

Дело С-279/08 Р

Европейска комисия срещу Кралство Нидерландия

„Обжалване — Държавни помощи — Член 87, параграф 1 ЕО — Схема за търговия с права за емисии на азотни оксиди — Квалифициране на национална мярка като държавна помощ — Решение, с което помощта се обявява за съвместима с общия пазар — Понятие за селективност — Предимство, финансирано с държавни ресурси — Опазване на околната среда — Задължение за мотивиране — Допустимост“

Заключение на генералния адвокат г-н Р. Mengozzi, представено на 22 декември 2010 г. I - 7677

Решение на Съда (трети състав) от 8 септември 2011 г. I - 7714

Резюме на решението

1. *Жалба за отмяна — Актове, подлежащи на обжалване — Понятие — Актове, които произвеждат задължително правно действие — Решение, с което се квалифицира като държавна помощ мярка, за която е отправено уведомление, и с което тя се обявява за съвместима с общия пазар — Включване (членове 87 ЕО, 88 ЕО и 230 ЕО; Регламент № 659/1999 на Съвета)*
2. *Помощи, предоставяни от държавите — Понятие — Селективен характер на мярката (член 87, параграф 1 ЕО)*

3. *Помощи, предоставяни от държавите — Понятие — Селективен характер на мярката*
(член 87, параграф 1 ЕО)
4. *Помощи, предоставяни от държавите — Понятие — Преценка според критерия за нормални пазарни условия*
(член 87, параграф 1 ЕО)
5. *Помощи, предоставяни от държавите — Понятие — Помощи, произхождащи от държавни ресурси*
(член 87, параграф 1 ЕО)
6. *Помощи, предоставяни от държавите — Решение на Комисията, с което определена мярка се квалифицира като държавна помощ — Задължение за мотивиране — Обхват*
(член 87, параграф 1 ЕО и член 296 ДФЕС)

1. Когато Комисията след предварителното разглеждане констатира, че мярката, за която е отправено уведомление, ако същата попада в приложното поле на член 87, параграф 1 ЕО, не поражда съмнения относно съвместимостта си с общия пазар, тя приема решение да не повдига възражения на основание член 4, параграф 3 от Регламент № 659/1999 относно прилагането на член 88 ЕО. Подобно решение по-специално води до прилагане на предвидената в посочения регламент процедура за съществуващите схеми за помощ, и по-специално тази по членове 17—19 и по член 21, който задължава държавите членки да представят

годишни доклади за всички съществуващи схеми за помощ.

Следователно неправилната квалификация на дадена мярка като държавна помощ има правни последици за уведомяващата държава членка, тъй като тази мярка подлежи на редовен мониторинг от Комисията и на периодичен контрол от нейна страна, така че тази държава членка разполага с ограничена свобода на действие при прилагането на мярката, за която е постъпило уведомление.

От това непременно следва, че решението, основано на параграфи 1 и 3 от член 87 ЕО, което, въпреки че квалифицира спорната мярка като държавна помощ, я обявява за съвместима с общия пазар, трябва да се разглежда като обжалваем акт съгласно член 230 ЕО. Освен това подобно решение за съвместимост по смисъла на член 87, параграфи 1 и 3 ЕО е окончателно и не представлява подготвителна мярка.

(вж. точки 40—42)

2. За да докаже, че мярка, която може да бъде квалифицирана като държавна помощ, се прилага селективно към определени предприятия или към производството на някои стоки, Комисията трябва да представи доказателства, че тази мярка въвежда разграничения между предприятия, намиращи се в сходно фактическо и правно положение от гледна точка на целта на спорната мярка.

В това отношение, щом като Комисията констатира в своето решение, че определени предприятия, които се ползват от мярка, квалифицирана като държавна помощ, се отнасят към специфична група от големи индустриални предприятия, които са активни в търговията между държавите членки и ползват предимство, което не е на

разположение на други предприятия, състоящо се във факта, че могат да направят парично остойностяване на икономическата стойност на осъщественото от тях намаляване на емисиите, като ги превърнат в права за емисии, с които може да се търгува, или евентуално да избегнат риска от плащане на глоби, когато надхвърлят определено от националните органи ограничение за емисии на азотни оксиди, като закупят такива права за емисии от други обхванати от съответната държавна мярка предприятия, докато другите предприятия нямат тези възможности, Комисията не е длъжна да детализира допълнително своето решение. В рамките на програма за помощи тя може просто да проучи характеристиките на разглежданата програма, за да прецени в мотивите на решението си дали поради предвидените в тази програма условия последната осигурява съществено предимство на получателите спрямо конкурентите им и дали от нея могат да се ползват главно участващи в търговията между държавите предприятия.

(вж. точки 62, 63 и 65)

3. Член 87, параграф 1 ЕО не разграничава в зависимост от причините или целите на държавните мерки, а определя тези мерки в зависимост от техните последици. Макар защитата на околната среда да е една от основните цели на Европейската общност, необходимостта да се вземе предвид тази цел, не обосновава изключването на селективните мерки от приложното поле на член 87, параграф 1 ЕО, като при всички положения отчитането на

екологичните цели може да се окаже полезно при преценката на съвместимостта на мярката за държавна помощ с общия пазар съгласно член 87, параграф 3 ЕО.

от естеството и структурата на разглежданата схема.

(вж. точки 75—78)

Що се отнася, по специално, до мярка, въвеждаща схема за търговия с права за емисии на азотни оксиди, която включва разграничение между предприятията, основано на количествен критерий, като критерия за общата инсталирана топлинна мощност на предприятията, значителният размер емисии на азотни оксиди на предприятията, обхванати от съответната мярка, и специфичната норма за намаляване, която им е наложена, не са достатъчни, за да се избегне квалифицирането на тази мярка като селективна мярка по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО, щом като разграничението между предприятията не може да се счита за присъщо на схема, насочена към намаляване на промишленото замърсяване, и следователно обосновано единствено от съображения от екологичен порядък. След като такъв критерий за разграничаване не се обосновава нито от естеството, нито от общата структура на съответната мярка, характерът на държавна помощ на спорната мярка не може да се изключи.

В това отношение, държавата членка, която е въвела подобно разграничение между предприятията, е длъжна да докаже, че то действително е обосновано

4. За държавни помощи се считат мерките, които под каквато и да било форма са в състояние пряко или непряко да поставят предприятия в по-благоприятно положение или които следва да се считат за икономическо предимство, от което предприятието получател не би се ползвало в нормални пазарни условия.

Такъв е случаят на схема, в която само определени предприятия имат възможността да направят парично остойностяване на икономическата стойност на осъщественото от тях намаляване на емисиите на азотни оксиди, като ги превърнат в права за емисии, с които може да се търгува, или евентуално да избегнат риска от плащане на глоби, когато надхвърлят определеното от националните органи ограничение за емисии на азотни оксиди, като закупят такива права за емисии от други обхванати от съответната държавна мярка предприятия, щом като възможността за търгуване с правата за емисии на азотни оксиди зависи преди всичко от обстоятелството, че държавата, от една страна, позволява продажбата на тези права, а от друга, дава възможност на предприятията с изпускани над нормата емисии на азотни оксиди да придобият липсващите права за емисии от други предприятия, съгласявайки се

по този начин със създаването на пазар за тези права.

да компенсират свръхемисиите през следващата година.

(вж. точки 87—91)

Възможността да се търгуват тези права, не може да се разглежда като насрещна престация, на пазарната цена, за усилията на обхванатите от спорната мярка предприятия за ограничаване на емисиите им на азотни оксиди, след като разходите за намаляване на посочените емисии спадат към тежестите, които обикновено обременяват бюджета на предприятието.

Освен това възможността тези предприятия да избират между разходите за придобиване на права за емисии и разходите, свързани с мерки, целящи намаляването на емисиите на азотни оксиди, представлява предимство за тях. Нещо повече, възможността за предприятията, до които се отнася спорната мярка, да търгуват с всички права на емисии, а не само с кредитите, получени в края на годината от положителната разлика между разрешените и установените емисии, представлява допълнително предимство за тези предприятия. Всъщност последните могат да разполагат с парични средства, продавайки правата за емисии, преди да са изпълнени условията за тяхното окончателно разпределяне, независимо че за тях се прилага таван и че предприятията, които надхвърлят установената норма за емисии, трябва

5. За да могат да бъдат квалифицирани като държавни помощи по член 87, параграф 1 ЕО, предимствата трябва, от една страна, да бъдат пряко или непряко предоставени посредством държавни ресурси и от друга страна, отговорността за тях да се носи от държавата.

Такъв е случаят на държавна мярка, която предоставя безвъзмездно на разположение на определени предприятия права за емисии на азотни оксиди, вместо да предвиди продажбата или включването им в тръжна процедура, и която установява схема, предвиждаща възможността да се търгува с тези права на пазара, дори да са свързани с максимален таван, като същевременно предоставя на обхванатите от спорната мярка предприятия възможността да придобиват права за емисии, за да избегнат плащането на глоби. Възможността да се търгуват права за емисии на азотни оксиди, представлява предимство, предоставено от националния законодател на определени предприятия, което може да доведе до допълнителна тежест за публичната власт под формата по-специално на освобождаване от задължението за плащане на глоби или на други парични санкции. Освен това, щом като тази схема води до създаването, без конкретна предоставена на държавата насрещна престация, на права за емисии, които имат икономическа стойност поради обстоятелството, че с тях може да се търгува, държавата

членка се отказва от публични средства, определяйки тези права за емисии като нематериални активи, с които може да се търгува, и предоставяйки ги безвъзмездно на съответните предприятия, вместо да ги продава или да ги включи в тръжна процедура.

Освен това фактът, че подобна мярка позволява на предприятията да компенсират помежду си излишъците и липсите спрямо наложената норма и че тази мярка установява законодателна рамка за по-изгодно за предприятията с големи индустриални обекти намаляване на емисиите на азотни оксиди, доказва, че предприятията, обхванати от спорната мярка, разполагат с алтернатива спрямо налагането на глоба от държавата.

6. Когато се прилага към квалифицирането на дадена мярка като държавна помощ, задължението за мотивиране изисква да се посочат съображенията, поради които Комисията приема, че спорната мярка попада в приложното поле на член 87, параграф 1 ЕО. В това отношение Комисията е длъжна не да установи наличието на действително въздействие на помощите върху търговията между държавите членки и действително нарушение на конкуренцията, а само да провери дали тези помощи могат да засегнат търговията и да нарушат конкуренцията. Така, когато от обстоятелствата, при които е предоставена помощ, е видно, че тази помощ може да засегне търговията между държавите членки и да наруши или да заплаши да наруши конкуренцията, Комисията трябва да посочи тези обстоятелства в мотивите на решението си.

(вж. точки 103, 106—108)

(вж. точка 131)