



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. SZPUNAR
представено на 2 април 2020 година¹

Дело C-817/18 P

**Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland,
Stichting Het Groninger Landschap,
It Fryske Gea,
Stichting Het Drentse Landschap,
Stichting Het Overijssels Landschap,
Stichting Het Geldersch Landschap,
Stichting Flevo-Landschap,
Stichting Het Utrechts Landschap,
Stichting Landschap Noord-Holland,
Stichting Het Zuid-Hollands Landschap,
Stichting Het Zeeuwse Landschap,
Stichting Het Noordbrabants Landschap,
Stichting Het Limburgs Landschap,
Европейска комисия
срещу
Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters,
Exploitatiemaatschappij De Berghaaf BV,
Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe,
BV Landgoed Den Alerdinck II,
Landgoed Ampsen BV,
Pallandt van Keppel Stichting,
Landgoed Kasteel Keppel BV,
Baron van Lynden,
Stichting het Lijdensche Fonds voor Kerk en Zending,
Landgoed Welna BV,
Landgoed „Huis te Maarn“ BV,
Vicariestichting De Vijf Capellarijen / Ambachtsheerlijkheid Kloetinge,
Maatschappij tot Exploitatie van het Landgoed Tongeren onder Epe BV,
Landgoed Anderstein NV,
Landgoed Bekspring BV,
Landgoed Nijenhuis en Westerflie BV,
Landgoed Caprera BV,
Landgoed Schapenduinen BV,
Stichting Schapenduinen,

Landgoed de Noetselenberg BV**

¹ Език на оригиналния текст: френски.

„Обжалване — Държавна помощ — Схема за помощ за субсидирано придобиване или безвъзмездно предоставяне на разположение на природни зони — Решение, с което помощта се обявява за съвместима с вътрешния пазар — Понятие „заинтересована страна“ — Сериозни затруднения“

I. Въведение

1. С жалбата си Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, Stichting Het Groninger Landschap, Vereniging It Fryske Gea, Stichting Het Drentse Landschap, Stichting Landschap Overijssel, Stichting Het Geldersch Landschap, Stichting Flevo-Landschap, Stichting Het Utrechts Landschap, Stichting Landschap Noord-Holland, Stichting Het Zuid-Hollands Landschap, Stichting Het Zeeuwse Landschap, Stichting Het Noordbrabants Landschap и Stichting Het Limburgs Landschap искат от Съда да отмени решение на Общия съд от 15 октомври 2018 г., Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters и др./Комисия², с което отменил Решение C(2015) 5929 окончателен на Комисията от 2 септември 2015 г. относно държавна помощ SA.27301 (2015/NN) — Нидерландия относно субсидираното придобиване или безвъзмездното предоставяне на разположение на природни зони, резюме на което е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз*³ (наричано по-нататък „спорното решение“).

2. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение ще се ограничи до анализ на жалбата по първото изтъкнато в нея основание във втората му част и по второто основание в първата му част.

3. Първото основание във втората му част се отнася по същество до въпроса дали Vereniging Gelijkberechtiging Grondbezitters (наричано по-нататък „VGG“), Exploitatiemaatschappij De Berghaaf BV, Stichting Het Nationale Park De Hoge Veluwe, BV Landgoed Den Alerdinck II, Landgoed Ampsen BV, Pallandt van Keppel Stichting, Landgoed Kasteel Keppel BV, Baron van Lynden, Stichting het Lijndensche Fonds voor Kerk en Zending, Landgoed Welna BV, Landgoed „Huis te Maarn“ BV, Vicarierstichting De Vijf Capellarijen / Ambachtsheerlijkheid Kloetinge, Maatschappij tot Exploitatie van het Landgoed Tongeren onder Epe BV, Landgoed Anderstein NV, Landgoed Bekspring BV, Landgoed Nijenhuis en Westerflier BV, Landgoed Caprera BV, Landgoed Schapenduinen BV, Stichting Schapenduinen и Landgoed de Noetselenberg BV), жалбоподатели в първоинстанционното производство (наричани по-нататък заедно „VGG и др.“), може да се квалифицират като „заинтересовани страни“ по смисъла на член 1, буква з) от Регламент (ЕО) № 659/1999⁴; с второто основание в първата му част по същество се оспорва фактът, че Общият съд признал наличието на сериозни затруднения, които задължават Комисията да открие официална процедура по разследване.

II. Правна уредба

4. Член 1, буква з) от Регламент № 659/1999 определя понятието „заинтересована страна“ по следния начин:

„[В]сяка държава членка или всяко лице, предприятие или обединение от предприятия, чиито интереси биха могли да бъдат засегнати от предоставянето на помощ, по-специално получателят на помощта, конкуриращите се предприятия и търговските обединения“.

² Решение от 15 октомври 2018 г. (Т-79/16, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2018:680).

³ ОВ С 9, 2016 г., стр. 1.

⁴ Регламент на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 83, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41).

5. Съгласно член 4, параграфи 1—4 от този регламент:

„1. Комисията разглежда уведомлението веднага след получаването му. Без да се засяга член 8, Комисията взема решение съгласно параграфи 2, 3 или 4.

2. Когато Комисията след предварително разглеждане установи, че мярката, за която е уведомена, не представлява помощ, тя отбелязва тази констатация посредством решение.

3. Когато Комисията след предварително разглеждане констатира, че никакви съмнения не са се породили по отношение на съвместимостта с Общия пазар на мярката, за която е отправено уведомление, доколкото попада в рамките на приложното поле на член 92, параграф 1 от Договора, тя решава, че мярката е съвместима с Общия пазар (наричано по-долу „решение, което не повдига възражения“). Решението уточнява кое изключение съгласно Договора е било приложено.

4. Когато Комисията след предварителното разглеждане констатира, че са се породили съмнения по отношение на съвместимостта с Общия пазар на мярката, за която е отправено уведомление, тя решава да започне производството по член [108, параграф 2 ДФЕС].

6. От точка 11 от Съобщение на Комисията от 11 януари 2012 г., озаглавено „Рамка на Европейския съюз за държавна помощ под формата на компенсации за обществени услуги“⁵, следва, че „държавната помощ [...] може да бъде обявена за съвместима с член 106, параграф 2 [ДФЕС], ако е необходима за предоставянето на съответната услуга от общ икономически интерес и не засяга развитието на търговията до такава степен, че да противоречи на интересите на Съюза“.

III. Обстоятелства, предхождащи спора

7. Обстоятелствата, предхождащи спора, изложени в обжалваното съдебно решение, могат да се обобщят, както следва.

8. Организациите за управление на поземлен имот (наричани по-нататък „ОУПИ“) са неправителствени сдружения и фондации с нестопанска цел, чийто предмет на дейност според устройственния акт е опазването и защитата на природата.

9. За целите на създаването на екологична структура и на мрежа „Натура 2000“ за защита на биоразнообразието Кралство Нидерландия отпуска субсидии за придобиване на природни зони (наричани по-нататък „схемата PNB“) на тринадесет ОУПИ (наричани по-нататък „тринадесетте ОУПИ“), встъпили в първоинстанционното производство. За субсидиите по тази схема допустимите разходи са покупната цена на поземлените имоти, другите разноси по придобиване и разходите за прекратяване на договорите за земеделска аренда на посочените поземлени имоти.

10. Освен основната си природозащитна дейност тези тринадесет ОУПИ осъществяват и второстепенни дейности от икономическо естество, като придобиване на поземлени имоти, лесовъдство, продажба на дървен материал и месо, предоставяне на право на лов и риболов или туристическа дейност. Това им носи приходи, с които финансират основната си дейност и които трябва да се използват за покриване на разходите за управление също както получените в рамките на схемата PNB субсидии.

⁵ ОВ С 8, 2012 г., стр. 15, наричано по-нататък „Рамката относно УОПИ“ (услуга от общ икономически интерес).

11. Схемата PNB е в сила в периода 1993—2012 г. На 23 декември 2008 г. Комисията получава оплакване от две частни фондации с нестопанска цел, учредени съгласно нидерландското право, а именно Stichting het Nationale Park De Hogue Veluwe и Stichting Linschoten, които управляват поземлени имоти и осъществяват дейности по опазване на природата и управление на културното наследство, както и второстепенни дейности, като отдаване на земи под аренда, земеделие, лесовъдство и туризъм. През 2009 г. в рамките на разглежданата административна процедура подалите оплакването лица са заместени от VGG, образувание, чийто предмет на дейност е да гарантира равните права на всички частни собственици на поземлени имоти в контекста на субсидираното придобиване на поземлени имоти.

12. След множество изпратени съобщения и проведени срещи между Комисията, VGG и нидерландските органи, след фазата на предварителното разглеждане, на 2 септември 2015 г. Комисията приема спорното решение, с което обявява схемата за придобиване на природни зони за съвместима с вътрешния пазар съгласно член 106, параграф 2 ДФЕС.

13. В спорното решение Комисията, на първо място, приема, че макар главната им задача да няма икономически характер, доколкото е насочена към защита на природата, все пак ОУПИ осъществяват някои второстепенни дейности от икономическо естество, така че следва да се квалифицират като „предприятия“ по смисъла на правилата на конкуренцията.

14. На второ място, Комисията излага съображенията, поради които счита, че схемата PNB представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Така тя подчертава, че получените от тринадесетте ОУПИ субсидии за придобиването на поземлени имоти им дали първо икономическо предимство, предоставено с ресурси на държавата. Освен това тя счита, че в резултат от препродажбата на придобитите с помощта на субсидиите поземлени имоти тези ОУПИ биха могли да получат и второ икономическо предимство. Комисията посочва, от друга страна, че схемата PNB е селективна, тъй като само тези тринадесет ОУПИ са получатели по нея. В крайна сметка тя счита, че определените от Съда условия в решение *Altmark Trans* и *Regierungspräsidium Magdeburg*⁶ не са изпълнени, тъй като компенсацията на получателите по схемата PNB не е била определена съгласно подходяща процедура.

15. На трето място, Комисията е проучила съвместимостта на разглежданата мярка за помощ с оглед на правилата относно услугите от общ икономически интерес. По-специално, тя приема, че в съответствие с мярката за помощ на тринадесетте ОУПИ е било възложено задължение за обществена услуга, свързано със защита на природата, и че схемата PNB отговаря на условията на Рамката относно УОИИ, поради което трябва да се обяви за съвместима с вътрешния пазар съгласно член 106, параграф 2 ДФЕС.

IV. Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

16. На 19 февруари 2016 г. VGG и др. подават в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение.

17. С молба, внесена в секретариата на Общия съд на 17 май 2016 г., тринадесетте ОУПИ искат да встъпят по това дело в подкрепа на исканията на Комисията.

18. С определение от 6 април 2017 г. на председателя на втори състав на Общия съд, след изслушване на страните, молбата за встъпване е уважена.

⁶ Решение от 24 юли 2003 г. (C-280/00, EU:C:2003:415).

19. VGG и др. излагат четири основания в подкрепа на жалбата си за отмяна: първото е нарушение на процесуалните им права, второто — нарушение на принципите на забрана на обратното действие и на правната сигурност, третото, изтъкнато при условията на евентуалност, е грешка при прилагане на правото и липса на мотиви при прилагането на Рамката относно УОИИ и четвъртото е нарушение на член 106, параграф 2 ДФЕС.

20. Комисията и тринадесетте ОУПИ оспорват качеството „заинтересовани страни“ на VGG и др., както и допустимостта на второто и четвъртото основание на жалбата.

21. С обжалваното съдебно решение Общият съд обявява жалбата за допустима, приема първото основание на VGG и др. и поради това отменя спорното решение, без да разглежда другите основания.

V. Искания на страните и производство пред Съда

22. Жалбоподателите искат от Съда:

- да отмени обжалваното съдебно решение, и
- като главно искане, да осъди VGG и др. да заплатят съдебните разноски, или
- при условията на евентуалност, да върне делото на Общия съд за ново разглеждане и да не се произнася по съдебните разноски.

23. Комисията иска от Съда:

- да отмени обжалваното съдебно решение,
- да отхвърли първоинстанционната жалба и
- да осъди ответниците да заплатят съдебните разноски

24. Нидерландското правителство иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение.

25. VGG и др. искат от Съда:

- да отхвърли жалбата и
- да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

26. Не е проведено съдебно заседание.

VI. Анализ

A. По първото основание във втората му част

1. Доводи на страните

27. С първото си основание жалбоподателите, подкрепяни в този смисъл от Комисията и от нидерландското правителство, изтъкват, че като е обявил жалбата на VGG и др. за допустима, при положение че последните не могат да се считат за „заинтересовани страни“ по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС и член 1, буква з) от Регламент № 659/1999, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото.

28. Жалбоподателите и Комисията твърдят, че за да бъдат VGG и др. квалифицирани като „заинтересовани страни“, трябва да се докаже, от една страна, че те са били в конкурентно отношение с получателите на помощта, и от друга страна, че е имало опасност помощта да окаже конкретно влияние върху тяхното положение, като наруши въпросното конкурентно отношение.

29. Жалбоподателите и Комисията обаче изтъкват, че при преценката на конкретното влияние на помощта върху конкурентното положение на VGG и др. в съображенията на Общия съд са допуснати грешки при прилагане на правото.

30. Струва ми се необходимо да изложя някои общи бележки относно понятието „заинтересована страна“ по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС и на Регламент № 659/1999, преди да проуча съображенията, изложени от Общия съд в обжалваното съдебно решение, в светлината на тези бележки.

2. Преценка

a) По понятието „заинтересована страна“

31. Припомням, че в рамките на производството за контрол по член 108 ДФЕС трябва да се разграничават две фази. От една страна, е фазата на предварителното разглеждане, установена в член 108, параграф 3 ДФЕС, която позволява на Комисията да си създаде първоначално впечатление за съвместимостта на разглежданата помощ. От друга страна, е официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС, която осигурява на Комисията пълна информация относно данните по преписката. Едва в рамките на тази процедура Договорът за функционирането на ЕС предвижда задължение за Комисията да покани заинтересованите лица да представят своите становища⁷.

32. Когато не е образувана официална процедура по разследване, заинтересованите страни, които иначе биха могли да представят становища по време на посочената втора фаза, са лишени от тази възможност. За да се преодолее проблемът, им е признато правото да оспорят пред съда на Съюза приетото от Комисията решение да не открива официалната процедура по

⁷ Вж. по-специално решения от 19 май 1993 г., Cook/Комисия (C-198/91, EU:C:1993:197, т. 22), от 15 юни 1993 г., Matra/Комисия (C-225/91, EU:C:1993:239, т. 16) и от 17 септември 2015 г., Могу и др./Комисия (C-33/14 P, EU:C:2015:609, т. 94).

разследване⁸. В този смисъл жалбата за отмяна на решение, прието на основание член 108, параграф 3 ДФЕС, подадена от заинтересована страна по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС, е допустима, когато нейният автор цели да защити процесуалните права, които черпи от последната разпоредба⁹.

33. В случая не се спори, че Комисията не е открила официална процедура по разследване и VGG и др. твърдят пред Общия съд нарушение на процесуалните им права. При това положение, както с основание посочва Общият съд¹⁰, допустимостта на жалбата зависи главно от това дали VGG и др. са доказали, че са заинтересовани страни по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС и на член 1, буква з) от Регламент № 659/1999.

34. Втората посочена разпоредба определя заинтересованата страна като „всяка държава членка или всяко лице, предприятие или обединение от предприятия, чиито интереси биха могли да бъдат засегнати от предоставянето на помощ, по-специално получателят на помощта, конкуриращите се предприятия и търговските обединения“. Тази разпоредба по същество възпроизвежда определението на понятието „заинтересована страна“, давано постоянно от Съда в неговата практика¹¹.

35. С други думи, става въпрос за „неопределен кръг адресати“¹², така че съгласно постоянната съдебна практика посочената разпоредба „не изключва предприятие, което не е пряк конкурент на получателя на помощта [...], да бъде квалифицирано като заинтересована страна, ако посочи, че неговите интереси биха могли да бъдат засегнати от предоставянето на помощта“¹³.

36. Тоест качеството „заинтересована страна“ зависи главно от това дали интересите на образуването, което се позовава на него, могат да бъдат засегнати от предоставената мярка за помощ. Поради това следва да се определи как може да се установи дали интересите на предприятие биха могли да бъдат засегнати от предоставената помощ, така че да му бъде признато качеството на „заинтересована страна“.

37. Според мен, както от текста на Регламент № 659/1999, така и от практиката на Съда и на Общия съд се установява, че трябва да се разграничават две положения, а именно, от една страна, това на предприятията, конкуренти на получателя на помощта, и от друга страна, това на образуванията, които не са негови конкурентни.

38. Що се отнася, на първо място, до предприятията, конкуренти на получателите по мярката, от практиката на Съда следва, че те „*несъмнено* [е] сред заинтересованите страни“¹⁴.

8 Решение от 17 юли 2008 г., Athinaiki Techniki/Комисия (C-521/06 P, EU:C:2008:422, т. 53).

9 Решения от 17 юли 2008 г., Athinaiki Techniki/Комисия (C-521/06 P, EU:C:2008:422, т. 36) и от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия (C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 56).

10 Точка 59 от обжалваното съдебно решение.

11 Вж. по-специално решения от 14 ноември 1984 г., Intermills/Комисия (323/82, EU:C:1984:345, т. 16), от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 41) и от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др. (C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 132).

12 Вж. по-специално решения от 14 ноември 1984 г., Intermills/Комисия (323/82, EU:C:1984:345, т. 16), от 24 май 2011 г., Комисия/Kronoply и Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, т. 63) и от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др. (C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 132).

13 Решения от 24 май 2011 г., Комисия/Kronoply и Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, т. 64) и от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др. (C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 132).

14 Решение от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия (C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 59 и цитираната съдебна практика). Курсивът е мой.

39. В постоянната си практика Общият съд също признава качеството „заинтересована страна“ на предприятие, което е в конкурентно отношение с получателя на помощта, само поради тази причина¹⁵.

40. С други думи, самото качество на конкурент на получателя на помощта е достатъчно, за да се установи, че интересите на дадено предприятие ще бъдат засегнати от предоставената помощ и така да бъде квалифицирано като „заинтересована страна“. При това положение предприятието, което твърди, че е „заинтересована страна“, тъй като е конкурент на получателя на помощта, трябва само да може да докаже, че се намира в конкурентно отношение с него. Както посочва Общият съд в практиката си „на всяко предприятие, което се позовава на конкурентно отношение, настоящо или евентуално, с получателя на мярката, може да бъде признато качеството „заинтересована страна“¹⁶.

41. На второ място, на образувание, което не е конкурент на получателя на помощта, може да бъде признато качеството „заинтересована страна“, стига да е в състояние да докаже, че интересите му могат да бъдат засегнати от предоставената помощ. За целта, съгласно съдебната практика, то следва да докаже, че има опасност мярката да окаже конкретно влияние върху положението му¹⁷.

42. Съдът по-конкретно приема, че синдикат на работници може да се счита за заинтересована страна, стига да докаже, че с предоставената помощ биха могли да се засегнат неговите интереси или интересите на неговите членове, като установи, че има опасност помощта да окаже конкретно влияние върху положението му или върху това на работниците, които представлява¹⁸.

43. Тоест, за да бъдат квалифицирани като „заинтересовани страни“, образуванията трябва да докажат, че с предоставената помощ ще бъдат засегнати интересите им. За целта предприятията, конкуренти на получателя на помощта, трябва да докажат само че са в конкурентно отношение с него. От своя страна обаче предприятията, които не се намират в такова конкурентно отношение, трябва да докажат, че има опасност помощта да окаже конкретно влияние върху положението им.

44. В тази връзка трябва да отбележа, че такова разграничение противоречи на течение, слабо застъпено в практиката на Общия съд, част от което е обжалваното съдебно решение.

15 Вж. по-специално решения от 1 декември 2004 г., Kronofrance/Комисия (Т-27/02, ЕУ:Т:2004:348, т. 44), от 28 март 2012 г., Ryanair/Комисия (Т-123/09, ЕУ:Т:2012:164, т. 73), от 12 юни 2014 г., Sarc/Комисия (Т-488/11, непубликувано, ЕУ:Т:2014:497, т. 41), от 5 ноември 2014 г., Vtesse Networks/Комисия (Т-362/10, ЕУ:Т:2014:928, т. 47), от 19 юни 2019 г., NeXovation/Комисия (Т-353/15, ЕУ:Т:2019:434, т. 69) и определение от 26 март 2014 г., Adorisio и др./Комисия (Т-321/13, непубликувано, ЕУ:Т:2014:175, т. 41).

16 Решение от 19 юни 2019 г., NeXovation/Комисия (Т-353/15, ЕУ:Т:2019:434, т. 69).

17 Вж. по-специално решения от 24 май 2011 г., Комисия/Kronoply и Kronotex (С-83/09 Р, ЕУ:С:2011:341, т. 65) и от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др. (С-47/10 Р, ЕУ:С:2011:698, т. 132).

18 Решение от 9 юли 2009 г., 3F/Комисия (С-319/07 Р, ЕУ:С:2009:435, т. 33).

б) Съображенията на Общия съд в обжалваното съдебно решение и течението в съдебната практика, от което то е част

45. Съгласно тази практика на Общия съд „за да може да бъде квалифицирано като заинтересована страна, образуването трябва да докаже, от една страна, че се намира в конкурентно отношение с получателите на помощта, и от друга страна, че има опасност помощта да окаже конкретно влияние върху положението му, нарушавайки въпросното конкурентно отношение“¹⁹. С други думи, от предприятията, конкуренти на получателите на помощта, ще се изисква да докажат както наличието на конкурентно отношение, така и конкретното влияние на помощта върху положението им.

46. Считаю обаче, че такова разрешение не може да бъде подкрепено. При положение че за да признае качеството „заинтересована страна“, то налага допълнителни условия към качеството конкурент на получателя, това разрешение най-напред противоречи на текста на Регламент № 659/1999, в който конкурентът на получателя изрично се сочи като заинтересована страна, както и на практиката на Съда, съгласно която конкурентът на получателя несъмнено е сред заинтересованите страни.

47. Това разрешение, на следващо място, противоречи на богатата практика на Общия съд, съгласно която е достатъчно да се докаже само качеството „конкурент“, за да може предприятието, което се позовава на него, да бъде квалифицирано като „заинтересована страна“²⁰, без да е необходимо да се доказва също и че има опасност помощта да окаже конкретно влияние върху положението на конкурентното предприятие, като наруши установеното конкурентно отношение.

48. На последно място, считам, че има опасност такова разрешение в някаква степен да доведе до обръкване със съдебната практика относно допустимостта на жалбата на конкурент, който твърди не само че са накърнени процесуалните му права, какъвто е конкретният случай, но и че не е основателно решението, с което се преценява съвместимостта на помощта с вътрешния пазар²¹.

49. Съгласно тази съдебна практика предприятие, което оспорва основателността на решение на Комисията да не открие официална процедура по разследване, не може да се позовава само на качеството си „конкурент“ на предприятието получател, а освен това трябва да докаже, че разглежданата помощ би засегнала съществено положението му на пазара²². Обратно на постоянната практика на Съда, предложеното в практиката на Общия съд разрешение до известна степен води до изравняване на условията за допустимост, независимо дали предприятието твърди, че са нарушени процесуалните му права поради отказа на Комисията да открие официалната процедура по разследване или че не е основателно решение, с което се преценява съвместимостта на помощта.

19 Решение от 12 май 2016 г., Namr — Sport/Комисия (Т-693/14, непубликувано, ЕУ:Т:2016:292, т. 42); обжалваното съдебно решение (т. 54) и определение от 28 септември 2018 г., Motex/Комисия (Т-713/17, непубликувано, ЕУ:Т:2018:631, т. 26). Курсивът е мой.

20 Вж. по-специално решения от 1 декември 2004 г., Kronofrance/Комисия (Т-27/02, ЕУ:Т:2004:348, т. 44), от 28 март 2012 г., Ryanair/Комисия (Т-123/09, ЕУ:Т:2012:164, т. 73), от 12 юни 2014 г., Sarc/Комисия (Т-488/11, непубликувано, ЕУ:Т:2014:497, т. 41), от 5 ноември 2014 г., Vtesse Networks/Комисия (Т-362/10, ЕУ:Т:2014:928, т. 47), от 19 юни 2019 г., NeXovation/Комисия (Т-353/15, ЕУ:Т:2019:434, т. 69) и определение от 26 март 2014 г., Adorizio и др./Комисия (Т-321/13, непубликувано, ЕУ:Т:2014:175, т. 41).

21 Вж. за полезно обобщение на различните условия за допустимост според предмета на жалбата решения от 13 декември 2005 г., Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (С-78/03 Р, ЕУ:С:2005:761, т. 31—37), или по-наскоро от 6 май 2019 г., Scor/Комисия (Т-135/17, непубликувано, ЕУ:Т:2019:287, т. 37—45).

22 Вж. по-специално решение от 22 ноември 2007 г., Испания/Lenzing (С-525/04 Р, ЕУ:С:2007:698, т. 33).

50. Всъщност в двата случая няма да е достатъчно конкурентното предприятие да докаже, че е налице конкурентно отношение; то ще трябва да установи и че мярката за помощ засяга конкретно положението му, тъй като е нарушила това конкурентно отношение²³. В такъв случай разграничаването на условията за допустимост в зависимост от предмета на жалбата до голяма степен би било заличено.

51. В този смисъл, обратно на постановеното от Общия съд в точка 54 от обжалваното съдебно решение и на твърденията на жалбоподателите, според мен, за да установят качеството си „заинтересована страна“, от VGG и др. не може да се изисква да докажат, от една страна, че са в конкурентно отношение с тринадесетте ОУПИ, получатели по разглежданата схема за помощ, и от друга, че мярката влияе конкретно на тяхното положение, с което се нарушава конкурентното отношение. Поради това считам, че Общият съд разглежда конкретното влияние на помощта върху положението на VGG и др. от съображение за изчерпателност.

52. Всъщност, при положение че в точки 61—64 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема за установено, че VGG и др. са били в конкурентно отношение с тринадесетте ОУПИ, той с основание квалифицира VGG и др. като „заинтересовани страни“, в съответствие с припомнената в точки 37—39 от настоящото заключение практика на Съда и с разпоредбите на Регламент № 659/1999.

53. Като постановява, че VGG и др. трябва да се считат за предприятия, конкурентни на посочените ОУПИ, Общият съд с основание е квалифицирал VGG и др. като „заинтересовани страни“.

54. Така, дори ако, както твърдят жалбоподателите и Комисията, се установи, че в преценката на конкретното влияние на мярката върху положението на VGG и др. Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, при всяко положение такава грешка не може да доведе до отмяната на обжалваното съдебно решение, тъй като преценката му изглежда обоснована по други правни съображения²⁴.

55. При тези обстоятелства считам, че твърденията по първото основание във втората му част са неотнормими и следователно не могат да бъдат приети.

в) Съображения, изложени при условията на евентуалност, по преценката на Общия съд за опасността от конкретно влияние на мярката върху положението на VGG и др.

56. Въпреки това, отбелязвам, че констатацията за наличието на конкурентно отношение между VGG и др. и тринадесетте ОУПИ — получатели по разглежданата схема, е оспорена от жалбоподателите, Комисията и нидерландското правителство в рамките на първото основание в първата му част. В такъв случай от съображения за изчерпателност ще проверя дали Общият съд допуска грешка при прилагане на правото, като постановява, че има опасност мярката за помощ да окаже конкретно влияние върху положението на VGG и др.

23 Впрочем такава опасност се открива при прочита на писменото изложение на жалбоподателите и на Комисията. Според тях, като потвърждава, че VGG и др. не трябва да доказват, че конкурентното им положение е съществено засегнато, а само че помощта е оказала влияние върху него, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото. Жалбоподателите изтъкват по-специално че VGG и др. трябвало да представят икономически анализ, доказващ конкретно влияние върху конкурентното им положение.

24 Вж. решения от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 47) и от 29 март 2011 г., ThyssenKrupp Nirosta/Комисия (C-352/09 P, EU:C:2011:191, т. 136).

57. Всъщност, ако твърденията по първото основание в първата му част бъдат приети, VGG и др. могат да се квалифицират като „заинтересовани страни“ само ако правилно е постановено, че е имало опасност разглежданата мярка да окаже конкретно влияние върху тяхното положение. По-точно, при положение че VGG и др. неправилно са били квалифицирани като конкуренти на тринадесетте ОУПИ, трябва да се провери също дали техните интереси не биха били засегнати при всяко положение от предоставената помощ, тъй като е имало опасност тя да окаже конкретно влияние върху положението им.

58. Жалбоподателите, подкрепяни от нидерландското правителство и Комисията, изтъкват, от една страна, че критерият, определен от Общия съд, за да се установи конкретното влияние на помощта върху положението на VGG и др., е правно неиздържан. Същите страни твърдят, от друга страна, че Общият съд не е можел само да установи, че помощта е оказала влияние върху положението на VGG и др., тъй като от тях се е изисквало да докажат конкретните последици на помощта върху положението им. Поради това в съображенията на Общия съд била допусната грешка при прилагане на правото.

59. Що се отнася до критерия, който Общият съд възприема, за да се установи дали е имало опасност помощта да окаже конкретно влияние върху положението на VGG и др., в точка 68 от обжалваното съдебно решение той посочва, че „когато предоставена от държавата помощ укрепва позицията на дадено предприятие спрямо други конкурентни предприятия в търговията вътре в Общността, последната трябва да се счита за повлияна от помощта“. Както с основание посочват жалбоподателите и Комисията, съдебната практика, на която се основава Общият съд, се отнася до засягането на търговията между държавите членки по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС²⁵. Струва ми се, че такъв критерий, въз основа на който може да се установи дали мярката за помощ е засегнала търговията между държавите членки, е явно неотносим, за да се определи дали е имало опасност тази мярка да окаже влияние върху положението на VGG и др. Поради това ми се струва, че в тези съображения, които произтичат от обръкване при тълкуването на съдебната практика, е допусната грешка при прилагане на правото.

60. Все пак не мисля, че подобна грешка при прилагане на правото, допусната при определяне на релевантния критерий, с който се установява дали е имало вероятност от конкретно влияние върху положението на VGG и др., се е отразила на резултата от извършената от Общия съд преценка на това условие. От практиката на Съда следва, че допусната от Общия съд грешка при прилагане на правото не може да доведе до недействителност на обжалваното съдебно решение, ако диспозитивът му изглежда обоснован по други правни съображения²⁶, какъвто, струва ми се, е случаят с обжалваното съдебно решение.

61. От една страна, и противно на твърденията на жалбоподателите и на Комисията, от съдебната практика следва, че за да се докаже опасността интересите на жалбоподател да бъдат засегнати от помощта, не е необходимо да се установява действителна промяна в положението му, а само *опасност* от конкретно влияние²⁷. Поради това не считам, че в точка 73 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, когато приел за „важно жалбоподателите да представят [...] не доказателство, че конкурентното им положение е съществено засегнато, а само влиянието“ на помощта върху тяхното положение.

²⁵ В точка 68 от обжалваното съдебно решение Общият съд цитира решение от 17 септември 1980 г., Philip Morris Holland/Комисия (730/79, EU:C:1980:209, т. 11).

²⁶ Вж. решения от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 47) и от 29 март 2011 г., ThyssenKrupp Nirosta/Комисия (C-352/09 P, EU:C:2011:191, т. 136).

²⁷ Вж. по-специално решения от 24 май 2011 г., Комисия/Kronoply и Kronotex (C-83/09 P, EU:C:2011:341, т. 65) и от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др. (C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 132). Курсивът е мой.

62. Безспорно е, от друга страна, че мярка за помощ може да засегне положението на даден оператор „по [различен] начин, по-специално като доведе до пропусната печалба или по-неблагоприятно развитие от това, което би настъпило при липсата на такава помощ“²⁸.

63. Общият съд обаче посочва в точка 71 от обжалваното съдебно решение, че VGG и др. е трябвало да „инвестират в природни площи, за да осъществяват второстепенни икономически дейности, подобни“ на извършваните от тринадесетте ОУПИ, което ги поставило в по-неблагоприятно положение в сравнение с това на ОУПИ, които благодарение на разглежданата мярка имали възможност да придобиват поземлени имоти при по-благоприятни условия. Освен това в точка 69 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва неоспорените доводи на VGG и др., че „[тяхната] невъзможност да разширят поземлените си имоти при същите условия като посочените получатели довела до развитие на дейността им, по-неблагоприятно от това, което би настъпило ако нямаше такава мярка за помощ“.

64. При тези условия Общият съд не може да бъде упрекван, че допуска грешка при прилагане на правото, като приема по същество, че има опасност разглежданата мярка да окаже конкретно влияние върху положението на VGG и др., и постановява, че поради това те трябва да бъдат квалифицирани като „заинтересовани страни“.

65. Ето защо считам, че твърденията по първото основание във втората му част са неотнормими или при всяко положение неоснователни и не могат да бъдат приети.

Б. По твърденията от второто основание в първата му част

66. Според второто основание на жалбоподателите, подкрепяни в това отношение от Комисията и от нидерландското правителство, Общият съд неправилно приема, че съществуват сериозни затруднения при преценката на съвместимостта на разглежданата мярка за помощ с пазара, които налагат откриването на официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС.

67. Всъщност с второто основание в първата му част жалбоподателите твърдят, първо, че Общият съд не може, без да допусне грешки при прилагане на правото, да постанови, че констатацията за възложена на ОУПИ „всеобхватна“ и „нетипична“ услуга от общ икономически интерес (УОИИ) разкрива наличието на сериозни затруднения, второ, че в съображенията му освен това липсват мотиви, и трето, че при всяко положение, като постановява, че квалификацията на УОИИ като „всеобхватна“ или „нетипична“ била признак за наличието на сериозни затруднения, Общият съд се основал на противоречие в спорното решение, което не е било изтъкнато от жалбоподателите.

1. По твърдяната констатация на Общия съд за противоречие в спорното решение

68. В самото начало според мен не може да бъде приет доводът, че Общият съд се произнесъл *ultra petita*, като се основавал на наличието на противоречие в съображенията на Комисията в спорното решение, което не е изтъкнато от VGG и др.

²⁸ Решение от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 53).

69. Наистина в точки 117—120 от обжалваното съдебно решение той посочва, че в спорното решение има противоречие между изводите на Комисията относно квалификацията на ОУПИ като „предприятия“ и изводите, свързани с определянето на разглежданата УОИИ, която обхващала както основната дейност за защита на природата, така и второстепенните дейности на ОУПИ. Страните в първоинстанционното производство не са изтъквали такова противоречие.

70. Това не променя обстоятелството че, от една страна, по този начин Общият съд само излага доводите на различните страни относно това противоречие, във връзка с което те са разпитани в рамките на процесуално-организационните действия.

71. От друга страна, макар в точка 126 от обжалваното съдебно решение Общият съд да посочва съображенията на Комисията относно икономическия характер на второстепенните дейности на ОУПИ, той не подчертава евентуално противоречие — каквото страните не са изтъкнали — между тези съображения и мотивите, от които тя се ръководи при определянето на УОИИ в спорното решение.

72. Поради това изводът, до който стига Общият съд, че квалификацията на дейностите на ОУПИ като „всеобхватна“ или „нетипична“ УОИИ може да е признак, че са налице сериозни затруднения, не е основан на противоречие в решението на Комисията²⁹.

73. Така, дори на етапа, на който излага доводите на страните, Общият съд да беше посочил довод, който не е бил изтъкнат от VGG и др., това не би имало значение за приетото решение.

2. По съображенията на Общия съд за наличие на сериозни затруднения при определянето на УОИИ

74. Жалбоподателите, подкрепяни в това отношение от Комисията, изтъкват, че Общият съд допуска грешки при прилагане на правото, като постановява, че определянето на УОИИ от Комисията като „нетипична“ е признак за сериозни затруднения.

75. Според тях Общият съд най-напред смесил въпроса дали дейностите на ОУПИ са икономически дейности с въпроса дали те са част от УОИИ, възложена за изпълнение на ОУПИ. На следващо място, Общият съд приложил явно неправилен критерий, за да определи дали второстепенните дейности са част от УОИИ. По-нататък, той неправилно приел, че Комисията не е разполагала с достатъчно данни, за да приеме, че второстепенните дейности на ОУПИ са част от всеобхватна или нетипична УОИИ. По този начин Общият съд накърнил свободата на преценка, която имат държавите членки при определянето на УОИИ. На последно място, жалбоподателите и Комисията посочват, че съображенията на Общия съд са неразбираеми и поради това по същество повдигат възражение за непълнота на мотивите.

76. От точка 127 от обжалваното съдебно решение е видно, че Общият съд стига до извода за наличието на сериозни затруднения във връзка с определянето на УОИИ в спорното решение, тъй като „Комисията извършила недостатъчна или непълна проверка в хода на процедурата на предварителното разглеждане“, което съгласно съдебната практика е признак за сериозни затруднения³⁰.

²⁹ Самата Комисия признава в писменото си изложение, че Общият съд не е установил наличието на противоречие в спорното решение.

³⁰ Вж. по-специално решение от 17 март 2015 г., Pollmeier Massivholz/Комисия (Т-89/09, ЕУ:Т:2015:153, т. 50 и цитираната съдебна практика).

77. Всъщност Общият съд припомня, че макар държавите членки да разполагат с широка свобода на преценка, когато определят задача за изпълнение на УОИИ, все пак тази свобода не е неограничена. Съгласно съдебната практика „за да може да се квалифицира като УОИИ, разглежданата услуга [трябва] да бъде от общ икономически интерес, който им[а] специфичен характер в сравнение с други дейности от икономическия живот“³¹.

78. Общият съд установява в точка 126 от обжалваното съдебно решение, от една страна, че според Комисията, макар второстепенните дейности на ОУПИ да произтичат от основната дейност за защита на природата, тези второстепенни дейности не са станали задължителни поради основната дейност, а от друга страна, че Комисията не е проверила дали тези второстепенни дейности на ОУПИ са от общ интерес.

79. Общият съд уточнява в точка 128 от обжалваното съдебно решение, че „макар приходите от второстепенните дейности да са предназначени за покриване на част от разходите за основната дейност за опазване на природата и да са тясно свързани със задачата от общ интерес на тази основна дейност, данните, с които е разполагала Комисията, не са ѝ позволявали само на това основание да заключи [...], че [те] са от общ икономически интерес“.

80. В точка 129 Общият съд добавя, че макар предприятие, на което е възложено изпълнението на УОИИ, да може да осъществява други икономически дейности, свързани с поверената му задача от общ интерес, това не предполага автоматично, че тези други дейности спадат към УОИИ.

81. При това положение Общият съд стига до извода, че проверката на Комисията е непълна и е признак, че са налице сериозни затруднения.

82. В точка 128 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че този извод се потвърждава от факта, че данните, с които е разполагала Комисията, не са ѝ позволявали и „да заключи, че второстепенните дейности са били необходими за предоставянето на УОИИ по смисъла на точка 11 от Рамката [относно УОИИ], който тя прилага в спорното решение“.

83. В това отношение отбелязвам, че наистина Общият съд с основание припомня, че непълната и недостатъчна проверка, извършена за определянето на УОИИ, би могла да бъде признак за наличието на сериозни затруднения. Смятам обаче, че в съображенията на Общия съд, довели до този извод, има няколко несъответствия.

84. Що се отнася, на първо място, до констатацията на Общия съд, че от данните, с които е разполагала, Комисията не е можела да заключи, че второстепенните дейности на ОУПИ са били необходими за предоставянето на УОИИ по смисъла на точка 11 от Рамката относно УОИИ, така че включването на тези дейности в УОИИ не се е налагало и е създавало сериозни затруднения, мисля, както жалбоподателите и Комисията, че Общият съд е тълкувал неправилно тази рамка.

85. Всъщност точка 11 от Рамката относно УОИИ предвижда просто, че „*държавната помощ* [...] може да бъде обявена за съвместима с член 106, параграф 2 [ДФЕС] ако е необходима за предоставянето“³² на УОИИ. Следователно не второстепенните дейности трябва да бъдат необходими за предоставянето на УОИИ, а мярката за помощ, чиято съвместимост се разглежда.

31 Решения от 10 декември 1991 г., *Merci convenzionali porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, т. 27) и от 17 юли 1997 г., *GT-Link* (C-242/95, EU:C:1997:376, т. 53).

32 Курсивът е мой.

86. По този начин Общият съд въвежда явно неправилен критерий, упреквайки Комисията, че не е доказала необходимостта от второстепенните дейности за предоставянето на УОИИ, въпреки че точка 11 от Рамката относно УОИИ не вменява такова задължение на Комисията. Следователно Комисията не може да бъде упрекувана само на това основание, че не е приложила правилно посочения параграф.

87. При това положение Общият съд не може, без да допусне грешка при прилагане на правото, да се основе на това обстоятелство, за да заключи, че проверката на Комисията е непълна и оттам, че са налице сериозни затруднения при определянето на УОИИ.

88. Все пак, тъй като непълнотата на проверката на Комисията при определянето на УОИИ не се основава единствено на твърдяната грешка при прилагането на Рамката относно УОИИ, сама по себе си такава грешка при прилагане на правото не е достатъчна, за да се приемат твърденията по второто основание в настоящата му част. Всъщност допуснатата от Общия съд грешка при прилагане на правото не може да доведе до недействителност на обжалваното съдебно решение, ако неговият диспозитив изглежда обоснован по други правни съображения³³. Своя извод за непълна проверка на Комисията Общият съд основал и на факта, че тя не е доказала, че второстепенните дейности на ОУПИ са от общ интерес; ето защо трябва да се разгледат и съображенията на Общия съд относно този аспект.

89. Така, на второ място, не считам за достатъчно мотивирана констатацията, че Комисията не е доказала, че второстепенните дейности са от общ интерес и поради това да се приеме, че нейната проверка е непълна и по този въпрос.

90. Всъщност Общият съд само посочва, че данните, с които е разполагала Комисията, не са достатъчни за извода, че тези второстепенни дейности са от общ интерес, въпреки че в точки 128 и 129 от обжалваното съдебно решение той признава, че Комисията е изложила данни за сигурна връзка между дейността за защита на природата и второстепенните дейности на ОУПИ, които по този начин допринасят за изпълнението на определената задача от общ интерес. Така Общият съд не обосновал причините, поради които, макар и явно релевантни, такива данни не са били достатъчни.

91. Освен това от съображенията на Общия съд не става ясно и какви данни биха могли надлежно да докажат, че второстепенните дейности на ОУПИ са от общ интерес, още повече че според него наличието на тясна връзка между тези дейности и преследвания общ интерес не може да докаже това.

92. В това отношение припомням, че задължението за мотивиране на съдебните решения произтича от член 36 от Статута на Съда на Европейския съюз, приложим за Общия съд по силата на член 53, първа алинея от същия статут, и от член 81 от Процедурния правилник на Общия съд. От постоянната съдебна практика следва, че мотивите на съдебното решение трябва да излагат по ясен и недвусмислен начин съображенията на Общия съд, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетото решение, а на Съда — да упражни своя контрол³⁴.

³³ Вж. решения от 2 април 1998 г., Комисия/Sytraval и Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, т. 47) и от 29 март 2011 г., ThyssenKrupp Nirosta/Комисия (C-352/09 P, EU:C:2011:191, т. 136).

³⁴ Решение от 19 декември 2012 г., Mitteldeutsche Flughafen и Flughafen Leipzig-Halle/Комисия (C-288/11 P, EU:C:2012:821, т. 83 и цитираната съдебна практика).

93. Общият съд обаче само твърди, че данните, с които е разполагала Комисията, не са били достатъчни за извода, че тя не е установила, че второстепенните дейности са от общ интерес, без обаче да доказва защо са недостатъчни или да уточнява кои от тях са недостатъчни. При това положение следва да се приеме, че съображенията на Общия съд не са ясни и според мен не дават възможност на заинтересованите лица да се запознаят с мотивите на приетото решение, поради което считам, че то не е достатъчно мотивирано.

94. Така в съображенията на Общия съд относно непълната проверка, извършена от Комисията във връзка с определянето на УОИИ, има, от една страна, грешка при прилагане на правото, и от друга страна, непълнота на мотивите.

95. Поради това считам, че твърденията по второто основание в първата му част следва да бъде приети.

VII. Заключение

96. С оглед на изложените по-горе съображения, считам, че твърденията по първото основание във втората му част трябва да бъдат отхвърлени като неотнормими, а по второто основание в първата му част — да бъдат приети, без това да предопределя основателността на твърденията по основанията на жалбата в другите им части.