Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 3. decembra 2014*

„Državne pomoči — Električna energija — Nadomestilo dodatnih proizvodnih stroškov — Obveznost javnih storitev, in sicer proizvodnja določene količine električne energije iz domačega premoga — Mehanizem za prednostno uporabo — Odločba o nenasprotovanju — Odločba, s katero je pomoč razglašena za združljivo z notranjim trgom — Ničnostna tožba — Posamično nanašanje — Znaten vpliv na konkurenčni položaj — Dopustnost — Neuvedba formalnega postopka preiskave — Resne težave — Storitev splošnega gospodarskega pomena — Zanesljivost oskrbe z električno energijo — Člen 11(4) Direktive 2003/54/ES — Prosti pretok blaga — Varstvo okolja — Direktiva 2003/87/ES“

V zadevi T-57/11,

Castelnou Energía, SL s sedežem v Madridu (Španija), ki jo je sprva zastopal E. Garayar Gutiérrez, nato C. Fernández Vicién, A. Pereda Miquel in C. del Pozo de la Cuadra, nato Fernández Vicién, L. Pérez de Ayala Becerril in D. Antón Vega ter nazadnje Fernández Vicién, Pérez de Ayala Becerril in C. Vila Gisbert, odvetniki,

tožeča stranka,

ob sodelovanju

Greenpeace-España s sedežem v Madridu (Španija), ki so ga najprej zastopali N. Ersbøll, S. Rating in A. Criscuolo, nato pa N. Ersbøll in S. Rating, odvetniki,

intervenientka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata É. Gippini Fournier in C. Urraca Caviedes, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Španije, ki jo je sprva zastopal J. Rodríguez Cárcamo, nato M. Muñoz Pérez in N. Díaz Abad, nato N. Díaz Abad in S. Centeno Huerta ter nazadnje A. Rubio González in M. Sampol Pucurull, abogados del Estado,

Hidroeléctrica del Cantábrico, SA s sedežem v Oviedu (Španija), ki jo zastopata J. Álvarez de Toledo Saavedra in J. Portomeñe López, odvetnika,

* Jezik postopka: španščina.

E.ON Generación, SL s sedežem v Santanderju (Španija), ki sta jo sprva zastopali E. Sebastián de Erice Malo de Molina in S. Rodríguez Bajón, nato Rodríguez Bajón, odvetniki,

Comunidad Autónoma de Castilla y León, ki so jo sprva zastopali K. Desai, solicitor, S. Cisnal de Ugarte in M. Peristeraki, odvetnika, nato S. Cisnal de Ugarte,

in

Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) s sedežem v Madridu (Španija), ki so jo sprva zastopali K. Desai, solicitor, S. Cisnal de Ugarte in M. Peristeraki, odvetnika, nato S. Cisnal de Ugarte in A. Baumann, odvetnika,

intervenientke,

zaradi razglasitve ničnosti Sklepa Komisije C(2010) 4499 z dne 29. septembra 2010 v zvezi z državno pomočjo št. 178/2010, ki jo je priglasila Kraljevina Španija v obliki nadomestila za javne storitve v povezavi z mehanizmom za prednostno uporabo v podporo elektrarnam, ki električno energijo proizvajajo iz domačega premoga,

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi M. E. Martins Ribeiro, predsednica, S. Gervasoni (poročevalec) in L. Madise, sodnika,

sodni tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 30. septembra 2014

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Evropska komisija je s Sklepom C(2010) 4499 z dne 29. septembra 2010 v zvezi z državno pomočjo št. 178/2010, ki jo je priglasila Kraljevina Španija v podporo proizvodnji električne energije iz domačega premoga (v nadaljevanju: izpodbijani sklep), v bistvu odobrila pomoči, določene z Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica (kraljeva uredba št. 134/2010 z dne 12. februarja 2010 o vzpostavitvi omejevalnega mehanizma za zagotavljanje oskrbe in spremembi kraljeve uredbe št. 2019/1997 z dne 26. decembra 1997 o organizaciji in ureditvi trga proizvodnje električne energije, BOE št. 51 z dne 27. februarja 2010, str. 19123) ter z osnutkom sprememb, na podlagi katerega je bila po sprejetju izpodbijanega sklepa sprejeta Real Decreto 1221/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 134/2010 y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica (kraljeva uredba št. 1221/2010 z dne 1. oktobra 2010 o spremembi kraljeve uredbe št. 134/2010 in kraljeve uredbe št. 2019/1997 z dne 26. decembra 2010 o organizaciji in ureditvi trga proizvodnje električne energije, BOE št. 239 z dne 2. oktobra 2010, str. 83983) (v nadaljevanju: sporni ukrep).

2 Na podlagi spornega ukrepa se mora deset elektrarn, navedenih v Prilogi II k Real Decreto 134/2010, oskrbovati s t. i. „domačim premogom“ (španskega porekla), ki je dražji od drugih goriv, in proizvajati določeno količino električne energije iz tega premoga (23,35 TWh na leto).

3 Da bi omilili težave z dostopom do dnevnega trga prodaje električne energije, s katerim so se srečevale upravičene elektrarne zaradi visoke cene premoga, ki so ga morale uporabljati, je bil s spornim ukrepom vzpostavljen „mehanizem za prednostno uporabo“. Mehanizem za prednostno uporabo v bistvu temelji na prednostnem nakupu električne energije, ki jo proizvedejo te elektrarne, pred električno energijo elektrarn, ki uporabljajo uvoženi premog, kurilno olje in zemeljski plin, ter elektrarn, ki delujejo s kombiniranim ciklom, pri čemer se ta električna energija umakne z dnevnega trga energije, da bi tako zagotovili, da se na tem trgu proda količina električne energije, ki jo proizvedejo upravičene elektrarne iz domačega premoga.

4 Lastnikom upravičenih elektrarn se dodeli nadomestilo, enako razliki med dodatnimi proizvodnimi stroški, ki jih nosijo, in prodajno ceno na dnevnem trgu električne energije. Priloga II k Real Decreto 134/2010 določa metodo izračuna tega nadomestila in način določanja količine električne energije, ki jo morajo upravičene elektrarne proizvesti na leto. Mehanizem se financira prek sklada pod nadzorom države. Predvideni letni stroški znašajo 400 milijonov EUR.

5 Določeno je, da bo sporni ukrep prenehal veljati najpozneje 31. decembra 2014.

6 Kraljevina Španija je po stikih pred priglasitvijo, vzpostavljenih januarja 2010, na podlagi člena 108(3) PDEU pri Komisiji uradno priglasila sporni ukrep (točke 1, 7 in 11 izpodbijanega sklepa).

7 Komisija je najprej menila, da se obveznosti, ki so s spornim ukrepom naložene lastnikom upravičenih elektrarn, ujemajo z opravljanjem storitve splošnega gospodarskega pomena (v nadaljevanju: SSGP), utemeljene z zagotavljanjem zanesljivosti oskrbe z električno energijo (točke od 77 do 103 izpodbijanega sklepa), nato pa je ugotovila obstoj državne pomoči zaradi neupoštevanja četrtega pogoja, postavljenega v sodbi z dne 24. julija 2003, Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Recueil, EU:C:2003:415), v zvezi z metodo določanja ravni nadomestila za obveznosti javnih storitev (točke od 104 do 127 izpodbijanega sklepa). Vendar je kljub temu menila, da je zadevna pomoč združljiva z notranjim trgom na podlagi člena 106(2) PDEU, ki določa, da „[p]odjetja, pooblaščena za opravljanje [SSGP], […] ravnajo po pravilih iz Pogodb, zlasti po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene“ (točke od 128 do 163 izpodbijanega sklepa).

8 Zato je Komisija na podlagi člena 4(3) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) odločila, da tej državni pomoči ne bo nasprotovala.

Postopek in predlogi strank

9 Tožeča stranka, družba Castelnou Energía, SL, je v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 27. januarja 2011 vložila to tožbo.

10 Kraljevina Španija, družbi Hidroeléctrica del Cantábrico, SA in E.ON Generación, SL, avtonomna skupnost Comunidad Autónoma de Castilla y León ter združenje Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) so z akti, ki so jih v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili 3. in 17. marca ter 13. in 14. aprila 2011, predlagali, naj se jim dovoli intervencija v podporo predlogom Komisije v tej zadevi. Organizacija Greenpeace-España je z aktom, vloženim v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 3. maja 2011, predlagala, naj se ji dovoli intervencija v podporo predlogom tožeče stranke.

11 Tožeča stranka je predlagala, naj se v odnosu do teh predlagateljev intervencije nekateri elementi iz tožbe, replike in popravka k repliki ter nekateri elementi iz intervencijske vloge Kraljevine Španije obravnavajo zaupno.

12 Predsednik osmega senata Splošnega sodišča je s sklepi z dne 13. julija 2011 Kraljevini Španiji, družbama Hidroeléctrica del Cantábrico in E.ON Generación, avtonomni skupnosti Comunidad Autónoma de Castilla y León in združenju Carbunión dovolil intervencijo v podporo predlogom Komisije. Odločitev o utemeljenosti predlogov za zaupno obravnavo je bila pridržana.

13 Kraljevina Španija in družba Hidroeléctrica del Cantábrico sta predlagali, naj se v odnosu do preostalih intervenientk nekateri elementi iz njunih intervencijskih vlog obravnavajo zaupno.

14 Predsednik osmega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 6. novembra 2012 dovolil intervencijo organizacije Greenpeace-España v podporo predlogom tožeče stranke. Odločitev o utemeljenosti predlogov za zaupno obravnavo je bila pridržana.

15 Po spremembi senatov Splošnega sodišča je bil sodnik poročevalec razporejen v drugi senat, ki mu je bila zato dodeljena tudi ta zadeva.

16 Predsednik drugega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 9. decembra 2013 ugodil vsem predlogom za zaupno obravnavo razen predlogom tožeče stranke v zvezi s Kraljevino Španijo, ki so se nanašali na nekatere skrite dele v tožbi in repliki, kakor je bila spremenjena. Zastopnik tožeče stranke se je na obravnavi na svojo pobudo odpovedal zaupnosti podatkov, katerih varstvo je predlagal, kar je bilo zabeleženo v zapisniku o obravnavi.

17 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— ugotovi dopustnost tožbe;

— izpodbijani sklep razglasi za ničen;

— Komisiji in intervenientkam v njeno podporo naloži plačilo stroškov.

18 Organizacija Greenpeace-España, intervenientka v podporo tožeči stranki, Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— izpodbijani sklep razglasi za ničen;

— Komisiji naloži, da nosi stroške, tudi tiste, ki jih je priglasila.

19 Komisija ob podpori Kraljevine Španije, družbe E.ON Generación, avtonomne pokrajine Comunidad Autónoma de Castilla y León in združenja Carbunión Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrže kot nedopustno in, podredno, jo zavrne kot neutemeljeno;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

20 Družba Hidroeléctrica del Cantábrico Splošnemu sodišču predlaga, naj tožbo zavrne.

Pravo

1. *Dopustnost*

21 Komisija se – ne da bi formalno vložila ugovor nedopustnosti na podlagi člena 114 Poslovnika Splošnega sodišča – ob podpori Kraljevine Španije, družb Hidroeléctrica del Cantábrico in E.ON Generación, avtonomne pokrajine Comunidad Autónoma de Castilla y León ter združenja Carbunión sklicuje na nedopustnost te tožbe, ker naj tožeča stranka ne bi imela procesnega upravičenja.

22 Uvodoma je treba opozoriti, da člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko „[f]izične ali pravne osebe […] pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“.

23 V obravnavani zadevi je izpodbijani sklep naslovljen le na Kraljevino Španijo, nanaša pa se na individualno pomoč v smislu člena 1(e) Uredbe št. 659/1999, saj je ta pomoč dodeljena desetim elektrarnam, navedenim v Prilogi II k Real Decreto 134/2010 (glej točko 2 zgoraj). Ker se torej izpodbijani sklep uporablja individualno, to ne more biti predpis v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, ki se nanaša na vse akte, ki se uporabljajo splošno, razen zakonskih aktov (glej v tem smislu sklep z dne 3. aprila 2014, CFE-CGC France Télécom-Orange/Komisija, T-2/13, EU:T:2014:226, točka 28).

24 Ker torej tožeča stranka ni naslovnica izpodbijanega sklepa, je njena tožba dopustna, le če se navedeni sklep neposredno in posamično nanaša nanjo.

25 Iz ustaljene sodne prakse je razvidno, da se subjekti, ki niso naslovniki sklepa, lahko sklicujejo na to, da se sklep posamično nanaša nanje, samo kadar vpliva nanje zaradi nekaterih njihovih posebnih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, ki jih razlikuje od vseh drugih subjektov in jih zato individualizira podobno kot naslovnika sklepa (sodbe z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija, 25/62, Recueil, EU:C:1963:17, 223; z dne 19. maja 1993, Cook/Komisija, C-198/91, Recueil, EU:C:1993:197, točka 20; z dne 15. junija 1993, Matra/Komisija, C-225/91, Recueil, EU:C:1993:239, točka 14, in z dne 13. decembra 2005, Komisija/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, ZOdl., EU:C:2005:761, točka 33).

26 Ker se ta tožba nanaša na sklep Komisije o državnih pomočeh, je treba opozoriti, da je treba v okviru postopka nadzora nad državnimi pomočmi razlikovati med, prvič, fazo predhodne preučitve pomoči iz člena 108(3) PDEU, katerega edini cilj je omogočiti Komisiji, da si oblikuje prvo mnenje o delni ali popolni združljivosti zadevne pomoči, in, drugič, fazo preiskave iz člena 108(2) PDEU. Pogodba le v okviru te preiskave, katere namen je Komisiji omogočiti, da se v celoti seznani z vsemi podatki zadeve, določa obveznost Komisije, da zadevne stranke pozove k predložitvi stališč (sodba z dne 10. julija 2012, Smurfit Kappa Group/Komisija, T-304/08, ZOdl., EU:T:2012:351, točka 45; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 11. septembra 2008, Nemčija in drugi/Kronofrance, C-75/05 P in C-80/05 P, ZOdl., EU:C:2008:482, točka 37 in navedena sodna praksa).

27 Iz tega izhaja, da lahko osebe, ki so upravičene do teh procesnih jamstev – kadar Komisija, ne da bi uvedla formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU, s sklepom, sprejetim na podlagi člena 108(3) PDEU, ugotovi, da je pomoč združljiva z notranjim trgom – spoštovanje teh jamstev uveljavljajo, le kadar imajo možnost, da ta sklep izpodbijajo pred sodiščem Evropske unije. Zato to sodišče razglasi za dopustno tožbo za razglasitev ničnosti takega sklepa, ki jo vloži zadevna stranka v smislu člena 108(2) PDEU, kadar želi z vložitvijo te tožbe zaščititi procesne pravice, ki zanjo izhajajo iz te določbe (zgoraj v točki 26 navedena sodba Smurfit Kappa Group/Komisija, EU:T:2012:351, točka 46; glej tudi zgoraj v točki 26 navedeno sodbo Nemčija in drugi/Kronofrance, EU:C:2008:482, točka 38 in navedena sodna praksa).

28 Če pa tožeča stranka izpodbija utemeljenost sklepa o presoji združljivosti pomoči z notranjim trgom, zgolj dejstvo, da jo je mogoče šteti za zadevno stranko v smislu člena 108(2) PDEU, ne more zadoščati za to, da se tožba razglasi za dopustno. V tem primeru mora dokazati, da ima poseben status v smislu zgoraj v točki 25 navedene sodbe Plaumann/Komisija (EU:C:1963:17).

29 V obravnavani zadevi je tožeča stranka zadevna stranka v smislu člena 108(2) PDEU, saj je – kot sama trdi in ji pri tem ne nasprotujejo niti Komisija niti intervenientke niti noben dokument iz spisa – neposredna konkurentka elektrarn, upravičenih do spornega ukrepa. Vendar tožeča stranka s svojimi tožbenimi razlogi ne izpodbija le tega, da v okoliščinah obravnavane zadeve ni bil uveden formalni postopek preiskave, ampak izpodbija tudi utemeljenost sklepa o presoji pomoči. V zvezi s tem se stranke ne strinjajo glede vprašanja, ali ima tožeča stranka poseben status, ki jo individualizira v primerjavi z drugimi zadevnimi subjekti, in ali je zato dopustno, da neodvisno od zaščite svoje procesnih pravic izpodbija utemeljenost presoje iz izpodbijanega sklepa, kar zadeva združljivost zadevne pomoči z notranjim trgom.

30 V zvezi s tem je treba opozoriti, da zgolj okoliščina, kadar tožeča stranka izpodbija utemeljenost sklepa Komisije o zavrnitvi uvedbe formalnega postopka preiskave, da bi akt lahko v določeni meri vplival na obstoječe konkurenčne odnose na upoštevnem trgu in da je navedeno podjetje v konkurenčnem odnosu z upravičencem iz tega akta, še ni dovolj. Torej se podjetje ne more sklicevati zgolj na svoj status konkurenta v razmerju do upravičenega podjetja, ampak mora poleg tega dokazati, da je v dejanskem položaju, ki ga individualizira podobno, kot bi bil individualiziran naslovnik sklepa (sodbi z dne 22. novembra 2007, Španija/Lenzing, C-525/04 P, ZOdl., EU:C:2007:698, točki 32 in 33, ter z dne 22. decembra 2008, British Aggregates/Komisija, C-487/06 P, ZOdl., EU:C:2008:757, točki 47 in 48). To bi veljalo zlasti takrat, kadar bi pomoč, ki jo obravnava zadevni sklep, znatno vplivala na položaj tožeče stranke na trgu, saj bi se zaradi navedenega znatnega vpliva na njen konkurenčni položaj razlikovala od drugih gospodarskih subjektov, na katere vpliva navedena pomoč (glej zgoraj v točki 26 navedeno sodbo Nemčija in drugi/Kronofrance, EU:C:2008:482, točka 40 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu tudi zgoraj v točki 26 navedeno sodbo Smurfit Kappa Group/Komisija, EU:T:2012:351, točka 57).

31 Iz prav tako ustaljene sodne prakse izhaja, da dokazovanje znatnega vpliva na položaj konkurenta na trgu ni omejeno na obstoj nekaterih elementov, ki kažejo na poslabšanje njegovega poslovnega ali finančnega uspeha. Dodelitev državne pomoči lahko namreč vpliva na konkurenčni položaj gospodarskega subjekta, zlasti tako, da povzroči izgubo dobička ali manj ugoden razvoj od tistega, do katerega bi prišlo, če pomoči ne bi bilo. Prav tako se intenzivnost takega vpliva lahko spreminja glede na zelo veliko dejavnikov, kot so zlasti struktura zadevnega trga ali vrsta zadevne pomoči (zgoraj v točki 30 navedena sodba Španija/Lenzing, EU:C:2007:698, točka 35, in sklep z dne 11. januarja 2012, Phoenix-Reisen in DRV/Komisija, T-58/10, EU:T:2012:3, točka 46). Poleg tega se sodišču Unije v fazi preučitve dopustnosti ni treba dokončno izreči o konkurenčnih odnosih med tožečo stranko in upravičenci do zadevnih ukrepov. V tem okviru lahko le tožeča stranka upoštevno navede razloge, iz katerih bi izpodbijani sklep lahko škodoval njenim legitimnim interesom in znatno vplival na njen položaj na zadevnem trgu (glej zgoraj navedeni sklep Phoenix-Reisen in DRV/Komisija, EU:T:2012:3, točka 45 in navedena sodna praksa).

32 V obravnavani zadevi je tožeča stranka predložila elemente, s katerimi je mogoče dokazati, da sporni ukrep znatno vpliva na njen konkurenčni položaj in da se zato razlikuje od drugih gospodarskih subjektov, na katere vpliva navedeni ukrep, ali vsaj dokazati, da je v dejanskem položaju, ki jo individualizira.

33 Prvič, tožeča stranka je pojasnila, da je mogoče večji vpliv na njen konkurenčni položaj kot na položaj večine drugih elektrarn s kombiniranim ciklom pojasniti s posebno geografsko umestitvijo njene elektrarne. Je namreč v regiji Aragón (Španija), to je regiji s presežnimi zmogljivostmi, v kateri poleg

tega deluje tudi glavna elektrarna, upravičena do spornega ukrepa (Teruel), zadolžena za proizvodnjo več kot četrtine količine električne energije, ki mora biti proizvedena iz domačega premoga (glej preglednico, vključeno v točko 62 izpodbijanega sklepa).

34 Tožeča stranka je predložila podatke, ki potrjujejo to trditev. Tako je v repliki in stališčih o vlogah intervenientk v podporo Komisiji navedla odstotne deleže električne energije, ki so jo proizvedle elektrarne s kombiniranim ciklom in je bila junija 2011 umaknjena z dnevnega trga zaradi izvajanja spornega ukrepa. V zvezi s tem je treba najprej pojasniti – kot je poudarila že Komisija v zvezi s podatki, ki jih je predložilo več intervenientk – da je mogoče te podatke iz obdobja po sprejetju izpodbijanega sklepa in vložitvi tožbe upoštevati za preverjanje dopustnosti te tožbe. O dopustnosti tožbe se namreč res presoja na datum njene vložitve, vendar pa posebni pogoj dopustnosti, to je znaten vpliv še neizvedenega ukrepa pomoči, zahteva analizo prihodnjih trendov, ki jo je mogoče potrditi s podatki iz obdobja po tem datumu (glej v tem smislu sodbi z dne 21. oktobra 2004, Lenzing/Komisija, T-36/99, ZOdl., EU:T:2004:312, točka 87, in z dne 20. septembra 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Komisija, T-375/03, EU:T:2007:293, točka 60). V obravnavani zadevi je bil sporni ukrep izveden februarja 2011, zato tožeči stranki ni mogoče očitati, da takih podatkov ni predložila v tožbi z dne 27. januarja 2011. Dalje, opozoriti je treba, da nista niti Komisija niti Kraljevina Španija, ki so jima bili navedeni odstotni deleži predloženi, potem ko je bila zavrnjena njihova zaupna obravnava, nikakor poskušali dokazati, da so napačni, čeprav sta imeli to možnost, saj gre za odstotne deleže, v zvezi s katerimi je tožeča stranka pojasnila, da so bili izračunani na podlagi podatkov, ki jih je objavil upravljavec sistema trga električne energije v Španiji (Red Eléctrica de España, REE).

35 Iz odstotnih deležev, ki jih je predložila tožeča stranka, je razvidno, da uporaba spornega ukrepa nima enakih učinkov na vse elektrarne s kombiniranim ciklom in da elektrarna tožeče stranke spada med tri elektrarne s kombiniranim ciklom, ki so med 39 elektrarnami, vključenimi na seznam, najbolj prizadete. Natančneje, sporni ukrep na elektrarno tožeče stranke vpliva dvakrat bolj, kot povprečno vpliva na vse elektrarne s kombiniranim ciklom skupaj (60,8 % v primerjavi s 27,6 %). Poleg tega je elektrarna, na katero sporni ukrep najbolj vpliva (Escatrón 3), tako kot elektrarna tožeče stranke v regiji Aragón.

36 Drugič, tožeča stranka je pojasnila – ne da bi ji pri tem kdo nasprotoval – da drugače kakor dve najbolj prizadeti elektrarni s kombiniranim ciklom, ki pripadata skupinama lastnikov še drugih elektrarn, za katere se uporablja sporni ukrep, skupina, ki ji pripada, nima v lasti nobene druge elektrarne, zato izgub zaradi spornega ukrepa, ki jih ocenjuje na več kot 50 milijonov EUR, ne more nadomestiti s prihodki, ki bi ji jih prinesel navedeni ukrep.

37 Tožeča stranka je torej dokazala obstoj vpliva na svoj konkurenčni položaj, zaradi katerega se razlikuje od drugih neupravičenih elektrarn, ki jim je sporni ukrep škodoval.

38 Te ugotovitve ni mogoče omajati z nobeno trditvijo ali elementom, ki so jih predložile Komisija in intervenientke, ki jo podpirajo.

39 Prvič, v nasprotju s trditvami Komisije in Kraljevine Španije – in kot bo ugotovljeno zlasti v točkah 95 in 96 v nadaljevanju – je mehanizem za prednostno uporabo sestavni del priglašenega ukrepa pomoči, kar pomeni, da lahko učinki tega mehanizma, kot so bili upoštevani v točkah od 33 do 36 zgoraj, zadostujejo kot dokaz posamičnega vpliva spornega ukrepa iz izpodbijanega sklepa na tožečo stranko.

40 Drugič, trditev in podatkov, s katerimi želita Komisija in Kraljevina Španija dokazati, da sporni ukrep ni vplival na proizvodnjo elektrarn s kombiniranim ciklom, v obravnavani zadevi ni mogoče upoštevati, saj – kot upravičeno poudarja tožeča stranka – ti na splošno zadevajo vse elektrarne iz navedene kategorije in z njimi ni mogoče izključiti obstoja posebnih položajev v tej kategoriji. Še več, če držijo trditve teh strank, da se je proizvodnja električne energije v elektrarnah s kombiniranim ciklom od

začetka izvajanja spornega ukrepa res povečala, bi tako povečanje le še podkrepilo poseben položaj tožeče stranke med elektrarnami iz njene kategorije, saj je ta trdila, da je bila njena elektrarna v mesecih po začetku uporabe spornega ukrepa daljša obdobja zaustavljena, kar je nujno privedlo do zmanjšanja njene proizvodnje, niti Komisija niti intervenientke, ki jo podpirajo, pa niso predložile elementov, s katerimi bi bilo mogoče to trditev izpodbijati.

41 Tretjič, z vidika izpodbijanja posamičnega vpliva na tožečo stranko v obravnavani zadevi ni mogoče nič bolj upoštevati niti trditev Kraljevine Španije in družbe Hidroeléctrica del Cantábrico, ki v bistvu trdita, da bi lahko tožeča stranka preprečila poslabšanje poslovnega ali finančnega uspeha z umestitvijo svoje elektrarne v drugo regijo ali tako, da bi poiskala priložnosti na drugih trgih. Iz sodne prakse namreč izhaja, da zaradi dejstva, da podjetje uspe preprečiti ali omejiti tako poslabšanje, na primer s prihranki ali prodorom na druge donosnejše trge, ni mogoče izključiti procesnega upravičenja tega podjetja, saj tako ravnanje ne dokazuje, da pomoč ni imela znatnih negativnih vplivov na njegov položaj, ampak je celo posledica takih vplivov (glej v tem smislu zgoraj v točki 30 navedeno sodbo Španija/Lenzing, EU:C:2007:698, točka 36). Vsekakor je mogoče ugotoviti, da na podlagi podatkov, ki sta jih predložili Kraljevina Španija in tožeča stranka ter jih druge stranke niso izpodbijale, ni mogoče šteti, da je tožeča stranka preprečila ali omejila poslabšanje svojega poslovnega položaja tako, da je poiskala priložnosti na drugih trgih. V prvih sedmih mesecih uporabe spornega ukrepa je namreč lahko na t. i. trgu „tehničnih omejitev“ prodala le približno 15 % količine električne energije, umaknjene s trga zaradi spornega ukrepa samo za junij 2011.

42 Četrtič, nič bolj upoštevno ni dejstvo, na katero se je na obravnavi sklicevala družba Hidroeléctrica del Cantábrico in ga tožeča stranka ni izpodbijala, in sicer da električna energija, ki jo je proizvedla zadnjenavedena, v letih od 2012 do 2014 ni bila umaknjena s trga na podlagi spornega ukrepa. Kot je namreč pojasnila tožeča stranka na obravnavi, je mogoče navedeni neumik pojasniti z njeno odločitvijo, da električne energije ne bo več ponujala na dnevnem trgu in da bo tako podaljšala stanje zaustavitve, za kar se je odločila ob upoštevanju obsega svoje ponudbe, ki je bila umaknjena v letu 2011, in posledičnih težav z izpolnjevanjem pogodbenih zavez o dobavi plina. Tega pojasnila, ki le še potrjuje velik vpliv spornega ukrepa na konkurenčni položaj tožeče stranke, ni mogoče ovreči s trditvijo več intervenientk o nekonkurenčnosti ponudb tožeče stranke. S tako težavo s konkurenčnostjo je namreč mogoče utemeljiti nesprejetje ponudbe, ne pa nepredložitve navedene ponudbe, poleg tega pa ni izključeno niti, da je domnevno težavo s konkurenčnostjo povzročil prav sporni ukrep, saj tožeča stranka pred začetkom veljavnosti navedenega ukrepa ni imela nikakršnih težav z dajanjem ponudb na dnevni trg. Ker so poleg tega stranke na obravnavi priznale, da je imel sporni ukrep največje učinke v letu 2011 in se podatki, ki jih je predložila tožeča stranka kot dokaz znatnega vpliva na njen konkurenčni položaj v navedenem letu, niso izpodbijali, od nje nikakor ni mogoče zahtevati, da za priznanje dopustnosti tožbe v obravnavani zadevi dokaže tudi to, da je sporni ukrep nanjo znatno vplival ves čas trajanja njegove uporabe.

43 Torej se izpodbijani sklep posamično nanaša na tožečo stranko. Izpodbijani sklep se nanjo nanaša tudi neposredno, saj je v obravnavani zadevi možnost, da španski organi ne dodelijo odobrenih pomoči, povsem teoretična in ni nobenega dvoma o volji teh organov, da ravnajo v tem smislu (glej v tem smislu sodbo z dne 18. novembra 2009, Scheucher-Fleisch in drugi/Komisija, T-375/04, ZOdl., EU:T:2009:445, točka 36 in navedena sodna praksa).

44 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba to tožbo v celoti obravnavati kot dopustno.

2. *Vsebinska presoja*

45 Tožeča stranka se v podporo tožbi formalno sklicuje na osem tožbenih razlogov, ki jih je mogoče združiti v pet tožbenih razlogov.

Prvi tožbeni razlog: kršitev procesnih pravic tožeče stranke, določenih s členom 108(2) PDEU, ter splošnih načel spoštovanja pravice do obrambe in dobrega upravljanja

46 Tožeča stranka, ki jo podpira organizacija Greenpeace-España, trdi, da je Komisija kršila njene procesne pravice, ker ni uvedla formalnega postopka preiskave na podlagi člena 108(2) PDEU. Po mnenju tožeče stranke je Komisija, ker ni uvedla formalnega postopka preiskave, kršila tudi obveznost skrbne in nepristranske preiskave spornega ukrepa ter zato tudi načelo dobrega upravljanja in načelo spoštovanja pravic do obrambe, saj naj tožeča stranka, ki ima status zadevne stranke, ne bi mogla predstaviti svojih stališč.

47 Uvodoma je treba opozoriti, da je treba v postopku nadzora nad državnimi pomočmi razlikovati med, prvič, fazo predhodne preučitve pomoči, kot je določena s členom 108(3) PDEU, in, drugič, formalno fazo preiskave iz člena 108(2) PDEU (glej točko 26 zgoraj). Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je postopek iz člena 108(2) PDEU nujno potreben, kadar ima Komisija resne težave pri presoji, ali je pomoč združljiva z notranjim trgom (glej sodbo z dne 10. februarja 2009, Deutsche Post in DHL International/Komisija, T-388/03, ZOdl., EU:T:2009:30, točka 88 in navedena sodna praksa).

48 Komisija se torej sme omejiti na postopek predhodne preučitve iz člena 108(3) PDEU in sprejeti sklep o odobritvi državnega ukrepa, le če se lahko po prvi preučitvi prepriča, ali da ta ukrep ni pomoč v smislu člena 107(1) PDEU ali da je, če se opredeli kot pomoč, združljiv s Pogodbo. Če pa se je Komisija na podlagi te prve preučitve prepričala o nasprotnem ali če s to preučitvijo ni mogla premagati vseh težav, ki so se pokazale pri presoji obravnavanega ukrepa, je dolžna zbrati vsa potrebna mnenja in s tem namenom uvesti postopek iz člena 108(2) PDEU (zgoraj v točki 30 navedena sodba British Aggregates/Komisija, EU:C:2008:757, točki 186 in 187, ter sodba z dne 27. septembra 2011, 3F/Komisija, T-30/03 RENV, ZOdl., EU:T:2011:534, točka 53).

49 Ta obveznost izhaja neposredno iz člena 108(3) PDEU, kot se razlaga v sodni praksi, in jo potrjuje člen 4(4) Uredbe št. 659/1999, če Komisija po predhodni preučitvi ugotovi, da obstajajo dvomi o združljivosti priglašenega ukrepa z notranjim trgom (glej zgoraj v točki 26 navedeno sodbo Smurfit Kappa Group/Komisija, EU:T:2012:351, točka 62 in navedena sodna praksa).

50 Tako mora Komisija na podlagi dejanskih in pravnih okoliščin konkretne zadeve presoditi, ali mora zaradi težav, s katerimi se je srečala pri preučitvi združljivosti pomoči, uvesti formalni postopek preiskave. Ta presoja mora upoštevati tri zahteve (glej zgoraj v točki 47 navedeno sodbo Deutsche Post in DHL International/Komisija, EU:T:2009:30, točka 89 in navedena sodna praksa).

51 Prvič, člen 108 PDEU omejuje pooblastilo Komisije, da ugotovi združljivost pomoči z notranjim trgom v okviru postopka predhodne preučitve, le na ukrepe, ki ne povzročajo resnih težav, tako da je to izključevalno merilo. Komisija tako ne more zavrniti uvedbe formalnega postopka preiskave zaradi drugih okoliščin, kot so interes tretjih strani, razlogi ekonomičnosti postopka ali kakršen koli drug razlog upravne ali politične smotrnosti (glej zgoraj v točki 47 navedeno sodbo Deutsche Post in DHL International/Komisija, EU:T:2009:30, točka 90 in navedena sodna praksa).

52 Drugič, Komisija mora, kadar se sreča z resnimi težavami, uvesti formalni postopek in glede tega nima nobene diskrecijske pravice (zgoraj v točki 47 navedena sodba Deutsche Post in DHL International/Komisija, EU:T:2009:30, točka 91).

53 Tretjič, resne težave so objektiven pojem. Obstoj takih težav je treba iskati v okoliščinah sprejetja izpodbijanega akta in tudi v njegovi vsebini, in sicer na objektiven način, ob primerjanju razlogov iz sklepa z elementi, ki so bili lahko na voljo Komisiji, ko je odločala o združljivosti sporne pomoči z notranjim trgom. To pomeni, da v nasprotju s trditvijo družbe E.ON Generación nadzor zakonitosti, ki ga izvaja Splošno sodišče nad obstojem resnih težav, že po naravi presega preizkus očitne napake pri presoji (glej v tem smislu zgoraj v točki 47 navedeno sodbo Deutsche Post in DHL International/Komisija, EU:T:2009:30, točka 92 in navedena sodna praksa).

54 V zvezi s tem je treba opozoriti, da tožeča stranka nosi dokazno breme glede obstoja resnih težav, ta dokaz pa lahko izvede na podlagi vrste skladnih indicev, ki se nanašajo, prvič, na okoliščine in trajanje faze predhodne preučitve ter, drugič, na vsebino izpodbijanega sklepa (sodbi z dne 15. marca 2001, Prayon-Rupel/Komisija, T-73/98, Recueil, EU:T:2001:94, točka 49, in z dne 16. septembra 2013, Colt Télécommunications France/Komisija, T-79/10, EU:T:2013:463, točka 37).

55 Tožeča stranka meni, da v obravnavani zadevi na obstoj resnih težav, zaradi katerih bi bilo treba uvesti formalni postopek preiskave, kažejo indici, ki se nanašajo, prvič, na postopek predhodne preučitve in, drugič, na vsebino izpodbijanega sklepa.

Indici v zvezi s postopkom predhodne preučitve

56 Tožeča stranka meni, da štiri okoliščine v zvezi s postopkom predhodne preučitve, na podlagi katerega je bil sprejet izpodbijani sklep, dokazujejo obstoj resnih težav, s katerimi naj bi se srečala Komisija pri presoji spornega ukrepa.

– Prvi indic: trajanje postopka predhodne preučitve

57 Tožeča stranka trdi, da predolg postopek predhodne preučitve v obravnavani zadevi kaže na obstoj resnih težav. Izpodbijani sklep naj bi bil namreč sprejet skoraj štiri mesece in pol po priglasitvi spornega ukrepa, medtem ko Uredba št. 659/1999 določa dvomesečni rok. To trajanje naj bi bilo mogoče pojasniti s tem, da je Komisija dvomila o združljivosti spornega ukrepa z notranjim trgom. Tožeča stranka v repliki še dodaja, da je ob upoštevanju datuma predhodne priglasitve, to je 18. decembra 2009, postopek predhodne preučitve trajal celo več kot devet mesecev.

58 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je lahko trajanje predhodne preučitve skupaj z drugimi elementi indic resnih težav, s katerimi se srečuje Komisija, če traja precej dlje, kot je običajno potrebno za tako preučitev (sodbi z dne 10. maja 2000, SIC/Komisija, T-46/97, Recueil, EU:T:2000:123, točka 102, in z dne 10. julija 2012, TF1 in drugi/Komisija, T-520/09, EU:T:2012:352, točka 54).

59 Člen 4(1) Uredbe št. 659/1999 določa, da se predhodna preučitev začne takoj po prejemu uradne priglasitve zadevnega ukrepa. Člen 4(5) Uredbe št. 659/1999 določa, da se sklepi, s katerimi se konča predhodna preučitev, sprejmejo v roku dveh mesecev. Na podlagi te določbe začne ta rok teči na dan po prejemu popolne uradne priglasitve.

60 Pojasniti je treba, da je na podlagi člena 2(2) Uredbe št. 659/1999 uradna priglasitev popolna, le če Komisiji omogoča sprejetje sklepa v skladu s postopkom predhodne preučitve in uradnim postopkom preiskave. Poleg tega člen 4(5) iste uredbe določa, da se „[u]radna priglasitev […] šteje za popolno, če v dveh mesecih od prejema ali od prejema zahtevanih dodatnih podatkov Komisija ne zahteva nobenih dodatnih podatkov“.

61 Iz teh povezanih določb izhaja, da je mogoče priglasitev šteti za popolno, šele ko Komisija prejme vse podatke, ki ji omogočajo izoblikovanje prvega mnenja o naravi in učinkih zadevnega ukrepa. Šteje se, da so ti podatki v priglasitvi, če Komisija ne predloži nobene zahteve za dodatne podatke v dveh mesecih po njenem prejemu. Če pa Komisija predloži zahteve za dodatne podatke, je treba priglasitev šteti za popolno na datum prejema zadnjih zahtevanih podatkov, tako da začne dvomesečni rok iz člena 4(5) Uredbe št. 659/1999 teči šele na ta datum (zgoraj v točki 58 navedena sodba TF1 in drugi/Komisija, EU:T:2012:352, točki 61 in 62).

62 V obravnavani zadevi je Kraljevina Španija sporni ukrep Komisiji priglasila 12. maja 2010 (točka 1 izpodbijanega sklepa). Ta priglasitev je bila dopolnjena 14. in 15. junija 2010 (točka 2 izpodbijanega sklepa).

63 Ker je Komisija menila, da priglasitev ni popolna, je z dopisom z dne 13. avgusta 2010 od Kraljevine Španije zahtevala dodatne podatke (točka 3 izpodbijanega sklepa).

64 Španski organi so na to zahtevo odgovorili z dopisom z dne 31. avgusta 2010 (točka 3 izpodbijanega sklepa).

65 Španski organi so, kot so pojasnili na obravnavi, 3. in 17. septembra 2010 na svojo pobudo Komisiji predložili dodatne podatke (točki 4 in 5 izpodbijanega sklepa).

66 Tako je najzgodnejši datum, iz katerega je treba izhajati pri izračunu trajanja predhodne preučitve, datum prejema zadnjih dodatnih podatkov, ki so jih poslali španski organi v odgovor na zahtevo Komisije (glej točko 60 zgoraj), to je 31. avgust 2010, datum njihovega zadnjega odgovora na zahtevo za podatke z dne 13. avgusta 2010, ne pa, kot trdi tožeča stranka, datum prvotne priglasitve, to je 12. maj 2010, ali celo 18. december 2009. Torej se pri izračunu trajanja postopka predhodne preučitve ne upošteva niti čas pred prvotno priglasitvijo niti čas, ki je pretekel med to priglasitvijo in zadnjim odgovorom španskih organov.

67 Zato je treba v nasprotju s trditvami tožeče stranke šteti, da je bil izpodbijani sklep z dne 29. septembra 2010 sprejet v dvomesečnem roku, določenem z Uredbo št. 659/1999, ki je začel teči na dan po 31. avgustu 2010, ne pa v štirih mesecih in pol ali celo devetih mesecih, kot trdi tožeča stranka.

68 Tako ni mogoče upoštevati trditve tožeče stranke, da trajanje postopka predhodne preučitve kaže na obstoj resnih težav.

– Drugi indic: izmenjave med Komisijo in španskimi organi

69 Tožeča stranka trdi, da dejstvo, da je Komisija od španskih organov prejela pet dopisov z dodatnimi podatki, kaže na kompleksnost zadeve. Pri tem pojasnjuje, da Kraljevina Španija ne bi menila, da mora predložiti toliko podatkov, če Komisija ne bi izrazila nobenega dvoma.

70 V zvezi s tem je treba opozoriti na ustaljeno sodno prakso, na podlagi katere zgolj tega, da so v fazi predhodne preučitve med Komisijo in državo članico priglasiteljico potekale razprave in da je Komisija v tem okviru lahko zahtevala dodatne podatke glede ukrepov, ki so bili pod njenim nadzorom, ni mogoče šteti za indic, da se je ta institucija srečala z resnimi težavami pri presoji. Vendar pa ni mogoče izključiti, da vsebina razprav med Komisijo in državo članico priglasiteljico v tej fazi postopka v nekaterih okoliščinah lahko kaže na obstoj takih težav (glej zgoraj v točki 58 navedeno sodbo TF1 in drugi/Komisija, EU:T:2012:352, točki 76 in 77 in navedena sodna praksa).

71 V obravnavani zadevi je Komisija 13. avgusta 2010 Kraljevini Španiji poslala zahtevo za podatke, ta pa je Komisiji poleg odgovora na to zahtevo poslala še več dodatnih podatkov, in sicer skupaj pet dopisov poleg prvotne priglasitve.

72 Vendar je Komisija navedla – kar je Kraljevina Španija na obravnavi potrdila – da je zahtevala le niz tehničnih pojasnil, zlasti v zvezi z izračunom nadomestila, in dodatne podatke v zvezi s tveganji za zanesljivost oskrbe z električno energijo. Tako se je pri preiskavi omejila le na strogo presojo priglašenega spornega ukrepa z vidika nekaterih pogojev, določenih s členom 106(2) PDEU. Torej ni mogoče šteti, da ta zahteva za podatke razkriva obstoj resnih težav. Poleg tega se v sodni praksi kot pokazatelj resnih težav ne obravnava niti dejstvo, da vprašanja, postavljena v zahtevah za podatke, in podani odgovori, zlasti zaradi svoje številčnosti, nakazujejo na dvome Komisije v zvezi s priglašenim ukrepom z vidika določb o državnih pomočeh, če lahko odgovori nacionalnih organov na te zahteve navedene dvome odpravijo (glej zgoraj v točki 54 navedeno sodbo Colt Télécommunications France/Komisija, EU:T:2013:463, točki 63 in 65 in navedena sodna praksa). Tako v obravnavani zadevi

dejstvo, da se Komisiji ni zdelo, da mora poslati novo zahtevo za podatke, potem ko je prejela odgovore na prvo zahtevo, kaže na to, da so bili njeni dvomi v zvezi s spornim ukrepom – tudi če jih je izrazila – odpravljeni.

73 V takih okoliščinah ni mogoče šteti, da izmenjave med Komisijo in španskimi organi kažejo na obstoj resnih težav pri preučitvi spornega ukrepa.

– Tretji indic: sprememba spornega ukrepa

74 Tožeča stranka v repliki s sklicevanjem na sodno prakso trdi, da dejstvo – ki ga je potrdila Kraljevina Španija – da je Komisija od španskih organov zahtevala spremembo spornega ukrepa, kaže na obstoj resnih dvomov o združljivosti ukrepa z notranjim trgom.

75 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da če bi dopustili trditev tožeče stranke, da sprememba spornega ukrepa, tudi če je bila sprejeta na zahtevo Komisije med predhodnim postopkom, kaže na resne težave, ne bi upoštevali namena člena 108(3) PDEU in predhodnega postopka, ki ga določa. Komisija lahko namreč v skladu z namenom člena 108(3) PDEU in svojo dolžnostjo dobrega upravljanja začne dialog z državo članico priglasiteljico, da bi tako v predhodnem postopku – po potrebi tudi s spremembo določenega mehanizma pomoči – odpravila težave, s katerimi bi se lahko srečala pri izrekanju o priglašenem ukrepu, ne da bi morala za to uvesti formalni postopek preiskave (glej v tem smislu sodbo z dne 16. septembra 2013, Iliad in drugi/Komisija, T-325/10, v pritožbenem postopku, EU:T:2013:472, točki 75 in 78 in navedena sodna praksa).

76 Dalje, tudi če bi bila zadevna sprememba sprejeta v fazi pred priglasitvijo spornega ukrepa, kot trdi Komisija, ne bi mogla nič bolj kazati na obstoj resnih težav, saj se o obstoju takih težav presoja na podlagi primerjave nacionalnega ukrepa, kot je bil priglašen, s pravili v zvezi z državnimi pomočmi. Dodati je treba, da je namen izmenjav, ki jih Komisija in država priglasiteljica opravita pred priglasitvijo, tudi odpraviti vidike določenega nacionalnega ukrepa, ki bi glede na pravila v zvezi z državnimi pomočmi lahko bili problematični. Tako lahko – v nasprotju s trditvami tožeče stranke – zadevna težava ostane tudi po priglasitvi in zato Komisija uvede formalni postopek preiskave, v katerem zadevnim tretjim stranem omogoči izvajanje njihove pravice, da predložijo stališča, ali pa je navedena težava odpravljena in zadevne tretje strani v zvezi s tem nimajo nobene pravice.

77 Zgoraj navedenega ni mogoče ovreči s sodbo z dne 20. marca 1984, Nemčija/Komisija (84/82, Recueil, EU:C:1984:117), ki jo navaja tožeča stranka, saj je Komisija v zadevi, v kateri je bila izrečena navedena sodba, menila, da kljub znatnim spremembam zadevne nacionalne zakonodaje niso bile razrešene vse izpostavljene težave, zato je Sodišče na podlagi tega v povezavi z drugimi okoliščinami razglasilo za nično odločitev Komisije, da ne uvede formalnega postopka preiskave (točki 16 in 19 sodbe). Torej se kot indic obstoja resnih težav niso obravnavale spremembe nacionalnega ukrepa, temveč nezadostnost teh sprememb, ki niso omogočile odprave vseh pomislekov Komisije v zvezi z navedenim ukrepom. Vendar v obravnavani zadevi tožeča stranka nikakor ne trdi, da domnevna sprememba spornega ukrepa ne bi zadostovala.

78 Iz tega izhaja, da spremembe spornega ukrepa ni mogoče obravnavati, kot da kaže na resne težave pri preučitvi navedenega ukrepa.

– Četrti indic: ugovori španskih organov in gospodarskih subjektov

79 Tožeča stranka meni, da na kompleksnost zadeve kažejo tudi stališča, ki jih je Komisiji predložilo več gospodarskih subjektov na trgu, med njimi tudi njeni gospodarski subjekti, ter poročili Comisión Nacional de la Competencia (CNC, španska nacionalna komisija za konkurenco) in Comisión Nacional de Energía (CNE, španska nacionalna komisija za energijo). Ta stališča in poročili naj bi kazala na to, da sporni ukrep ne upošteva nekaterih določb Pogodbe in sekundarne zakonodaje, zato

bi morala Komisija uvesti formalni postopek preiskave. Tožeča stranka v repliki še pojasnjuje, da CNC in CNE sicer nista pristojni za izrekanje o obstoju pomoči in njeni združljivosti z notranjim trgom, vendar naj bi njuni poročili, v katerih sta izpostavljeni nerazdružljivost treh sestavnih delov spornega ukrepa in njegova očitna nesorazmernost, kljub temu razkrivali resne težave, nastale pri preučitvi navedenega ukrepa.

80 Organizacija Greenpeace-España poudarja, da je več tretjih strani izrazilo zaskrbljenost nad negativnimi učinki uporabe spornega ukrepa za okolje.

81 Opozoriti je treba, da je pojem resnih težav objektiven pojem in da je treba obstoj takih težav iskati objektivno, zlasti v okoliščinah sprejetja izpodbijanega akta (glej točko 53 zgoraj).

82 Torej za namene dokazovanja obstoja resnih težav ni mogoče upoštevati števila in obsega ugovorov, podanih v zvezi s spornim ukrepom. Tako upoštevanje ugovorov, podanih v zvezi s spornim ukrepom, bi namreč pomenilo, da je uvedba formalnega postopka preiskave odvisna od nasprotovanja, ki ga povzroči nacionalni projekt, ne pa od resnih težav, s katerimi bi se dejansko srečala Komisija pri preučevanju navedenega projekta. Hkrati bi to pomenilo, kot je pripomnila Kraljevina Španija, da lahko nasprotniki projekta brez težav zadržijo njegovo preučitev od Komisije, tako da jo s svojimi pripombami prisilijo k uvedbi formalnega postopka preiskave (zgoraj v točki 54 navedena sodba Colt Télécommunications France/Komisija, EU:T:2013:463, točki 73 in 74).

83 Nasprotno pa ni izključeno, da lahko vsebina ugovorov, ki jih podajo zadevni gospodarski subjekti in organi, kaže na obstoj resnih težav pri preučitvi spornega ukrepa (zgoraj v točki 54 navedena sodba Colt Télécommunications France/Komisija, EU:T:2013:463, točka 75). Ker pa se navedeni ugovori ujemajo s premisleki tožeče stranke in organizacije Greenpeace-España v zvezi z domnevnimi indici obstoja resnih težav na podlagi vsebine izpodbijanega sklepa, jih je treba preučiti v tem okviru (glej točko 86 in naslednje v nadaljevanju).

84 Torej je treba ugotoviti, da ugovori zadevnih zasebnih in javnih gospodarskih subjektov, pa naj bodo še tako številni in tudi če se med seboj ujemajo, ne morejo kazati na obstoj resnih težav.

85 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da z zatrjevanimi indici v zvezi s potekom postopka predhodne preučitve, naj se obravnavajo posamično ali kot sestavni deli vrste indicev, ni mogoče dokazati resnih težav, zaradi katerih bi bilo treba uvesti formalni postopek preiskave.

Indici v zvezi z vsebino izpodbijanega sklepa

86 Tožeča stranka in organizacija Greenpeace-España v bistvu trdita, da so iz vsebine izpodbijanega sklepa razvidni štirje indici, ki kažejo na to, da je pri preučitvi spornega ukrepa prišlo do resnih težav.

– Prvi indic: nepopolna analiza spornega ukrepa

87 Tožeča stranka navaja, da preučitev spornega ukrepa, ki jo je opravila Komisija, ni bila popolna. Pri tem zlasti trdi – pri čemer se sklicuje na trditve, predstavljene v okviru drugega tožbenega razloga – da Komisija ni preučila treh sestavnih delov spornega ukrepa, čeprav so ti nerazdružljivo povezani, to je finančnega nadomestila, ki se izplača proizvajalcem električne energije, mehanizma za prednostno uporabo in obveznosti nakupa domačega premoga, zato se ni izrekla o več trditvah, ki so jih predložile zadevne stranke. Tožeča stranka v repliki še dodaja, da je tudi sam predsednik Splošnega sodišča v sklepu z dne 17. februarja 2011, Gas Natural Fenosa SDG/Komisija (T-484/10 R, EU:T:2011:53, točka 68), menil, da je bila predhodna preučitev, ki jo je izvedla Komisija, nepopolna, saj je preučila le združljivost finančnega nadomestila.

88 Uvodoma je treba opozoriti, da na podlagi sodne prakse nezadostna ali nepopolna preučitev, ki jo izvede Komisija med postopkom predhodne preučitve, kaže na obstoj resnih težav (glej zgoraj v točki 26 navedeno sodbo Smurfit Kappa Group/Komisija, EU:T:2012:351, točka 81 in navedena sodna praksa).

89 V obravnavani zadevi je sodnik za izdajo začasne odredbe dejansko prav na podlagi navedenega prvega indica obstoja resnih težav, ki se je navezoval na nepopolno preučitev spornega ukrepa, ugotovil obstoj *fumus boni juris* predloga za odlog izvršitve izpodbijanega sklepa v zgoraj v točki 87 navedenem sklepu Gas Natural Fenosa SDG/Komisija (EU:T:2011:53, točke od 62 do 70) ter v sklepih z dne 17. februarja 2011, Iberdrola/Komisija (T-486/10 R, EU:T:2011:54, točke od 56 do 64), Endesa in Endesa Generación/Komisija (T-490/10 R, EU:T:2011:55, točke od 55 do 63) in Comunidad Autónoma de Galicia/Komisija (T-520/10 R, EU:T:2011:56, točke od 50 do 58).

90 Vendar na podlagi teh sklepov sodnika za izdajo začasne odredbe, ki po naravi niso pravnomočni (sklep z dne 14. februarja 2002, Komisija/Artegodan, C-440/01 P(R), Recueil, EU:C:2002:95, točka 66), ni mogoče sklepati, da je treba v obravnavani zadevi prvi tožbeni razlog v zvezi s kršitvijo procesnih pravic tožeče stranke razglasiti za utemeljen, ker naj Komisija v predhodnem postopku ne bi preučila vseh sestavnih delov zadevne pomoči.

91 Iz izpodbijanega sklepa in iz zgoraj navedenih sklepov o izdaji začasne odredbe namreč izhaja, da ukrep pomoči, ki so ga priglasili španski organi, sestavljajo – kar priznavajo tudi stranke – trije sestavni deli, in sicer finančno nadomestilo, mehanizem za prednostno uporabo in obveznost nakupa domačega premoga (dopolnjuje pa jih obveznost proizvodnje električne energije iz tega premoga).

92 Natančneje, kot izhaja iz opisa spornega ukrepa v izpodbijanem sklepu (točka 2), je njegov namen zagotoviti zanesljivost oskrbe z električno energijo v Španiji, tako da se upravičenim elektrarnam naloži obveznost nakupa domačega premoga v španskih premogovnikih in proizvodnjo določene količine električne energije iz tega premoga. Da bi zagotovili, da lahko upravičene elektrarne na trgu električne energije prodajo količino električne energije, proizvedeno iz domačega premoga, in tako zagotovijo zanesljivost oskrbe z električno energijo v Španiji, je bil s spornim ukrepom vzpostavljen mehanizem za prednostno uporabo, s katerim jim je bil omogočen prednosten dostop do navedenega trga, k čemur je treba še dodati, da se lastnikom zadevnih elektrarn dodeli nadomestilo, ki se ujema z razliko med dodatnimi proizvodnimi stroški, ki so jih imeli, in prodajno ceno na trgu električne energije (glej tudi točke od 2 do 4 zgoraj).

93 Iz tega izhaja, prvič, da je namen finančnega nadomestila, določenega s spornim ukrepom, kritje stroškov, nastalih zaradi obveznosti javnih storitev, katerih namen je zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z električno energijo v Španiji, in sicer obveznosti nakupa domačega premoga in obveznosti proizvodnje električne energije iz tega premoga.

94 Torej je morala Komisija z analizo obveznosti nakupa domačega premoga preveriti, ali je mogoče tako obveznost dejansko opredeliti kot obveznost javnih storitev, za katero je mogoče dodeliti nadomestilo. Komisija je tako analizo opravila med presojo obstoja SSGP v smislu člena 106(2) PDEU (glej točko 3.1 izpodbijanega sklepa).

95 Drugič, iz opisa spornega ukrepa, kot je naveden v točki 92 zgoraj, izhaja, da je mehanizem za prednostno uporabo „tehnično sredstvo za uresničitev zastavljenega cilja“, katerega namen je „zagotavljati učinkovitost SSGP“. Po navedbah španskih organov bi lahko brez tega mehanizma, s katerim se električni energiji, proizvedeni iz domačega premoga, omogoči, da doseže trg električne energije, temu nacionalnemu energetskemu viru grozila opustitev, zato z njim ne bi mogli omejiti odvisnosti Španije od tujih energetskih virov. Mehanizem za prednostno uporabo naj bi bil tako nujno potrebna vez med obveznostmi javnih storitev in zastavljenim ciljem splošnega gospodarskega pomena.

96 Torej je morala Komisija mehanizem za prednostno uporabo preučiti z vidika sredstva za zagotovitev zanesljivosti oskrbe z električno energijo v Španiji in tako preverjanja obstoja resnične SSGP. To pomeni, da je mehanizem za prednostno uporabo upravičeno analizirala v okviru preverjanja obstoja SSGP (točka 3.1 izpodbijanega sklepa). V zvezi s tem je menila, da je mehanizem za prednostno uporabo združljiv s členom 11(4) Direktive 2003/54/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih za notranji trg z električno energijo in o razveljavitvi Direktive 96/92/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 211), ki določa, da lahko „[d]ržava članica […] zaradi zanesljivosti oskrbe odredi, da se pri razporejanju proizvodnih naprav daje prednost tistim, ki uporabljajo kot gorivo domače vire primarne energije“.

97 Komisija je celo presegla navedeno preučitev mehanizma za prednostno uporabo z vidika pravil v zvezi z državnimi pomočmi, tako da je preverila njegovo združljivost s še drugimi določbami razen členov 106(2) PDEU in 107 PDEU, kot so določbe v zvezi s prostim pretokom blaga (točke od 151 do 154 izpodbijanega sklepa) ali lastninska pravica, določena v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah (točka 159 izpodbijanega sklepa).

98 Poleg tega je Komisija že s tem, da je v okviru analize obstoja državne pomoči (zlasti v točkah 113, 121 in 127 izpodbijanega sklepa) upoštevala povezane učinke finančnega nadomestila, mehanizma za prednostno uporabo in obveznosti nakupa domačega premoga, upoštevala tesne vezi – ki jih izpostavlja tožeča stranka – med navedenimi tremi sestavnimi deli spornega ukrepa. Na podlagi navedene povezane analize je ugotovila, da do spornega ukrepa niso upravičene le elektrarne, temveč tudi proizvajalci domačega premoga.

99 Kot pa izhaja iz ugotovitev v točkah od 93 do 96 zgoraj, Komisiji ni bilo treba opraviti ločene analize mehanizma za prednostno uporabo in obveznosti nakupa domačega premoga, da bi opredelila, ali sta ta elementa, če ju obravnavamo ločeno, državni pomoči, ki nista združljivi z notranjim trgom.

100 Iz vsega navedenega je razvidno, da Komisiji ni mogoče očitati nepopolne preučitve spornega ukrepa, zato na podlagi tega ni mogoče sklepati o obstoju resnih težav pri preučitvi navedenega ukrepa, zaradi katerih bi bilo treba uvesti formalni postopek preiskave.

– Drugi indic: nezadostna preučitev SSGP iz obravnavane zadeve

101 Tožeča stranka v repliki trdi – in pri tem napotuje na svojo utemeljitev v okviru tretjega tožbenega razloga – da Komisija, ker ni uvedla formalnega postopka preiskave, ni mogla ugotoviti, da je bila s spornim ukrepom, s katerim je bil elektrarnam s kombiniranim ciklom preprečen hiter odziv na nepričakovano povečanje povpraševanja po električni energiji, ogrožena zanesljivost oskrbe z električno energijo v Španiji in s tem tudi SSGP, s katero je utemeljena združljivost navedenega ukrepa.

102 Tožeča stranka v podporo tej trditvi v bistvu navaja daljše zaustavitve elektrarn s kombiniranim ciklom in negotovost, v kateri so elektrarne od začetka izvajanja spornega ukrepa, kar naj bi jim onemogočalo prožno in hitro odzivanje na povpraševanje po električni energiji.

103 Ker pa so ti elementi iz obdobja po sprejetju izpodbijanega sklepa, jih Komisiji ni bilo treba upoštevati pri analizi (glej v tem smislu sodbi z dne 15. aprila 2008, Nuova Agricast, C-390/06, ZOdl., EU:C:2008:224, točki 54 in 55, ter z dne 28. marca 2012, Ryanair/Komisija, T-123/09, ZOdl., EU:T:2012:164, točka 103), zato ji ni mogoče očitati, da v predhodnem postopku ni dovolj preučila tega vidika.

104 Tožeča stranka v podporo domnevno nezadostni preučitvi SSGP iz obravnavane zadeve trdi, da Komisija ni upoštevala poročil CNE in CNC, iz katerih naj bi bila razvidna nesorazmernost spornega ukrepa glede na cilj, zastavljen s SSGP (glej točko 79 zgoraj), vendar je treba ugotoviti, da tej trditvi

nasprotuje besedilo izpodbijanega sklepa. Iz izpodbijanega sklepa namreč izhaja, da je, prvič, Komisija v njem v bistvu predstavila vsebino teh poročil (točka 73 izpodbijanega sklepa), enako kot velja tudi za vse podatke in trditve, ki so jih predložile tretje strani (točka 2.8 izpodbijanega sklepa), in drugič, da je navedla, da je zaradi ugovorov, ki so jih v obravnavani zadevi predložile tretje strani, v nasprotju s svojo običajno prakso na področju obveznosti javnih storitev za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z električno energijo preverila, ali pri vzpostavitvi zadevne SSGP ni bila storjena očitna napaka pri presoji (točka 90 izpodbijanega sklepa). Na podlagi tega je torej mogoče sklepati, da je Komisija upoštevala ugovore, ki so jih predložile tretje strani, med njimi tudi tiste iz poročil CNC in CNE, čeprav se z njimi ni strinjala. Torej ji ni mogoče očitati niti tega, da v predhodnem postopku ni dovolj preučila tega vidika.

– Tretji indic: nezdružljivost spornega ukrepa z različnimi določbami Pogodbe in sekundarne zakonodaje

105 Tožeča stranka zaradi domnevne nezdružljivosti spornega ukrepa z različnimi določbami Pogodbe in sekundarne zakonodaje, na katere se sklicuje tudi v okviru četrtega in petega tožbenega razloga, meni, da Komisija *a fortiori* ne bi smela opustiti uvedbe formalnega postopka preiskave.

106 Iz sodne prakse izhaja, da lahko tožeča stranka, kadar se sklicuje na kršitev procesnih pravic, ker Komisija ni uvedla formalnega postopka preiskave, navede kateri koli tožbeni razlog, ki kaže na to, da bi presoja podatkov in elementov, ki jih je Komisija imela med fazo predhodne preučitve priglašenega ukrepa, morala vzbuditi dvome o opredelitvi priglašenega ukrepa za državno pomoč in njegovi združljivosti z notranjim trgom. Vendar pa uporaba takih trditev ne more povzročiti niti spremembe predmeta tožbe niti spremembe pogojev dopustnosti. Nasprotno, prav obstoj dvomov o tej opredelitvi ali združljivosti je dokaz, ki ga je treba predložiti za to, da se dokaže, da bi Komisija morala uvesti formalni postopek preiskave (glej v tem smislu zgoraj v točki 26 navedeno sodbo Smurfit Kappa Group/Komisija, EU:T:2012:351, točka 52 in navedena sodna praksa).

107 V tem primeru mora tožeča stranka opredeliti indice v zvezi s vsebino izpodbijanega sklepa, s katerimi bi bilo mogoče dokazati obstoj resnih težav (glej točko 54 zgoraj). Dodati je še treba, da mora tožeča stranka, če kot v obravnavani zadevi napoti na trditve, navedene v okviru drugih tožbenih razlogov, s katerimi se izpodbija utemeljenost izpodbijanega sklepa, natančno opredeliti tiste od trditev, navedenih v tem okviru, s katerimi se izpodbija utemeljenost navedenega sklepa, ki bi lahko po njenem mnenju dokazovale obstoj takih težav (glej v tem smislu zgoraj v točki 75 navedeno sodbo Iliad in drugi/Komisija, EU:T:2013:472, točki 83 in 84).

108 V obravnavani zadevi tožeča stranka zgolj trdi, da „glede na navedeno [v okviru njene utemeljitve v zvezi s četrtim in petim tožbenim razlogom] ter ob upoštevanju nezdružljivosti spornega ukrepa ne le z določbami Pogodbe, ki zagotavljajo pravico do ustanavljanja in prosti pretok blaga, ampak tudi z različnimi akti sekundarne zakonodaje, […] Komisija ne bi smela opustiti uvedbe formalnega postopka preiskave“, zato je treba šteti, da ta nedoločna in nepodkrepljena napotitev Splošnemu sodišču ne omogoča opredelitve natančnih elementov, navedenih v podporo četrtemu in petemu tožbenemu razlogu, ki po mnenju tožeče stranke dokazujejo obstoj resnih težav. Torej je treba utemeljitev v zvezi z nezdružljivostjo spornega ukrepa z različnimi določbami Pogodbe in sekundarne zakonodaje preučiti le v okviru presoje četrtega in petega tožbenega razloga, ki ju navaja tožeča stranka.

– Četrti indic: nezadostna in nepopolna preučitev spornega ukrepa z vidika okoljskih določb

109 Organizacija Greenpeace-España trdi, da je bila preiskava, izvedena v predhodnem postopku, prvič, nezadostna, saj Komisija ni imela na voljo potrebnih podatkov za to, da bi se izrekla o okoljskem vplivu spornega ukrepa, ter, drugič, nepopolna, ker Komisija ni preučila, ali se s tem ukrepom kršijo še druge določbe Pogodbe in sekundarne zakonodaje razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi, v obravnavani zadevi okoljske določbe, in ker je le delno analizirala združljivost navedenega ukrepa

z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena. Organizacija Greenpeace-España v bistvu iste trditve navaja tudi v podporo trditvi, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve.

110 Komisija v stališčih o intervencijski vlogi organizacije Greenpeace-España trdi, da utemeljitev te intervenientke ni dopustna, saj naj bi odvračala razpravo med glavnima strankama in jo preusmerjala na popolnoma druga pravna vprašanja.

111 Opozoriti je treba, da na podlagi ustaljene sodne prakse člen 40, četrti odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije in člen 116(3) Poslovnika sicer ne nasprotujeta temu, da intervenientka navede drugačne trditve kot stranka, ki jo podpira, vendar te trditve ne smejo spremeniti okvira spora, intervencija pa mora biti ves čas namenjena podpori predlogom te stranke (sodbi z dne 8. junija 1995, Siemens/Komisija, T-459/93, Recueil, EU:T:1995:100, točke od 21 do 23, in z dne 9. septembra 2009, Diputación Foral de Álava in drugi, od T-230/01 do T-232/01 in od T-267/01 do T-269/01, EU:T:2009:316, točka 301).

112 V obravnavani zadevi iz točk 105 in 108 zgoraj izhaja, da je tožeča stranka trdila – čeprav svoje trditve ni niti utemeljila niti dokazala – da Komisija glede na nezdružljivost spornega ukrepa z različnimi drugimi določbami Pogodbe in sekundarne zakonodaje razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi, med drugim z okoljskimi določbami, ne bi smela opustiti uvedbe formalnega postopka preiskave. Torej v nasprotju s trditvijo Komisije utemeljitev, ki temelji na indicu obstoja resnih težav, na katero se sklicuje organizacija Greenpeace-España, ne spreminja okvira spora in jo je treba obravnavati kot dopustno.

113 V zvezi s tem, da ta indic domnevno kaže na obstoj resnih težav, zadostuje ugotovitev, da je Komisija – ne da bi se bilo treba v tej fazi izreči o njeni obveznosti preučitve skladnosti spornega ukrepa z okoljskimi določbami (glej točke od 187 do 191 v nadaljevanju) – odgovorila na vse pomisleke, ki so jih navedle tretje strani v zvezi z negativnimi učinki uporabe spornega ukrepa na okolje. Tako je v odgovor na trditve o povečanju emisij onesnaževal zaradi spornega ukrepa (točki 70 in 75 izpodbijanega sklepa) menila, da dejstvo, da se bodo zaradi navedenega ukrepa povečale emisije CO_2 elektrarn na domači premog in da se bodo povečale cene pravic do emisij, ne bo privedlo do povečanja skupne količine emisij CO_2 v Španiji, ki bo ob upoštevanju sistema trgovanja s pravicami do emisij, vzpostavljenega z Direktivo 2003/87, načeloma ostala v mejah zavez, ki so jih sprejeli španski organi (točki 156 in 157 izpodbijanega sklepa). V takih okoliščinah Komisiji ni bilo treba niti preučiti neupoštevanja posebnih določb Direktive 2003/87 niti zahtevati dodatnih podatkov v zvezi s povečanjem emisij CO_2 in ukrepi, ki so jih sprejeli španski organi za izravnavo tega povečanja.

114 Zato Komisiji ni mogoče očitati nezadostne in nepopolne preučitve z vidika okoljskih določb niti ni mogoče na podlagi tega sklepati na obstoj resnih težav pri preučitvi spornega ukrepa, zaradi katerih bi bilo treba uvesti formalni postopek preiskave.

115 Iz vsega navedenega izhaja, da tožeča stranka in organizacija Greenpeace-España nista dokazali, da bi morala Komisija v obravnavani zadevi uvesti formalni postopek preiskave. V takih okoliščinah ni mogoče sprejeti niti očitkov v zvezi s kršitvijo načel dobrega upravljanja in spoštovanja pravic do obrambe, ki temeljijo na tem, da ni bil uveden formalni postopek preiskave, k čemur je treba dodati, da bi imela tožeča stranka kot zadevna stranka vsekakor le pravico, da predloži stališča v formalnem postopku preiskave, ne pa tudi pravice do kontradiktorne razprave s Komisijo, kakršna se priznava državi priglasiteljici (glej zgoraj v točki 58 navedeno sodbo TF1 in drugi/Komisija, EU:T:2012:352, točka 217 in navedena sodna praksa).

116 Zato je treba prvi tožbeni razlog v celoti zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev členov 106(2) PDEU in 107 PDEU ter obveznosti obrazložitve

117 Tožeča stranka Komisiji v bistvu očita, prvič, da ni preučila, ali so z notranjim trgom združljivi vsi trije sestavni deli spornega ukrepa, s čimer je kršila člen 106(2) PDEU, člen 107 PDEU in obveznost obrazložitve, ter, drugič, da enega od teh sestavnih delov, to je obveznosti nakupa domačega premoga, ni opredelila za nezdružljivo državno pomoč, s čimer je prav tako kršila člena 106(2) PDEU in 107 PDEU.

Nepreučitev vseh sestavnih delov spornega ukrepa

118 Tožeča stranka trdi, da je Komisija, čeprav je priznala medsebojno odvisnost vseh treh sestavnih delov spornega ukrepa, to je finančnega nadomestila, mehanizma za prednostno uporabo in obveznosti nakupa domačega premoga, združljivost z notranjim trgom preučila le za nadomestilo.

119 Tožeča stranka dodaja, da Komisija ni izpolnila obveznosti obrazložitve, ker ni navedla razlogov, iz katerih mehanizem za prednostno uporabo in obveznost nakupa domačega premoga (ne) spadata na področje uporabe člena 107 PDEU ali 106(2) PDEU, ter ni preučila njunega vpliva na analizo združljivosti spornega ukrepa.

120 Šteti je treba, da tožeča stranka z očitkom v zvezi z nepreučitvijo vseh sestavnih delov spornega ukrepa (glej točko 118 zgoraj) in tistim v zvezi z neobrazložitvijo izpodbijanega sklepa, kar zadeva dva sestavna dela navedenega ukrepa (glej točko 119 zgoraj), Komisiji v bistvu očita nepopolno preučitev sestavnih delov spornega ukrepa.

121 Ker pa je bilo ob preučitvi prvega tožbenega razloga ugotovljeno, da Komisiji ni mogoče očitati nepopolne preučitve spornega ukrepa (glej točke od 92 do 100 zgoraj), je treba iz istih razlogov zavrniti tudi navedeni prvi niz očitkov v okviru drugega tožbenega razloga.

Neopredelitev obveznosti nakupa domačega premoga za nezdružljivo državno pomoč

122 Tožeča stranka Komisiji očita, da v izpodbijanem sklepu ni menila, da je obveznost nakupa domačega premoga, naložena upravičenim elektrarnam, če jo obravnavamo posamično, državna pomoč, ki v nasprotju s tem, kar naj bi Komisija trdila v stališčih v zvezi s predlogom za izdajo začasne odredbe v zadevi T-490/10 R, pomeni prenos državnih virov na proizvajalce domačega premoga. Poleg tega naj te pomoči ne bi bilo mogoče obravnavati kot združljivo z notranjim trgom na podlagi člena 106(2) PDEU.

123 Ne da bi se bilo treba izreči o tem, ali obveznost nakupa domačega premoga pomeni prenos državnih virov na proizvajalce tega premoga, niti o tem, ali je treba iz spisa umakniti Prilogo A 23 k tožbi, ki vsebuje stališča Komisije o predlogu za izdajo začasne odredbe v zadevi T-490/10 R, je treba opozoriti, da je obveznost nakupa domačega premoga v okviru priglašenega mehanizma pomoči ena od obveznosti javnih storitev, ki se naloži upravičencem do spornega ukrepa, ter da Komisiji zato ni bilo treba preučiti, ali je navedena obveznost nakupa, obravnavana posamično, državna pomoč in *a fortiori*, ali je ta obveznost, obravnavana posamično, združljiva z notranjim trgom (glej točki 94 in 99 zgoraj).

124 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba drugi tožbeni razlog zavrniti.

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 106(2) PDEU, okvira za SSGP in člena 11(4) Direktive 2003/54, očitne napake pri presoji ter zloraba pooblastil

125 Tožeča stranka primarno trdi, da je Komisija kršila člen 106(2) PDEU, Okvir Skupnosti za državne pomoči v obliki nadomestila za javne storitve (UL 2005, C 297, str. 4, v nadaljevanju: okvir za SSGP) in člen 11(4) Direktive 2003/54 ter da je storila očitne napake pri presoji, ker je menila, da se obveznosti, naložene s spornim ukrepom, ujemajo s SSGP, katere namen je zagotavljati zanesljivost oskrbe z električno energijo. Podredno trdi, da je sporni ukrep, tudi če bi dejansko obstajalo tveganje za oskrbo z električno energijo v Španiji, nesorazmeren. Tožeča stranka na podlagi tega še meni, da je Komisija v obravnavani zadevi zlorabila pooblastila.

Utemeljitev vzpostavitve SSGP

126 Z več določbami prava Unije se priznava, da je mogoče vzpostavitev SSGP utemeljiti z zanesljivostjo oskrbe z električno energijo.

127 Konkretneje se v sektorju električne energije z Direktivo 2003/54, ki se je uporabljala v času nastanka dejstev v obravnavani zadevi, tako priznava, da je lahko namen obveznosti javnih storitev zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z električno energijo. Zlasti v uvodni izjavi 26 Direktive 2003/54 je navedeno, da je „[s]poštovanje obveznosti javnih storitev […] osnovna zahteva te direktive[, zato je p]omembno […], da Direktiva določa skupne minimalne standarde, ki jih spoštujejo vse države članice, pri čemer so upoštevani cilji glede […] zanesljivosti oskrbe“. Prav tako člen 3(2) Direktive 2003/54 določa, da lahko države članice „[o]b popolnem upoštevanju ustreznih določb Pogodbe, zlasti člena [106], […] v splošnem gospodarskem interesu naložijo podjetjem, ki delujejo v elektroenergetskem sektorju, obveznosti javnih storitev, ki se lahko nanašajo na varnost, skupaj z zanesljivostjo oskrbe“. Člen 11(4) Direktive 2003/54 še določa, da lahko „[d]ržava članica […] zaradi zanesljivosti oskrbe odredi, da se pri razporejanju proizvodnih naprav daje prednost tistim, ki uporabljajo kot gorivo domače vire primarne energije do obsega, ki v posameznem koledarskem letu ne presega 15 % skupne primarne energije, potrebne za proizvodnjo električne energije, porabljene v zadevni državi članici“.

128 Tudi Komisija je v svojem sporočilu o storitvah splošnega interesa v Evropi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 54) menila, da je zanesljivost oskrbe z električno energijo eden od bistvenih ciljev javnih storitev (Priloga I, točka 3).

129 V uvodni izjavi 4 Uredbe Sveta (ES) št. 1407/2002 z dne 23. julija 2002 o državni pomoči za premogovništvo (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 170), ki se je uporabljala na datum sprejetja izpodbijanega sklepa, je celo pojasnjeno, da „svetovne politične razmere vnašajo povsem novo razsežnost v oceno geopolitičnih in varnostnih tveganj na področju energetike ter dajejo konceptu varnosti oskrbe širši pomen“.

130 Tožeča stranka ne izpodbija, da je zanesljivost oskrbe z električno energijo razlog splošnega gospodarskega pomena, s katerim je mogoče utemeljiti vzpostavitev SSGP. Vendar pa izpodbija to, da v obravnavani zadevi obstaja tveganje za zanesljivost oskrbe z električno energijo v Španiji, in na podlagi tega meni, da obveznosti, določenih s spornim ukrepom, ni mogoče opredeliti kot obveznosti javnih storitev.

131 Komisija je v izpodbijanem sklepu na podlagi določb Direktive 2003/54 in ob upoštevanju širokega polja proste presoje držav članic pri opredelitvi SSGP menila, da državam ni treba opredeliti posebnih in neposrednih groženj za zanesljivost njihove oskrbe z električno energijo. Hkrati je opozorila na svojo prakso odločanja, v skladu s katero ne preverja, ali so zadevne države predložile podrobne dokaze o tem, da se srečujejo s posebnimi grožnjami v zvezi z zanesljivostjo svoje oskrbe, če nobena tretja stran ne izpodbija potrebe po sprejetju posebnih ukrepov zaradi zanesljivosti oskrbe. Vendar je

Komisija v obravnavani zadevi ob upoštevanju ugovorov več tretjih strani in konteksta liberalizacije sektorja energije v Evropi menila, da mora preveriti, ali so španski organi z izenačenjem spornega ukrepa s SSGP storili očitno napako (točke od 87 do 90 izpodbijanega sklepa).

132 Drži sicer, da imajo države članice na podlagi Protokola št. 26, priloženega Pogodbama, in vseh besedil, ki se uporabljajo za SSGP, zlasti okvira za SSGP, ter ustaljene sodne prakse v zvezi s pristojnostjo za določanje narave in obsega naloge SSGP v smislu Pogodbe široko polje proste presoje pri opredeljevanju, kaj štejejo za SSGP (točka 22 Sporočila Komisije o storitvah splošnega interesa v Evropi; točka 9 okvira za SSGP) (glej sodbi z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi, C-265/08, ZOdl., EU:C:2010:205, točki 29 in 30 in navedena sodna praksa, ter z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija, T-289/03, ZOdl., EU:T:2008:29, točka 166 in navedena sodna praksa). V uvodni izjavi 26 Direktive 2003/54 je še navedeno, da je „[p]omembno […], da je mogoče obveznost javnih storitev razlagati na nacionalni osnovi in pri tem upoštevati nacionalne okoliščine“. Ne obstaja namreč niti jasna in natančna zakonska opredelitev pojma naloge SSGP niti vzpostavljen pravni koncept, ki bi dokončno določil pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za to, da se lahko država članica veljavno sklicuje na obstoj in varstvo naloge SSGP v smislu člena 106(2) PDEU (zgoraj navedena sodba BUPA in drugi/Komisija, EU:T:2008:29, točka 165).

133 Čeprav imajo na podlagi teh besedil in sodne prakse države članice široko polje proste presoje pri opredelitvi, kaj štejejo za SSGP, lahko Komisija opredelitev takih storitev ali nalog, ki jo je opravila država članica, kljub temu izpodbija v primeru očitne napake. Čeprav spada torej opredelitev narave in obsega naloge SSGP v pristojnost in polje proste presoje držav članic, ta pristojnost ni neomejena niti je ni mogoče izvajati samovoljno (glej v tem smislu sodbo z dne 7. novembra 2012, CBI/Komisija, T-137/10, ZOdl., EU:T:2012:584, točki 99 in 101 in navedena sodna praksa).

134 Iz tega izhaja, da – podobno kot pri vseh vidikih opredelitve SSGP – vprašanja utemeljitve vzpostavitve SSGP, torej v obravnavani zadevi vprašanja utemeljitve obstoja tveganja za zanesljivost oskrbe z električno energijo, ni mogoče obravnavati, kot da je izključeno s področja sicer omejenega nadzora Komisije (glej v tem smislu sodbo z dne 15. junija 2005, Olsen/Komisija, T-17/02, ZOdl., EU:T:2005:218, točka 217, in zgoraj v točki 132 navedeno sodbo BUPA in drugi/Komisija, EU:T:2008:29, točka 267). Navedeni omejeni nadzor lahko vključuje analizo prihodnjih trendov, zlasti kadar je treba – kot v obravnavani zadevi – opraviti nadzor nad obstojem tveganja.

135 Zato je treba preučiti utemeljenost trditev tožeče stranke, ki v obravnavani zadevi izpodbija obstoj tveganja za zanesljivost oskrbe z električno energijo v Španiji.

136 V zvezi s tem je treba še pojasniti, da na podlagi ustaljene sodne prakse ob upoštevanju, prvič, širokega polja proste presoje države članice pri opredeljevanju naloge SSGP in pogojih njenega izvajanja ter, drugič, omejenega obsega nadzora nad očitno napako pri presoji, za katerega je v zvezi s tem pristojna Komisija, nadzor, ki ga mora v zvezi s tem opraviti Splošno sodišče nad presojo Komisije, prav tako ne more preseči iste omejitve. Natančneje, v okviru tega nadzora mora Splošno sodišče preučiti, ali je presoja Komisije dovolj verodostojna (glej v tem smislu zgoraj v točki 132 navedeno sodbo BUPA in drugi/Komisija, EU:T:2008:29, točki 220 in 266 in navedena sodna praksa, ter zgoraj v točki 133 navedeno sodbo CBI/Komisija, EU:T:2012:584, točki 99 in 100).

137 Komisija je v izpodbijanem sklepu menila, da so španski organi dokazali obstoj konkretnih tveganj za zanesljivost oskrbe z električno energijo (točka 91 izpodbijanega sklepa). Zlasti je menila, da niso storili očitne napake pri presoji, ker so trdili, da zaradi nezadostne donosnosti obstaja tveganje, da bodo med letoma 2010 in 2014 zaprte elektrarne, ki lahko zagotavljajo tako zanesljivost oskrbe, to je tiste, ki delujejo na domači premog, ne da bi bilo mogoče – zaradi nizkih cen in negotovosti na veleprodajnem trgu električne energije – te elektrarne nadomestiti z drugimi elektrarnami (točka 93 izpodbijanega sklepa).

138 V zvezi s tem, kar tožeča stranka izpodbija na prvem mestu, in sicer grožnjo za sposobnost preživetja elektrarn, ki uporabljajo domači premog, zaradi svetovne gospodarske recesije, je treba najprej ugotoviti, da se Komisija ni oprla le na posledice gospodarske recesije, ko je menila, da v zvezi s tem, da španski organi trdijo, da obstaja tveganje za zaprtje elektrarn, ki delujejo na domači premog, ni bila storjena očitna napaka pri presoji. Upoštevala je namreč povezane učinke gospodarske recesije in drugih strukturnih vidikov trga električne energije v Španiji, kot so naraščajoči delež električne energije, proizvedene iz obnovljivih virov energije (točka 93 izpodbijanega sklepa), in izoliranost španskega trga električne energije glede na druge evropske trge (točka 96 izpodbijanega sklepa). Komisija je tako v točki 96 izpodbijanega sklepa navedla, da izoliranost španskega trga električne energije zaradi omejenih medsebojnih povezav z drugimi evropskimi državami lastnikom elektrarn na domači premog onemogoča blažitev učinkov zmanjšanja povpraševanja in znižanja veleprodajnih cen električne energije v Španiji, ki so posledica gospodarske krize, z izvozom na trge, na katerih so cene višje.

139 Dalje, podobno kot Komisija je treba ugotoviti, da edini element, ki ga je predložila tožeča stranka v podporo svoji trditvi, in sicer odlomki poročila CNC IPN 33/09, ne izključuje vsakega tveganja za zaprtje elektrarn na domači premog, saj iz njega izhaja, da ni „mogoče z gotovostjo trditi, da gospodarska kriza in posledični upad povpraševanja ne bosta povzročila zaprtja termoelektrarn na premog“. Poleg tega, kot prav tako upravičeno poudarja Komisija, se CNC pri presoji učinkov gospodarske krize na sposobnost preživetja elektrarn na domači premog ni oprla na objektivne podatke, temveč na to, da zadevni sektor ni objavil namere o odprodaji po delih. Torej te analize CNC ne zadostujejo za to, da bi z njimi ovrgli verodostojnost presoje Komisije v zvezi z zatrjevanim obstojem tveganja za zaprtje elektrarn na domači premog.

140 Nazadnje je treba še dodati, da tožeča stranka ni nikakor izpodbijala številčnih podatkov v zvezi s povpraševanjem po električni energiji in njihovih posledicah za proizvodnjo električne energije, na katere so se sklicevali španski organi in na katere se je oprla Komisija, ko je menila, da pri trditvi o obstoju tveganja za zaprtje elektrarn na domači premog v Španiji ni bila storjena očitna napaka pri presoji. Vendar ti podatki kažejo, da je povpraševanje po električni energiji v Španiji močno upadlo, in sicer za 5 % leta 2009, ter da so elektrarne, ki uporabljajo domači premog, istočasno močno zmanjšale proizvodnjo (točka 19 izpodbijanega sklepa).

141 V zvezi s tem, kar tožeča stranka izpodbija na drugem mestu, in sicer domnevno nerealistično upoštevanje zaprtja vseh elektrarn na domači premog za izračun energetskega pokritja, je treba ugotoviti, da Komisija pri preučitvi, ali v obravnavani zadevi resnično obstaja SSGP, ni upoštevala niti tega izračuna, ki so ga opravili španski organi in je bil naveden v točki 24 izpodbijanega sklepa, niti predpostavke o zaprtju vseh elektrarn na domači premog. Na podlagi omejenega nadzora, ki ga mora izvajati Komisija nad utemeljitvijo vzpostavitve SSGP, je ta namreč preverila le verodostojnost obstoja tveganja za zaprtje elektrarn na domači premog, ne pa verjetnosti uresničitve tega tveganja in, *a fortiori*, obsega te uresničitve (glej v tem smislu zgoraj v točki 132 navedeno sodbo BUPA in drugi/Komisija, EU:T:2008:29, točka 268). Predpostavka o zaprtju vseh upravičenih elektrarn torej ni bila podlaga za sklep Komisije v zvezi z obstojem SSGP, zato je treba trditev tožeče stranke zavrniti kot brezpredmetno.

142 V zvezi s tem, kar tožeča stranka izpodbija na tretjem mestu, in sicer dejstvo, da v izpodbijanem sklepu niso bile upoštevane splošne presežne zmogljivosti španskega trga električne energije, zlasti proizvodna zmogljivost parka jedrskih, vetrnih in hidroelektrarn, ki prav tako delujejo na domače vire energije, je treba najprej poudariti, da poročila in izjave, ki jih navaja tožeča stranka, zlasti poročilo CNE 29/2009 z dne 16. novembra 2009 in okvirno poročilo CNE z dne 22. decembra 2009, sicer res omenjajo zadostno zmogljivost španskega proizvodnega parka, da pokrije povpraševanje po električni energiji, in sicer tudi v najskrajnejših razmerah. Vendar se v nobenem od teh poročil in izjav posebej ne upošteva tveganje zaprtja elektrarn na domači premog, ki je glavna podlaga trditve španskih organov, da obstaja tveganje za zanesljivost oskrbe z električno energijo, in v zvezi s katero ni bila storjena očitna napaka pri presoji.

143 Nato je treba še ugotoviti, da je Komisija izrecno upoštevala proizvodnjo električne energije iz obnovljivih virov energije, ko je v točki 93 izpodbijanega sklepa omenila vse večji delež tega vira energije pri proizvodnji električne energije v Španiji. Kot poleg tega izhaja iz te točke izpodbijanega sklepa in kot v svojih pisanjih upravičeno poudarja Komisija, so tveganja za zanesljivost oskrbe z električno energijo v Španiji posledica zlasti velikega deleža obnovljivih virov energije, kot so vetrna, vodna in sončna energija, v tej oskrbi. Ti viri energije – ki na podlagi podatkov, ki jih je predložila Komisija in so delno tudi navedeni v izpodbijanem sklepu (točka 97 in opomba 40) ter jih tožeča stranka ni izpodbijala, ampak jih je še dopolnila, predstavljajo nezanemarljiv delež električne energije, ki se proizvede in porabi v Španiji (44 % proizvodnega parka električne energije v Španiji, če upoštevamo nameščene zmogljivosti leta 2009, 23 % proizvedene električne energije v Španiji leta 2008 in 35 % električne energije, porabljene v Španiji leta 2010) – so namreč že po definiciji odvisni od vremenskih razmer, zato ne glede na njihovo proizvodno zmogljivost ni mogoče šteti, da zadostujejo za zagotovitev zanesljivosti oskrbe z električno energijo v kakršnih koli okoliščinah. To še toliko bolj velja, ker – kot izhaja iz izpodbijanega sklepa (točka 98), tožeča stranka pa tega posebej ne izpodbija – elektrarne, ki uporabljajo obnovljive vire energije, ne morejo zagotavljati storitev uravnavanja, ki so bistvene za preprečevanje prekinitev v oskrbi, saj omogočajo uravnavanje izhodne moči elektrarn navzgor ali navzdol glede na povpraševanje upravljavca sistema (glej tudi točko 21 izpodbijanega sklepa).

144 Tožeča stranka ne izpodbija niti ugotovitve Komisije iz izpodbijanega sklepa (točki 21 in 98), da niti jedrske elektrarne ne morejo zagotavljati zgoraj navedenih storitev uravnavanja. Poleg tega energije jedrskega izvora, tudi če tako kot obnovljivi viri energije ni odvisna od vremenskih razmer, ni mogoče šteti za domači vir energije tako kot domači premog, zato je Komisija ni mogla upoštevati pri oceni zatrjevanega tveganja za zanesljivost oskrbe. Čeprav je, kot poudarja tožeča stranka, jedrsko gorivo, to je obogateni uran, proizvedeno v Španiji, so se stranke na obravnavi strinjale, da se vir tega goriva, to je uran, pridobiva na nahajališčih zunaj Španije. Torej zmogljivosti za proizvodnjo električne energije jedrskega izvora ni bilo treba upoštevati, zato s tem ni mogoče ovreči verodostojnosti presoje Komisije v zvezi z zatrjevanim obstojem tveganja za oskrbo z električno energijo v Španiji.

145 Ta očitek je treba v delu, v katerem tožeča stranka trdi, da je Komisija v okviru trditev v zvezi s parkom jedrskih, vetrnih in hidroelektrarn kršila člen 11(4) Direktive 2003/54, zavreči kot nedopusten, saj je bil prvič naveden v repliki in ga ni mogoče šteti za podkrepitev tožbenega razloga ali očitka, navedenega v tožbi. Tožeča stranka se je v tožbi namreč sklicevala na kršitev člena 11(4) Direktive 2003/54, pri čemer je opozorila na neobstoj utemeljitve v zvezi z ogrozitvijo zanesljivosti oskrbe z električno energijo iz te določbe, medtem ko je v repliki trdila, da je bila ta določba kršena, ker naj bi zaradi upoštevanja jedrske energije, za katero se uporablja shema prednostnega dodeljevanja, presegli najvišjo 15-odstotno mejo, določeno s to določbo.

146 Iz navedenega izhaja, da Komisija ni storila očitne napake pri presoji utemeljitve SSGP, ki so jo v obravnavani zadevi vzpostavili španski organi.

Sorazmernost spornega ukrepa z vidika cilja, zastavljenega s SSGP

147 Uvodoma je treba ugotoviti, da je preverjanje sorazmernosti eno od preverjanj, za izvedbo katerih je pristojna Komisija v okviru preverjanja združljivosti ukrepa državne pomoči z določbami člena 106(2) PDEU.

148 Tako točka 23 Sporočila Komisije o storitvah splošnega interesa v Evropi (glej v tem smislu tudi zgoraj v točki 58 navedeno sodbo TF1 in drugi/Komisija, EU:T:2012:352, točke od 101 do 104) določa:

„Sorazmernost po členu [106](2) [PDEU] pomeni, da sredstva, ki se uporabijo za uresničitev poslanstva [naloge] splošnega interesa, ne smejo ustvarjati nepotrebnega izkrivljanja trgovine. Natančneje, zagotoviti je treba, da nobene omejitve pravil iz Pogodbe […] ne presegajo tega, kar je nujno za zagotovitev učinkovite uresničitve poslanstva [naloge] […]“

149 Zlasti je na podlagi sodne prakse v zvezi z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2003/55/ES z dne 26. junija 2003 o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom in o razveljavitvi Direktive 98/30/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 12, zvezek 2, str. 230), ki je s številnih vidikov podobna Direktivi 2003/54, sprejeti istega dne, s katero je bil vzpostavljen notranji trg z električno energijo, že iz besedila člena 106 PDEU razvidno, da je treba v zvezi z obveznostmi javnih storitev, ki jih je mogoče podjetjem naložiti na podlagi člena 3(2) Direktive 2003/55 (podoben členu 3(2) Direktive 2003/54), upoštevati načelo sorazmernosti in je tako mogoče s temi obveznostmi poseči v svobodno določanje dobavnih cen zemeljskega plina, le če je to nujno zaradi uresničitve cilja splošnega gospodarskega pomena, zastavljenega s temi obveznostmi (zgoraj v točki 132 navedena sodba Federutility in drugi, EU:C:2010:205, točka 33).

150 Iz prav tako ustaljene sodne prakse izhaja, da je nadzor nad sorazmernostjo ukrepa za izvajanje naloge SSGP omejen na preverjanje, ali je določeni ukrep potreben za opravljanje zadevne naloge SSGP v ekonomsko sprejemljivih razmerah oziroma, obratno, ali zadevni ukrep očitno ni primeren glede na zastavljeni cilj (glej zgoraj v točki 132 navedeno sodbo BUPA in drugi/Komisija, EU:T:2008:29, točke 222, 266 in 287 in navedena sodna praksa).

151 V nasprotju s trditvijo tožeče stranke je Komisija v obravnavani zadevi opravila tak nadzor nad sorazmernostjo. Ni se namreč le prepričala, da sporni ukrep ne pomeni prekomernega nadomestila (točke od 135 do 146 izpodbijanega sklepa). V bistvu je tudi preverila, prvič, ali je sporni ukrep primeren z vidika cilja zagotavljanja zanesljivosti oskrbe z električno energijo in, drugič, ali ni pretiran.

152 Pred preizkusom očitkov zoper te presoje Komisije je treba opozoriti, da je na podlagi ustaljene sodne prakse nadzor Komisije nad sorazmernostjo SSGP omejen (glej točko 150 zgoraj), kar je treba upoštevati tudi v okviru nadzora zakonitosti, ki ga opravlja sodišče Unije glede presoje Komisije. Ta nadzor Splošnega sodišča mora biti še toliko bolj omejen, ker se presoja Komisije nanaša na kompleksna ekonomska dejstva (glej zgoraj v točki 132 navedeno sodbo BUPA in drugi/Komisija, EU:T:2008:29, točka 269 in navedena sodna praksa).

153 Na prvem mestu, v zvezi s primernostjo spornega ukrepa je Komisija menila, da imajo elektrarne na premog – in še zlasti elektrarne na domači premog – pomembno vlogo pri podpori proizvodnji električne energije iz obnovljivih virov, zato lahko kljub manjši prožnosti v primerjavi z elektrarnami, ki delujejo na plin, upravljavcu sistema zagotavljajo storitve uravnavanja, ki so bistvene za preprečevanje prekinitev pri oskrbi (točka 98 izpodbijanega sklepa). Komisija je še dodala, da popolna zamenjava goriva elektrarn na premog, če bi te z domačega premoga prešle na uvoženi premog, ne bi mogla biti izvedena hitro in bi bile zanjo potrebne velike naložbe. Na podlagi tega je sklepala, da bi lahko proizvodnja premoga v Španiji, če ne bi bil sprejet sporni ukrep, popolnoma zamrla, elektrarne na domači premog pa ob upoštevanju težav pri zamenjavi goriva ne bi bile več na voljo za oskrbo z električno energijo (točka 99 izpodbijanega sklepa). Nazadnje je Komisija še ugotovila, da razen domačega premoga vsa druga fosilna goriva, ki se uporabljajo za proizvodnjo električne energije, prihajajo iz držav, ki niso članice Unije in niso izvzete iz geostrateških tveganj, kar naj bi povzročalo dodatna tveganja za zanesljivost oskrbe v Španiji (točka 100 izpodbijanega sklepa). Komisija je na podlagi vsega navedenega menila, da je namen spornega ukrepa omiliti konkretna tveganja za zanesljivost oskrbe v Španiji v štiriletnem obdobju, in ni ugotovila nobene očitne napake pri presoji v utemeljitvah, ki so jih predložili španski organi v podporo navedenemu ukrepu, kar zadeva zanesljivost oskrbe (točka 101 izpodbijanega sklepa).

154 Po mnenju tožeče stranke je Komisija neupravičeno menila, da lahko elektrarne na domači premog zagotavljajo zanesljivost oskrbe z električno energijo v Španiji, čeprav so elektrarne s kombiniranim ciklom, ki uporabljajo premog, za to primernejše.

155 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 11(4) Direktive 2003/54 državi članici v bistvu omogoča, da zaradi zanesljivosti oskrbe proizvodnim napravam, ki uporabljajo domače vire goriva, dodeli prednost pri dostopu do trga. Poleg tega Uredba št. 1407/2002, ki je veljala v času sprejetja izpodbijanega sklepa, na področju energetske varnosti priznava pomen premogovništva za proizvodnjo električne energije. Svet je namreč najprej ugotovil, da postaja Unija vse bolj odvisna od zunanjih dobav virov primarne energije, zato je menil, da bo razširitev virov energije, tako po zemljepisnih območjih kakor tudi glede na izdelke, omogočila ustvarjanje pogojev za večjo zanesljivost oskrbe, k temu pa je še dodal, da taka strategija vključuje razvijanje domačih virov primarne energije (uvodna izjava 3 Uredbe št. 1407/2002). Sodišče je še odločilo, da lahko država članica, ne da bi kršila načelo prostega pretoka blaga, prihrani dodeljevanje certifikatov za t. i. „zeleno“ električno energijo, namenjeno spodbujanju obnovljivih virov energije, za proizvajalce električne energije na svojem ozemlju (glej po analogiji sodbo z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, ZOdl., EU:C:2014:2037, točke od 98 do 104).

156 Da bi torej ovrgli verodostojnost tega, da Komisija v obravnavani zadevi priznava, da je sporni ukrep, ki zaradi zagotavljanja zanesljivosti oskrbe z električno energijo v Španiji daje prednost elektrarnam na domači premog, primeren, morajo biti trditve in elementi, ki jih je predložila tožeča stranka, posebej izčrpni in utemeljeni z morebitnimi posebnostmi obravnavane zadeve.

157 Vendar ni tako.

158 Tožeča stranka namreč ni navedla konkretnih elementov, s katerimi bi izpodbijala stabilnost proizvodnje elektrarn na domači premog in njihovo donosnost ter neproblematičnost njihove oskrbe s surovinami, temveč je v bistvu le trdila, da so ta stabilnost, donosnost in neproblematičnost oskrbe s surovinami značilne tudi za elektrarne, ki uporabljajo uvoženi premog ali zemeljski plin.

159 Poleg tega s konkretnimi elementi, ki jih je predložila tožeča stranka v podporo zatrjevani nezadostni proizvodni zmogljivosti elektrarn na domači premog, ni mogoče ovreči verodostojnosti tega, da so ukrepi, sprejeti v korist navedenih elektrarn, z vidika zastavljenega cilja primerni. Zastavljeni cilj namreč ni zagotoviti oskrbo z električno energijo, ki bi zadostila vsem potrebam po električni energiji, temveč zagotoviti zanesljivost oskrbe, kar pomeni imeti na voljo elektrarne, ki lahko proizvajajo električno energijo ne glede na podnebne in politične razmere. V Direktivi Evropskega parlamenta in Sveta 2005/89/ES z dne 18. januarja 2006 o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe z električno energijo in naložb v infrastrukturo (UL L 33, str. 22), katere namen je uskladitev ukrepov za zagotovitev zanesljivosti oskrbe, je tako v uvodni izjavi 1 pojasnjeno, da naj navedeni ukrepi ne bi povzročali ustvarjanja proizvodne zmogljivosti, ki bi presegala zmogljivost, potrebno za preprečevanje neupravičene prekinitve distribucije električne energije končnim odjemalcem. Torej količina proizvedene električne energije v obravnavani zadevi ni odločilno merilo za oceno primernosti spornega ukrepa glede na zastavljeni cilj.

160 Prav tako s konkretnimi elementi, ki jih je predložila tožeča stranka v podporo zatrjevani manjši prožnosti elektrarn na domači premog v primerjavi z elektrarnami, ki uporabljajo plin, ni mogoče niti ovreči verodostojnosti tega, da so ukrepi, sprejeti v korist prvonavedenih elektrarn, z vidika zastavljenega cilja primerni. Za uresničitev tega cilja namreč zadostuje določena prožnost, kar v bistvu pomeni zmožnost zagotavljanja storitev uravnavanja (glej točko 143 zgoraj). Vendar tožeča stranka ne izpodbija te prožnosti upravičenih elektrarn, saj trdi le – kar je poleg tega priznala tudi Komisija v točki 98 izpodbijanega sklepa – da so bile navedene elektrarne manj prožne od elektrarn s kombiniranim ciklom, ki uporabljajo plin. K temu je mogoče še dodati, da je tožeča stranka poleg tega nekoliko spremenila trditev v zvezi s prožnostjo elektrarn s kombiniranim ciklom, saj je v repliki priznala, da se v primeru več kot dvotedenske zaustavitve njihov odzivni čas precej podaljša.

161 Na drugem mestu, v zvezi s prekomernostjo spornega ukrepa in izkrivljanji, ki bi jih ta lahko povzročil, je Komisija menila, da bi navedeni ukrep lahko vplival na trge zlasti zemeljskega plina in uvoženega premoga, ter k temu dodala, da so taka izkrivljanja neločljivo povezana z vsako obveznostjo javnih storitev, ki jo uvedejo države članice na podlagi člena 11(4) Direktive 2003/54 (točka 125 izpodbijanega sklepa).

162 Tožeča stranka to presojo izpodbija, prvič, z opisom številnih izkrivljanj na trgu električne energije, ki jih je povzročil sporni ukrep, in, drugič, s trditvijo, da obstajajo manj omejevalni ukrepi, s katerimi bi bilo mogoče uresničiti cilj zanesljivosti oskrbe.

163 Kar zadeva, prvič, številna izkrivljanja, ki naj bi jih povzročil sporni ukrep, to je vplive na svobodo gospodarske pobude, energetsko učinkovitost in oblikovanje cen na trgu električne energije ter škodo, ki naj bi bila povzročena elektrarnam, ki uporabljajo uvoženi premog, in celotnemu sektorju zemeljskega plina, je treba opozoriti, da so to posledice opredelitve spornega ukrepa kot državne pomoči, ki je že po definiciji ukrep, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljal konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, in še posebej posledice izvajanja člena 11(4) Direktive 2003/54, ki državam članicam omogoča ugodnejšo obravnavo naprav, ki električno energijo proizvajajo iz domačih virov, v škodo tistih, ki uporabljajo druge vire energije.

164 Torej bi bilo mogoče sporni ukrep šteti za prekomeren, le če bi znatno vplival na konkurenco in bi bil očitno nesorazmeren glede na zastavljeni cilj. Da bi bilo mogoče sklepati o obstoju takega vpliva, bi bilo treba dokazati, da je zaradi spornega ukrepa ogrožena sposobnost preživetja drugih sektorjev za proizvodnjo električne energije, kar bi lahko ogrozilo zanesljivost oskrbe z električno energijo v Španiji (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 11. julija 2014, DTS Distribuidora de Televisión Digital/Komisija, T-533/10, ZOdl., v pritožbenem postopku, EU:T:2014:629, točki 155 in 160).

165 Torej je treba že uvodoma ovreči izkrivljanja, na katera se sklicuje tožeča stranka v zvezi s svobodo gospodarske pobude, energetsko učinkovitostjo in oblikovanjem cen, saj z njimi ni mogoče dokazati nesorazmernosti spornega ukrepa, kar še toliko bolj drži, ker tožeča stranka za nekatere od njih ne navaja nobene lastnosti, ki bi kazala na prekomernost.

166 V zvezi z domnevno škodo, povzročeno elektrarnam, ki delujejo na plin in uvoženi premog, je treba ugotoviti, da so s spornim ukrepom prednosti, podeljene upravičenim elektrarnam, strogo omejene. V skladu z določbami člena 11(4) Direktive 2003/54 namreč količina domačega premoga, ki ga na leto porabijo upravičene elektrarne, ne sme presegati 15 % skupne količine primarne energije, potrebne za proizvodnjo električne energije, porabljene v Španiji. Kot izhaja iz izpodbijanega sklepa (točka 83) in kot je Komisija potrdila v svojih pisanjih, tožeča stranka pa tega ni izpodbijala, je za sporni ukrep določena celo veliko nižja vrednost od navedene najvišje meje, saj količina zadevne primarne energije ne presega 9 % skupne količine primarne energije, potrebne za proizvodnjo električne energije, ki se porabi na leto, kar se ujema s proizvodnjo 23,35 TWh električne energije na leto (glej točko 2 zgoraj). Poleg tega je na podlagi podatkov, ki so razvidni iz izpodbijanega sklepa, kakor jih je dopolnila tožeča stranka, nameščena zmogljivost upravičenih elektrarn znašala le približno 5 % celotne nameščene zmogljivosti v Španiji v letu 2008, to je približno 5000 MW, kar je vrednost, ki je navedena v tožbi, v primerjavi z 91.000 MW, kar je vrednost, ki je navedena v točki 18 izpodbijanega sklepa. Nazadnje, sporni ukrep, ki je začel veljati februarja 2011, mora prenehati veljati 31. decembra 2014 (glej točko 5 zgoraj).

167 Tožeča stranka ni dokazala, da bi sporni ukrep kljub navedenim omejitvam, ki jih postavlja, ogrožal sposobnost preživetja zadevnih elektrarn.

168 Kar zadeva elektrarne na uvoženi premog, tožeča stranka namreč navaja le odlomek iz poročila CNE 5/2010, v katerem je sicer res omenjena „popolna zaustavitev“ teh elektrarn, vendar iz njega hkrati izhaja, da navedene elektrarne – glede na svojo vlogo pri zagotavljanju nekaterih storitev uravnavanja – zaradi spornega ukrepa ne bodo popolnoma zaustavljene. Poleg tega se je tožeča

stranka ob edini omembi možne „ogrozitve sposobnosti preživetja elektrarn, ki uporabljajo uvoženi premog“, v podporo svoji trditvi sklicevala le na „preselitev navedenih elektrarn“ zaradi spornega ukrepa, kar pomeni, da se je le na splošno in brez dodatnih pojasnil sklicevala na posledice mehanizma za prednostno uporabo. Tožeča stranka v stališčih o intervencijskih vlogah celo ugotavlja, da so elektrarne na uvoženi premog leta 2011 znatno povečale proizvodnjo električne energije.

169 Prav tako tožeča stranka v zvezi z elektrarnami s kombiniranim ciklom, ki uporabljajo plin – razen konkretnih elementov, predloženih v zvezi z znatnim vplivom na lastni konkurenčni položaj – v bistvu le napotuje na stališča, ki jih je predložila med postopkom predhodne preučitve, v katerih je le na splošno navedla posledice spornega ukrepa na oskrbo s plinom in na vzdrževanje turbin elektrarn s kombiniranim ciklom, ne da bi omenila ali vsaj nakazala ogroženost njihove sposobnosti preživetja. Poleg tega in vsekakor – tudi če bi bilo treba upoštevati podatke iz obdobja po sprejetju izpodbijanega sklepa, na katere se sklicuje tožeča stranka – se je treba strinjati s Komisijo, da na podlagi teh podatkov ni mogoče sklepati, da je bila večina elektrarn s kombiniranim ciklom praktično stalno zaustavljenih. Zatrjevani povprečni odstotni delež električne energije, ki so jo proizvedle elektrarne s kombiniranim ciklom in je bila umaknjena s trga zaradi spornega ukrepa, to je 27 %, je namreč omejen in ga je mogoče pojasniti z dejstvom, ki ga tožeča stranka ni upoštevala, in sicer da je s spornim ukrepom določeno, da se prednostno umakne električna energija, ki jo proizvajajo elektrarne, ki najbolj onesnažujejo okolje, torej tiste, ki uporabljajo kurilno olje in premog, električna energija, proizvedena v elektrarnah s kombiniranim ciklom, pa pride na vrsto šele zatem (glej tudi točko 218 v nadaljevanju). Nazadnje je treba še ugotoviti, da največja letna proizvodnja upravičenih elektrarn, kot je bila določena s spornim ukrepom, na podlagi podatka, ki ga je predložila Kraljevina Španija in ga tožeča stranka ne izpodbija, znaša le približno 30 % električne energije, ki so jo leta 2009 na letni ravni proizvedle elektrarne s kombiniranim ciklom, kar pomeni, da izpodbijani ukrep ne bi mogel povzročiti zatrjevanega učinka na njihovo sposobnost preživetja, tudi če bi bila umaknjena le električna energija, proizvedena v teh elektrarnah.

170 Kar zadeva, drugič, obstoj manj omejevalnih ukrepov, s katerimi bi bilo mogoče doseči cilj zanesljivosti oskrbe z električno energijo, je treba opozoriti, da mora na podlagi sodne prakse države članice izčrpno predstaviti razloge, zakaj bi bilo v primeru odprave zadevnega ukrepa ogroženo uresničevanje naloge splošnega pomena v ekonomsko sprejemljivih razmerah, ni ji pa treba pozitivno dokazati, da te naloge v enakih razmerah ne bi bilo mogoče uresničiti z nobenim drugim ukrepom, ki si ga je mogoče predstavljati in ki je že po definiciji hipotetičen (glej v tem smislu sodbo z dne 23. oktobra 1997, Komisija/Francija, C-159/94, Recueil, EU:C:1997:501, točka 101). Torej taka obveznost *a fortiori* ni naložena državi, ki želi vzpostaviti SSGP na podlagi člena 11(4) Direktive 2003/54.

171 Iz tega izhaja, da Komisiji v okviru omejenega nadzora ni bilo treba opraviti primerjalne analize vseh ukrepov, ki si jih je mogoče predstavljati za uresničitev zastavljenega cilja splošnega pomena (glej v tem smislu zgoraj v točki 87 navedeni sklep Gas Natural Fenosa SDG/Komisija, EU:T:2011:53, točka 109).

172 V obravnavani zadevi iz tega izhaja, da je treba zavrniti vse trditve v zvezi z obstojem drugih manj omejevalnih primernih ukrepov od ukrepa, ki so ga določili španski organi.

173 Iz vsega navedenega izhaja, da tožeča stranka ni dokazala, da je Komisija storila očitno napako pri presoji, ker je priznala utemeljenost SSGP iz obravnavane zadeve in sorazmernost spornega ukrepa glede na cilj, zastavljen s to SSGP. Torej ni z navedenimi presojami niti kršila člena 106(2) PDEU, okvira za SSGP in člena 11(4) Direktive 2003/54.

Obstoj zlorabe pooblastil

174 Tožeča stranka Komisiji očita, da je zlorabila pooblastila, saj naj bi bil resnični cilj sprejetja izpodbijanega sklepa Španiji omogočiti zavarovanje njenih proizvajalcev premoga. V zvezi s tem se sklicuje na neutemeljenost in neprimernost spornega ukrepa, omembo zgoraj navedenega cilja v izpodbijanem sklepu in obstoj posebnih ukrepov Unije za zavarovanje premogovniškega sektorja.

175 Opozoriti je treba na ustaljeno sodno prakso, na podlagi katere se pojem zlorabe pooblastil nanaša na dejstvo, da je upravni organ svoja pooblastila uporabil za drug namen kot za tistega, za katerega so mu bila podeljena. Sklepu je mogoče očitati zlorabo pooblastil, le če je na podlagi objektivnih, upoštevnih in skladnih indicev jasno, da je bil sprejet s takim namenom (sodbi z dne 13. novembra 1990, Fedesa in drugi, C-331/88, Recueil, EU:C:1990:391, točka 24, in z dne 9. oktobra 2001, Italija/Komisija, C-400/99, Recueil, EU:C:2001:528, točka 38).

176 Vendar v obravnavani zadevi ni mogoče šteti, da je tožeča stranka predložila take indice, ker so bile njene trditve v zvezi z neutemeljenostjo in neprimernostjo SSGP iz obravnavane zadeve zavrnjene (glej točko 173 zgoraj), ker obstoj mehanizma pomoči premogovniškemu sektorju še ne pomeni, da Komisija z vsemi sklepi, ki jih sprejme v zvezi s tem sektorjem, poskuša uresničiti tak cilj in ker omemba zaskrbljenosti v zvezi s špansko rudarsko industrijo v izpodbijanem sklepu ne zadostuje za trditev, da je to namen navedenega sklepa. K temu je mogoče še dodati, da Komisija z izpodbijanim sklepom, tudi če bi bilo podporo španski rudarski industriji mogoče prav tako šteti za enega od ciljev spornega ukrepa, ki ga je Komisija priznala, še ne bi zlorabila pooblastil, saj bi bila navedena podpora rudarski industriji le sredstvo za spodbujanje zanesljivosti oskrbe z električno energijo in tako ne bi bil ogrožen ta bistveni cilj (glej v tem smislu sodbo z dne 21. septembra 2005, EDP/Komisija, T-87/05, ZOdl., EU:T:2005:333, točka 87 in navedena sodna praksa).

177 Torej je treba očitek v zvezi z zlorabo pooblastil zavrniti.

178 Zato je treba tretji tožbeni razlog v celoti zavrniti.

Četrti tožbeni razlog: kršitev drugih določb Pogodbe in sekundarne zakonodaje razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi

Upoštevnost tožbenega razloga

179 Komisija meni, da nobeden od očitkov, navedenih v podporo temu tožbenemu razlogu, ni dopusten ali da so vsaj brezpredmetni, saj naj bi ji bila presoja z vidika upoštevnih določb, ki ne spadajo na področje uporabe prava državnih pomoči, naložena, le kadar so nekatere oblike zadevne pomoči tako tesno povezane z njenim namenom, da bi morebitna neskladnost z navedenimi določbami nujno vplivala na združljivost te pomoči z notranjim trgom. Vendar naj v obravnavanem primeru tožba ne bi vsebovala nobene analize take povezave.

180 Komisija je v izpodbijanem sklepu menila, da je sporni ukrep združljiv z notranjim trgom na podlagi člena 106(2) PDEU, pri čemer je bila upravičena njena predpostavka, da so nekatere oblike zadevne pomoči v nasprotju z drugimi posebnimi določbami Pogodbe razen členov 107 PDEU in 108 PDEU ter da so tako neločljivo povezane z namenom pomoči, da jih ni mogoče oceniti ločeno (točka 148). Zato je preučila, ali je sporni ukrep združljiv s pravili v zvezi s prostim pretokom blaga in pravico do ustanavljanja, nekaterimi okoljskimi določbami ter Uredbo št. 1407/2002.

181 Na podlagi ustaljene sodne prakse mora namreč Komisija ob uporabi postopka na področju državnih pomoči v skladu s splošnim namenom Pogodbe upoštevati skladnost med določbami, ki urejajo državne pomoči, in drugimi posebnimi določbami razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi ter tako

presoditi, ali je zadevna pomoč združljiva s temi posebnimi določbami (zgoraj v točki 25 navedena sodba Matra/Komisija, EU:C:1993:239, točke od 41 do 43, ter z dne 31. januarja 2001, Weyl Beef Products in drugi/Komisija, T-197/97 in T-198/97, Recueil, EU:T:2001:28, točki 75 in 77).

182 Vendar je Komisiji taka obveznost naložena le v zvezi z oblikami pomoči, ki so tako neločljivo povezane z namenom pomoči, da jih ne bi bilo mogoče presojati ločeno (zgoraj v točki 25 navedena sodba Matra/Komisija, EU:C:1993:239, točka 41, in zgoraj v točki 181 navedena sodba Weyl Beef Products in drugi/Komisija, EU:T:2001:28, točka 76). Nasprotno pa ji ta obveznost ni naložena v zvezi s pogoji ali elementi pomoči, ki so sicer njen sestavni del, vendar je zanje mogoče šteti, da niso potrebni za uresničitev namena pomoči ali za njeno delovanje (sodba z dne 22. marca 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, Recueil, EU:C:1977:51, točka 14, in zgoraj navedena sodba Weyl Beef Products in drugi/Komisija, EU:T:2001:28, točka 77).

183 Obveznost Komisije, da v postopku v zvezi s pomočmi – ne glede na to, kakšna je povezava med obliko pomoči in namenom zadevne pomoči – dokončno zavzame stališče o tem, ali je ali ni podana kršitev drugih določb prava Unije razen tistih iz členov 107 PDEU in 108 PDEU, če je to primerno v povezavi s členom 106 PDEU, bi bila v nasprotju, prvič, s procesnimi pravili in jamstvi – ki se med seboj deloma zelo razlikujejo in imajo različne pravne posledice – značilnimi za postopke, posebej določene za nadzor nad uporabo teh določb, ter, drugič, z načelom avtonomnosti upravnih postopkov in pravnih sredstev (zgoraj v točki 132 navedena sodba BUPA in drugi/Komisija, EU:T:2008:29, točki 313 in 314; glej v tem smislu tudi zgoraj v točki 182 navedeno sodbo Iannelli & Volpi, EU:C:1977:51, točka 12, in zgoraj v točki 25 navedeno sodbo Matra/Komisija, EU:C:1993:239, točka 44). Taka obveznost bi bila v nasprotju tudi z odstopanjem od pravil Pogodbe, določenim s členom 106(2) PDEU, ki ne bi mogel nikoli učinkovati, če bi morala njegova uporaba hkrati zagotoviti tudi polno upoštevanje pravil, od katerih naj bi odstopal (zgoraj v točki 132 navedena sodba BUPA in drugi/Komisija, EU:T:2008:29, točka 318).

184 Če je torej zadevna oblika pomoči neločljivo povezana z namenom pomoči, Komisija o njeni združljivosti z drugimi določbami razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi presodi v okviru postopka iz člena 108 PDEU, ta presoja pa lahko privede do razglasitve nezdružljivosti zadevne pomoči z notranjim trgom. Nasprotno, če je mogoče zadevno obliko ločiti od namena pomoči, Komisiji ni treba presoditi, ali je združljiva z drugimi določbami razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi v okviru postopka iz člena 108 PDEU (glej v tem smislu zgoraj v točki 181 navedeno sodbo Weyl Beef Products in drugi/Komisija, EU:T:2001:28, točka 77, ter zgoraj v točki 132 navedeno sodbo BUPA in drugi/Komisija, EU:T:2008:29, točka 314).

185 V obravnavani zadevi iz preudarkov, navedenih v točkah od 91 do 96 zgoraj, izhaja, da so obveznost nakupa domačega premoga, mehanizem za prednostno uporabo in finančno nadomestilo oblike, neločljivo povezane z namenom zadevne pomoči, v smislu te sodne prakse, s čimer se je sicer implicitno strinjala tudi Komisija v izpodbijanem sklepu, v katerem je ta pravila v skladu z navedeno sodno prakso preučila z vidika še drugih določb razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi.

186 V zvezi s tem je treba pojasniti, da je bila ta sodna praksa uporabljena v zvezi z nadzorom nad združljivostjo ukrepov pomoči s pravili glede prostega pretoka blaga (zgoraj v sodbi 182 navedena sodba Iannelli & Volpi, EU:C:1977:51), pravice do ustanavljanja (sodba z dne 19. septembra 2000, Nemčija/Komisija, C-156/98, Recueil, EU:C:2000:467, točki 78 in 79), svobodne konkurence (zgoraj v točki 181 navedena sodba Weyl Beef Products in drugi/Komisija, EU:T:2001:28, točka 75) in prepovedi notranjih davkov, ki bi vplivali na notranji trg (sodba z dne 3. maja 2001, Portugalska/Komisija, C-204/97, Recueil, EU:C:2001:233, točki 41 in 42).

187 Po drugi strani pa v nasprotju s trditvami organizacije Greenpeace-España s to sodno prakso Komisiji ni naložena obveznost, da preuči združljivost pomoči ali sheme pomoči, ki se ne nanaša na varstvo okolja, z vidika pravil Unije v zvezi z varstvom okolja.

188 Drži sicer, da je bilo odločeno, da mora Komisija pri presoji ukrepa pomoči z vidika pravil Unije v zvezi z državnimi pomočmi upoštevati zahteve, povezane z varstvom okolja, iz člena 11 PDEU (zgoraj v točki 30 navedena sodba British Aggregates/Komisija, EU:C:2008:757, točki 90 in 92; sodba z dne 8. septembra 2011, Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, ZOdl., EU:C:2011:551, točka 75, ter, posebej v zvezi z upoštevanjem načela „plača povzročitelj obremenitve“, sodba z dne 16. julija 2014, Nemčija/Komisija, T-295/12, v pritožbenem postopku, EU:T:2014:675, točka 61). Vendar je sodišče Unije za Komisijo določilo tako obveznost pri presoji pomoči, katerih cilji so povezani z varstvom okolja, saj je mogoče pomoči za varstvo okolja razglasiti za združljive z notranjim trgom na podlagi člena 107(3)(b) ali (c) PDEU.

189 Nasprotno pa Komisiji pri presoji ukrepa pomoči, ki nima okoljskega cilja, ni treba upoštevati okoljskih predpisov, ko preučuje pomoč in z njo neločljivo povezane oblike. Pomoč za varstvo okolja je namreč mogoče razglasiti za združljivo z notranjim trgom na podlagi člena 107(3)(b) ali (c) PDEU, medtem ko pomoč s škodljivimi učinki na okolje samo zaradi teh učinkov še ne vpliva na vzpostavitev notranjega trga. Čeprav je treba varstvo okolja vključevati v opredelitev in izvajanje politik Unije, zlasti tistih, katerih namen je vzpostavitev notranjega trga (člen 11 PDEU; glej sodbo z dne 13. septembra 2005, Komisija/Svet, C-176/03, ZOdl., EU:C:2005:542, točka 42), navedeno varstvo v ozkem pomenu ni eden od sestavnih delov tega notranjega trga, ki je opredeljen kot območje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljen prosti pretok blaga, oseb, storitev in kapitala (člen 26(2) PDEU). Vendar iz besedišča, uporabljenega v zgoraj navedeni sodni praksi – s katero je bil zaradi skladnosti med določbami v zvezi z državnimi pomočmi in posebnimi določbami prava Unije obseg nadzora Komisije v okviru postopka v zvezi z državnimi pomočmi razširjen onkraj upoštevanja določb člena 107 PDEU, zlasti njegovega odstavka 3 – izhaja, da sodišče Unije druga pravila razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi, katerih upoštevanje je treba preveriti, omejuje na pravila, ki lahko negativno vplivajo na notranji trg. V zvezi s tem je namreč menilo, da „Komisiji […] ni treba opravljati presoje z vidika upoštevnih določb, ki v ožjem smislu ne spadajo v okvir prava pomoči, razen če niso posamezne oblike zadevne pomoči tako tesno povezane z njenim namenom, da bi njihova morebitna neskladnost s temi določbami nujno vplivala na združljivost te pomoči s skupnim trgom“ (zgoraj v točki 132 navedena sodba BUPA in drugi/Komisija, EU:T:2008:29, točka 314).

190 Dalje, če bi preiskava tega, ali je pomoč, katere namen je kot v obravnavani zadevi zagotoviti zanesljivost oskrbe z električno energijo, združljiva z notranjim trgom, delno temeljila na določbah prava Unije v zvezi z okoljem in če bi bilo ob koncu te preiskave ugotovljeno, da oblike te pomoči, zlasti tiste, s katerimi se podpira proizvodnja električne energije iz domačega premoga, kršijo navedene določbe, bi bila taka pomoč razglašena za nezdružljivo z notranjim trgom, tudi če bi se skladala s pogoji uporabe člena 106(2) PDEU. Posledica tega bi bilo poseganje v polje prostega preudarka, s katerim razpolagajo nacionalni organi pri vzpostavitvi SSGP, ter s tem povezana razširitev pooblastil Komisije pri izvajanju pristojnosti, ki so ji podeljene s členi 106 PDEU, 107 PDEU in 108 PDEU. Vendar pristojnosti Komisije v okviru posebnega postopka preiskave združljivosti pomoči ne morejo nadomestiti postopka zaradi neizpolnitve obveznosti, s katerim se Komisija prepriča o tem, da države članice upoštevajo vse določbe prava Unije.

191 Nazadnje je mogoče še dodati, da je Splošno sodišče v sodbi z dne 13. januarja 2004, Thermenhotel Stoiser Franz in drugi/Komisija (T-158/99, Recueil, EU:T:2004:2, točke od 156 do 161), v bistvu v tem smislu odgovorilo na trditev, da Komisija ni upoštevala določb prava Unije v zvezi z varstvom okolja iz sedanjega člena 191 PDEU, ker ni na podlagi direktive, sprejete na področju okolja, ocenila, kako zadevni ukrep pomoči, ki ni bil sprejet posebej zaradi varstva okolja, vpliva na okolje. V zvezi s tem je menilo, da bi bilo mogoče v zvezi z dejstvom, da so pristojni nacionalni organi morda kršili zadevno direktivo, začeti postopek za ugotovitev neizpolnitve obveznosti, ni pa tega dejstva mogoče obravnavati kot resno težavo in tako posegati v presojo, ki jo je opravila Komisija v zvezi z združljivostjo pomoči z notranjim trgom (glej v tem smislu in po analogiji tudi sodbo z dne 10. decembra 2013, Komisija/Irska in drugi, C-272/12 P, ZOdl., EU:C:2013:812, točke od 45 do 49).

192 V obravnavani zadevi iz tega izhaja, da je morala Komisija – v nasprotju s tem, kar je trdila v svojih pisanjih, in v skladu s tem, kar je sicer storila v izpodbijanem sklepu – preučiti sporni ukrep z vidika določb v zvezi s prostim pretokom blaga in pravico do ustanavljanja. Po drugi strani pa ji ni bilo treba preučiti skladnosti spornega ukrepa z določbami v zvezi z varstvom okolja, kar je storila v izpodbijanem sklepu.

193 Iz tega še izhaja, da očitkov v zvezi s kršitvijo prostega pretoka blaga, pravice do ustanavljanja in Direktive 2005/89, ki dopolnjuje direktivo, s katero je urejen notranji trg električne energije, ni mogoče zavrniti kot brezpredmetne. Po drugi strani pa je treba kot brezpredmeten zavrniti očitek v zvezi z neupoštevanjem okoljskih določb, uperjen zoper preudarke, ki so v izpodbijanem sklepu navedeni le zaradi celovitosti.

Utemeljenost tožbenega razloga

– Kršitev členov 28 PDEU in 34 PDEU v zvezi s prostim pretokom blaga

194 Tožeča stranka trdi, da se s spornim ukrepom kršita člena 28 PDEU in 34 PDEU, saj vpliva na trgovino z električno energijo v Uniji in otežuje uvoz surovin za proizvodnjo električne energije iz drugih držav članic. Poleg tega naj ta kršitev določb v zvezi s prostim pretokom blaga ne bi bila utemeljena. Tožeča stranka v zvezi s tem napotuje na svoje trditve, s katerimi izpodbija utemeljenost in sorazmernost SSGP iz obravnavane zadeve ter upoštevnost sodbe, ki jo navaja Komisija v izpodbijanem sklepu v podporo stališču, da je sporni ukrep utemeljen z razlogi javne varnosti.

195 Komisija je v izpodbijanem sklepu na podlagi sodne prakse menila, da spornega ukrepa le zato, ker spodbuja nacionalno proizvodnjo električne energije in premoga, še ni mogoče izenačiti z ukrepom z enakim učinkom, kot ga imajo količinske omejitve (točka 152). Pri tem je pojasnila, da nič ne kaže na to, da bi omejevalni učinki na trgih električne energije in goriv, nastali zaradi spornega ukrepa, presegali to, kar je potrebno za uresničitev cilja, zastavljenega z zadevno pomočjo, to je SSGP proizvodnje električne energije iz domačega premoga ob upoštevanju omejitev, določenih z Direktivo 2003/54 (točka 153 izpodbijanega sklepa). Komisija je s sklicevanjem na sodbo z dne 10. julija 1984, Campus Oil in drugi (72/83, Recueil, EU:C:1984:256), in Direktive 2003/54 še dodala, da so morebitne ovire za prosti pretok premoga in električne energije, ki bi jih lahko povzročil mehanizem za prednostno uporabo, vključene v utemeljitev v zvezi z zaščito javne varnosti, določeno s členom 36 PDEU (točka 154 izpodbijanega sklepa).

196 Opozoriti je treba, da iz sodne prakse, navedene v izpodbijanem sklepu, izhaja, prvič, da zgolj okoliščina, da lahko sistem pomoči, ki jih dodeli država ali so dodeljene iz državnih sredstev, že samo zato, ker daje prednost nekaterim podjetjem ali nacionalni proizvodnji nekaterih vrst blaga, vsaj posredno ovira uvoz podobnih ali konkurenčnih proizvodov iz drugih držav članic, še ne zadostuje za to, da bi pomoč izenačili s količinsko omejitvijo v smislu člena 34 PDEU (zgoraj v točki 182 navedena sodba Iannelli & Volpi, EU:C:1977:51, točka 10).

197 Drugič, Sodišče je že odločilo, da je cilj zanesljivosti oskrbe z električno energijo vključen v pojem javne varnosti, ki je eden od razlogov, s katerimi je mogoče utemeljiti omejitve uvoza, določene s členom 36 PDEU (zgoraj v točki 195 navedena sodba Campus Oil in drugi, EU:C:1984:256, točka 35). Poleg tega okoliščina, da pomoč pogosto vsebuje zaščito in zato v nekem obsegu tudi ograditev trga v odnosu do proizvodnje podjetij, ki do nje niso upravičena, še ne pomeni omejevalnih učinkov, ki bi presegali potrebno za to, da se s pomočjo uresničijo cilji, priznani s Pogodbo (zgoraj v točki 182 navedena sodba Iannelli & Volpi, EU:C:1977:51, točka 15).

198 S trditvami tožeče stranke ni mogoče ovreči tega, da je v obravnavani zadevi mogoče uporabiti eno ali drugo od navedenih sodnih praks.

199 Prvič, tožeča stranka namreč navaja le splošne ugotovitve v zvezi z omejevalnimi učinki spornega ukrepa na trge električne energije in goriv, ne da bi predložila izčrpne elemente, ki se zahtevajo z zgoraj navedeno sodno prakso za to, da se državna pomoč obravnava tudi kot ukrep z enakim učinkom. Dalje, tudi če bi trditev o popolni zaustavitvi elektrarn na uvoženi premog zaradi spornega ukrepa lahko šteli za tak izčrpen element, iz točke 168 zgoraj izhaja, da ni dovolj podkrepljen.

200 Drugič, razlike med obravnavanim sporom in zadevo, v kateri je bila izrečena zgoraj v točki 195 navedena sodba Campus Oil in drugi (EU:C:1984:256), na katere se sklicuje tožeča stranka, nikakor ne zadostujejo za to, da bi z njimi ovrgli utemeljitev spornega ukrepa z razlogi zagotavljanja zanesljivosti oskrbe z električno energijo na podlagi člena 36 PDEU. Najprej, tožeča stranka namreč z nobeno od svojih trditev ne izpodbija izenačitve cilja zanesljivosti oskrbe z utemeljitvijo javne varnosti iz navedene določbe. Dalje, tožeča stranka v glavnem ponavlja trditve in elemente, ki so bili že ovrženi, zlasti v okviru odgovora na trditve v zvezi z neutemeljenostjo in nesorazmernostjo spornega ukrepa ter obstojem zlorabe pooblastil, ki so bile navedene v okviru tretjega tožbenega razloga (glej točki 173 in 177 zgoraj). Nazadnje, pri tem ne upošteva omejenega obsega, ki je določen za zatrjevane omejitve, nastale zaradi spornega ukrepa, in ki je posledica zlasti upoštevanja zahtev člena 11(4) Direktive 2003/54 (glej točko 166 zgoraj).

201 Torej je treba očitek v zvezi s kršitvijo členov 28 PDEU in 34 PDEU zavrniti.

– Kršitev člena 49 PDEU v zvezi s pravico do ustanavljanja

202 Tožeča stranka trdi, da je s spornim ukrepom kršen člen 49 PDEU, saj lahko podjetja, ki upravljajo elektrarne, ki električno energijo proizvajajo iz drugih virov energije razen domačega premoga in imajo sedež v drugih državah članicah, odvrne od vstopa na španski trg.

203 Komisija je v izpodbijanem sklepu menila, da sporni ukrep iz istih razlogov, na podlagi katerih je sklepala, da niso bila kršena pravila v zvezi s prostim pretokom blaga, ni v nasprotju niti s pravili v zvezi s pravico do ustanavljanja (točka 155).

204 Ker ni tožeča stranka navedla nobene trditve, s katero bi bilo mogoče ovreči ustreznost prenosa presoje v zvezi s prostim pretokom blaga na preizkus kršitve pravice do ustanavljanja, in zlasti zato, ker ni predložila nobene trditve, s katero bi izpodbijala utemeljitev morebitnega oviranja pravice do ustanavljanja z razlogi zagotavljanja zanesljivosti oskrbe (glej v tem smislu sodbo z dne 26. marca 2009, Komisija/Italija, C-326/07, ZOdl., EU:C:2009:193, točka 69 in navedena sodna praksa), je treba tudi očitek v zvezi s kršitvijo člena 49 PDEU zavrniti.

– Kršitev Direktive 2005/89

205 Tožeča stranka trdi, da sporni ukrep negativno vpliva na cilje, določene z Direktivo 2005/89, saj naj ne bi bila izpolnjena zahteva po tržni usmerjenosti in prepovedi diskriminacije (uvodna izjava 10) ter naj ne bi bil združljiv z zahtevami konkurenčnega notranjega trga z električno energijo (člen 1(2)). V zvezi s tem napotuje na svoje trditve iz okvira tretjega tožbenega razloga.

206 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je namen Direktive 2005/89 dopolniti določbe Direktive 2003/54 v zvezi z možnostjo za države članice, da elektroenergetskim podjetjem naložijo obveznosti javnih storitev za zagotovitev zanesljivosti oskrbe (uvodna izjava 1 Direktive 2005/89), zlasti z uskladitvijo politik zanesljivosti oskrbe z električno energijo v Uniji (uvodna izjava 3 Direktive 2005/89). Poleg tega, kot upravičeno poudarja Komisija, Direktiva 2005/89 večinoma le določa cilje (člen 1) ter elemente, ki jih je treba upoštevati pri izoblikovanju in izvajanju ukrepov za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe (člen 3).

207 Iz tega je mogoče sklepati, da se konkretni ukrep, s katerim se zaradi zanesljivosti oskrbe daje prednost proizvodnim napravam, ki uporabljajo domače vire goriva, kot je to določeno v členu 11(4) Direktive 2003/54, ne more obravnavati kot nezdružljiv z Direktivo 2005/89. Ker torej tožeča stranka v podporo temu očitku le napotuje na svoje trditve v podporo tretjemu tožbenemu razlogu, s katerimi je izpodbijala zlasti utemeljenost in sorazmernost spornega ukrepa glede na zastavljeni cilj zagotavljanja zanesljivosti oskrbe z električno energijo, in ker je bilo odločeno, da s temi trditvami ni mogoče dokazati kršitve člena 11(4) Direktive 2003/54 (glej točko 173 zgoraj), je treba očitek v zvezi s kršitvijo Direktive 2005/89 zavrniti kot neutemeljen, ne da bi se bilo treba izreči o njegovi dopustnosti, ki jo izpodbija Komisija.

– Kršitev členov 3 PEU, 11 PDEU in 191 PDEU ter Direktive 2003/87

208 Zaradi celovitosti je treba ugotoviti, da bi bilo treba očitek v zvezi s kršitvijo okoljskih določb, tudi če ne bi bil brezpredmeten, vsekakor delno zavreči kot nedopusten, delno pa zavrniti kot neutemeljen.

209 Najprej, kar zadeva dopustnost trditev v zvezi s kršitvijo okoljskih določb, je mogoče nekatere od njih zavreči kot nedopustne, ker se je tožeča stranka nanje prvič sklicevala v repliki, kar je v nasprotju s členom 48(2) Poslovnika, ali ker je to storila organizacija Greenpeace-España kot intervenientka v podporo tožeči stranki, kar je v nasprotju s členom 40, četrti odstavek, Statuta Sodišča in s členom 116(3) Poslovnika (glej tudi sodno prakso, navedeno v točki 111 zgoraj).

210 Tožeča stranka in organizacija Greenpeace-España v bistvu trdita, da bi bil rezultat spornega ukrepa povečanje emisij onesnaževal, kar je v nasprotju z določbami členov 3 PEU, 11 PDEU in 191 PDEU, ki zadevajo upoštevanje cilja varstva okolja pri izvajanju politik Unije, ter z določbami Direktive 2003/87.

211 Člen 3(3) PEU določa, da si „[Unija p]rizadeva […] za trajnostni razvoj Evrope, ki temelji na uravnoteženi gospodarski rasti in stabilnosti cen, za visoko konkurenčno socialno tržno gospodarstvo, usmerjeno v polno zaposlenost in socialni napredek, ter za visoko raven varstva in izboljšanje kakovosti okolja […]“. Člen 11 PDEU določa, da je treba „[z]ahteve varstva okolja […] vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Unije […]“. V členu 191 PDEU je pojasnjeno:

„1. Okoljska politika Unije prispeva k uresničevanju naslednjih ciljev:

— ohranjanju, varstvu in izboljšanju kakovosti okolja;

— varovanju človekovega zdravja;

— skrbni in preudarni rabi naravnih virov;

— spodbujanju ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov, zlasti v boju proti podnebnim spremembam.

– […]“

212 Opozoriti je še treba, da Direktiva 2003/87 zaradi izpolnjevanja zavez, ki so jih sprejele Unija in države članice v okviru Kjotskega protokola (uvodni izjavi 4 in 5 Direktive), vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Uniji, da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način (člen 1 Direktive).

213 Tožeča stranka se v repliki sklicuje še na kršitev določb Direktive 2003/87, s katerimi se od leta 2013 ukinja delna brezplačnost pravic do emisij toplogrednih plinov. Načelo dražbe pravic in s tem konec njihove brezplačnosti je določeno s členom 10 Direktive 2003/87, člen 10a navedene direktive, na katerega se izrecno sklicuje tožeča stranka, pa v točkah 1 in 3 izrecno izključuje možnost, da bi se

proizvajalcem električne energije dodelile brezplačne pravice. Organizacija Greenpeace-España še meni – kot je pojasnila na obravnavi – da so bile kršene določbe člena 10a(1), tretji pododstavek, in člena 10c Direktive 2003/87.

214 Organizacija Greenpeace-España se poleg tega sklicuje še na kršitev načela „plača povzročitelj obremenitve“ iz člena 191(2) PDEU.

215 Tako je mogoče iz povzetka navedenih določb ugotoviti, da ni dopustno, da se tožeča stranka v repliki prvič sklicuje na očitek v zvezi s kršitvijo določb Direktive 2003/87 glede odprave brezplačnosti pravic do emisij po letu 2013. Ta očitek temelji na elementih, s katerimi je bila tožeča stranka seznanjena ob vložitvi tožbe, in ga ni mogoče obravnavati kot razširitev splošnih trditev v zvezi s kršitvijo ciljev varstva okolja zaradi povečanja emisij onesnaževal. Vsebuje namreč novo dejansko in pravno utemeljitev, ki temelji na kršitvi posebne določbe Direktive 2003/87, v skladu s katero so po letu 2013 nekatere od pravic do emisij toplogrednih plinov, dodeljenih posamezni državi članici, plačljive (glej v tem smislu sodbo z dne 21. oktobra 2010, Umbach/Komisija, T-474/08, EU:T:2010:443, točka 60 in navedena sodna praksa).

216 Ker ni dopustno, da se tožeča stranka v repliki prvič sklicuje na očitek, naveden v prejšnji točki, je še toliko manj dopustno, da se na ta očitek sklicuje organizacija Greenpeace-España kot intervenientka. Prav tako ni dopustno, da se organizacija Greenpeace-España sklicuje na kršitev člena 191(2) PDEU, na katero se tožeča stranka v okviru očitka v zvezi s kršitvijo okoljskih določb ni sklicevala.

217 Dalje, kar zadeva utemeljenost drugih trditev v zvezi s kršitvijo okoljskih določb, je treba opozoriti, da je Komisija v izpodbijanem sklepu v odgovor na trditve nekaterih tretjih strani, da se s spornim ukrepom krši okoljska zakonodaja Unije, menila, da dejstvo, da se bodo zaradi navedenega ukrepa povečale emisije CO_2 elektrarn na domači premog in da se bodo povečale cene pravic do emisij, ne bo privedlo do povečanja skupne količine emisij CO_2 Španije, ki bo ob upoštevanju sistema trgovanja s pravicami do emisij, vzpostavljenega z Direktivo 2003/87, načeloma ostala v mejah zavez, ki so jih sprejeli španski organi (točki 156 in 157 izpodbijanega sklepa).

218 Opozoriti je treba, da Direktiva 2003/87 določa sprejetje nacionalnih načrtov razdelitve pravic, zlasti za obdobje 2008–2012, ki jih mora odobriti Komisija. Ti načrti posameznim državam članicam omogočajo razdelitev pravic iz skupne količine pravic, ki so jim dodeljene. Ta skupna količina je določena vnaprej, s pravicami do emisij pa je mogoče nato v mejah navedene skupne količine trgovati v okviru t. i. sistema „cap-and-trade“ (omeji in trguj), omenjenega v točki 157 izpodbijanega sklepa. Tako zatrjevano povečanje emisij toplogrednih plinov elektrarn na domači premog, ki naj bi ga povzročil sporni ukrep, Kraljevini Španiji še ne more onemogočiti upoštevanja omejitev emisij na podlagi izvajanja Direktive 2003/87 (glej v tem smislu zgoraj v točki 87 navedeni sklep Gas Natural Fenosa SDG/Komisija, EU:T:2011:53, točka 100) in s tem povzročiti povečanja emisij onesnaževal v Španiji.

219 Poleg tega tožeča stranka in organizacija Greenpeace-España nista predložili nobenega elementa, s katerim bi bila lahko Komisija seznanjena ob sprejetju izpodbijanega sklepa in ki bi dokazoval, da bi bilo z navedenim povečanjem španskim organom onemogočeno upoštevanje najvišje zgornje meje v njihovem načrtu razdelitve, in sicer še toliko bolj, ker je rezultat spornega ukrepa ta, da proizvodnja elektrarn na domači premog prednostno nadomesti proizvodnjo elektrarn na kurilno olje in uvoženi premog (točki 41 in 161 izpodbijanega sklepa), kar pomeni, da bi morale biti v praksi vrste proizvodnje, v zvezi s katerimi ni sporno, da onesnažujejo okolje, nadomeščene z drugimi vrstami proizvodnje, ki onesnažujejo okolje. Ob upoštevanju navedene nadomestitve uvoženega premoga z domačim premogom poleg tega ni mogoče trditi – kot v bistvu trdi organizacija Greenpeace-España – da se s spornim ukrepom v nasprotju s ciljem in duhom Direktive 2003/87 spodbuja proizvodnja električne energije iz premoga.

220 Zato je treba četrti tožbeni razlog v celoti zavrniti.

Peti tožbeni razlog: kršitev Uredbe št. 1407/2002

221 Tožeča stranka trdi, da je sporni ukrep v nasprotju s členom 4(e) Uredbe št. 1407/2002, ki prepoveduje izkrivljanje konkurence na trgu z električno energijo, in členom 6 iste uredbe, ki določa načelo postopnega zmanjševanja pomoči za premogovništvo.

222 Uvodoma je mogoče poudariti, da je bilo z Uredbo št. 1407/2002 potrjeno načelo ohranjanja premogovnih proizvodnih zmožnosti, podprtih z državno pomočjo (uvodna izjava 7). S Sklepom Sveta 2010/787/EU z dne 10. decembra 2010 o državnih pomočeh za lažje zaprtje nekonkurenčnih premogovnikov (UL L 336, str. 24), ki je nadomestil Uredbo št. 1407/2002 na datum prenehanja njene veljavnosti, je bila do leta 2018 podaljšana možnost, da države članice dodelijo pomoč, med drugim za kritje stroškov, povezanih s premogom za proizvodnjo električne energije (člena 2 in 3 Sklepa 2010/787).

223 Poleg tega je Komisija v izpodbijanem sklepu menila, da je Uredba št. 1407/2002 posebna podlaga za odobritev nekaterih pomoči in ne more omejiti ali skrčiti področja uporabe člena 106(2) PDEU. Nato je zavrnila trditev, da so s spornim ukrepom premogovnikom dodeljene dodatne pomoči, ki presegajo pomoči, dovoljene z Uredbo št. 1407/2002 (točka 150 izpodbijanega sklepa).

224 Komisija se je pri tem oprla na določbe spornega ukrepa, na podlagi katerih količine premoga, ki jih bodo morale kupiti upravičene elektrarne, ne bodo presegle količin, določenih v „nacionalnem načrtu strateške rezerve premoga za obdobje 2006–2012“, ki ga je odobrila na podlagi Uredbe št. 1407/2002. Hkrati je še opozorila, da pomoči, dodeljene na podlagi Uredbe št. 1407/2002, krijejo le razliko med proizvodnimi stroški proizvajalcev premoga in zneskom njihove prodaje (točke 64, 65 in 102 izpodbijanega sklepa). Iz tega izhaja – kot je v svojih pisanjih upravičeno poudarila Komisija – da prihodki, ki jih proizvajalcem premoga prinese sporni ukrep, samodejno zmanjšajo znesek neposrednih pomoči, odobrenih z Uredbo št. 1407/2002.

225 Ob upoštevanju navedenega in ker tožeča stranka ni predložila nobene konkretne trditve ali elementa, s katerim bi izpodbijala vsebino in učinke spornega ukrepa, kot so opisani zgoraj, je treba ta tožbeni razlog v zvezi s kršitvijo določb Uredbe št. 1407/2002, ki prepovedujejo izkrivljanje konkurence in določajo postopno zmanjševanje pomoči za premogovništvo, zavrniti.

226 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

227 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker tožeča stranka s predlogi ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije.

228 Na podlagi člena 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika države članice, ki se kot intervenienti udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Zato Kraljevina Španija nosi stroške, ki jih je priglasila. Preostali intervenienti na podlagi člena 87(4), tretji pododstavek, Poslovnika prav tako nosijo vsak svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (drugi senat)

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Družba Castelnou Energía, SL nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasila Evropska komisija.**

3. **Kraljevina Španija, Greenpeace-España, Hidroeléctrica del Cantábrico, SA, E.ON Generación, SL, Comunidad Autónoma de Castilla y León in Federación Nacional de Empresarios de Minas de Carbón (Carbunión) nosijo vsak svoje stroške.**

Martins Ribeiro Gervasoni 3Madise

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 3. decembra 2014.

Podpisi

Kazalo

Dejansko stanje 2

Postopek in predlogi strank 3

Pravo 5

1. Dopustnost 5

2. Vsebinska presoja 8

Prvi tožbeni razlog: kršitev procesnih pravic tožeče stranke, določenih s členom 108(2) PDEU, ter splošnih načel spoštovanja pravice do obrambe in dobrega upravljanja 9

Indici v zvezi s postopkom predhodne preučitve 10

– Prvi indic: trajanje postopka predhodne preučitve 10

– Drugi indic: izmenjave med Komisijo in španskimi organi 11

– Tretji indic: sprememba spornega ukrepa 12

– Četrti indic: ugovori španskih organov in gospodarskih subjektov 12

Indici v zvezi s vsebino izpodbijanega sklepa 13

– Prvi indic: nepopolna analiza spornega ukrepa 13

– Drugi indic: nezadostna preučitev SSGP iz obravnavane zadeve 15

– Tretji indic: nezdružljivost spornega ukrepa z različnimi določbami Pogodbe in sekundarne zakonodaje 16

– Četrti indic: nezadostna in nepopolna preučitev spornega ukrepa z vidika okoljskih določb 16

Drugi tožbeni razlog: kršitev členov 106(2) PDEU in 107 PDEU ter obveznosti obrazložitve 18

Nepreučitev vseh sestavnih delov spornega ukrepa 18

Neopredelitev obveznosti nakupa domačega premoga za nezdružljivo državno pomoč 18

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 106(2) PDEU, okvira za SSGP in člena 11(4) Direktive 2003/54, očitne napake pri presoji ter zloraba pooblastil 19

Utemeljitev vzpostavitve SSGP 19

Sorazmernost spornega ukrepa z vidika cilja, zastavljenega s SSGP 22

Obstoj zlorabe pooblastil 27

Četrti tožbeni razlog: kršitev drugih določb Pogodbe in sekundarne zakonodaje razen tistih v zvezi z državnimi pomočmi 27

Upoštevnost tožbenega razloga 27

Utemeljenost tožbenega razloga 30

– Kršitev členov 28 PDEU in 34 PDEU v zvezi s prostim pretokom blaga 30

– Kršitev člena 49 PDEU v zvezi s pravico do ustanavljanja 31

– Kršitev Direktive 2005/89 31

– Kršitev členov 3 PEU, 11 PDEU in 191 PDEU ter Direktive 2003/87 32

Peti tožbeni razlog: kršitev Uredbe št. 1407/2002 34

Stroški 34