ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid)

12 maart 2025*

„Staatssteun – Maatregel ter verlaging van de groothandelsprijs voor elektriciteit op het Iberische schiereiland – Energiecrisis – Besluit om geen bezwaar te maken – Geen ernstige moeilijkheden – Discriminatieverbod – Evenredigheid – Gewettigd vertrouwen”

In zaak T-596/22,

PGI Spain, SL, gevestigd te Barcelona (Spanje),

Berry Superfos Pamplona, SA, gevestigd te Navarra (Spanje),

Promens Packaging, SA, gevestigd te Barcelona,

RPC Envases, SA, gevestigd te Madrid (Spanje),

Zeller Plastik España, SL, gevestigd te Barcelona,

vertegenwoordigd door P. Holtrop, advocaat,

verzoeksters,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door T. Scharf, I. Georgiopoulos en C.-M. Carrega als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. Gavela Llopis en M. Morales Puerta als gemachtigden,

interveniënt,

wijst

HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid),

* Procestaal: Engels.

samengesteld als volgt: M. van der Woude, president, P. Škvařilová-Pelzl, I. Nõmm (rapporteur), G. Steinfatt en D. Kukovec, rechters,

griffier: A. Marghelis, administrateur,

gezien de stukken,

na de terechtzitting op 17 september 2024,

het navolgende

Arrest

1 Met hun beroep krachtens artikel 263 VWEU vorderen verzoeksters, PGI Spain, SL, Berry Superfos Pamplona, SA, Promens Packaging, SA, RPC Envases, SA, en Zeller Plastik España, SL, nietigverklaring van besluit C(2022) 3942 final van de Commissie van 8 juni 2022 betreffende steunmaatregelen SA.102454 (2022/N) – Spanje en SA.102569 (2022/N) – Portugal – Mechanisme voor de correctie van productiekosten ter verlaging van de groothandelsprijs voor elektriciteit op de Iberische markt (hierna: „bestreden besluit").

Voorgeschiedenis van het geding

2 Het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek hebben respectievelijk op 20 en 23 mei 2022 bij de Europese Commissie een maatregel aangemeld ter verlaging van de groothandelsprijs voor elektriciteit op het Iberische schiereiland door subsidiëring van de kosten van de inputs van technologieën op basis van fossiele brandstoffen (hierna: „aangemelde maatregel").

3 Bij het bestreden besluit heeft de Commissie krachtens artikel 4, lid 3, van verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 [VWEU] (PB 2015, L 248, blz. 9), besloten om geen bezwaar te maken.

4 In het bestreden besluit heeft de Commissie om te beginnen de essentiële kenmerken van de aangemelde maatregel omschreven. Zij heeft met name vastgesteld dat:

– de aangemelde maatregel paste in de context van de crisissen waarmee de nationale en internationale energiemarkten de laatste decennia waren geconfronteerd en die hadden geleid tot een stijging van de prijzen van fossiele brandstoffen, in het bijzonder die van aardgas (punten 4 en 5);

– dit gevolgen had voor Spaanse huishoudens en kleine en middelgrote ondernemingen met een gereglementeerd energiecontract, namelijk de „precio voluntario para el pequeño consumidor" (PVPC, vrijwillig tarief voor kleine afnemers) en de gereglementeerde korting voor bepaalde kwetsbare afnemers, genaamd „Bono social" (hierna samen: „gereglementeerde contracten") en voor nagenoeg alle soorten van economische activiteiten (punten 6 en 7);

– de day-ahead-elektriciteitsmarkt van de Europese Unie gebaseerd was op een methode van marginale prijsstelling waarbij de elektriciteitsprijs werd bepaald door de laatste productiebron die noodzakelijk was om te voldoen aan de vraag op een gegeven moment,

namelijk vaak met fossiele brandstoffen gestookte elektriciteitscentrales, die vanwege hun hoge exploitatiekosten de duurste centrales zijn (punten 20-23 en 34);

– de aangemelde maatregel inhield dat er betalingen werden verricht aan de exploitanten van met fossiele brandstoffen gestookte elektriciteitscentrales op het Iberische schiereiland teneinde de elektriciteitsprijzen op de groothandelsmarkten, en bijgevolg ook de kleinhandelsprijzen, te verlagen (punten 24 en 33-39);

– de aangemelde maatregel onder meer zou worden gefinancierd door een bijdrage (hierna: „bijdrage") die door de Operador del Mercado Ibérico de la Energía-Polo Español, SA (OMIE) werd opgelegd aan afnemers op de groothandelsmarkt voor elektriciteit, namelijk elektriciteitsleveranciers en consumenten die rechtstreeks op de groothandelsmarkt elektriciteit afnemen voor eigen gebruik (hierna: „rechtstreekse afnemers"), naar verhouding van de afgenomen hoeveelheid elektriciteit (punten 25 en 44);

– bepaalde afnemers op de groothandelsmarkt voor elektriciteit van betaling van de bijdrage vrijgesteld zouden zijn, waaronder diegenen die vóór 26 april 2022 een elektriciteitscontract met een vaste prijs hadden afgesloten, mits zij aan bepaalde voorwaarden voldeden en zij met name hun elektriciteitscontract bij de OMIE aanmeldden (hierna: „vrijstelling van de bijdrage") [punt 45, onder d), en punten 46 tot en met 48].

5 Vervolgens heeft de Commissie de kwalificatie van de maatregel onderzocht in het licht van artikel 107, lid 1, VWEU. Zij heeft geoordeeld dat de aangemelde maatregel binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt, maar dat dit niet het geval is wat de vrijstelling van de bijdrage betreft. Zij heeft dienaangaande geoordeeld dat afnemers op de groothandelsmarkt die vóór de vaststelling van de aangemelde maatregel overeenkomsten ter afdekking van hun elektriciteitsafname hadden gesloten, niet van de effecten van die maatregel zouden kunnen profiteren, en zij heeft daaruit afgeleid dat de vrijstelling er niet toe leidde dat hun een selectief voordeel werd verleend en dus niet als staatssteun aan te merken was (punten 97-106 van het bestreden besluit).

6 Daarna heeft de Commissie beoordeeld of de aangemelde maatregel verenigbaar was met de interne markt in het licht van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU. Zij heeft met name geoordeeld dat die maatregel noodzakelijk, geschikt en evenredig was (punten 107-154 van het bestreden besluit) en geen inbreuk maakte op enige relevante bepaling van het Unierecht, met name verordening (EU) 2019/943 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de interne markt voor elektriciteit (PB 2019, L 158, blz. 54), en richtlijn (EU) 2019/944 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit en tot wijziging van richtlijn 2012/27/EU (PB 2019, L 158, blz. 125) (punten 174-192).

Conclusies van partijen

7 Verzoeksters verzoeken het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

8 De Commissie en het Koninkrijk Spanje verzoeken het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoeksters te verwijzen in de kosten.

In rechte

9 Verzoeksters zijn Spaanse ondernemingen die hun elektriciteit niet rechtstreeks op de groothandelsmarkt voor elektriciteit maar bij een elektriciteitsleverancier afnemen. Teneinde de stabiliteit van de prijs van elektriciteitsvoorziening te waarborgen hebben zij stroomafnameovereenkomsten gesloten. Voor een deel van de elektriciteitslevering hebben verzoeksters overeenkomsten gesloten waarbij een andere onderneming dan hun fysieke elektriciteitsleverancier betrokken is en die berust op compenserende betalingen al naargelang van het verschil tussen de marktprijs en de in de overeenkomst vastgestelde prijs. Zij merken dit type overeenkomsten voor het aankopen van elektriciteit aan als financiële regelingen.

10 Als belanghebbende partijen en ter vrijwaring van hun procedurele rechten krachtens artikel 108, lid 2, VWEU en artikel 1, onder h), van verordening 2015/1589 verwijten verzoeksters de Commissie dat zij heeft miskend dat de aangemelde maatregel ernstige moeilijkheden opleverde die de inleiding van de formele onderzoeksprocedure rechtvaardigden.

11 Er zij aan herinnerd dat de rechtmatigheid van een op artikel 4, lid 3, van verordening 2015/1589 gebaseerd besluit om geen bezwaar te maken, zoals het bestreden besluit, afhangt van de vraag of de beoordeling van de gegevens en de elementen waarover de Commissie tijdens het vooronderzoek van de aangemelde maatregel beschikte, objectief gezien twijfel had moeten doen rijzen over de kwalificatie van deze maatregel als steun en over de verenigbaarheid ervan met de interne markt, aangezien bij twijfel in die zin een formele onderzoeksprocedure moet worden ingeleid waaraan de in artikel 1, onder h), van die verordening bedoelde belanghebbenden kunnen deelnemen (zie in die zin arresten van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 38, en 5 september 2024, Slovenië/Commissie, C-447/22 P, EU:C:2024:678, punt 53).

12 Een verzoekende partij die de nietigverklaring van een besluit om geen bezwaar te maken vordert, komt in wezen op tegen het feit dat de Commissie het besluit over de steun in kwestie heeft vastgesteld zonder de formele onderzoeksprocedure in te leiden en daardoor haar procedurele rechten heeft geschonden. Om de toewijzing van haar verzoek tot nietigverklaring te verkrijgen, kan de verzoekende partij elk middel aanvoeren waarmee aannemelijk kan worden gemaakt dat de beoordeling van de informatie en gegevens waarover de Commissie tijdens de inleidende fase van het onderzoek van de aangemelde maatregel beschikte, bij haar twijfel over de kwalificatie van die maatregel als staatssteun of de verenigbaarheid ervan met de interne markt had moeten oproepen. Het aanvoeren van dergelijke argumenten mag evenwel niet leiden tot wijziging van het voorwerp van het beroep of van de voorwaarden voor de ontvankelijkheid ervan. Integendeel, om aan te tonen dat de Commissie verplicht was de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU in te leiden, dient juist het bewijs te worden geleverd dat er twijfels bestonden over de kwalificatie of de verenigbaarheid van de maatregel (zie in die zin arrest van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

13 Het bewijs van het bestaan van dergelijke twijfels, dat zowel moet worden gezocht in de omstandigheden waarin het besluit om geen bezwaar te maken is vastgesteld als in de inhoud ervan, moet door de verzoeker tot nietigverklaring van dat besluit worden geleverd aan de hand van een reeks onderling overeenstemmende aanwijzingen (arresten van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 40, en 5 september 2024, Slovenië/Commissie, C-447/22 P, EU:C:2024:678, punt 51).

14 In het bijzonder vormt de ontoereikendheid of onvolledigheid van het door de Commissie tijdens de inleidende onderzoeksprocedure verrichte onderzoek een aanwijzing voor het bestaan van ernstige moeilijkheden bij de beoordeling van de betrokken maatregel, hetgeen haar ertoe had moeten brengen de formele onderzoeksprocedure in te leiden (arresten van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 41, en 5 september 2024, Slovenië/Commissie, C-447/22 P, EU:C:2024:678, punt 52).

15 Voorts moet de rechtmatigheid van een aan het einde van de inleidende onderzoeksprocedure genomen besluit om geen bezwaar te maken door de Unierechter niet alleen worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie beschikte op het ogenblik waarop zij het besluit nam, maar ook aan de hand van de gegevens waarover zij had kunnen beschikken (zie arrest van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 Tot de inlichtingen waarover de Commissie „had kunnen beschikken” behoren ook die welke relevant bleken voor de beoordeling die volgens de in punt 11 hierboven aangehaalde rechtspraak moet worden verricht, en die zij op haar verzoek tijdens de administratieve procedure had kunnen verkrijgen (arresten van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 43, en 5 september 2024, Slovenië/Commissie, C-447/22 P, EU:C:2024:678, punt 54).

17 De Commissie moet het onderzoek van de betrokken maatregelen immers zorgvuldig en onpartijdig voeren, zodat zij bij de vaststelling van een definitief besluit over het bestaan – en in voorkomend geval de onverenigbaarheid of de onrechtmatigheid – van de steun over gegevens beschikt die zo volledig en betrouwbaar mogelijk zijn (arresten van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 44, en 5 september 2024, Slovenië/Commissie, C-447/22 P, EU:C:2024:678, punt 55).

18 Niettemin kan uit het feit dat het Hof heeft geoordeeld dat de Commissie bij het onderzoek naar het bestaan en de rechtmatigheid van een steunmaatregel in voorkomend geval ook andere dan de te harer kennis gebrachte elementen feitelijk en rechtens moet onderzoeken, niet worden afgeleid dat de Commissie verplicht is om uit eigen beweging en bij gebreke van aanwijzingen daartoe alle inlichtingen in te winnen die voor de bij haar ingediende zaak relevant kunnen zijn, ook al zijn deze inlichtingen openbaar (arresten van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 45, en 5 september 2024, Slovenië/Commissie, C-447/22 P, EU:C:2024:678, punt 56).

19 Verzoeksters voeren ter ondersteuning van hun beroep vijf middelen aan: ten eerste, onjuiste opvatting door de Commissie van de aangemelde maatregel, ten tweede, onjuiste beoordeling van de geschiktheid en de evenredigheid van de aangemelde maatregel, ten derde, inbreuk op artikel 10 van verordening 2019/943 en op artikel 5 van richtlijn 2019/944, ten vierde, schending van het discriminatieverbod, en ten vijfde, schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

20 Met deze middelen verwijten verzoeksters de Commissie impliciet dat zij de formele onderzoeksprocedure niet heeft ingeleid met betrekking tot de aangemelde maatregel, hoewel er twijfel bestond over de verenigbaarheid van deze maatregel met de interne markt. De vrijstelling van de bijdrage gold immers enkel voor afnemers op de groothandelsmarkt voor elektriciteit en niet voor afnemers op de kleinhandelsmarkt, en deze beperking heeft negatieve effecten gehad voor afnemers op de kleinhandelsmarkt die, zoals verzoekster, financiële stroomafnameovereenkomsten hadden gesloten waarbij de kosten van de bijdrage door hun fysieke elektriciteitsleverancier werd doorberekend zonder dat zij konden profiteren van een verlaging van de prijs van hun elektriciteit.

Bewijzen en argumenten die verzoeksters hebben ingediend op 10 augustus 2023

21 De Commissie en het Koninkrijk Spanje zijn van mening dat de bewijzen en de argumenten die verzoeksters op 10 augustus 2023 hebben ingediend in antwoord op de memorie in interventie van het Koninkrijk Spanje, niet-ontvankelijk moeten worden verklaard omdat deze tardief zijn ingediend. De Commissie voegt daaraan toe dat zij hoe dan ook niet ter zake dienend zijn, aangezien zij dateren van ná het bestreden besluit en dus niet in aanmerking kunnen worden genomen om de rechtmatigheid daarvan te beoordelen.

22 In dit verband moet worden opgemerkt dat verzoeksters op 10 augustus 2023 bij de indiening van hun opmerkingen nieuwe bewijzen hebben overgelegd die eensdeels betrekking hadden op de wijziging van de aangemelde maatregel na het bestreden besluit, waardoor afnemers op de kleinhandelsmarkt voor elektriciteit vanaf dan hun stroomafnameovereenkomsten voor de periode van mei tot december 2023 bij de OMIE konden aanmelden, en anderdeels op het besluit van de Commissie van 25 april 2023 om geen bezwaar te maken tegen deze wijziging van de maatregel.

23 Zonder dat hoeft te worden stilgestaan bij de vraag of die nieuwe gegevens en de bijbehorende argumentatie niet-ontvankelijk zijn omdat zij tardief zijn ingediend, kan dienaangaande worden volstaan met de opmerking dat die gegevens, zoals de Commissie terecht stelt, hoe dan ook niet in aanmerking kunnen worden genomen om de rechtmatigheid van het bestreden besluit te beoordelen.

24 Uit de in punt 15 hierboven aangehaalde rechtspraak blijkt immers dat het bestreden besluit moet worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover de Commissie beschikte op het ogenblik waarop zij dit besluit nam. Dat is een specifieke toepassing van het meer algemene beginsel dat de rechtmatigheid van een handeling van de Unie dient te worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de juridische situatie op de datum waarop die handeling werd vastgesteld, zodat aan de geldigheid van een besluit geen afbreuk kan worden gedaan door later vastgestelde handelingen (zie arrest van 17 oktober 2019, Alcogroup en Alcodis/Commissie, C-403/18 P, EU:C:2019:870, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

25 Om de rechtmatigheid van het bestreden besluit te beoordelen kan dan ook geen rekening worden gehouden met de bewijzen die verzoeksters op 10 augustus 2023 hebben overgelegd, en dus evenmin met hun desbetreffend betoog.

Eerste en vierde middel, ontleend aan respectievelijk de onjuiste opvatting door de Commissie van de aangemelde maatregel en het discriminerende karakter van die maatregel

26 Het Gerecht is van oordeel dat deze twee middelen samen dienen te worden onderzocht.

27 Met hun eerste middel betogen verzoeksters dat de Commissie de werking van de aangemelde maatregel niet nauwkeurig heeft geanalyseerd, aangezien uit haar analyse niet duidelijk blijkt dat zij rekening heeft gehouden met het feit dat afnemers op de kleinhandelsmarkt voor hun elektriciteitsafname ook een beroep doen op afdekkingsmechanismen die vergelijkbaar zijn met die waarop afnemers op de groothandelsmarkt een beroep doen, waaronder financiële stroomafnameovereenkomsten. In dat verband stellen zij dat het gebruik van dat type overeenkomsten voortvloeit uit de juridische organisatie van de elektriciteitsmarkt overeenkomstig het Unierecht en een eenvoudige en gangbare contractuele structuur is waarmee de Commissie niet onbekend kon zijn.

28 Verzoeksters leiden daaruit af dat de Commissie niet zeker wist welke spelers precies voor de vrijstelling in aanmerking kwamen. Zij stellen dat de Commissie daardoor een steunregeling heeft goedgekeurd waarvan de verenigbaarheid met het Unierecht betwijfelbaar was. Zij wijzen er dienaangaande op dat de Commissie weliswaar stelt dat zij zich bij haar beoordeling heeft gebaseerd op de door het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek in hun aanmelding verstrekte gegevens alsook op door deze lidstaten overgelegde bijkomende gegevens, maar dat zij geen toegang hadden tot al die informatie. Zij vragen dan ook dat de Commissie de aanmeldingen en alle overige relevante informatie in verband met de aangemelde maatregel die zij van deze lidstaten heeft ontvangen, aan het dossier toevoegt.

29 Met hun vierde middel verwijten verzoeksters de Commissie dat zij niet heeft onderzocht of de aangemelde maatregel in overeenstemming is met het beginsel van non-discriminatie. In dit verband betogen zij in wezen dat de relevante vergelijkingsmaatstaf niet kon zijn of de elektriciteit op de groothandelsmarkt dan wel op de kleinhandelsmarkt werd afgenomen, maar wel de „mogelijkheid om zijn elektriciteitsvoorziening af te dekken of te laten afdekken", en wijzen zij erop dat hun situatie en die van rechtstreekse afnemers op de groothandelsmarkt, namelijk ondernemingen die voor hun eigen behoeften elektriciteit afnemen op die markt, grote gelijkenissen vertonen.

30 De Commissie, daarin ondersteund door het Koninkrijk Spanje, is van oordeel dat deze twee middelen geen aanwijzingen van ernstige moeilijkheden bevatten.

31 Uit deze twee middelen, in onderlinge samenhang gelezen, blijkt dat verzoeksters in wezen drie grieven aanvoeren om aan te tonen dat er ernstige moeilijkheden waren die de inleiding van de formele onderzoeksprocedure rechtvaardigden. Ten eerste menen zij dat uit de lezing van het bestreden besluit blijkt dat de Commissie niet zeker wist welke afnemers van elektriciteit precies voor vrijstelling in aanmerking kwamen. Ten tweede betogen zij dat de Commissie niet onkundig kon zijn van het feit dat sommige afnemers op de kleinhandelsmarkt de stabiliteit van de prijzen voor hun elektriciteitsvoorziening verzekerden door middel van financiële stroomafnameovereenkomsten. Ten derde bevinden de afnemers op de kleinhandelsmarkt die gebruikmaken van dergelijke overeenkomsten zich volgens hen in een vergelijkbare situatie als rechtstreekse afnemers op de groothandelsmarkt, zodat de aangemelde maatregel het discriminatieverbod schendt.

32 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat met name uit de punten 4 tot en met 7, 24 en 33 tot en met 39 van het bestreden besluit blijkt dat de aangemelde maatregel tot doel heeft te zorgen voor een daling van de elektriciteitsprijzen in de context van een sterke opwaartse druk op de brandstofprijzen die verband hield met de crisissen waarmee de nationale en internationale elektriciteitsmarkten geconfronteerd werden, en dat deze maatregel die doelstelling beoogt te bereiken door subsidiëring van bepaalde elektriciteitsbronnen om tot een daling van de prijs op de groothandelsmarkt te komen, die op haar beurt tot een daling van de prijzen op de kleinhandelsmarkt zou moeten leiden.

33 Wat ten eerste de gesubsidieerde energiebronnen betreft, blijkt uit de punten 33 tot en met 39 van het bestreden besluit dat de aangemelde maatregel ertoe strekt de productiekosten van met fossiele brandstoffen gestookte centrales te doen dalen en ertoe moet leiden dat de biedingen die zij doen op de day-aheadveiling op met name de groothandelsmarkt voor elektriciteit lager zijn. Volgens punt 43 staat de OMIE in voor de berekening van de subsidie en de daadwerkelijke voldoening ervan.

34 Wat ten tweede de afnemers op de groothandelsmarkt voor elektriciteit betreft, blijkt om te beginnen uit punt 44 van het bestreden besluit dat, aangezien zij degenen zijn die profiteren van de daling van de prijzen op de groothandelsmarkt, zij een bijdrage tot gedeeltelijke dekking van de kosten van de maatregel moeten betalen waarvan het bedrag door de OMIE wordt bepaald aan de hand van de hoeveelheden die zij afnemen op de groothandelsmarkt. Voorts blijkt uit punt 45, onder d), van het bestreden besluit en uit artikel 8, lid 3, van de aangemelde maatregel dat zij van betaling van deze bijdrage zijn vrijgesteld voor het gedeelte van hun elektriciteitsafname waarvoor zij vóór 26 april 2022 elektriciteitsleveringscontracten met een vaste prijs hebben gesloten, mits die contracten binnen de in die maatregel bepaalde termijnen worden aangemeld bij de OMIE. Tevens volgt uit de punten 46 tot en met 48 van het bestreden besluit dat deze vrijstelling tijdelijk is, aangezien zij niet meer geldt wanneer de contracten worden hernieuwd.

35 Wat ten derde de afnemers op de kleinhandelsmarkt betreft, blijkt uit onder meer de punten 6, 35, 49, 50 en 134 van het bestreden besluit, in hun onderlinge samenhang gelezen, dat er een onderscheid wordt gemaakt naargelang het al dan niet gaat om afnemers met een gereglementeerd contract, dat wil zeggen consumenten die recht hebben op het PVPC-tarief en op de zogenoemde „Bono social”-korting.

36 Doorberekening van zowel de daling van de elektriciteitsprijs als het bedrag van de bijdrage is immers enkel verplicht voor gereglementeerde contracten. Voor niet-gereglementeerde contracten met dynamische prijzen, dat wil zeggen die waarbij schommelingen in de groothandelsprijzen direct worden weerspiegeld in de consumentenprijzen, hebben de opstellers van de aangemelde maatregel erop gerekend dat zowel de daling van de elektriciteitsprijs op de groothandelsmarkt als het bedrag van de bijdrage direct aan de eindverbruikers zou worden doorberekend. Voor de andere soorten niet-gereglementeerde contracten hebben deze opstellers geoordeeld dat de mededinging ervoor zou zorgen dat de daling van de groothandelsprijs en de bijdrage werden doorberekend, aangezien er op de Spaanse en de Portugese markt een groot aantal aanbieders op retailniveau was.

37 In de tweede plaats mist bijgevolg de grief inzake de onzekerheid over de omvang van de vrijstelling in het bestreden besluit feitelijke grondslag. Uit de punten 34 en 35 hierboven blijkt immers ten eerste dat die vrijstelling uitsluitend geldt voor afnemers op de groothandelsmarkt die vóór 26 april 2022 elektriciteitsleveringscontracten met een vaste prijs hebben gesloten, en

ten tweede dat de invloed – van zowel de daling van de prijs op de groothandelsmarkt als de eventuele betaling van de bijdrage – op door eindverbruikers gesloten andere overeenkomsten dan gereglementeerde contracten afhangt van de mededinging op de kleinhandelsmarkt.

38 Wat meer in het bijzonder de punten 48, 80, 104 en 142 van het bestreden besluit betreft, die volgens verzoeksters in wezen inhouden dat bepaalde afnemers op de kleinhandelsmarkt mogelijk in aanmerking komen voor vrijstelling van de bijdrage, moet worden vastgesteld dat die punten niet aldus kunnen worden geïnterpreteerd.

39 Ten eerste past punt 48 van het bestreden besluit in de context van de in punt 34 hierboven vermelde punten 44 tot en met 48 van dat besluit, die handelen over de bijdrage die aan afnemers op de groothandelsmarkt voor elektriciteit wordt opgelegd en hun eventuele vrijstelling daarvan. Meer bepaald wordt daarin het standpunt van de Spaanse en de Portugese autoriteiten uiteengezet dat die vrijstelling tijdelijk is en niet meer geldt in geval van hernieuwing van de elektriciteitsleveringscontracten met een vaste prijs. In dit verband wordt vermeld dat die contracten gewoonlijk een looptijd van een jaar hebben.

40 Ten tweede wordt in punt 80 van het bestreden besluit louter het in punt 35 hierboven vermelde punt 49 van dat besluit in herinnering gebracht, betreffende de doorberekening van het bedrag van de vrijstelling die verplicht is ten aanzien van consumenten met een gereglementeerd contract en verwacht wordt ten aanzien van de andere consumenten.

41 Ten derde blijkt ondubbelzinnig uit punt 104 van het bestreden besluit dat in dit punt uitsluitend wordt verwezen naar afnemers op de groothandelsmarkt. In dat punt wordt meer in het bijzonder onderzocht of de vrijstelling voor diegenen die een elektriciteitsleveringscontract met vaste prijzen hadden gesloten vóór de inwerkingtreding van de aangemelde maatregel, hun een selectief voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU oplevert.

42 Wat ten vierde en ten slotte punt 142 van het bestreden besluit betreft, volstaat het erop te wijzen dat de Commissie in de eerste zin van dat punt uitdrukkelijk verwijst naar het feit dat „de maatregel afnemers op de groothandelsmarkt voor elektriciteit van de verplichting tot betaling van de bijdrage vrijstelt voor het gedeelte van hun elektriciteitsafname waarvoor zij vóór 26 april 2022 elektriciteitsleveringscontracten met een vaste prijs hebben gesloten”. Bijgevolg kunnen de daarna volgende overwegingen over het belang van een beperking van de prijsrisico’s door middel van financiële afdekkingen niet aldus worden uitgelegd dat daarmee wordt gesuggereerd, zoals verzoekster betogen, dat alle overeenkomsten die met afdekkingsdoeleinden worden gesloten – ook door afnemers op de kleinhandelsmarkt – in aanmerking moeten worden genomen teneinde te vermijden dat de kosten van de bijdrage direct of indirect aan hen wordt doorberekend.

43 In de derde plaats kan de grief dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met het feit dat afnemers op de kleinhandelsmarkt gebruikmaken van financiële stroomafnameovereenkomsten, evenmin slagen.

44 Het is juist dat financiële stroomafnameovereenkomsten als die welke verzoeksters hebben gesloten bepaalde specifieke kenmerken hebben die, gelet op de werking van de aangemelde maatregel, met zich brengen dat voor afnemers op de kleinhandelsmarkt die dergelijke overeenkomsten hebben gesloten wel het bedrag van de bijdrage, maar niet de daling van de elektriciteitsprijs wordt doorberekend. De aangemelde maatregel heeft immers weliswaar tot gevolg dat de fysieke leverancier de kosten van de bijdrage doorberekent, maar de toepassing van

een overeenkomst met een andere onderneming die berust op compenserende betalingen al naargelang van het verschil tussen de marktprijs en de in die overeenkomst vastgestelde prijs leidt ertoe dat die afnemers niet profiteren van de door de opstellers van de aangemelde maatregel verwachte algemene daling van de elektriciteitsprijs.

45 Feit is evenwel dat verzoeksters niet aantonen dat er aanwijzingen waren dat bepaalde door afnemers op de kleinhandelsmarkt gesloten elektriciteitsleveringscontracten zich wegens hun structuur niet of niet goed leenden voor een doorberekening van de daling van de elektriciteitsprijzen op de groothandelsmarkt, die hadden kunnen rechtvaardigen dat de Commissie overeenkomstig de in punt 18 hierboven aangehaalde rechtspraak andere dan de te harer kennis gebrachte elementen feitelijk en rechtens onderzocht.

46 Ten eerste wijzen verzoeksters er in hun stukken enkel op dat de „Commissie ongetwijfeld op de hoogte is van het bestaan van [langetermijnstroomafnameovereenkomsten]”, wat zij afleiden uit het feit dat het Unierecht de consument de mogelijkheid biedt om voor dat soort elektriciteitsleveringsregeling te kiezen. Een dergelijke bewering bewijst echter niet dat het gebruik van financiële stroomafnameovereenkomsten door afnemers op de kleinhandelsmarkt algemeen bekend was op het moment dat de Commissie het bestreden besluit heeft vastgesteld.

47 Ten tweede moet worden vastgesteld dat verzoeksters louter in het algemeen verwijzen naar bepaalde documenten van de Commissie, zonder de passages daarin aan te wijzen die betrekking hebben op de bevordering van contractuele structuren als die waarvoor zij hebben gekozen. Dat is het geval voor het voorstel van de Commissie van 14 maart 2023 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de verordeningen (EU) 2019/943 en (EU) 2019/942 en de richtlijnen (EU) 2018/2001 en (EU) 2019/944 om de opzet van de elektriciteitsmarkt van de Unie te verbeteren [COM(2023) 148 final] en voor het werkdocument van de Commissie van 18 mei 2022 getiteld „Richtsnoeren voor de lidstaten inzake goede praktijken om de vergunningsprocedures voor hernieuwbare-energieprojecten te versnellen” [SWD(2022) 149 final]. Hoewel die documenten benadrukken dat de afsluiting van stroomafnameovereenkomsten van belang kan zijn, komen de specifieke gevallen van de typen overeenkomsten die verzoeksters hebben gesloten daarin niet aan bod. Die overeenkomsten verwijzen overigens naar geen enkele specifieke passage in deze documenten.

48 Het enige bewijsstuk dat verzoeksters dienaangaande naar voren brengen en dat zij voorstellen alsof het hun contractuele leveringsstructuur vermeldt, is een studie die in opdracht van de Europese Investeringsbank (EIB) en de Commissie is verricht. Daarbij volstaat echter de opmerking dat het gaat om een prospectieve analyse van de mogelijkheden om in de Unie afnameovereenkomsten voor hernieuwbare energie – daaronder begrepen overeenkomsten zoals die welke verzoeksters hebben gesloten – te ontwikkelen. Deze studie toont dus niet aan dat het gebruik van dat type stroomafnameovereenkomsten door afnemers op de kleinhandelsmarkt zodanig algemeen bekend was dat de Commissie bij haar onderzoek van de aangemelde maatregel uit eigen beweging rekening had moeten houden met die praktijk.

49 In de vierde plaats kan de grief inzake schending van het discriminatieverbod, voor zover verzoeksters daarmee opkomen tegen het feit dat de vrijstelling van de bijdrage enkel voor afnemers op de groothandelsmarkt geldt, evenmin worden aanvaard.

50 Dienaangaande moet ten eerste worden opgemerkt dat deze kritiek erop neerkomt dat aan de Commissie wordt verweten dat zij niet heeft vastgesteld dat de werkingssfeer van de vrijstelling van de bijdrage ertoe leidt dat alleen aan afnemers op de groothandelsmarkt een selectief voordeel wordt verleend, en bijgevolg staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormt.

51 De beoordeling van de voorwaarde inzake het selectieve karakter van het voordeel houdt immers juist in dat wordt nagegaan of er sprake is van een verschillende behandeling die in wezen als discriminerend kan worden aangemerkt. Daarbij moet worden vastgesteld of de betrokken nationale maatregel in het kader van een bepaalde rechtsregeling „bepaalde ondernemingen of bepaalde producties" kan begunstigen ten opzichte van andere die zich, vanuit het oogpunt van de doelstelling van de betrokken regeling, in een feitelijk en juridisch vergelijkbare situatie bevinden (zie arrest van 21 december 2016, Commissie/World Duty Free Group SA e.a., C-20/15 P en C-21/15 P, EU:C:2016:981, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Ten tweede moet worden opgemerkt dat de Commissie om te beginnen in de punten 97 tot en met 101, 104 en 105 van het bestreden besluit heeft onderzocht of die vrijstelling staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde, en tot de conclusie is gekomen dat dit niet het geval was aangezien de aan dit begrip inherente voorwaarde inzake het selectieve karakter van het voordeel niet was vervuld. Daarnaast blijkt meer in het bijzonder uit punt 104 van het bestreden besluit dat de Commissie zich alleen uitdrukkelijk heeft uitgesproken over de vraag of de verschillende behandeling van afnemers op de groothandelsmarkt naargelang zij wel of niet voor een vrijstelling in aanmerking kwamen, een selectief voordeel opleverde, maar niet over de vraag of er sprake was van een selectief voordeel doordat afnemers op de kleinhandelsmarkt niet voor de vrijstelling in aanmerking kwamen.

53 Ten derde was het, gelet op de logica van de aangemelde maatregel zoals die in het bestreden besluit in herinnering is gebracht (zie de punten 32-36 hierboven), niettemin duidelijk dat afnemers op de groothandelsmarkt en op de kleinhandelsmarkt zich niet in een vergelijkbare situatie bevonden ten aanzien van de manier waarop de daling van de groothandelsprijzen en de betaling van de bijdrage in de elektriciteitsprijs moesten worden weerspiegeld, zodat de Commissie zich niet uitdrukkelijk hoefde uit te spreken over de vraag of het feit dat de vrijstelling enkel voor afnemers op de groothandelsmarkt gold, een selectief voordeel opleverde.

54 Afnemers op de groothandelsmarkt kopen hun elektriciteit immers direct tegen de op die markt gevormde prijs aan. Hun voordeel hangt juist af van het door de OMIE berekende verschil tussen de als gevolg van de subsidiëring van bepaalde energiebronnen tot stand gekomen marktprijs en het bedrag dat zonder die subsidiëring als marktprijs zou hebben gegolden. Tevens is de OMIE ermee belast het precieze bedrag vast te stellen van de bijdrage en van de vrijstelling voor afnemers die niet van de daling van die prijzen hebben kunnen profiteren.

55 De prijs op de kleinhandelsmarkt voor elektriciteit wordt dan weer door de vraag en het aanbod op die markt bepaald. Zoals in punt 36 hierboven is uiteengezet, hebben de opstellers van de aangemelde maatregel hiermee rekening gehouden, aangezien zij – behalve voor gereglementeerde contracten – rekenden op een indirecte doorberekening van de prijsdaling van de elektriciteit alsook van het bedrag van de bijdrage aan de consumenten als gevolg van de mededinging op deze markt, waarbij zij verwijzen naar het grote aantal aanbieders op retailniveau in Spanje en Portugal.

56 Uit het voorgaande volgt dat verzoeksters met hun derde grief niet kunnen aantonen dat er sprake was van ernstige moeilijkheden die de inleiding van de formele onderzoeksprocedure rechtvaardigden.

57 Aan die conclusie wordt niet afgedaan door de argumentatie van verzoeksters volgens welke zij zich in een vergelijkbare situatie bevinden als consumenten die direct op de groothandelsmarkt afnemen.

58 Om te beginnen berust die argumentatie op de aanname dat de Commissie uit eigen beweging rekening had moeten houden met de specifieke situatie van afnemers op de kleinhandelsmarkt die gebruikmaken van financiële stroomafnameovereenkomsten. Om de in de punten 43 tot en met 48 hierboven uiteengezette redenen kan dat uitgangspunt echter niet worden aanvaard.

59 Voorts is de directe afname van elektriciteit door consumenten op de groothandelsmarkt weliswaar qua doelstelling vergelijkbaar met de wijze waarop verzoeksters elektriciteit afnemen, in die zin dat de elektriciteit voor eigen gebruik wordt afgenomen en niet om vervolgens aan andere afnemers te worden geleverd, maar die afname vindt hoe dan ook plaats op twee verschillende markten waar de prijsstelling niet volgens dezelfde logica verloopt, zoals in de punten 53 en 54 hierboven is uiteengezet.

60 Gelet op een en ander moeten het eerste en het vierde middel ongegrond worden verklaard.

61 Wat betreft het verzoek van verzoeksters dat er in essentie toe strekt dat de door het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek verrichte aanmeldingen en de briefwisseling van deze lidstaten met de Commissie aan het dossier zouden worden toegevoegd, zij eraan herinnerd dat het aan het Gerecht toekomt om het nut van de door een van de hoofdpartijen gevraagde maatregelen tot organisatie van de procesgang te beoordelen (zie in die zin arrest van 6 juli 1999, Séché/Commissie, T-112/96 en T-115/96, EU:T:1999:134, punt 284).

62 Opdat het Gerecht kan bepalen, of het voor het goede verloop van de procedure nuttig is bepaalde stukken op te vragen, moet de partij die daarom verzoekt de betrokken stukken identificeren en het Gerecht ten minste een minimumaantal gegevens verstrekken die aannemelijk maken dat die stukken van nut zijn voor de beslechting van het geschil (arrest van 17 december 1998, Baustahlgewebe/Commissie, C-185/95 P, EU:C:1998:608, punt 93, zie ook arrest van 16 oktober 2013, TF1/Commissie, T-275/11, niet gepubliceerd, EU:T:2013:535, punt 117 en aldaar aangehaalde rechtspraak). De verzoekende partij moet aldus precieze en relevante aanwijzingen aanbrengen die verklaren waarom de betreffende documenten van belang kunnen zijn voor de oplossing van het geschil [zie in die zin arrest van 20 juli 2016, Oikonomopoulos/Commissie, T-483/13, EU:T:2016:421, punt 253 (niet gepubliceerd)].

63 Ten eerste moet worden vastgesteld dat verzoeksters toegang hebben gehad tot de tekst van de aangemelde maatregel, en dat deze maatregel – om de bij het onderzoek van het onderhavige middel uiteengezette redenen – berust op een heldere logica die gebaseerd is op het onderscheid tussen afname op de groothandelsmarkt en afname op de kleinhandelsmarkt.

64 Ten tweede is de omvang van het verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang van dien aard dat verzoeksters overlegging vorderen van de documenten uit het administratieve dossier van de Commissie hoewel zij, zelfs in hun hoedanigheid van belanghebbende partijen, niet het recht hebben om dat dossier in te zien (zie in die zin arrest van 29 juni 2010, Commissie/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punt 58).

65 Ten derde hadden verzoeksters in die omstandigheden gegevens moeten verstrekken die aannemelijk maakten dat de kwestie van het gebruik van financiële stroomafnameovereenkomsten door afnemers op de kleinhandelsmarkt niet enkel in de tekst van de aangemelde maatregel maar tevens in de briefwisseling omtrent de aanmelding aan bod is gekomen, wat zowel de Commissie als het Koninkrijk Spanje betwisten. Het is echter duidelijk dat dergelijke gegevens ontbreken.

66 Het verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang dient dan ook te worden verworpen.

Tweede middel, in wezen ontleend aan onevenredigheid van de aangemelde maatregel

67 Verzoeksters betogen in wezen dat de Commissie had moeten oordelen dat de aangemelde maatregel niet geschikt en onevenredig was, en zij dus de formele onderzoeksprocedure had moeten inleiden. Zij bekritiseren in dit verband ten eerste een vermeende uitsluiting van de werkingssfeer van de vrijstelling van bepaalde manieren om de elektriciteitsprijzen af te dekken, namelijk het gebruik van financiële stroomafnameovereenkomsten, ten tweede het feit dat enkel afnemers op de groothandelsmarkt voor een vrijstelling in aanmerking kunnen komen, en ten derde dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met de gevolgen van de aangemelde maatregel voor eindverbruikers die zich in dezelfde situatie als zij bevinden.

68 De Commissie, daarin ondersteund door het Koninkrijk Spanje, herinnert er allereerst aan dat zij niet verplicht was om rekening te houden met de situatie van afnemers van elektriciteit op de kleinhandelsmarkt die zich in dezelfde situatie als verzoeksters bevonden. Voorts meent zij dat uit het onderzoek naar de evenredigheid van de aangemelde maatregel hoe dan ook geen ernstige moeilijkheden zijn gebleken.

69 Om te beginnen moet het middel, voor zover het uitgaat van de premisse dat de Commissie rekening had moeten houden met de specifieke situatie van afnemers op de kleinhandelsmarkt die overeenkomsten hebben gesloten van hetzelfde type als die waarvoor verzoeksters hebben gekozen, meteen worden verworpen om soortgelijke redenen als die welke in de punten 43 tot en met 48 hierboven zijn uiteengezet.

70 Evenzo berust het argument van verzoeksters dat de aangemelde maatregel een welbepaald type van stroomafnameovereenkomsten van de werkingssfeer ervan heeft uitgesloten, op een onjuiste lezing van het bestreden besluit. Om de in de punten 33 tot en met 35 hierboven uiteengezette redenen houdt de werkingssfeer van de in punt 45, onder d), van het bestreden besluit beoogde vrijstelling geen verband met het type overeenkomsten dat wordt gesloten, maar met de markt waarop de elektriciteit wordt afgenomen.

71 Bijgevolg is alleen de vraag of het feit dat de vrijstelling van de bijdrage enkel voor afnemers op de groothandelsmarkt gold, vanuit evenredigheidsoogpunt een ernstige moeilijkheid opleverde, relevant.

72 Het in artikel 5, lid 4, VEU in herinnering gebrachte evenredigheidsbeginsel vereist dat handelingen van de instellingen van de Unie niet verder gaan dan wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd (zie in die zin arrest van 17 mei 1984, Denkavit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, punt 25), met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat

de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel [arrest van 30 april 2019, Italië/Raad (Vangstquota voor mediterrane zwaardvis), C-611/17, EU:C:2019:332, punt 55].

73 Een maatregel eerbiedigt het evenredigheidsbeginsel dus als is voldaan aan drie voorwaarden. De eerste voorwaarde houdt in dat de maatregel passend moet zijn, dat wil zeggen geschikt om de rechtmatige doelstelling te verwezenlijken die ermee wordt nagestreefd. De tweede voorwaarde houdt in dat de maatregel noodzakelijk moet zijn, wat betekent dat die rechtmatige doelstelling niet kan worden bereikt met maatregelen die minder beperkend maar even passend zijn (zie in die zin arrest van 26 september 2013, Dansk Jurist- og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, punt 69). De derde voorwaarde wordt soms „evenredigheid in strikte zin" genoemd, wat betekent dat de maatregel geen nadelen mag veroorzaken die onevenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen (zie in die zin arresten van 7 maart 2013, Polen/Commissie, T-370/11, EU:T:2013:113, punt 89, en 26 september 2014, Romonta/Commissie, T-614/13, EU:T:2014:835, punt 74).

74 Wat meer in het bijzonder de noodzakelijkheid van de aangemelde maatregel betreft, volgt uit vaste rechtspraak dat de Commissie geen abstract standpunt hoeft in te nemen over elke denkbare alternatieve maatregel, aangezien de betrokken lidstaat weliswaar uitvoerig moet uiteenzetten waarom hij de desbetreffende steunregeling heeft getroffen, met name wat de vastgestelde subsidiabiliteitscriteria betreft, maar niet gehouden is om ook nog eens op positieve wijze aan te tonen dat het beoogde doel met geen enkele andere denkbare maatregel, die per definitie hypothetisch zou zijn, beter zou kunnen worden bereikt. Als die lidstaat geen dergelijke verplichting heeft, kan een verzoekende partij niet van het Gerecht verlangen dat het de Commissie gelast zich bij deze normstellingtaak in de plaats van de nationale autoriteiten te stellen teneinde alle denkbare alternatieve maatregelen te onderzoeken (zie arrest van 6 mei 2019, Scor/Commissie, T-135/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:287, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

75 Bovendien moet eraan worden herinnerd dat, voor zover verzoeksters met het onderhavige middel de beoordeling van de evenredigheid van een steunregeling waarvan de Commissie heeft geoordeeld dat deze verenigbaar was met artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, ter discussie stellen, de Commissie bij de toepassing van artikel 107, lid 3, VWEU over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt, waarvan de uitoefening een complexe afweging van economische en sociale gegevens impliceert (zie arrest van 29 juli 2019, Bayerische Motoren Werke en Freistaat Sachsen/Commissie, C-654/17 P, EU:C:2019:634, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak), zodat de rechterlijke toetsing ertoe beperkt dient te blijven dat wordt nagegaan of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, of de vastgestelde feiten materieel juist zijn, en of er geen sprake is van een onjuiste rechtsopvatting, van een kennelijk onjuiste beoordeling of van misbruik van bevoegdheid (zie arrest van 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 In de eerste plaats dient erop te worden gewezen, zoals in punt 32 hierboven is benadrukt, dat de aangemelde maatregel ertoe strekt tot een daling van de elektriciteitsprijzen te komen in de context van een sterke opwaartse druk op de brandstofprijzen die verband houdt met de crisissen waarmee de nationale en internationale elektriciteitsmarkten worden geconfronteerd. Om te beginnen beweren verzoeksters niet dat die crisisomstandigheden en de invloed daarvan op de prijzen er niet waren. Daarnaast is deze doelstelling in overeenstemming met die waarop artikel 107, lid 3, onder b), VWEU ziet, namelijk „een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat te verhelpen".

77 In de tweede plaats beoogt de aangemelde maatregel, zoals in punt 32 hierboven is onderstreept, die doelstelling te bereiken door subsidiëring van bepaalde elektriciteitsbronnen teneinde tot een daling van de prijs op de groothandelsmarkt te komen, die op haar beurt tot een daling van de prijzen op de kleinhandelsmarkt zou moeten leiden. Bovendien hangt de doorberekening van de daling van de prijzen op de kleinhandelsmarkt – behalve voor de gereglementeerde contracten – af van de mededinging op die markt, zoals blijkt uit de punten 33 tot en met 35 en 53 tot en met 56 hierboven.

78 In die context kon de Commissie ten eerste, zonder een kennelijke beoordelingsfout te maken, in de punten 131 tot en met 134 van het bestreden besluit terecht vaststellen dat de mededinging zonder de aangemelde maatregel niet volstond om die legitieme doelstellingen te bereiken.

79 Ten tweede zij erop gewezen dat zowel artikel 3, onder a) en b), van verordening 2019/943 als artikel 5, lid 1, van richtlijn 2019/944 de vrije vaststelling van de elektriciteitsprijzen op basis van vraag en aanbod bevorderen. Die artikelen bepalen dat „prijsvorming [moet plaatsvinden] op basis van vraag en aanbod", dat „de marktvoorschriften […] de vrije prijsvorming [moeten aanmoedigen] en […] acties [moeten vermijden] waardoor prijsvorming op basis van vraag en aanbod wordt tegengegaan", dat „[l]everanciers […] vrij [zijn] de prijs waarvoor zij aan de afnemers leveren, vast te stellen" en dat „[d]e lidstaten […] passende maatregelen [moeten nemen] om ervoor te zorgen dat er sprake is van daadwerkelijke concurrentie tussen leveranciers".

80 Het valt dienaangaande niet te ontkennen dat de aangemelde maatregel, die het directe ingrijpen van de nationale autoriteiten in de prijsvorming op de groothandelsmarkt beperkt en deze – behalve voor gereglementeerde contracten – niet uitbreidt tot de kleinhandelsmarkt, het in verordening 2019/943 en in richtlijn 2019/944 neergelegde beginsel van vrije vaststelling van de elektriciteitsprijzen op basis van vraag en aanbod zo veel mogelijk in acht neemt.

81 Ten derde stellen verzoeksters – voor zover zij betogen dat de daling van de elektriciteitsprijs op de kleinhandelsmarkt had moeten worden nagestreefd door afnemers op die markt de mogelijkheid te geven hun stroomafnameovereenkomsten aan te melden teneinde ipso facto voor vrijstelling van betaling van de bijdrage in aanmerking te komen, – een andere aanpak voorop dan die waarvoor de lidstaten hebben gekozen en die de Commissie heeft goedgekeurd. Volgens de in punt 74 hierboven aangehaalde rechtspraak kan een dergelijke alternatieve aanpak niet in aanmerking worden genomen.

82 In ieder geval moet worden opgemerkt dat de door verzoeksters bepleite benadering nog meer afwijkt van de uit richtlijn 2019/944 en uit verordening 2019/943 voortvloeiende logica van vrije prijsvorming en dus niet kan worden geacht noodzakelijk te zijn in de zin van de in punt 73 hierboven aangehaalde rechtspraak.

83 Gelet op een en ander moet het tweede middel worden afgewezen.

Derde middel, ontleend aan schending van verordening 2019/943 en richtlijn 2019/944 door de aangemelde maatregel

84 Verzoeksters stellen dat de aangemelde maatregel, die afwijkt van het beginsel van vrije prijsvorming, had moeten voldoen aan de in artikel 5, lid 4, van richtlijn 2019/944 bepaalde voorwaarden om van dit beginsel te kunnen afwijken, wat volgens hen niet het geval was gelet op de gevolgen van de aangemelde maatregel voor elektriciteitsverbruikers die zich in dezelfde situatie als zij bevonden.

85 Vastgesteld moet worden dat dit middel uitsluitend berust op de premisse dat de Commissie rekening had moeten houden met de situatie van afnemers van elektriciteit op de kleinhandelsmarkt die financiële stroomafnameovereenkomsten hebben gesloten. Zoals de Commissie en het Koninkrijk Spanje terecht stellen, moet dit middel dan ook meteen worden afgewezen om soortgelijke redenen als die welke in de punten 43 tot en met 48 hierboven zijn uiteengezet.

Vijfde middel, ontleend aan schending van het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen

86 Verzoeksters wijzen erop dat de Commissie, en meer algemeen de Unie, het sluiten van financiële stroomafnameovereenkomsten heeft aangemoedigd, met name om hernieuwbare energie te bevorderen. Zij leiden daaruit af dat zij met recht konden verwachten niet minder goed te worden behandeld dan ondernemingen die niet hadden getracht marktrisico's af te dekken, zich beter te organiseren en minder te vervuilen.

87 De Commissie, daarin ondersteund door het Koninkrijk Spanje, stelt dat er bij verzoeksters geen gewettigd vertrouwen is kunnen ontstaan.

88 Volgens vaste rechtspraak behoort het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen tot de fundamentele beginselen van de Unie en staat de mogelijkheid om het in te roepen open voor iedere marktdeelnemer bij wie een instelling gegronde verwachtingen heeft gewekt door hem nauwkeurige toezeggingen te doen (zie arrest van 24 oktober 2013, Kone e.a./Commissie, C-510/11 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:696, punt 76 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

89 Nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende inlichtingen die afkomstig zijn van bevoegde en betrouwbare bronnen, zijn, ongeacht de vorm waarin zij worden meegedeeld, toezeggingen die dergelijke verwachtingen kunnen wekken. Niemand kan evenwel schending van dit beginsel aanvoeren wanneer er geen sprake is van concrete toezeggingen die hem door de administratie zijn gedaan (zie arrest van 14 februari 2006, TEA-CEGOS e.a./Commissie, T-376/05 en T-383/05, EU:T:2006:47, punt 88 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

90 Vastgesteld moet worden dat verzoeksters er bij dit betoog van uitgaan dat de Commissie bij hen een gewettigd vertrouwen heeft gewekt dat eindverbruikers die gebruik hebben gemaakt van financiële stroomafnameovereenkomsten ten minste even gunstig zouden worden behandeld als zij die andere typen overeenkomsten hadden gesloten.

91 Om soortgelijke redenen als die welke in de punten 46 tot en met 48 hierboven zijn uiteengezet volstaat het dienaangaande erop te wijzen dat verzoeksters geen enkel bewijs aanvoeren dat nauwkeurige, onvoorwaardelijke en onderling overeenstemmende inlichtingen die afkomstig waren van bevoegde en betrouwbare bronnen de verwachting hadden gewekt dat de Commissie bij de uitoefening van haar bevoegdheden op het vlak van toezicht op staatssteun rekening zou houden met de situatie van consumenten die gebruikmaken van financiële stroomafnameovereenkomsten.

92 Derhalve moet het vijfde middel worden afgewezen.

93 Uit een en ander volgt dat geen van de door verzoeksters aangevoerde middelen aantoont dat de Commissie had moeten vaststellen dat er sprake was van ernstige moeilijkheden die vereisten dat de formele onderzoeksprocedure werd ingeleid.

94 Bijgevolg moet het beroep worden verworpen.

Kosten

95 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Commissie.

96 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten. Het Koninkrijk Spanje dient dan ook zijn eigen kosten te dragen.

HET GERECHT (Derde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) PGI Spain, SL, Berry Superfos Pamplona, SA, Promens Packaging, SA, RPC Envases, SA en Zeller Plastik España, SL dragen hun eigen kosten en die van de Europese Commissie.

3) Het Koninkrijk Spanje draagt zijn eigen kosten.

Van der Woude Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 maart 2025.

ondertekeningen