor în primă instanță referitoare la încălcarea obligației de motivare a deciziei în litigiu, întemeiate pe cauza în care s-a

pronunțat Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), pentru simplul motiv că această cauză privea o decizie a Comisiei de închidere a procedurii oficiale de investigare este afectată de o eroare de drept.

- 69 În această privință, jurisprudența Curții referitoare la obligația de motivare a deciziei de închidere a procedurii formale de investigare nu poate în principiu să fie considerată lipsită de relevanță în ceea ce privește decizia de deschidere a acestei proceduri.
- 70 În plus, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept la punctul 74 din hotărârea atacată atunci când a statuat că Comisia nu avea obligația de a expune, chiar și succint, motivele pentru care măsura în litigiu favoriza anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri în raport cu alte întreprinderi aflate într-o situație de fapt și de drept comparabilă, în special pentru motivul că impunerea, în orice împrejurare, în stadiul analizei preliminare care figurează într-o decizie de deschidere a procedurii oficiale de investigare, a unei motivări referitoare la comparabilitatea situațiilor s-ar putea dovedi prematură.
- 71 Astfel, trebuie amintit că din jurisprudența Curții rezultă 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 comparabilă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctul 58, precum și Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma de Galicia și Retegal/Comisia, C-70/16 P, EU:C:2017:1002, punctul 61).
- 72 Rezultă din cele ce precedă că, în cazul în care Comisia consideră, pentru a decide deschiderea unei proceduri oficiale de investigare, că o măsură este selectivă, acesteia îi revine sarcina de a preciza, chiar și în mod succint, motivele pentru care consideră că, în cadrul unui regim juridic determinat, această măsură are ca efect să avantajeze anumite întreprinderi în raport cu altele care se găsesc, în raport cu obiectivul urmărit de acest regim, într-o situație de fapt și de drept comparabilă.
- 73 Cu toate acestea, nu reiese nicidecum din cuprinsul punctelor 72 și 73 din hotărârea atacată, la care face trimitere punctul 74 din aceasta, că Comisia ar fi expus motivele pentru care centralele pe bază de cărbune care figurează în PNRE-GIC, care beneficiau de măsura în litigiu, se aflau într-o situație de fapt și de drept comparabilă cu cea a altor centrale, care nu beneficiau de această măsură, în raport cu obiectivul urmărit de aceasta.
- 74 Astfel, la punctul 72 din hotărârea atacată, Tribunalul s-a mulțumit să constate că decizia în litigiu indica faptul că centralele pe cărbune care figurează în PNRE-GIC beneficiau de măsura în litigiu în mod exclusiv pentru a considera că termenul „exclusiv”, care figurează la punctul 28 din aceasta, permitea să se distingă centralele pe cărbune înscrise în PNRE-GIC de centralele care utilizează o altă tehnologie sau de orice centrală care nu era inclusă în acest plan.
- 75 Pe de altă parte, la punctul 73 din hotărârea atacată, Tribunalul a făcut trimitere în general la natura deciziei în litigiu, la modul său de redactare, la conținutul său, la contextul adoptării sale și la ansamblul normelor juridice relevante pentru a considera că, în pofida caracterului,

recunoscut de el însuși ca fiind „sumar”, al motivării referitoare la caracterul selectiv al măsurii în litigiu, reclamanta în primă instanță fusese în măsură să înțeleagă motivele pentru care Comisia a considerat, cu titlu preliminar, că măsura în litigiu părea selectivă.

- 76 Trebuie arătat că, deși, la același punct, Tribunalul s-a referit și la punctul 30 din decizia în litigiu, care menționează existența unui raport concurențial între beneficiarii măsurii și alți producători de energie electrică, pentru a-și întemeia analiza, un asemenea element nu poate fi suficient nici pentru a explica corespunzător cerințelor legale comparabilitatea situațiilor între centralele care beneficiază de măsura în litigiu și cele care nu beneficiază de aceasta (a se vedea prin analogie Hotărârea din 21 decembrie 2016, Comisia/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, punctul 59).
- 77 Trebuie adăugat că, deși, pentru a aprecia motivarea unei decizii, trebuie, desigur, să se examineze conținutul acesteia în ansamblul său (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 iulie 2018, Comisia/Spania și alții, C-128/16 P, EU:C:2018:591, punctul 93), o astfel de examinare nu poate suplini lipsa oricărei indicații privind caracterul comparabil al situațiilor, precum în speță, între centralele care beneficiază de măsura în litigiu și cele care nu beneficiază de aceasta.
- 78 Având în vedere cele ce precedă, primul motiv invocat de recurente în cauzele C-693/21 P și C-698/21 P trebuie admise.
- 79 Prin urmare, fără a fi necesar să se analizeze al doilea motiv invocat cu titlu subsidiar de recurente în susținerea recursurilor formulate și întemeiat pe încălcarea articolului 107 alineatul (1) TFUE în ceea ce privește criteriul selectivității, hotărârea atacată trebuie anulată.

### **Cu privire la acțiunea în fața Tribunalului**

- 80 În conformitate cu articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, în cazul în care anulează decizia Tribunalului, Curtea poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată.
- 81 Această situație se regăsește în speță, întrucât motivele acțiunii prin care se urmărește anularea deciziei în litigiu au făcut obiectul unei dezbateri în contradictoriu în fața Tribunalului și examinarea lor nu necesită adoptarea niciunei măsuri suplimentare de organizare a procedurii sau de cercetare judecătorească în dosar (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 martie 2023, Comisia și alții/Pharmaceutical Works Polpharma, C-438/21 P-C-440/21 P, EU:C:2023:213, punctul 98).
- 82 În această privință, trebuie arătat că, pentru motivele enunțate la punctele 61-67 din prezenta hotărâre, într-o decizie de deschidere a unei proceduri oficiale de investigare, Comisia este obligată, în temeiul articolului 296 TFUE, să menționeze în mod clar și neechivoc motivele pentru care a apreciat că măsura în cauză era susceptibilă să constituie un ajutor de stat. În special, astfel cum s-a arătat la punctul 72 din prezenta hotărâre, dacă această instituție apreciază că o măsură este selectivă, acesteia îi revine sarcina de a preciza, chiar în mod succint, motivele pentru care consideră că, în cadrul unui regim juridic determinat, această măsură are ca efect avantajarea anumitor întreprinderi în raport cu altele care se află, în raport cu obiectivul urmărit de acest regim, într-o situație de fapt și de drept comparabilă.

- 83 Or, este suficient să se arate că, în speță, pentru motivele enunțate la punctele 73-77 din prezenta hotărâre, Comisia nu a respectat cerința motivării care îi revine în temeiul articolului 296 TFUE, întrucât a omis să prezinte motivele pentru care măsura în litigiu ar favoriza anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri în raport cu alte întreprinderi aflate într-o situație de fapt și de drept comparabilă și ar avea, prin urmare, un caracter selectiv.
- 84 În consecință, este necesar să se admită primul motiv al acțiunii formulate de Naturgy Energy Group în primă instanță și să se anuleze decizia în litigiu, fără a fi necesar să se examineze al doilea motiv al acestei acțiuni.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 85 Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul este fondat, iar Curtea soluționează ea însăși în mod definitiv litigiul, aceasta se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.
- 86 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În prezentele cauze, întrucât Comisia a căzut în pretenții, iar Naturgy Energy Group și EDP España au solicitat obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, se impune obligarea Comisiei la suportarea propriilor cheltuieli de judecată, precum și a celor efectuate de Naturgy Energy Group în primă instanță și în fața Curții, precum și de EDP España în fața Curții.
- 87 Articolul 184 alineatul (4) din Regulamentul de procedură prevede că, în cazul în care un intervenient în primă instanță nu a formulat el însuși recurs, acesta nu poate fi obligat la plata cheltuielilor de judecată în procedura de recurs decât dacă a participat la faza scrisă sau orală a procedurii în fața Curții. În cazul în care un asemenea intervenient participă la procedură, Curtea poate decide ca acesta să suporte propriile cheltuieli de judecată. În conformitate cu aceste dispoziții, Generaciones Eléctricas Andalucía, intervenientă în primă instanță, care a participat la procedura în fața Curții, suportă propriile cheltuieli de judecată.
- 88 În sfârșit, conform articolului 140 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acest regulament, Curtea poate decide ca un intervenient, altul decât cei menționați la articolul 140 alineatele (1) și (2) din regulamentul amintit, să suporte propriile cheltuieli de judecată. În conformitate cu aceste dispoziții, Endesa Generación, intervenientă în cauzele C-693/21 P și C-698/21 P, suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a patra) declară și hotărăște:

- 1) Anulează Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 8 septembrie 2021, Naturgy Energy Group/Comisia (T-328/18, EU:T:2021:548).**
- 2) Anulează Decizia C(2017) 7733 final a Comisiei din 27 noiembrie 2017 privind ajutorul de stat SA.47912 (2017/NN) – Măsură de stimulare a protecției mediului în favoarea centralelor termice pe bază de cărbune.**

- 3) Obligă Comisia Europeană să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Naturgy Energy Group SA, referitoare atât la procedura în primă instanță în cauza T-328/18, cât și la cea de recurs în cauzele C-693/21 P și C-698/21 P, și pe cele efectuate de EDP España SA, referitoare la recursul în cauza C-693/21 P.**
- 4) Generaciones Eléctricas Andalucía SLU suportă propriile cheltuieli de judecată.**
- 5) Endesa Generación SAU suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături