



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 8 май 2018 година¹

Дело C-114/17 P

**Кралство Испания
срещу**

Европейска комисия

„Обжалване — Помощ за въвеждане на цифрова наземна телевизия в отдалечени и слабо урбанизирани райони в Кастилия Ла Манча — Субсидия в полза на операторите на платформи за цифрова наземна телевизия — Решение, с което помощта се обявява отчасти за несъвместима с вътрешния пазар — Приемане от Комисията на решение за изменение — Нови основания — Изменение на исканията — Право на съответната държава членка да бъде изслушана преди приемането на решението за изменение“

1. С настоящата жалба Испания иска от Съда да отмени изцяло решението на Общия съд по дело Испания/Комисия², с което Общият съд отхвърля жалбата на Испания за отмяна на Решение C(2014) 6846 на Комисията³. В подкрепа на жалбата си Испания твърди по-конкретно, че Комисията е нарушила правото ѝ на изслушване при приемане на Решение C(2015) 7193⁴ за изменение на Решение C(2014) 6846.

2. В настоящото дело Съдът има възможност да доразвие практиката си относно обхвата на задължението на Европейската комисия да изслуша държавата членка, засегната от производство за контрол върху държавни помощи, преди да приеме решение за *изменение* на свое предходно решение за същата държавна помощ. Решението на Съда по това дело може да даде полезна насока за решаването на дело C-56/18 P, Комисия/Gmina Miasto Gdynia and Port Lotniczy Gdynia Kossakowo⁵, висящо пред Съда.

3. В самото начало обаче Съдът ще трябва да уточни условията, при които е допустимо в жалба за отмяна на решение на Комисията във връзка с държавна помощ да се повдигнат доводи, насочени срещу акт за изменение на това решение. С оглед на това Съдът ще трябва да изясни съдържанието на членове 84 и 86 от Процедурния правилник на Общия съд и връзката между тях.

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Решение от 15 декември 2016 г. (T-808/14, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, непубликувано, EU:T:2016:734).

³ Решение на Комисията C(2014) 6846 относно държавна помощ SA.27408 (C 24/2010, ex NN 37/2010, ex CP 19/2009), приведена в действие от властите в Кастилия Ла Манча за въвеждане на цифрова наземна телевизия в отдалечени и слабо урбанизирани райони (наричано по-нататък „Решение C(2014) 6846“ или „първоначалното решение“).

⁴ Решение C(2015) 7193 на Комисията от 20 октомври 2015 г. година за коригиране на някои грешки, допуснати в Решение C(2014) 6846 на Комисията (наричано по-нататък „Решение C(2015) 7193“ или „решението за изменение“). Измененото решение C(2014) 6846 е публикувано с измененията в него в ОВ L 222, 2016 г., стр. 52 от 17 август 2016 г. Решение за изменение C(2015) 7193 не е публикувано отделно.

⁵ В този случай изглежда, че Комисията е пропуснала да изслуша съответната държава членка преди приемането на решение за *замяна* на предишното си решение относно държавната помощ.

Правна уредба

Процедурен правилник на Общия съд

4. Съгласно член 84 от Процедурния правилник на Общия съд в хода на производството не могат да се въвеждат нови основания, освен ако те не почиват на правни или фактически обстоятелства, установени в производството. Съответната страна трябва да въведе такова основание непосредствено след като узнае за обстоятелствата.

5. Член 86, параграф 1 предвижда, че „[к]огато акт, чиято отмяна се иска, е заменен или изменен с друг акт, който има същия предмет, жалбоподателят може [...] да измени жалбата, за да вземе предвид това ново обстоятелство“. Съгласно член 86, параграф 2 „[и]зменението на жалбата трябва да се извърши с отделна молба в предвидения в член 263, шеста алинея ДФЕС срок, в който може да се поиска отмяната на акта, обосноваващ изменението“. Член 86, параграф 4 изисква изявлението за изменение да съдържа изменените искания и при необходимост — изменените основания и доводи.

Регламент 2015/1589

6. Съгласно член 15, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589⁶ разглеждането на възможна неправомерна помощ може да завърши с решение за откриване на официална процедура по разследване. Ако бъде започната такава процедура, тя следва да приключи с решение, прието съгласно член 9. В съответствие с член 9, параграф 8 преди приемането на решение Комисията предоставя на съответната държава членка възможността да изложи становището си *във връзка с информацията*, получена от Комисията в хода на разследването.

7. Член 11, който се прилага по отношение на тази процедура по силата на член 15, параграф 3, позволява на Комисията да анулира всяко подобно решение, в случай че информацията, която е била определящ фактор за решението, е била неточна. Член 11 изисква от Комисията преди такова анулиране и преди приемането на ново решение да открие официална процедура по разследване и да даде възможност на съответната държава членка да представи своите коментари.

Фактическа обстановка и производство пред Общия съд

8. Между 2005 г. и 2008 г. Испания приема поредица от мерки в подкрепа на разгръщането на наземна цифрова система за телевизионно разпространение в отдалечени и слабо урбанизирани райони на нейната територия, по-специално в Кастилия Ла Манча.

9. Въз основа на жалби, постъпили от двама телевизионни оператори, с писмо от 29 септември 2010 г. Комисията уведомява Испания, че е решила да открие официална процедура по разследване по отношение на тези мерки. В хода на тази процедура Комисията получава коментари от заинтересованите страни и ги препраща на Испания за становище. Испанските органи представят становища няколко пъти.

⁶ Регламент на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9) В съображения 17 и 18 се набляга на правото на съответната държава членка да участва и да бъде изслушвана в хода на производството.

10. На 1 октомври 2014 г. Комисията приема Решение C(2014) 6846 относно помощта, предоставена на територията на Кастилия Ла Манча⁷.

11. В член 1, първа алинея от това решение е посочено, че помощта, предоставена на двама телевизионни оператори — Telecom CLM и Abertis, за модернизиране на техните предавателни центрове, за изграждане на нови предавателни центрове и за доставка, управление или поддържане на цифрови услуги в зона II на Кастилия Ла Манча е била приведена в действие от Испания в нарушение на член 108, параграф 3 ДФЕС и е несъвместима с вътрешния пазар. Член 1, втора алинея повтаря този извод по отношение на Hispasat — оператора на спътниковите сигнали, за инсталиране на сателитни приемници за предаване на сигнали в тази област. Член 3, параграф 1 изисква Испания да възстанови така определените помощи от тримата оператори.

12. На 12 декември 2014 г. Испания подава жалба пред Общия съд за отмяна на Решение C(2014) 6846⁸.

13. На 23 януари 2015 г. Hispasat подава жалба пред Общия съд с искане за отмяна на това решение⁹. В своята жалба дружеството твърди, че никога не е получавало каквато и да е помощ от Испания или от местните испански органи.

14. Междувременно по повод на прилагането на Решение C(2014) 6846 между Испания и Комисията има спор дали разходите за цифровото оборудване (придобито от местните органи в Кастилия Ла Манча с оглед предаване на телевизионен сигнал) попадат в обхвата на посоченото решение и дали вследствие на това Испания е трябвало да ги възстанови от съответните оператори.

15. На 20 октомври 2015 г. Комисията приема Решение C(2015) 7193 за изменение на Решение C(2014) 6846. В уводната част на това решение се посочва, че целта на изменението е да се коригират грешки, свързани с Hispasat. В решението за изменение Hispasat е заличено от кръга на получателите на държавната помощ¹⁰. Заменено е и понятието „доставка на цифрови услуги“, използвано в член 1, първа алинея от първоначалното решение, с понятието „доставка на цифрово оборудване“¹¹.

16. В писмо, постъпило в Общия съд на 23 декември 2015 г., Испания повдига ново правно основание в хода на висящото производство по дело T-808/14 (наричано по-нататък „новото основание на Испания“). Тя твърди, че решението за изменение надхвърля изложените цели за заличаване на Hispasat от обхвата на първоначалното решение и значително разширява обхвата на помощта, която следва да бъде възстановена, чрез включването на помощта, предоставена за доставката на оборудване (32,5 милиона евро). Испания твърди, че по този начин Комисията е нарушила принципа на правната сигурност.

7 Комисията приема и отделно решение по отношение на останалата територия на Испания. Вж. решение на Комисията от 19 юни 2013 година относно държавна помощ SA.28599 (C 23/2010), ex NN 36/2010, ex CP 163/2009), приведена в действие от Кралство Испания за въвеждане на цифрова наземна телевизия в отдалечени и слабо урбанизирани райони (извън Кастилия Ла Манча) (ОВ L 217, 2014 г., стр. 52).

8 Делото е заведено под номер T-808/14.

9 Делото е заведено под номер T-36/15.

10 За да се постигне този резултат, е отменен член 1, втора алинея от първоначалното решение, заличено е посочването на Hispasat в член 3, параграф 1 и е премахнато всяко посочване на Hispasat в преамбула (съображения 44, 45, 108, 113, 115, 118, 130, 170 и 198–200).

11 Курсивът е мой.

17. Комисията представя становището си на 28 януари 2016 г. Тя заявява, че решението за изменение представлява само поправка на първоначалното решение и не налага нови задължения на Испания. Тя добавя, че новото основание на Испания е недопустимо, тъй като с него не се излагат нови доводи извън рамките на предходните доводи, посочени от Испания в подкрепа на твърденията за нарушение на принципа на правната сигурност.

18. С определение по дело Hispasat/Комисия¹² Общият съд приема, че след изменението на Решение C(2014) 6846 е отпаднал предметът на делото и че съответно не се налага произнасяне по жалбата на Hispasat.

Обжалваното съдебно решение и жалбата по настоящото производство

19. В обжалваното съдебно решение Общият съд е отхвърлил по същество всички основания, изтъкнати от Испания в нейната жалба, и вследствие на това е отхвърлил жалбата в нейната цялост.

20. По отношение на новото основание на Испания Общият съд е счел, че всъщност то е насочено срещу решението за изменение, поради което това основание е допустимо¹³. По-нататък Общият съд по свой почин е приел, че като не е дала възможност на Испания да представи становище преди приемането на това решение, Комисията е нарушила правото ѝ на изслушване¹⁴. Той е счел също, че тъй като първоначалното решение е обхващало *ab initio* помощта за доставка на цифрово оборудване, решението за изменение не е налагало на Испания ново задължение и следователно това нарушение не е можело да доведе до отмяна на решението за изменение¹⁵. Поради това той е отхвърлил съответно допълнителното ново основание, повдигнато от Испания.

21. Със своята жалба Испания иска Съдът да отмени обжалваното съдебно решение, да отмени Решение C(2014) 6846 и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски. Тя изтъква три основания за обжалване.

22. Испания поддържа, първо, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при тълкуването на член 1 от Решение C(2014) 6846 в неговата първоначална редакция и по този начин не се е съобразил с естеството на мярката за държавна помощ, предоставена от Испания, и с понятието за държавна помощ по смисъла на член 107 ДФЕС. Той също така е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е счел, че накърняването на правото на изслушване на Испания е довело до нарушение на принципите на добра администрация и на правна сигурност. *Второ*, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че Испания не е спазила първото и четвъртото условие, изложени в решение *Altmark Trans* и *Regierungspräsidium Magdeburg*¹⁶. *Трето*, Общият съд е нарушил член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, като е приел, че предоставената от Испания помощ е несъвместима с вътрешния пазар, тъй като тази държава членка е предпочела наземната пред сателитната технология на телевизионно разпространение.

23. Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата. По-специално тя поддържа, че дори Общият съд да уважи първото основание за обжалване, това би могло най-много да доведе до отмяна на решението за изменение, а с жалбата се иска отмяната на първоначалното решение.

12 Определение от 14 януари 2016 г. (T-36/15, непубликувано, EU:T:2016:73).

13 Точки 34—37.

14 Точки 41—46.

15 Точки 47—49.

16 Решение от 24 юли 2003 г. (C-280/00, EU:C:2003:415).

24. В съдебното заседание, проведено на 7 март 2018 г., Испания и Комисията са представили устни становища.

25. По искане на Съда в настоящото заключение ще ограничи анализа си само до разглеждането на първото основание за обжалване.

Съображения

По допустимостта на първото основание за обжалване

26. От буквалния прочит на първото основание за обжалване е видно, че неговият предмет е първоначалното решение. С това основание се оспорва тълкуването на Общия съд на член 1 от посоченото решение в редакцията му, предхождаща приемането на решението за изменение. Независимо от това доводите, изложени в подкрепа на първото основание за обжалване, са насочени срещу изводите на Общия съд относно валидността на процедурата за приемане на решението *за изменение*.

27. Жалбата, подадена от Испания до Общия съд, предхожда решението *за изменение* и би могла да бъде насочена само срещу *първоначалното* решение. В изложените в жалбата искания се споменава изрично отмяната на обжалваното съдебно решение и на *първоначалното* решение, но не и на решението *за изменение*. В съдебното заседание процесуалният представител на Испания заяви, че с представянето на ново основание Испания е поискала да разшири предмета на производството, така че да се отмени „първоначалното решение, както е изменено“.

28. При това положение първо ще разгледам въпроса дали решението *за изменение* попада в обхвата на настоящото производство и оттук — дали Съдът е компетентен да разгледа доводите на Испания, отнасящи се до това решение¹⁷.

По въпроса дали предметът на производството обхваща ipso facto решението за изменение към датата на неговото приемане

29. Може ли да се твърди, че предметът на производството обхваща ipso facto решението за изменение, считано от деня на приемане на последното?

30. Комисията твърди, че последиците от решението за изменение не надхвърлят рамките на обикновена поправка на технически грешки и явни неточности в първоначалното решение.

31. Ако доводите на Комисията бяха основателни, то решението за изменение нямаше да има самостоятелни правни последици, нито да бъде „предназначено да произвежда правно действие по отношение на трети лица“ по смисъла на член 263 ДФЕС. Тогава то нямаше да може да бъде предмет на самостоятелна жалба за отмяна.

32. Мисля, че ако това беше така, решението за изменение щеше да се разглежда за целите на жалбата за отмяна като „сливащо се“ с първоначалното решение и по този начин — като неразделна част от него. Молбата на Испания и нейната жалба в такъв случай би могло наистина да се считат за насочени ipso facto именно срещу първоначалното решение, „както е изменено“, без да е необходимо да се изменят първоначалните искания на жалбоподателя.

¹⁷ Тъй като това е абсолютно основание за отмяна, Съдът трябва да разгледа този въпрос *служебно*, макар да не е повдигнат от нито една от страните (вж. в този смисъл решения от 12 ноември 2015 г., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, т. 37 и 38) и от 26 февруари 2015 г., Planet/Комисия (C-564/13 P, EU:C:2015:124, т. 20).

33. Докато някои изменения действително представляват само поправки на текста на първоначалното решение¹⁸, други изглежда надхвърлят този праг и засягат същността на това решение¹⁹.

34. Несъмнено случаят е такъв, що се отнася до заличаването на всички посочвания на Hispasat. В резултат на това изменение Hispasat е изключено от категорията на получателите на разглежданата държавна помощ²⁰.

35. От буквалния прочит е видно, че замяната на думата „услуги“ в член 1, първа алинея на първоначалното решение с думата „оборудване“ също засяга същността на първоначалното решение. Най-малкото тези термини не са синоними.

36. *Формата* на решението за изменение потвърждава впечатлението, че съдържанието му не се ограничава единствено до поправки. В съдебното заседание процесуалният представител на Комисията поясни, че решението за изменение е прието от колегиума на членовете на Комисията. Той обясни, че тази процедура се прилага, когато Комисията приема решения относно държавни помощи по същество, докато решения, с които само се извършват корекции, се приемат от генералния секретар на Комисията. Той призна, че изборът на процедурата в този случай е бил продиктуван от факта, че решението за изменение значително ограничава обхвата на първоначалното решение.

37. В крайна сметка дали и до каква степен замяната на „услуги“ с „оборудване“ представлява съществено изменение на обхвата на задълженията на Испания да възстанови предоставената помощ, може да бъде установено само при съпоставяне на първоначалния и изменения текст на член 1, разглеждан с оглед на мотивите, изложени от Комисията във всяко от решенията. Решението за изменение обаче не съдържа никакви мотиви, което прави подобен анализ (освен по отношение на Hispasat) почти невъзможен²¹.

38. Същевременно изглежда, че решението за изменение е породило самостоятелни правни последици, които са засегнали съществено правното положение на Испания към момента на първоначалното решение. Ако това е така, решението за изменение представлява правен акт, който може да бъде предмет на отделна жалба за отмяна. Ако Испания е възнамерявала да разшири обхвата на първоначалната си жалба, като включи решението за изменение, е било необходимо да измени формално тази жалба.

39. Ето защо ще разгледам въпроса дали Испания е постигнала това, като е повдигнала новото основание пред Общия съд.

18 В съображения 98, 131, 132, 146 и 165 са поправени съдържащите се в текста препратки.

19 Между страните има спор именно в това отношение. Правилното тълкуване на спорното решение е правен въпрос. Следователно доводът, с който Испания оспорва възприетото от Общия съд тълкуване на член 1 от първоначалното решение, е допустим в производството по обжалване пред Съда (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2015 г., Комисия/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:647, т. 74).

20 В първоначалното решение вместо общо и абстрактно да определи потенциалните получатели, Комисията е предпочела да идентифицира всички действителни получатели. Премахването на Hispasat от тази категория очевидно има отражение върху правното положение не само на Испания, тъй като оказва влияние върху обхвата на нейното задължение за възстановяване на предоставената помощ, но и на този получател, който е засегнат пряко и лично от първоначалното решение, но не и от решението за изменение.

21 Ще разгледам по-подробно този въпрос в точки 67—69 по-долу.

Разширила ли е Испания действително обхвата на своята жалба?

40. Член 76, буква г) от Процедурния правилник на Общия съд изисква от ищецът или жалбоподателят да посочи в исковата молба или жалбата си предмета на спора. По принцип страната не може да изменя предмета на спора в хода на производството, като исковата молба или жалбата трябва да се преценява единствено с оглед на исканията, съдържащи се в молбата или жалбата, с която се инициира производството²².

41. Членове 84 и 86 от Процедурния правилник на Общия съд предвиждат две изключения от това правило. Член 84 се прилага, когато ново фактическо или правно обстоятелство стане известно в хода на производството. Член 86 има значително по-стеснен обхват: той може да се приложи само когато „новото обстоятелство“ се състои в замяна или изменение на спорния акт с друг акт, който има същия предмет.

42. Докато член 84 позволява на жалбоподателя само да въведе нови основания (заедно с подкрепящите ги доводи и доказателства), член 86 стига по-далеч: той позволява на страната да измени и предмета на жалбата, т.е. да преформулира исканията си, така че да оспори новия акт във висящото производство²³.

43. Въвеждането на член 86 в Процедурния правилник през 2015 г. доведе до повишаване на необходимото равнище на формалност²⁴. Така член 86, параграфи 2 и 4 изрично изисква такова изменение да бъде направено в писмено изявление, съдържащо *изменените искания*.

44. Разбира се формалните изисквания по член 86 не се прилагат самоцелно: те са предназначени да гарантират състезателния характер на производството и доброто правораздаване²⁵.

45. Подаването на процесуален документ в хода на производството пред Общия съд с цел изменение на жалбата е равносилно на подаване на жалба за отмяна чрез молба²⁶. Следователно постоянната съдебна практика, определяща изискванията за формата и съдържанието на такава жалба, се прилага по аналогия.

46. От това следва, че в изявлението за изменение трябва по-специално да се посочат недвусмислено и достатъчно ясно и точно предметът на спора, съществените правни и фактически обстоятелства, на които жалбата се основава, и исканията, така че Съдът да не се произнесе извън петитума или да не пропусне да се произнесе по правно основание²⁷.

22 Вж. в този смисъл решение от 11 ноември 2010 г., Комисия/Португалия (C-543/08, EU:C:2010:669, т. 20 и цитираната съдебна практика).

23 Обосновката на член 86 е двупосочна: първо, не би било в интерес на доброто правораздаване и изискванията за процесуална икономия жалбоподателят да се задължава да подаде нова жалба до Съда и по този начин да образува отделно производство; второ, би било несправедливо издателят на обжалвания акт (в случая Комисията) да може да измени оспорвания акт пред Съда или да го замести с друг, за да осуети процедурата (вж. в този смисъл решения от 3 март 1982 г., Alphasteel/Комисия, 14/81, EU:C:1982:76, т. 8 и от 14 юли 1988 г., Stahlwerke Peine-Salzgitter/Комисия, 103/85, EU:C:1988:398, т. 11). Член 86 представлява кодификация на развитата напоследък съдебна практика в контекста на споровете относно с ограничителни мерки, приети от Съвета и Комисията в областта на общата външна политика и политика на сигурност на Европейския съюз. Вж. като пример за тази практика решение от 6 октомври 2015 г., Chyzh и др./Съвет (T-276/12, непубликувано, EU:T:2015:748, т. 26).

24 Цитираната в предходната бележка под линия съдебна практика, предхождаща приемането на тази разпоредба, не изисква много от гледна точка на формални изисквания. По-конкретно жалбоподателят е можел да измени жалбата си в съдебното заседание. Вж. например решения от 6 септември 2013 г., Iran Insurance/Съвет (T-12/11, непубликувано, EU:T:2013:401, т. 35), от 12 май 2015 г., Ternavsky/Съвет (T-163/12, непубликувано, EU:T:2015:271, т. 36) и от 5 октомври 2017 г., Ven Ali/Съвет (T-149/15, непубликувано, EU:T:2017:693, т. 57).

25 Решение от 9 ноември 2017 г., НХ/Съвет (C-423/16 P, EU:C:2017:848, т. 23).

26 Вж. в този смисъл решение от 3 март 1982 г., Alphasteel/Комисия (14/81, EU:C:1982:76, т. 8). Като пример, в който Общият съд е приложил тази съдебна практика, вж. също определение от 18 юли 2016 г. Arbuzov/Комисия (T-195/16, непубликувано, EU:T:2016:445, т. 20 и цитираната съдебна практика).

27 Вж. по аналогия решения от 15 юни 2010 г. Комисия/Испания (C-211/08, EU:C:2010:340, т. 32) и от 14 ноември 2017, British Airways/Комисия (C-122/16 P, EU:C:2017:861, т. 66).

47. Обратно, за да се измени ефективно предметът на делото, не е достатъчно подаването на молба, която съдържа нови основания или доводи, но не отговаря на всички изисквания, установени в член 86 или в цитираната по-горе съдебна практика. Подаването на такава молба не поражда правни последици извън предвидените в член 84, а само повдига нови правни основания или доводи по отношение на *същия предмет*²⁸.

48. В настоящия случай, малко повече от година след приемането на първоначалното решение и в хода на висящото производство за отмяна на това решение, Комисията приема акт за изменение на посоченото решение (Решение C(2015) 7193). Въз основа на него Испания е повдигнала своето ново основание пред Общия съд.

49. Между страните няма спор, че предметът на решението за изменение е същият като този на първоначалното решение (държавна помощ SA.27408). От това следва, че се прилага член 86²⁹.

50. Общият съд е приел, без да даде допълнителни пояснения, че тъй като с повдигнатото ново основание Испания оспорва решението *за изменение*, това основание е допустимо³⁰.

51. Не споделям, нито приемам логиката, приложена от Общия съд.

52. Формулировката на новото основание на Испания показва, че тя *не е възнамерявала* да оспорва решението за изменение, въпреки че някои от наведените доводи са се отнасяли до това решение. В последната точка от текста на новото си основание Испания изрично поддържа първоначалното си искане, а именно отмяната на *първоначалното* решение.

53. Видно е, че жалбата потвърждава този извод: i) първото основание за обжалване се отнася до тълкуването на *първоначалното решение в редакцията му преди изменението* и ii) исканията на жалбоподателя се отнасят изрично до отмяната на *първоначалното* решение.

54. Ето защо не считам, че Общият съд е следвало да тълкува и да преформулира новото основание на Испания като насочено в действителност към отмяната на решението за изменение³¹.

55. Наличието на жалба за отмяна, а също и на изявление, което има за цел да измени обхвата ѝ, в никакъв случай не би могло да се предполага и само изрично посочените искания на жалбоподателя могат да бъдат взети предвид³². Същността на жалбата трябва да бъде разгледана единствено с оглед на искането в нея или в изявлението, насочено към изменението ѝ³³. Жалба, която не съдържа никакви искания, е недопустима³⁴. Не споделям твърдението на процесуалния представител на Испания в съдебното заседание, че подобен подход представлява прекомерно равнище на формалност.

28 В този смисъл член 86 действа като *lex specialis* по отношение на член 84: когато съответната страна се стреми да постигне нещо повече и да измени обхвата на спора в хода на производството, тя трябва да изпълни по-строгите условия, посочени в член 86.

29 Член 86 влиза в сила на 24 април 2015 г. и следователно е релевантен за преценката на последиците от новото основание на Испания, повдигнато на 23 декември 2015 г.

30 Точка 36 *in fine* и точка 37 от обжалваното съдебно решение.

31 Вж. по аналогия решение от 13 декември 2005 г., Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht и Eigentum (C-78/03 P, EU:C:2005:761, т. 45).

32 Вж. в този смисъл решение от 8 юли 1965 г., Krawczynski/Комисия (83/63, EU:C:1965:70, т. 2).

33 Вж. по аналогия решение от 25 септември 1979 г., Комисия/Франция (232/78, EU:C:1979:215, т. 3).

34 Определение от 12 февруари 2015 г., Meister/Комисия (C-327/14 P, непубликувано, EU:C:2015:99, т. 14—16 и цитираната съдебна практика).

56. По-нататък, не считам, че Общият съд е бил длъжен да изиска от Испания да изясни дали намерението ѝ е било да оспори решението за изменение³⁵. По отношение на фактите по случая това би било равнозначно на покана към Испания да допълни съществен елемент от жалбата си за отмяна в нарушение на срока, предвиден в член 263 ДФЕС³⁶.

57. Съдебната практика, цитирана в точки 45, 46 и 55 по-горе, не предоставя убедителни причини за занижаване на изискванията за допустимост. Когато, както в настоящия случай, държава членка е уведомена за индивидуално решение, на което тя е адресат, последната трябва да понесе последиците от невъзможността да уточни в определения срок исканията относно това решение в производството пред Общия съд³⁷.

58. От това следва, че макар да е повдигнала новото си основание, Испания не е разширила предмета на производството.

Заключение относно допустимостта на първото основание за обжалване

59. От изложеното по-горе следва, че решението за изменение не попада в обхвата на настоящото производство. В този смисъл с първото основание за обжалване, отнасящо се до това решение, се цели да се разшири предметът на спора. Съгласно член 170, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда това е недопустимо в производството по обжалване пред Съда³⁸.

60. Ето защо предлагам Съдът да отхвърли първото основание за обжалване. Предлагам също Съдът да приеме, че като е разширил обхвата на спора, с който е сезиран, въз основа на новото основание на Испания, Общият съд е тълкувал погрешно изложените от Испания доводи и в резултат на това е допуснал грешка при прилагане на правото, като се е произнесъл извън петитума³⁹. Тъй като Общият съд е отхвърлил по същество тези искания, грешката не е повлияла на изхода на спора, с който е бил сезиран. Поради това обжалваното съдебно решение не следва да бъде отменено на това основание.

По съществуването на първото основание за обжалване

Компетентността на Комисията да приеме решението за изменение и задължението ѝ за излагане на мотиви

61. Ако Съдът не възприеме изложения по-горе анализ, той следва да се произнесе по законосъобразността на обжалваното съдебно решение, доколкото това засяга решението за изменение.

35 За разлика от дело НХ/Съвет (решение от 9 ноември 2017 г., C-423/16 P, EU:C:2017:848, т. 21). Впрочем обстоятелствата по посоченото дело са съвсем различни. Процесуалният представител на НХ е узнал едва в съдебното заседание за съществуването на акта (с общо приложение) за изменение на оспорвания в неговата жалба акт. Той е бил склонен да счита (от текста на Процедурния правилник на езика на производството, който е бил неточен за това, че се отнася до използваната терминология), че не е необходимо писмено изявление за изменение на исканията и поради това е пропуснал да *потвърди* писмено желанието си да ги измени, *изразено* по-рано в това заседание. Съдът приема, че Общият съд е бил длъжен да уведоми жалбоподателя за грешката и да му предостави възможност да я поправи.

36 Решението за изменение е прието на 20 октомври 2015 г. Испания повдига новото си основание на 23 декември 2015 г., т.е. по време на коледната ваканция на Общия съд. Срокът е изтекъл още преди Общият съд да поднови дейността си в началото на януари 2016 г.

37 В заключението си по дело Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Комисия (C-635/16 P, EU:C:2018:28, т. 67) генералният адвокат Kokott приема, че основното право на ефективна съдебна защита може да се използва с цел да се тълкува разширително *обхватът* на жалбата за отмяна. Обстоятелствата в този случай са различни и това право не може да се приложи по настоящото дело с цел да се смекчат последиците на член 86.

38 Вж. в този смисъл решение от 21 септември 2010 г., Швеция и др./API и Комисия/API (C-514/07 P, C-528/07 P и C-532/07 P, EU:C:2010:541, т. 125 и 126).

39 Решение от 10 декември 2013 г., Комисия/Ирландия и др. (C-272/12 P, EU:C:2013:812, т. 27 и 28).

62. Във връзка с това предлагам на Съда да повдигне и да разгледа служебно два основни въпроса. Първо, имала ли е компетентност Комисията да приеме решението за изменение? Второ, изпълнила ли е Комисията задължението за излагане на мотиви към това решение⁴⁰?

63. Първо, Общият съд приема, че Комисията е била компетентна да приеме това решение въз основа на член 108, параграф 2 ДФЕС⁴¹.

64. Споделям този извод. По силата на член 108, параграф 2 ДФЕС Комисията има правомощие не само да *поправя* решения, които е приела в съответствие с член 9 от Регламент № 2015/1589, както често прави, без този принцип да бъде оспорван, или да *отменя* подобно решение по силата на член 11 от този регламент. Тя също така има правомощие съществено да изменя такива решения, когато това е необходимо за постигане на целите, определени в посочените по-горе разпоредби на Договора.

65. Комисията може да има основателна причина да направи това, по-конкретно за да вземе предвид развитието на съдебната практика на съдилищата на Съюза или за да поправи собствените си грешки⁴², какъвто изглежда е случаят по настоящото дело. От тази гледна точка член 11 е само конкретен израз на правомощията, предоставени на Комисията по силата на Договора, за да се гарантира, че правилата за държавните помощи се прилагат правилно и ефективно⁴³, и следователно не трябва да се тълкува по аргумент от противното като ограничаващ тези правомощия до единствения случай (анулиране), който е посочен изрично.

66. От Договора не е видно компетентността на Комисията да е ограничена до благоприятни за държавите членки решения. Ето защо е без значение дали решението за изменение е било благоприятно за Испания, както поддържа Комисията, и дали се налагат нови задължения на тази държава членка, както твърди последната.

67. На второ място, въпреки че Общият съд не е изложил съображения в това отношение, следва да се отбележи, че в решението за изменение не са посочени никакви мотиви за приемането му. Това прави почти невъзможно за Общия съд да разгледа в частност естеството на решението за изменение⁴⁴ и неговите правни последици⁴⁵, както и да провери дали преди приемането му на Испания е дадена възможност да изрази становището си по цялата относима информация, на която е основано решението⁴⁶.

68. Следователно тази липса на мотиви в решението за изменение възпрепятства упражняването на надлежен съдебен контрол за неговата законосъобразност и по този начин явно нарушава член 296 ДФЕС.

40 И двата въпроса се отнасят до абсолютни основания за отмяна. Съдът следва да ги повдигне и при необходимост да ги разгледа служебно (вж. относно компетентността на издателя на оспорвания акт решение от 13 юли 2000 г., *Salzgitter/Комисия*, C-210/98 P, EU:C:2000:397, т. 56 и цитираната съдебна практика, а относно задължението да се представят мотиви, решение от 2 декември 2009 г., *Комисия/Ирландия* и др. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, т. 34 и цитираната съдебна практика).

41 Вж. точка 40 от обжалваното съдебно решение.

42 В този смисъл вж. *Heidenhain*, M. *European State Aid Law Handbook*. München: Beck/Oxford: Hart, 2010, cap. 31, pt. 58).

43 Тази цел е посочена изрично в съображение 21 от Регламент 2015/1589.

44 Вж. точка 37 по-горе.

45 Вж. точка 80 по-долу.

46 Вж. точки 86—89 по-долу.

69. В заключение считам, че решението за изменение е опорочено от явно неизпълнение от страна на Комисията на задължението ѝ за представяне на мотиви, което е съществено процесуално нарушение. Само това нарушение е достатъчно да доведе до неговата отмяна⁴⁷. Като не се е произнесъл в този смисъл, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото. Ето защо обжалваното съдебно решение трябва да бъде отменено по отношение на решението за изменение.

70. Само в случай че Съдът не приеме това предложение, той трябва да разгледа конкретните доводи, които Испания излага в първото си основание за обжалване. Ще разгледам всеки един от тях по-долу.

Член 107 ДФЕС и принципът на правната сигурност

71. Доколкото разбирам положението на Испания, тя твърди, че Общият съд е допуснал грешка при тълкуването на член 1 от първоначалното решение. Въз основа на това се поддържа, че той не е посочил, че с приемането на решение за налагане на допълнителни задължения на Испания Комисията не е зачела самата същност на мярката за държавна помощ, предоставена от тази държава членка, не е приложила правилно понятието за държавна помощ по смисъла на член 107 ДФЕС и е нарушила принципа на правната сигурност.

72. Според мен естеството на твърдяната незаконосъобразност е напълно неясно. Испания не представя никакви доводи в подкрепа на искането си. Тя не уточнява кой елемент от член 107 ДФЕС твърди, че е нарушен, и по какъв начин. Същото се отнася и за довода относно твърдяното нарушение на принципа на правната сигурност.

73. Съгласно постоянната съдебна практика такива доводи са недопустими⁴⁸. Ето защо предлагам на Съда да ги отхвърли.

По въпроса дали Испания е имало право на изслушване преди приемане на решението за изменение

74. Видно от преписката, с която разполага Съдът, малко повече от година след датата на първоначалното решение Комисията е приела решението за изменение. Няма решение за образуване или възобновяване на официалната процедура по разследване, което да предшества това последно решение.

75. От една страна, е безспорно, че Испания е получила възможност да представи становище относно всички елементи от административната преписка на Комисията преди приемането на първоначалното решение. От друга страна, от преписката е видно, че на Испания не е дадена такава възможност след приемането на първоначалното решение, но преди уведомяването ѝ за решението за изменение.

76. Испания твърди, че чрез въвеждането на понятието „доставка на цифрово оборудване“ в член 1 от първоначалното решение с решението за изменение се разширява обхватът на помощта, която трябва да се възстанови, като по този начин се налагат нови задължения на Испания. Тъй като Комисията не ѝ е предоставила възможност да изрази своето становище преди приемането на това решение, правото на защита на Испания било нарушено. Комисията поддържа, че Общият съд правилно е приел с оглед на съображения 118 и 197 от първоначалното решение, че помощта, отпусната за доставка на цифрово оборудване, вече е

⁴⁷ Вж. в този смисъл решение от 17 май 1994 г., Франция/Комисия (C-41/93, EU:C:1994:196, т. 37).

⁴⁸ Вж. точка 46 по-горе и цитираната там съдебна практика.

била включена в обхвата му и че поради това решението за изменение не налага нови задължения. Тъй като член 41, параграф 2, буква а) от Хартата на основните права на Европейския съюз⁴⁹ предвижда право на изслушване само когато акт засяга неблагоприятно правата на съответното лице и тъй като решението за изменение е било благоприятно за Испания, последната не е имала такова право.

77. Ще разгледам последователно i) дали при тези обстоятелства Испания *е имала* право на изслушване; ii) ако това е така, дали Комисията *е зачела* това право, и iii) какви са *последствията от евентуално нарушение* на това право.

78. Съгласно постоянната съдебна практика „зачитането на правото на защита във всяко производство, което се открива срещу определено лице и може да завърши с акт, който може да породи *неблагоприятни последици* за него, е основен принцип на правото на Съюза и трябва да се гарантира *дори при липсата на всякаква правна уредба относно разглежданото производство*“⁵⁰.

79. Когато е налице каквото и да е възможно съмнение, че даден акт може да породи неблагоприятни последици за съответната държава членка, за която се отнася производство за контрол върху държавните помощи, Комисията следва да ѝ даде възможност да бъде изслушана, макар и само като предпазна мярка. Процедурата за възстановяване на неправомерна държавна помощ се основава на принципа на лоялно сътрудничество на съответната държава членка с Комисията⁵¹. Когато решение, което Комисията възнамерява да приеме, може да засегне обхвата на задължението на държавата членка за възстановяване на разглежданата държавна помощ, Комисията следва на още по-силно основание да предостави на тази държава членка възможност да представи своето становище.

80. Тъй като липсват мотиви в решението за изменение, трудно е да се прецени дали решението за изменение е било благоприятно за Испания, или ѝ е наложило нови задължения. Ако обаче, както твърди Комисията, изменението на член 1 не се отнася до обхвата на тази помощ, възниква въпросът защо Комисията изобщо го е изменила.

81. Във всеки случай вече стигнах до извода, че решението за изменение вероятно засяга правното положение на Испания⁵² и следователно представлява обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС. Тъй като с това решение Комисията поддържа квалифицирането на мерките, предоставени от Испания, като неправомерна държавна помощ, това решение представлява акт с неблагоприятни последици за Испания⁵³. Обърнах внимание и на факта, че проведената в рамките на Комисията *процедура* за приемане на решението за изменение е същата, която се прилага за приемане на решенията относно държавни помощи по същество, а *не* по-леката административна процедура за поправяне на обикновени технически грешки⁵⁴. Накрая, вече е било възможно това решение да засегне обхвата на задълженията на Испания за възстановяване на помощта, предоставена на Hispasat.

82. От това следва, че както Общият съд правилно е приел, Испания по принцип е имала право да бъде изслушана преди приемането от Комисията на решението за изменение.

49 ОВ С 83, 2010 г., стр. 389 (наричана по-нататък „Хартата“).

50 Решение от 29 юни 1994 г., *Fiscano/Комисия* (C-135/92, EU:C:1994:267, т. 39 и цитираната съдебна практика).

51 Решение от 18 октомври 2007 г., *Комисия/Франция* (C-441/06, EU:C:2007:616, т. 28).

52 Вж. точка 38 по-горе.

53 Ако Комисията *е отменила* първоначалното решение и го *е заменила* с ново, това можеше да бъде установено още на пръв поглед. Това, че Комисията *е предпочела* различна техника и *е изменила* първоначалното решение, за да постигне същия резултат, не може да постави под въпрос квалифицирането на решението за изменение като акт с неблагоприятни последици за Испания.

54 Вж. точка 36 по-горе.

По въпроса дали Комисията е зачела правото на изслушване на Испания

83. Приемането на решението за изменение не може да бъде разглеждано изолирано. То бележи крайния момент в производството, иницирано с писмото на Комисията за откриване на официална процедура по разследване, последвано (след разследването) от приемането на първоначалното решение.

84. Целта на процедурата, чрез която е осигурена пълна защита на правото на изслушване на съответното лице, е изпълнена, ако засегнатата страна е имала възможност да се запознае с относимите обстоятелства от административната преписка на *всеки един етап* от процедурата, предхождаща приемането на спорния акт⁵⁵. След като тази възможност е предоставена на страната, може да се приеме, че нейното право на изслушване е *изчерпано*.

85. По-специално, в контекста на производствата за контрол върху държавните помощи, след като Комисията е предоставила на съответната държава членка възможност да изрази становището си по всички елементи, на които (ще) се основава нейното решение⁵⁶, не е необходимо преди приемането на решение да информира тази държава членка за правната преценка, която възнамерява да направи⁵⁷, да изслуша становището ѝ по тази преценка⁵⁸ или да я информира, че предстои такова решение⁵⁹. По същия начин преди приемането на ново решение или решение за изменение Комисията не е длъжна да повтаря всички етапи на процедурата, установена в Регламент 2015/1589⁶⁰, и в този контекст да представи документа на засегнатата държава членка за становище⁶¹.

86. Производството по това дело не оставя съмнения по въпроса дали Комисията се е позовала на нови или допълнителни елементи при приемането на решението за изменение.

87. Ако е правилно твърдението на Комисията, че решението за изменение се основава — освен на елементите, съдържащи се в административната преписка към момента на приемане на първоначалното решение — и на информация, изведена от жалбата на Hispasat по дело T-36/15, Испания не е била в състояние да изрази становището си по нея. Тя не е встъпила в производството по дело T-36/15 и следователно не е била уведомена за писмените становища, разменени между страните по това дело.

88. Напротив, ако е правилно твърдението на Испания, че решението за изменение се основава на информацията от процедурата по възстановяване, то по принцип не може да се отрече, че Испания вече е била запозната със същността на тази информация и че е имала възможност да изложи становището си в рамките на това производство.

55 Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Cosmas по дело Германия/Съвет (C-288/96, EU:C:1999:239, т. 62).

56 Вж. решения от 15 ноември 2011 г., Комисия и Испания/Government of Gibraltar и Обединено кралство (C-106/09 P и C-107/09 P, наричано по-нататък „решение Gibraltar“, EU:C:2011:732, т. 173 и 174) и от 16 декември 2010 г., Нидерландия и NOS/Комисия (T-231/06 и T-237/06, EU:T:2010:525, т. 44). Вж. още *Hancher, L., Salerno, F. M. et Schütte, M. The different stages in the State aid procedure. — State aid law of the European Union*, Oxford University Press, 2016, p. 372.

57 Решения от 24 ноември 2011 г., Италия/Комисия (C-458/09 P, непубликувано, EU:C:2011:769, т. 58 и цитираната съдебна практика) и Gibraltar, т. 177.

58 Решение от 21 януари 1999 г., Neue Maxhütte Stahlwerke и Lech Stahlwerke/Комисия (T-129/95, T-2/96 и T-97/96, EU:T:1999:7, т. 230 и 231).

59 Решение от 8 юли 2004 г., Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия (T-198/01, EU:T:2004:222, т. 156).

60 Вж. по аналогия решение от 12 ноември 1998 г., Испания/Комисия (C-415/96, EU:C:1998:533, т. 31). В зависимост от правните последици от промените, които новото решение включва, би било възможно да се избегне започването на официална процедура по разследване. В този смисъл вж. *Heidenhain, M. European State aid law Handbook. München: Beck/Oxford: Hart, 2010, cap. 31, pt. 58*).

61 Такова задължение по принцип би съществувало, ако първоначалното решение е основано на неточна информация (в такъв случай Комисията би трябвало, на първо място, да допълни административната преписка чрез провеждането на допълнително разследване на основание член 11 от този регламент) или ако правната уредба се измени след представянето на становището (вж. решение от 8 май 2008 г., Ferriere Nord/Комисия, C-49/05 P, непубликувано, EU:C:2008:259, т. 68—71).

89. Поради липсата на мотиви в решението за изменение е почти невъзможно да се установи кое от посочените по-горе твърдения е вярно.

90. При тези обстоятелства тежестта на доказване следва да се носи от Комисията. Последната никога не е твърдяла, че Испания е имала възможност да изрази становището си по информацията, въз основа на която е прието решението за изменение, в контекста на процедурата по възстановяване, нито е представила каквито и да било доказателства за това.

91. Въз основа на това стигам до извода, че на Испания не е била дадена възможност да изложи надлежно своето становище относно наличието и релевантността на всички факти, нарушения и обстоятелства, на които се позовава Комисията в подкрепа на своята констатация, по-специално в член 1 от решението за изменение, че е извършено установеното в него нарушение на правото на Съюза и че посочената държавна помощ следва да бъде възстановена.

92. Следователно, доколкото Комисията е основала своето решение за изменение на данни, по които Испания не е имала възможност да изрази становището си, тя не е зачела правото на изслушване на тази държава членка и така е нарушила принципа на добра администрация.

Последици от нарушението на правото на изслушване на Испания

93. В точка 47 от обжалваното съдебно решение Общият съд е приел, че процесуалното нарушение води до отмяна на съответния акт само ако се установи, че ако не беше допуснато това нарушение, производството би довело до различен резултат⁶². Въпреки това в последващите точки същият съд е приложил различен критерий, а именно дали решението за изменение налага нови задължения за Испания. Въз основа на това Общият съд е приел, че нарушението на правото на изслушване на Испания не следва да води до отмяна на решението за изменение. Испания оспорва тези съображения. В съдебното заседание процесуалният ѝ представител поддържа, че нарушението на правото на изслушване би трябвало *винаги* да води до отмяна.

94. Не споделям съображенията на Общия съд. Ще започна анализа си, като припомня релевантната съдебна практика.

95. От една страна, Съдът е постановил, че неспазването на *съществено* процесуално изискване води до отмяната на опорочения с него акт⁶³. В този контекст съм съгласен с генералния адвокат Fennelly, че само процесуалните изисквания, свързани със формирането и изразяването на волята на приемащия акта орган, са от съществено значение. Тяхното спазване е в общ интерес⁶⁴. Тези изисквания са толкова важни, че *всяко* нарушение води до отмяна на последващия акт, независимо от това дали резултатът от производството би могъл да бъде различен, ако са били спазени⁶⁵.

96. От друга страна, Съдът е приел също, че нарушението на всяко друго (несъществено) процесуално изискване обосновава отмяна само ако може да бъде доказано, че при липсата на това нарушение производството е можело да доведе до различен резултат⁶⁶.

62 Следва да се отбележи, че само едно от цитираните от посочения съд съдебни решения се отнася до правото на изслушване: останалите са свързани с други (несъществени) процесуални изисквания.

63 Решение от 20 октомври 1987 г., Испания/Комисия (128/86, EU:C:1987:447, т. 25).

64 Вж. неговото заключение по дела Комисия/ICI (C-286/95 P и C-287/95 P, EU:C:1999:578, т. 22—26).

65 Вж. например решение от 6 април 2000 г., Комисия/ICI (C-286/95 P, EU:C:2000:188, т. 42 и 52).

66 Решения от 29 октомври 1980 г., Van Landewyck и др./Комисия (209/78—215/78 и 218/78, EU:C:1980:248, т. 47, твърдяно неправомерно разкриване от Комисията на определени документи), от 25 октомври 2005 г., Германия и Дания/Комисия (C-465/02 и C-466/02, EU:C:2005:636, т. 36 и 37, твърдяна липса на версия на немски език на даден документ в хода на производството). По отношение на разликата между тези две категории процесуални нарушения вж. заключението на генералния адвокат Fennelly по дело Комисия/ICI (C-286/95 P и C-287/95 P, EU:C:1999:578, т. 27—29).

97. Макар мотивите на юрисдикциите на Съюза да не са винаги еднозначни в това отношение⁶⁷, убедена съм, че правото на изслушване на държава членка в рамките на процедурата относно държавни помощи попада в първата категория.

98. Споделям становището на генералния адвокат Mengozzi, който стига до извода, че задължителното допитване до засегнатата държава членка в крайна сметка може да се разглежда като особена проява на разпределянето на компетентност между институциите и държавите членки или на институционалното (бих казала „конституционното“) равновесие в рамките на Съюза⁶⁸.

99. По този начин в контекста на различни по вид производства Съдът е постановил, че правото на изслушване на съответната държава членка е съществено процесуално изискване, неспазването на което *ipso facto* води до значими последици. Например спорното решение може да бъде отменено⁶⁹ или предявеният след такава процедура иск за установяване на нарушение може да бъде обявен за недопустим⁷⁰.

100. Положението на държава членка, за която се отнася производство за контрол върху държавни помощи, е сравнимо с посочените по-горе⁷¹. Това е в подкрепа на прилагането на аналогично процесуално правило в настоящия контекст, придавайки по-голяма тежест на правото на изслушване, което е в крайна сметка основно право, гарантирано от член 47 от Хартата.

101. От постоянната съдебна практика следва, че предвид централната роля, която съответната държава членка има в производството за контрол върху държавните помощи⁷², когато на тази държава членка не е била дадена възможност да изрази мнението си по становищата, представени от заинтересованите трети страни, Комисията няма право да ги използва в своето последващо решение⁷³.

67 Не съм първият генерален адвокат, който е изправен пред тази трудност и е направил бележка в този смисъл. Вж. заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3, т. 72—100, по-специално т. 92, и цитираната съдебна практика). Юрисдикциите на Съюза трайно поддържат квалифицирането на правото на изслушване като съществено процесуално изискване (вж. например решения от 6 март 2003 г., Westdeutsche Landesbank Girozentrale и Land Nordrhein-Westfalen/Комисия, T-228/99 и T-233/99, EU:T:2003:57, т. 141 и от 9 юли 2003 г., Vlaams Fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap/Комисия, T-102/00, EU:T:2003:192, т. 84—86). Независимо от това в няколко други случая съдебната практика е изисквала да се установи дали липсата на такова нарушение би могло да доведе до различен резултат (вж. например решение от 8 юли 2004 г., Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия, T-198/01, EU:T:2004:222, т. 203, потвърдено от Съда след обжалване с решение от 11 януари 2007 г., Technische Glaswerke Ilmenau/Комисия, C-404/04 P, непубликувано, EU:C:2007:6, т. 131).

68 Вж. неговото заключение по дело Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:3, т. 82).

69 Вж. в контекста на решение за намаляване на финансовата помощ от Европейския социален фонд решения от 7 май 1991 г., Interhotel/Комисия (C-291/89, EU:C:1991:189, т. 17), от 4 юни 1992 г., Infortec/Комисия (C-157/90, EU:C:1992:243, т. 20) и от 25 май 1993 г., IRI/Комисия (C-334/91, EU:C:1993:211, т. 25). Вж. още в контекста на производство за контрол съгласно член 106, параграф 3 ДФЕС на специални права, предоставени на предприятия, на които е възложено осъществяването на услуги в общ икономически интерес, решение от 12 февруари 1992 г., Нидерландия и др./Комисия (C-48/90 и C-66/90, EU:C:1992:63, т. 46—49).

70 Вж. решение от 14 април 2011 г., Комисия/Румъния (C-522/09, EU:C:2011:251, т. 16 и цитираната съдебна практика).

71 По-специално от постоянната съдебна практика следва, че тази процедура представлява само вариант за предявяване на иск за установяване на неизпълнение на задължения, адаптиран по специфичен начин към конкретните проблеми, които пораждат държавните помощи за конкуренцията във вътрешния пазар (вж. например решение от 3 юли 2001 г., Комисия/Белгия, C-378/98, EU:C:2001:370, т. 24 и цитираната съдебна практика). По подобен начин Съдът изрично е потвърдил, че правното положение на съответната държава членка в процедурата за установяване на нарушение и в процедурата за корекция на финансовата помощ е аналогично (вж. в този смисъл решение от 29 април 2010 г., Комисия/Германия, C-160/08, EU:C:2010:230, т. 41 и 42).

72 Вж. например решение от 29 юни 2010 г., Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, т. 57). Общият съд ясно е обяснил естеството на тези (двустрани) производства и положението на засегнатата от тях държава членка в своето решение от 6 март 2003 г., Westdeutsche Landesbank Girozentrale и Land Nordrhein-Westfalen/Комисия (T-228/99 и T-233/99, EU:T:2003:57, т. 140 и 141). Разбира се, положението на държавата членка е коренно различно от това на всяка друга заинтересована страна в тези производства.

73 Вж. решения от 24 септември 2002 г., Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия (C-74/00 P и C-75/00 P, EU:C:2002:524, т. 81) и от 29 юни 2010 г., Комисия/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, т. 57).

102. Следователно, противно на приетото от Общия съд в точка 47 от обжалваното съдебно решение, не е от особено значение и дали съответната държава членка ще успее да докаже, че *in concreto* при липсата на нарушение на това право от Комисията, решението на последната относно държавната помощ би било различно⁷⁴.

103. Всъщност подобен критерий е по необходимост спекулативен и се основава на редица предположения. Не е ясно какво би било необходимото равнище на доказване и до каква степен биха били необходими подробности, за да се докаже разликата между действителното и хипотетичното решение. Убедена съм, че този критерий не може разумно да послужи като мерило, за да се прецени дали е зачетено правото на изслушване на държава членка в производство относно държавна помощ.

104. В крайна сметка този критерий би изисквал от държавата членка и от Съда да се поставят в положението на Комисията, за да преценят дали съображенията, които тази държава членка би представила, ако Комисията ѝ бе предоставила такава възможност, са щели да изменят преценката на последната в конкретния случай. При това положение предполагам, че е вероятно Комисията да твърди след това, че във всеки случай становището на държавата членка не би променило решението ѝ. Това допълнително подкопава обективността и по този начин легитимността на този критерий⁷⁵.

105. Вместо това Общият съд следва да провери, както е правил многократно⁷⁶, дали (обективно), преди Комисията да приеме решението си, на съответната държава членка е била предоставена действителна възможност да изложи надлежно становището си *относно документите, получени от Комисията в подкрепа на твърдението ѝ*, че е налице нарушение на правото на Съюза, както и *относно становищата, представени от заинтересованите трети страни*, които са послужили като основа за това решение⁷⁷.

106. От това заключавам, че неспазването на това задължение от Комисията трябва заведе до отмяна на решението ѝ, с което се разпорежда помощта да бъде преустановена или изменена, доколкото това решение се основава на елементи, които не са представени на тази държава членка за становище.

107. С оглед на изложеното по-горе, противно на приетото от Общия съд в точка 48 и сл. от обжалваното съдебно решение, е без значение дали решението за изменение е наложило нови задължения на Испания. Доводите на Испания, че Общият съд е тълкувал неправилно член 1 от първоначалното решение в сравнение с решението за изменение, също са без значение.

74 Според мен не може да се отрече a priori, че доводите, които Испания би могла да представи, ако имаше такава възможност, не биха могли да повлияят на съдържанието на решението за изменение.

75 Да се приеме подобен довод, би довело до нова дилема: обвързващо ли е за Съда подобно становище? Или по-скоро той самият трябва да определи дали Комисията *е трябвало да промени* позицията си с оглед на становището на държавата членка? Ако това е така, на какви критерии трябва да се основава тази оценка?

76 В контекста на държавните помощи Съдът ефективно е прилагал този по-строг стандарт (нарушението на правото води до автоматична отмяна) многократно (вж. например решения от 10 юли 1986 г., Белгия/Комисия, 234/84, EU:C:1986:302, т. 30, от 8 март 1988 г., Exécutif régional wallon и Glaverbel/Комисия, 62/87 и 72/87, EU:C:1988:132, т. 37 и 38, от 10 май 2005 г., Италия/Комисия, C-400/99, EU:C:2005:275, т. 29—34 и Gibraltar, т. 179). В няколко други случая, въпреки *позоваването* на допълнителното изискване, за да се докаже, че решението на Комисията би било различно, ако държавата членка е имала възможност да представи своите съображения, Съдът все пак *е прилагал* този по-строг стандарт. В тези случаи обаче правото на изслушване не е било накърнено *на практика* (защото документите, които не са предоставени на съответната държава членка за становище, не съдържат съществени елементи или защото решението на Комисията не е основано на информацията, съдържаща се в тези документи). При това положение Съдът без затруднение е стигнал до извода, че наведените в жалбата процесуални нарушения *не могат да окажат каквото и да е влияние* върху резултата от административното производство. По мое мнение този извод е само *последница* от съобразяването с приложимия стандарт, а не допълнително самостоятелно *условие* за спазването му (вж. решения от 11 ноември 1987 г., Франция/Комисия, 259/85, EU:C:1987:478, т. 13, от 14 февруари 1990 г., Франция/Комисия, C-301/87, EU:C:1990:67, т. 31, от 21 март 1990 г., Белгия/Комисия, C-142/87, EU:C:1990:125, т. 48 и от 5 октомври 2000 г., Германия/Комисия, C-288/96, EU:C:2000:537, т. 99—106).

77 Вж. решение Gibraltar, т. 165 и цитираната съдебна практика. Вж. също *Dony*, M. Contrôle des aides d'État. Éditions de l'Université de Bruxelles, 2006, p. 357.

108. По-горе стигнах до извода, че като е приела решението за изменение Комисията е нарушила правото на изслушване на Испания⁷⁸. С оглед на изложените по-горе съображения и ако се приеме, че новото основание на Испания е допустимо, въпреки че не е, естеството на това нарушение е такова, че би довело до отмяната на това решение.

109. Като не се е произнесъл в този смисъл, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото. Следователно въз основа на това съображение обжалваното съдебно решение следва бъде отменено в частта му относно решението за изменение.

По последиците от отмяната на обжалваното съдебно решение

110. Стигнах до заключението, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е приел, че решението за изменение е опорочено поради две нарушения (нарушение на задължението на Комисията за мотивиране и нарушение на правото на изслушване на Испания), и че ако повдигнатото от Испания ново основание е допустимо, неговото решение би трябвало да се отмени по това съображение.

111. Съгласно член 61 от Статута на Съда на Европейския съюз, след като отмени решението на Общия съд, Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, вместо да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

112. Тъй като посочените по-горе нарушения сами по себе си водят до отмяната на решението за изменение, Съдът може да постанови окончателно решение по спора.

113. Ето защо предлагам на Съда, ако реши, че първото основание за обжалване е допустимо, да уважи това основание, да отмени обжалваното съдебно решение в частта му относно решението на Комисията за изменение и да отмени това решение.

Разноски

114. Тъй като Съдът ме прикани да разгледам само първото основание на Испания и тъй като окончателното произнасяне по жалбата ще зависи от позицията, която Съдът ще възприеме не само във връзка с това основание, но и що се отнася до второто и третото основание, в този случай няма да препоръчам произнасяне относно съдебните разноски.

Заключение

115. С оглед на изложеното по-горе, без да се предопределя преценката на Съда по второто и третото основание, предлагам на Съда да отхвърли първото основание за обжалване като недопустимо.

116. При условията на евентуалност, ако той счете, че това основание е допустимо, Съдът следва да го уважи, да отмени обжалваното съдебно решение в частта му относно решението за изменение и да отмени това решение.

⁷⁸ Вж. точка 92 по-горе.