



# Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
G. PITRUZZELLA  
представено на 13 юли 2023 година<sup>1</sup>

**Съединени дела C-693/21 P и C-698/21 P**

**EDP España, SA**  
срещу  
**Naturgy Energy Group, SA, понастоящем Gas Natural SDG, SA,**  
**Европейска комисия (C-693/21 P)**  
**и**  
**Naturgy Energy Group, SA, понастоящем Gas Natural SDG, SA**  
срещу  
**Европейска комисия (C-698/21 P)**

„Обжалване — Държавни помощи — Екологичен стимул, приет от Испания за въглищните електроцентрали — Решение за започване на официалната процедура по разследване — Задължение за мотивиране — Жалба за отмяна“

1. В рамките на две съединени жалби, EDP España (дело C-693/21 P) и Naturgy Energy Group (дело C-698/21 P) наричани по-нататък „жалбоподателите“ искат отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 8 септември 2021 г., Naturgy Energy Group/Комисия<sup>2</sup> (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което същият отхвърля искането за отмяна на Решение C(2017) 7733 final на Комисията от 27 ноември 2017 г. относно държавна помощ SA.47912 (2017/NN) — Екологичен стимул, предоставен от Испания за въглищните електроцентрали (наричано по-нататък „спорното решение“).

## I. Правна уредба

2. Член 4, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз<sup>3</sup> предвижда:

„Когато Комисията след предварителна проверка констатира, че са се породили съмнения по отношение на съвместимостта с вътрешния пазар на мярката, за която е отправено уведомление, тя решава да започне производството по член 108, параграф 2 ДФЕС („решение за започване на официална процедура по разследване“).

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: италиански.

<sup>2</sup> Вж. решение от 8 септември 2021 г., Naturgy Energy Group/Комисия (Т-328/18, непубликувано, ЕУ:Т:2021:548).

<sup>3</sup> (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9).

3. Член 6, параграф 1 от същия регламент гласи:

„Решението за започване на официална процедура по разследване обобщава релевантните фактически и правни въпроси, включва предварителна оценка от страна на Комисията за характера на помощта по предложената мярка и излага съмненията по отношение на съвместимостта ѝ с вътрешния пазар. Решението призовава съответната държава членка и другите заинтересовани страни да представят коментари в рамките на предписан срок, който обикновено не надхвърля един месец. При надлежно обосновани случаи Комисията може да удължи предписания срок“.

4. Съгласно член 9, параграфи 1 и 2 от посочения регламент:

„1. Без да се засяга член 10, официалната процедура по разследване се закрива посредством решение, както е предвидено в параграфи от 2 до 5 от настоящия член.

2. Когато Комисията установи, когато е подходящо, след изменение от страна на съответната държава членка, че мярката, за която е отправено уведомление, не представлява помощ, тя отбелязва тази констатация посредством решение.“

## II. Обстоятелствата по спора

5. Между 1998 г. и 2007 г. всички централи за производство на електроенергия в Испания, независимо от използваната технология, са имали право да получават възнаграждение, известно като „гаранция за мощност“, с цел да се насърчи създаването и поддържането на производствен капацитет в електроенергийната система и да се гарантират надеждни доставки. От друга страна, централите за производство на електричество от възобновяема енергия не се ползват от този стимул и получават специален режим за субсидиране.

6. През 2007 г. испанският законодател оправомощава министъра на промишлеността, туризма и търговията да замени гаранцията за мощност с нов механизъм, известен като „възнаграждение за капацитет“.

7. Това решение става официално с Кралски декрет 871/2007<sup>4</sup>, с който се коригират тарифите за електроенергия, в сила от 1 юли 2007 г. С този декрет, издаден на 29 юни 2007 г.<sup>5</sup>, се постановява, че възнаграждението за капацитет ще влезе в сила от 1 октомври 2007 г.

8. Регулирането на тарифите за електроенергия е описано в Orden ITC/2794/2007<sup>6</sup>, издадена на 27 септември 2007 г.<sup>7</sup> и влязла в сила на 1 октомври 2007 г. (наричана по-нататък „ITC/2794/2007“).

<sup>4</sup> Real Decreto 871/2007 por el que se ajustan las tarifas eléctricas a partir del 1 de julio de 2007 (Кралски декрет 871/2007 за коригиране на тарифите за електроенергия, считано от 1 юли 2007 г.).

<sup>5</sup> BOE № 156 от 30 юни 2007 г., стр. 28324.

<sup>6</sup> Orden ITC/2794/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007 (Заповед ITC/2794/2007 за преразглеждане на тарифите за електроенергия, считано от 1 октомври 2007 г.).

<sup>7</sup> BOE № 234 от 29 септември 2007 г., стр. 39690.

9. Тази заповед уточнява различните мерки, които трябва да се следват за възнаграждане на капацитета, като включва стимул за гарантиране на наличността на инсталациите и такъв за насърчаване на инвестициите в производството.

10. Стимулът за наличност цели да облагодетелства производствените инсталации, спрямо които се прилага общият режим на системата на полуострова, с минимална инсталирана мощност от 50 мегавата (MW). Това се отнася за инсталациите, които са въведени в експлоатация след 1 януари 1998 г. и периодът на експлоатация на които все още е под десет години. Целта на този стимул е да се насърчи изграждането и пускането в експлоатация на нови инсталации чрез плащания, които спомагат за компенсиране на инвестиционните разходи. Размерът на плащането е фиксиран на 20 000 евро за мегават годишно.

11. Приложение III към ИТС 2794/2007 очертава инвестиционните стимули: в точка 10 се посочва, че министърът на промишлеността, туризма и търговията има компетентността да одобрява такива мерки за инвестиции в производствени съоръжения, спрямо които се прилага общият режим на системата на полуострова и имат инсталирана мощност от 50 MW или повече. Тези стимули могат да се предоставят за значителни инвестиции, необходими за разширения или съществени изменения на съществуващи инсталации, или за инвестиции в нови инсталации в приоритетни технологии в съответствие с целите на енергийната политика и сигурността на доставките.

12. Мярката, съдържаща се в този текст, е приложена за подпомагане на въглищните инсталации при извършването на „екологични“ инвестиции в оборудване за десулфуризация. Условието за това подпомагане са установени с Orden ITC/3860/2007<sup>8</sup> (наричана по-нататък „оспорваната мярка“) от 28 декември 2007 г.<sup>9</sup>, с която се преразглеждат тарифите за електроенергия, считано от 1 януари 2008 г.

13. От горепосочения стимул могат да се възползват само въглищните електроцентрали, които са част от Националния план за намаляване на емисиите за съществуващи големи горивни инсталации (наричани по-нататък „PNRE-GIC“), одобрен с акт на испанския Министерски съвет от 7 декември 2007 г., и които освен това са включени в т.нар. „балон“ на емисиите, установен от PNRE-GIC, който предписва количествата разрешени емисии за всяко предприятие.

14. Освен това инвестициите трябва да са направени преди датата на влизане в сила на ИТС/2794/2007, 1 октомври 2007 г., или заявлението за одобрение трябва да е подадено най-малко три месеца преди тази дата.

15. През 2011 г. в обхвата на подпомагането по оспорваната мярка са включени и въглищните електроцентрали, които са инвестирали не само в инсталации за десулфуризация, но и в други „екологични“ мерки за намаляване на емисиите на серен оксид, преди 1 януари 2008 г.

<sup>8</sup> Orden ITC/3860/2007, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de enero de 2008 (Заповед ИТС/3860/2007 за преразглеждане на тарифите за електроенергия, считано от 1 януари 2008 г.).

<sup>9</sup> BOE № 312 от 29 декември 2007 г., стр. 53781.

16. На 29 април 2015 г. Европейската комисия започва разследване на сектора в единадесет държави членки, включително Испания. След това разследване, на 4 април 2017 г. Комисията информира испанските органи, че ще разследва въпросната мярка, и на 27 ноември 2017 г. решава да започне официално разследване на мярката съгласно член 108, параграф 2 ДФЕС.

17. В това решение Комисията посочва, че е стигнала до предварителен извод, че оспорваната мярка представлява държавна помощ, и изразява съмнения за нейната съвместимост с вътрешния пазар. По-специално Комисията смята, че оспорваната мярка представлява помощ за инвестиции, направени за приважване на въглищни електроцентрали в съответствие с Директива 2001/80/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2001 година за ограничаване на емисиите на определени замърсители във въздуха, изпускани от големи горивни инсталации (ОВ L 309, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 210).

### **III. Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение**

18. На 28 май 2018 г. Naturgy Energy Group, по-рано Gas Natural SDG, испанска компания, която оперира в енергийния сектор и се занимава с производство на електроенергия от въглища, подава жалба в секретариата на Общия съд. Жалбата цели отмяна на обжалваното от дружеството решение.

19. В това производство EDP España и Viesgo Producción встъпват в подкрепа на жалбоподателя на първа инстанция.

20. В обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля исканията за отмяна, като намира, че твърдението, че е налице първото основание за обжалване, свързано със задължението да се обоснове селективността на въпросната мярка, е неоснователно.

21. В точка 60 от обжалваното съдебно решение Общият съд обръща внимание на факта, че съгласно Регламент 2015/1589 официалната процедура по разследване може да бъде започната с кратко очертаване на релевантните фактически и правни аспекти, свързани с държавната мярка заедно с предварителна оценка на въпросната мярка, за да се определи дали тя може да бъде квалифицирана като помощ, и излагане на съмненията за съвместимостта ѝ с вътрешния пазар.

22. В точка 61 от обжалваното съдебно решение Общият съд добавя, че Комисията е длъжна да започне такова производство, ако първоначалното проучване не ѝ е позволило да преодолее всички трудности, породени от въпроса дали разглежданата мярка представлява помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

23. В точка 62 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня, че целта на решението за започване е да позволи на заинтересованите страни да участват активно в официалната процедура по разследване. Пояснява се също така, че решението включва предварителни оценки и че Комисията не е длъжна да изясни всички потенциални неразрешени проблеми по време на тази първоначална фаза.

24. В точка 63 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че е важно да се припомни, че квалифицирането на държавна мярка като такава в подобно решение е само временно. Това се потвърждава от член 9, параграф 2 от Регламент 2015/1589, съгласно който Комисията може да установи, след официалната процедура по разследване, че въпросната мярка всъщност не представлява помощ. Ето защо квалифицирането на държавна мярка като държавна помощ подлежи на промяна и не е непременно постоянно.

25. В точки 64 и 65 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля доводите на жалбоподателя, свързани с две предишни дела<sup>10</sup>. Общият съд смята тези доводи за неотнормими, тъй като първият случай се отнася до решение за закриване на официална процедура по разследване, а вторият няма за предмет контрола за спазване на задължението за мотивиране.

26. В точка 73 от обжалваното съдебно решение Общият съд заключава, че с оглед на естеството, формулировката, съдържанието, контекста и приложимите правни норми, засягащи спорното решение, жалбоподателят е могъл да разбере защо Комисията е приела предварително, че мярката изглежда селективна.

27. Точка 74 от обжалваното съдебно решение се отнася до довода на жалбоподателя относно предполагаемия пропуск на Комисията да провери дали оспорваната мярка облагодетелства определени предприятия или активи, в сравнение с други в подобно положение, от гледна точка на целта на мярката. Общият съд обаче отхвърля този довод и изяснява, че такова сравнение може да бъде прибързано във фазата на предварителното разглеждане на официалната процедура по разследване, като подчертава, че разсъжденията относно съпоставимостта могат да изпреварят заключенията на предварителното разследване.

28. В точка 75 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че доводът за селективността на мярката не е попречил на жалбоподателя да представи изчерпателни съображения относно сравнимостта на ситуациите, посочени във второто основание.

29. В точка 76 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че не е бил възпрепятстван да контролира законосъобразността на спорното решение.

30. Ето защо в точка 81 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че твърдението, че е налице първото основание, е неоснователно.

31. Освен това Общият съд отхвърля като неоснователно и твърдението за наличието на второто основание — нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, що се отнася до селективността на разглежданата мярка.

32. Най-напред е важно да се отбележи, че в точки 98 и 99 от обжалваното съдебно решение е пояснено, че когато е подадена жалба срещу решение за започване от Комисията на официална процедура по разследване с предмет квалифицирането на мярката като държавна помощ, извършеният от съда на Съюза контрол се ограничава до проверка дали Комисията е допуснала явни грешки в преценката, като е приела, че не е успяла да преодолее всички пречки по време на предварителния си анализ на мярката.

<sup>10</sup> Решения от 20 декември 2017 г., Comunidad Autónoma de Galicia и Retegal/Комисия (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), и от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

33. В обжалваното съдебно решение, по-специално в точки 102—116, Общият съд разглежда подробно и в крайна сметка отхвърля твърдението на жалбоподателя, че оспорваната мярка е имала за цел просто да изравни значителните инвестиции, направени след 1998 г., без да отчита конкретните използвани технологии или вида на съответните инсталации.

34. В точки 117—125 от обжалваното съдебно решение Общият съд също така анализира и отхвърля твърдението на жалбоподателя, че възлищните електроцентрали не са подобни на електроцентралите, използващи различна технология.

35. Ето защо в точка 126 от обжалваното съдебно решение се посочва, че жалбоподателят не е успял да представи доказателства, че Комисията е допуснала явна грешка в преценката, що се отнася до анализа на съпоставимостта.

36. В точки 128—130 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля доводите на Naturgy Energy Group и EDP España, основани на решение Comunidad Autónoma de Galicia и Retegal / Комисия<sup>11</sup>, тъй като то се отнася до решения на Комисията, взети в края на официалната процедура по разследване.

37. В точки 131—133 от обжалваното съдебно решение Общият съд също така отхвърля доводите на жалбоподателя, че оспорваната мярка е необходима за сигурността на доставките, като приема, че те се отнасят до оценката на съвместимостта на помощта, а не до нейната квалификация, и че съгласно постоянната съдебна практика член 107, параграф 1 ДФЕС не прави разграничение между причините или целите на държавната намеса, а ги определя съобразно последиците.

38. Поради това в точка 134 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля като неоснователно твърдението за наличието на второто основание, а оттук и жалбата като цяло.

39. Накрая, Общият съд осъжда жалбоподателя да заплати, наред с направените от него съдебни разноски, и тези на Комисията, и осъжда Viesgo Producción и EDP España да понесат направените от тях съдебни разноски.

#### **IV. Искания на страните**

40. С жалбата си до Съда Naturgy Energy Group (жалбоподател на първа инстанция) и EDP España искат той да отмени обжалваното съдебно решение, да отмени спорното решение и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

41. В писменото си изявление Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

42. Generaciones Eléctricas Andalucía, първоначално Viesgo Producción и встъпила страна на първа инстанция, иска Съдът да отмени обжалваното съдебно решение.

<sup>11</sup> Решение от 20 декември 2017 г., Comunidad Autónoma de Galicia и Retegal/Комисия (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

43. С определение на председателя на Съда от 31 май 2022 г. Endesa Generación е допуснато да встъпи в подкрепа на жалбоподателите и иска Съдът да отмени обжалваното съдебно решение и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, направени в настоящото производство.

## V. Анализ на жалбата

### A. Предварителни бележки

44. Двете основания за обжалване, макар и отделни, имат ясна връзка помежду си: с първото се твърди неправилно тълкуване и прилагане от Общия съд на задължението за мотивиране във връзка с понятието за селективност, а с второто — неправилно тълкуване и прилагане от Общия съд на член 107, параграф 1 ДФЕС във връзка с понятието за селективност.

45. Членове 107 и 108 ДФЕС установяват правилата относно държавната помощ на ниво на първичното право, като единият определя общите критерии, въз основа на които дадена помощ може или не може да се смята за съвместима с вътрешния пазар, а другият — процедурата, която Комисията следва при преценката на помощта като съвместима или не с вътрешния пазар. В Регламент 2015/1589 се съдържат подробни правила за прилагане на член 108 ДФЕС, като по-специално в членове 4—9 се описва процедурата, която трябва да бъде следвана при оценката на помощта: предварителна проверка (член 4), решение за започване на официална процедура по разследване (член 6), решение за закриване на официалната процедура по разследване (член 9).

46. По същество жалбоподателите и встъпилите страни атакуват обжалваното съдебно решение, тъй като в него било прието, че решението на Комисията няма пороци, при положение че мотивите на последното били недостатъчни. По-специално решението за започване на официалната процедура не било мотивирано в достатъчна степен, що се отнася до селективността на приетата мярка, тъй като не бил извършен анализ дали положението на бенефициерите на насърчителната мярка е сравнимо с това на останалите предприятия. При условията на евентуалност, с второто основание обжалваното съдебно решение се критикува за това, че в него се приема за правилно (тъй като не била допусната явна грешка в преценката) квалифицирането на оспорваната мярка като помощ, несъвместима с вътрешния пазар.

47. Правният въпрос, който е във фокуса на настоящото дело, може да се обобщи в по-широкия или по-тесен обхват на задължението на Комисията да изложи мотиви в решението за започване на официалната процедура по разследване и — алтернативно и следователно — в правилното или неправилното квалифициране на оспорваната мярка като помощ, несъвместима с вътрешния пазар. За да се прецени евентуалното наличие в обжалваното съдебно решение на грешки при прилагане на правото, твърдени от жалбоподателя и встъпилите страни, ще бъдат анализирани следните аспекти: а) прилагането на общите принципи относно мотивите към решението за започване на официална процедура по разследване; б) разликите от гледна точка на функция и съдържание на решението за започване и решението за закриване на процедурата, по-специално досежно изискванията за временност и обобщеност, характерни за решението за започване; в) необходимостта в споменатото решение за откриване да се

извърши анализ на сравнимостта на положението на бенефициерите на насърчителната мярка и на другите дружества; г) разпределението на тежестта на доказване между Комисията и страните, които оспорват нейното решение.

48. По същество ще бъде необходимо да се прецени дали при проверката по същество на решението на Комисията да започне официално разследване, Общият съд е приложил правилно общите принципи относно мотивите на решенията на институциите на Съюза, и по-специално определени принципи в областта на държавните помощи; дали е приложил правилно горепосочените принципи към решение като спорното, в което при оценката (макар и временна) на дадена мярка като селективна Комисията не е извършила анализ дали положението на бенефициерите на насърчителната мярка е съпоставимо с това на другите предприятия; дали това реално е позволило на заинтересованите страни да упражнят правото си на защита при спазване на правилата за разпределение на доказателствената тежест, приложими към настоящия случай.

## ***Б. По първото основание: неизпълнение на задължението за мотивиране***

### *1. Доводи на страните*

49. С първото основание жалбоподателите изтъкват неправилно тълкуване от Общия съд на прилагането на задължението за мотивиране, що се отнася до критерия за селективност.

50. Според встъпилите страни твърдението за наличието на първото основание е основателно, като те излагат доводи, подобни на тези на жалбоподателите.

51. Жалбоподателите твърдят, че съображение 28 от спорното решение не представлява достатъчен мотив, за да се потвърди наличието на селективност на оспорваната мярка, още повече че решението за започване на процедура можело да има съществени правни последици, като спиране на оспорваната мярка или възстановяване на сумите, платени на това основание.

52. Generaciones Eléctricas Andalucía добавя, че това решение не само ще доведе до спиране на предполагаемите плащания по помощта, но и ще даде на националните съдилища правомощието да предприемат всички необходими мерки, за да подведат под отговорност лицата, които нарушават задължението за спиране на изпълнението на мярката (решение от 21 ноември 2013 г., Deutsche Lufthansa, C-284/12, EU:C:2013:755).

53. Както жалбоподателите, така и встъпилите страни смятат също, че спорното решение, дори да е само решение за започване на официална процедура по разследване, следва да включва анализ на съпоставимостта на съответните предприятия и да изясни, съгласно член 296 ДФЕС, защо приложимото законодателството разграничава различните технологии и с какво въглищните електроцентрали са в сравнимо правно и фактическо положение с централите, използващи други технологии.

54. Те твърдят, че в точки 64 и 65 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагането на правото, като е отхвърлил доводите, основани на решения от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), и от 20 декември 2017 г., Comunidad Autónoma de Galicia и Retegal/Комисия (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).



55. Освен това в точка 66 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно изтъкувал и приложил принципите, залегнали в решения от 10 март 2016 г., HeidelbergCement/Комисия (C-247/14 P, EU:C:2016:149), и от 21 юли 2011 г., Alcoa Trasformazioni/Комисия (C-194/09 P, EU:C:2011:497).

56. Следователно било необходимо да се извърши задълбочена и обоснована оценка на селективността на дадена мярка въз основа на установени правни прецеденти. Тази оценка следвало да бъде достатъчно подробна, за да даде възможност за цялостен преглед от съд, по-специално що се отнася до оценката дали положението на лицата, които се ползват от мярката, е сравнимо с това на лицата, които не се ползват от нея. Всъщност такива оценки трябвало да бъдат „мотивирани в достатъчна степен“, за да е възможно упражняването на пълен съдебен контрол (решение от 21 декември 2016 г., Комисия/World Duty Free Group SA и др., C-20/15 P и C-21/15 P, EU:C:2016:981).

57. Според жалбоподателите в точка 74 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е посочил, че въвеждането на изискване за предварителен анализ на съпоставимостта при започването на официална процедура по разследване би затруднило разграничението между първоначалното решение и окончателното решение в края на процедурата.

58. Generaciones Eléctricas Andalucía също така твърди, че Общият съд е отчел погрешно и естеството на правомощието на Комисията да започне официална процедура по разследване, и заявява, че не става дума за дискреционна власт, а за обвързана компетентност.

59. То добавя също, че наличието „просто на индиция“ е неприемливо в контекста на член 6 от Регламент 2015/1589, който изисква от Комисията да представи обективен анализ на потенциалната държавна помощ. Комисията носела тежестта да докаже, че дадена мярка може да се квалифицира като държавна помощ, преди да започне официално разследване.

60. Следователно Комисията трябвало да упомене трудностите, които налагат започването на по-задълбочен анализ.

61. Според EDP España в точка 73 от обжалваното съдебно решение Общият съд признал, че мотивите на Комисията относно селективността на въпросната мярка са „общи“. В точка 66 обаче той се опитал да коригира тези „общи“ мотиви, като приел, че въпросната мярка е предприета „в добре познат на жалбоподателя контекст, предвид естеството на неговите дейности“, и че освен това „както е видно от жалбата“, същият бил запознат с всички приложими правила.

62. Накрая, в точки 68—73 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно се опитал да отстрани тази липса на мотиви, като пресъздал мотивите въз основа на различни точки от спорното решение.

63. Ето защо Общият съд неправилно приел, че Комисията не е нарушила задължението си за мотивиране.

64. Според Комисията твърдението за наличието на първото основание трябва да се отхвърли като неоснователно. Тя отбелязва, че в обжалваното съдебно решение всъщност Общият съд правилно е анализирал задължението за мотивиране.

65. Комисията твърди, че в точки 63 и 64 от обжалваното съдебно решение Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел доводите на жалбоподателите и встъпилите страни за неотносими. Решението на Общия съд било подкрепено от решение от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), в което Съдът не разгледал изискването за мотивиране, а се фокусирал върху делото по същество. В решение от 20 декември 2017 г., Comunidad Autónoma de Galicia и Retegal/Комисия (C-70/16 P, EU:C:2017:1002), Съдът постановил, че задължението за мотивиране е нарушено, що се отнася до селективността на мярката, прилагана към само един сектор на дейност. В настоящия случай обаче спорното решение съдържащо предварителен анализ и Комисията не счела, че мярката облагодетелства даден сектор.

66. Комисията отговаря на твърдението на жалбоподателите за липсата на анализ на съпоставимостта, като се позовава на член 6, параграф 1 от Регламент 2015/1589, съгласно който решението следва да обобщава релевантните фактически и правни въпроси и да включва предварителна оценка. Ето защо, ако решението отговаряло на критериите, изложени в точки 73 и 76 от обжалваното съдебно решение, сама по себе си краткостта на анализа не била достатъчна, за да представлява нарушение на задължението за мотивиране.

67. Според Комисията Общият съд правилно е приел, че жалбоподателите са разбрали защо оспорваната мярка е била счетена за селективна, както е посочено в точка 75 от обжалваното съдебно решение.

68. Тя твърди, че правните последици, свързани със започването на посочената официална процедура по разследване, в настоящия случай са хипотетични и не изключват предварително и кратко изложение на мотивите, по смисъла на член 6, параграф 1 от Регламент 2015/1589.

69. Спорното решение било анализирано от Общия съд, който изтъкнал и други елементи от мотивите на спорното решение в подкрепа на своя анализ. Съдът също бил признал, че решенията на Комисията не е необходимо да имат конкретна структура и че съдържанието на решението следва да бъде разглеждано като цяло, когато се оценява дали е спазено задължението за мотивиране (решение от 25 юли 2018 г., Комисия/Испания и др., C-128/16 P, EU:C:2018:591, т. 93).

## *2. Правни съображения*

70. С първото си основание за обжалване жалбоподателите твърдят грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд при проверката на мотивите на спорното решение за селективността на оспорваната мярка.

71. Досежно въпроса, който е предмет на първото основание за обжалване, в обжалваното съдебно решение Общият съд по същество изтъква, че решението за започване на официална процедура по разследване може да се сведе до обобщаване на съответните фактически и правни елементи и че то съдържа временни оценки, които ще бъдат обект на задълбочена проверка в рамките на самата процедура.

72. Тези твърдения са правилни и приемливи. От тези предпоставки Общият съд, вероятно въз основа на предположението за радикална разлика във функцията и съдържанието (и от гледна точка на мотивите) между решението за започване на процедурата и решението за нейното закриване, обаче прави някои изводи, които според мен са погрешни и нарушават правната логика.

73. Всъщност Общият съд посочва, че някои прецеденти на Съда не са приложими към настоящия случай, тъй като се отнасят до решение за закриване на процедурата<sup>12</sup> или до положения, в които не се разглежда особеният аспект на задължението за мотивиране<sup>13</sup>; че въпреки краткостта на мотивите си, решението на Комисията е достатъчно мотивирано, тъй като страните са могли да разберат причините в основата на горепосоченото решение, както се вижда от последващите доводи в защита, и тъй като посоченото решение е прието в добре познат на самите тях контекст; че анализът на съпоставимостта между различните предприятия, за да се установи дали мярката е селективна, е преждевременен при решение за започване на процедурата, тъй като би могъл да предреша изводите, които трябва да бъдат направени в резултат на самата процедура.

74. Съгласно постоянната съдебна практика изискваните в член 296 ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на Съда — да упражни своя контрол. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите или други лица, засегнати пряко и лично от акта, могат да имат от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на даден акт отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС, следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (решение на Съда от 10 март 2016 г., HeidelbergCement/Комисия, C-247/14 P, EU:C:2016:149, т. 16).

75. Ако този принцип се приложи към мерките на Комисията в областта на държавните помощи, следва да се отбележи, че решението за започване на официална процедура по разследване не е мярка, при която задължението за мотивиране е особено леко или повърхностно.

76. Внимателният прочит на членове 4, 6 и 7 от Регламент 2015/1589 всъщност позволява да се разбере, че решението за започване на процедурата предполага, от времева и логическа гледна точка, предварителна проверка: т.е. Комисията провежда разследване със съответната държава и още на този етап анализира елементите, годни да квалифицират определена мярка като помощ, и заключава, макар и предварително, че съществуват съмнения за съвместимостта на разглежданата мярка с вътрешния пазар. В противен случай Комисията приключва процедурата с решение да не повдига възражения.

77. Ето защо решението за започване на официална процедура по разследване не е първият акт, след който се анализират всички елементи, годни да квалифицират или не дадена мярка като забранена помощ, а последващ момент, в който, след като вече е направила предварителна проверка, Комисията е „заключила“, макар и предварително, че има

<sup>12</sup> Решение от 20 декември 2017 г., Comunidad Autónoma de Galicia и Retegal/Комисия (C-70/16 P, EU:C:2017:1002).

<sup>13</sup> Решение от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971).

съмнения за съвместимостта на тази мярка с вътрешния пазар. Целта на процедурата след решението за започване е да се даде възможност на всички заинтересовани страни да упражнят правото си на защита, като представят доводи в противовес на правните тези, поддържани от Комисията при квалифицирането (макар и временно) на дадена мярка като несъвместима с вътрешния пазар.

78. Оттук следва, че Комисията, именно предвид всички обстоятелства по случая, още в решението за започване трябва да изложи всички доводи и правни съображения, въз основа на които смята мярката за несъвместима с вътрешния пазар, тъй като няма възможност за отлагане на анализите за по-късен момент.

79. Временният характер на оценката не може нито да бъде синоним на повърхностност, нито да доведе до неизвършване на анализи, проверки и сравнения, които са възможни още в момента на започването.

80. Само ако е невъзможно, в особени технически сложни случаи, да се извърши определен анализ, изискващ фактически елементи, които могат да бъдат получени едва в рамките на процедурата след започването, Комисията може, след като се обоснове, да отложи анализа, проверките или оценката за момента на окончателното решение.

81. Ето защо решението за започване, както многократно е посочено от жалбоподателите и встъпилите страни, вече има самостоятелно значение и може да има конкретни и значителни последици за икономическите интереси на страните. Започването на официална процедура по разследване на държавна помощ налага да се спрат плащанията на предполагаемата помощ и оправомощава националните съдилища да приемат необходимите мерки, за да се направят съответните изводи от нарушението на задължението за спиране на оспорваната мярка<sup>14</sup>.

82. По същите причини въпросът за приложимостта на принципите, изведени от съдебната практика относно помощите, трябва да бъде внимателно разгледан, като не е възможно да се отхвърлят като неотнормими някои принципи, прогласени по дела, в които са анализирани решения за закриване на официалната процедура по разследване.

83. Решението за започване и решението за закриване, предвидени в членове 6 и 9 от Регламент 2015/1589, със сигурност са различни и изпълняват различни функции. Поради изложените по-горе причини обаче оценката на принципите, прогласени от Съда, не може да бъде пропусната само защото те се отнасят до процедура за закриване.

84. Функцията на процедурата след започването е всъщност да даде възможност на страните да убедят Комисията да промени поддържаната при започването първоначална теза, че дадена мярка представлява помощ, несъвместима с вътрешния пазар.

85. В решение Comunidad Autónoma Съдът установява, че задължението за мотивиране е нарушено, що се отнася до принципа на селективност, като отбелязва, че мярка, от която се ползва само даден сектор на дейност или част от предприятията в този сектор, не е по необходимост селективна, както и че тя е селективна само ако в рамките на даден правен

<sup>14</sup> Вж. определението от 13 ноември 2019 г., с което Съдът допуска встъпването на EDP, след като EDP España доказва пряк и настоящ интерес към спора.

режим води до създаване на предимство за определени предприятия спрямо други предприятия, от други или от същия сектор, които се намират в сходно фактическо и правно положение с оглед на преследваната с този правен режим цел<sup>15</sup>.

86. Въпреки че решение Comunidad Autónoma се отнася до решение на Комисията, взето в края на официалната процедура, е важно да се отбележи, че Съдът се основава на принципите, изведени от решение Lübeck<sup>16</sup>, което се отнася до решение за започване на официална процедура по разследване.

87. Оттук следва също, че Комисията е можела и всъщност е била длъжна да извърши анализ на съпоставимостта между различните предприятия в сектора. Ето защо е неправилно становището на Общия съд, че „във всички случаи изискването, на фазата на предварителния анализ, който се съдържа в решението за започване на официална процедура по разследване, на мотиви относно съпоставимостта на положенията, може да бъде прибързано и да предреша изводите, които ще бъдат направени в края на тази процедура“, като рискът е от „размиване на границата между решението за започване на официална процедура по разследване и решението за закриване на тази процедура“<sup>17</sup>.

88. Според мен Комисията е длъжна да уточни, и във фазата на започване на официалната процедура по разследване, защо фактът, че дадена мярка облагодетелства само някои предприятия в даден сектор, позволява тя да се разглежда априори като селективна, и в този контекст тя не може да пропусне да направи предварителна проверка на съпоставимостта на предприятията, които се ползват от мярката, с тези, работещи в същия сектор, които не се ползват от нея.

89. По-нататък, що се отнася до становището на Общия съд, че страните са били наясно с контекста и също така са изложили доводи в защита по отношение на съпоставката с други предприятия, според мен Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, която има отрицателно въздействие върху разпределението на доказателствената тежест и също така засяга второто основание за обжалване<sup>18</sup>.

90. В решението за започване Комисията трябва да извърши всички необходими анализи, за да даде възможност на страните да се опитат да оборят правните доводи, които (временно) квалифицират приетата от държавата членка мярка като държавна помощ, която може да е несъвместима с вътрешния пазар.

91. Би било в разрез с нормалното разпределение на доказателствената тежест да се възлага на страните косвено или по индуктивен път да пресъздадат поддържаните от Комисията правни тези, за да ги опровергават.

<sup>15</sup> Решение от 20 декември 2017 г., Comunidad Autónoma de Galicia и Retegal/Комисия (C-70/16 P, EU:C:2017:1002, т. 61).

<sup>16</sup> Решение от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971) точка 58: „мярка, от която се ползва само даден сектор на дейност или част от предприятията в този сектор, не е по необходимост селективна. Всъщност [...] такава мярка има селективен характер само ако в рамките на даден правен режим тя води до създаване на предимство за определени предприятия по отношение на други предприятия от други или от същия сектор, които се намират в сходно фактическо и правно положение с оглед на преследваната с този правен режим цел“.

<sup>17</sup> Обжалвано съдебно решение, точка 74.

<sup>18</sup> Вж. по-долу.

92. Ето защо Комисията е трябвало да анализира съпоставимостта на положенията на операторите на пазара, като представи всички доводи, полезни за квалифицирането като държавна помощ, несъвместима с вътрешния пазар, независимо от временния характер на анализа, който може да бъде променен по време на официалната процедура по разследване.

93. В решение Deutsche Post/Комисия<sup>19</sup> досежно решение за удължаване на официална процедура, смятано за опорочено поради липса на мотиви, е изяснено, че след предварителната оценка на мярката Комисията трябва да мотивира решението си, в случай че реши да започне официална процедура по разследване<sup>20</sup>.

94. Освен това, пак в същото решение Общият съд посочва, че „всяко решение, с което Комисията приключва фазата на предварителна проверка, трябва да включва предварителна оценка на разглежданата държавна мярка, която да определя дали същата има характера на държавна помощ“<sup>21</sup>.

95. Следователно анализът на съпоставимостта никога не може да бъде оставен за официалната процедура по разследване, защото винаги е възможно да се изведат дори само временни съображения.

96. Въпреки че Комисията правилно изтъква, че е от съществено значение да се разгледа цялото съдържание на дадено решение, за да се оценят неговите мотиви<sup>22</sup>, следва да се отбележи, че във въпросното решение изобщо липсва анализ на съпоставимостта.

97. В светлината на гореизложеното смятам, че първото основание за обжалване може да бъде уважено.

### ***В. По второто основание: нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, що се отнася до критерия за селективност***

#### *1. Доводи на страните*

98. С второто основание се твърди нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, що се отнася до критерия за селективност.

99. Встъпилите страни поддържат, че твърдението за наличието на второто основание е основателно, като използват доводи, сходни на жалбоподателите.

100. Naturgy Energy Group критикува Общия съд във връзка с точка 82 от обжалваното съдебно решение, където се посочва, че жалбоподателят е твърдял, че Комисията е допуснала явна грешка при оценката на въпросната мярка като селективна.

<sup>19</sup> Решение от 10 април 2019 г., Deutsche Post/Комисия (Т-388/11, ЕУ:Т:2019:237).

<sup>20</sup> „Следователно, за да не се изпразни от съдържание задължението за мотивиране по член 296, параграф 2 ДФЕС, всяко решение, с което Комисията приключва фазата на предварителна проверка, трябва да включва предварителна оценка на разглежданата държавна мярка, която да определя дали същата има характера на държавна помощ и да излага — ако Комисията реши да открие официална процедура по разследване — причините, поради които тази институция се съмнява в съвместимостта на мярката с общия пазар“.

<sup>21</sup> Решение от 10 април 2019 г., Deutsche Post/Комисия (Т-388/11, ЕУ:Т:2019:237, т. 72).

<sup>22</sup> Решение от 25 юли 2018 г., Комисия/Испания и др. (С-128/16 Р, ЕУ:С:2018:591, т. 93).

101. Според довода на жалбоподателите и встъпилите страни Общият съд е трябвало да извърши задълбочена проверка на анализа на Комисията за селективността на въпросната мярка (Naturgy цитира решение от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия, C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 111). В тази насока жалбоподателите се позовават на анализа на Съда в решение от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971), в което Съдът констатира грешка при прилагане на правото, а не явна грешка в преценката, що се отнася до селективността на мярка, която е била предмет на решение за започване на официална процедура по разследване.

102. Според Naturgy Energy Group Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е сравнил инвестиции преди и след 1998 г., вместо да определи дали точка 10, параграф 2 от приложение III към ИТС/2794/2007 представлява селективна мярка. Тази разпоредба позволявала на правителството да участва със значителни инвестиции във всички електроцентрали, независимо от тяхната технология.

103. Относно съпоставимостта на положението на въглищните централи и централите, които не използват въглища като основно гориво, жалбоподателите и встъпилите страни твърдят, че освен че поради явна грешка при упражняването на контрола е допуснал грешка при прилагане на правото, в точки 102—126 от обжалваното съдебно решение Общият съд обръща доказателствената тежест, тъй като приел, че жалбоподателят трябва да докаже липсата на дискриминация спрямо електроцентралите, които не използват въглища като основно гориво (решение от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия, C-279/08 P, EU:C:2011:551, т. 62).

104. Комисията следвало да поеме задачата да установява случаи на дискриминация, дори в рамките на предварителен анализ. Както отбелязал Общият съд, това включва установяването на случаи, подобни на посочените в точки 121 и 124 от обжалваното съдебно решение.

105. EDP España посочва в частност, че Общият съд е признал, че анализът дали е целесъобразно започването на официална процедура по разследване не може да се сведе до търсенето на явни грешки в преценката, а трябва да е по-задълбочен (решение от 8 септември 2021 г., Achema и Achema Gas Trade/Комисията, T-193/19, непубликувано, EU:T:2021:558, т. 43 и 44).

106. Ето защо, ако Общият съд бил извършил контрол за законосъобразност в съответствие с практиката на съдилищата на Съюза, той трябвало да стигне до същия извод в обжалваното съдебно решение.

107. Endesa Generación смята по-нататък, че ако критерият за оценка на наличието на помощ се основава на явна грешка в преценката, Общият съд е трябвало да постанови, че Комисията е допуснала явна грешка в преценката при анализа дали оспорваната мярка е селективна. Това се подкрепяло от обяснението, дадено в точка 28 от спорното решение.

108. Endesa Generación посочва, че обжалваното съдебно решение във всички случаи е опорочено от грешка при прилагане на правото, тъй като Общият съд приема, че Комисията не е допуснала такава грешка в спорното решение и е заключила, неокончателно, че оспорваната мярка е селективна само поради факта че се прилага за определени предприятия и без да е извършен изискваният от съдебната практика анализ на съпоставимостта, за да се установи селективността на мярката.

109. Накрая, Generaciones Eléctricas Andalucía смята, че Общият съд неправилно се е съсредоточил само върху изискването за явна грешка в преценката, тъй като последиците от започването на официална процедура по разследване са значителни. То твърди също, че Комисията няма правомощието да реши да започне такава процедура и че вместо това тя трябвало да потвърди, че анализиранията положения отговарят на критерия за селективност.

110. То отново подчертава, че в обжалваното съдебно решение Общият съд е смесил временния характер на анализа в решението за започване на официалната процедура по разследване със съществуването на дискреционно правомощие на Комисията.

111. Комисията смята, че твърдението за наличието на второто основание трябва да се отхвърли като неоснователно.

112. Тя твърди, че испанският закон, който позволява диференцирани плащания на производителите на електроенергия, не засяга селективността на мярката. Въпреки че електроцентралите, построени след определена дата, можели да се възползват от възвръщаемост на инвестицията, мярката все пак предоставяла селективно предимство с променлив размер (решение от 22 юни 2006 г. по съединени дела C-182/03 и C-217/03, Белгия и Fogum 187/Комисия, EU:C:2006:416, т. 112 и 120). Освен това само въглищните централи, изброени в PNRE-GIC, можели да се възползват от тази мярка.

113. Комисията твърди, че от установената съдебна практика следва, че контролът за законосъобразност на решенията за започване на официална процедура по разследване е ограничен до проверка за явни грешки в преценката (решение от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, EU:C:2016:971, т. 78).

114. Тя твърди също, че за да се докаже допускането на явна грешка в преценката на сложни факти, което да обоснове отмяната на решението, представените от жалбоподателите доказателства трябва да са достатъчни, за да направят недостоверни оценките на фактите, съдържащи се във въпросния акт, и че, без да се засяга тази проверка на достоверността, Общият съд не следва да замества със собствената си преценка на сложните факти тази на автора на въпросното решение (решение от 15 октомври 2009 г., Enviro Tech (Europe), C-425/08, EU:C:2009:635, т. 47).

115. Следователно според Комисията не може да се твърди, че при преценката за селективност Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, ако не са представени доказателства, които да направят недостоверни оценките, съдържащи се в спорното решение. Това доказателствено изискване било присъщо на всяка една оценка на явна грешка и нямало нищо общо с факта, че Комисията, като предварителна стъпка, трябва да докаже защо мярката е селективна.

116. Преценката на Общия съд в точки 102—126 от решението му напълно отговаряла на необходимия контрол за законосъобразност, изискван от съдебната практика. Общият съд проверил верността, надеждността и съгласуваността на всички представени доказателства, като проверил дали всички относими данни са взети предвид при оценката на сложното положение (решение от 22 ноември 2007 г., Испания/Lenzing, C-525/04 P, EU:C:2007:698, т. 57, и от 6 ноември 2008 г., Нидерландия/Комисия, C-405/07 P, EU:C:2008:613).



117. Твърдението, че Общият съд не е преценил правилно дали точка 10, параграф 2 от приложение III към ИТС/2794/2007 представлява селективна мярка, било неоснователно. Това е така, защото помощта всъщност била изплатена чрез последваща заповед (ИТС/3860/2007), потвърдена в съображение 4 от спорното решение и призната от Общия съд в точка 109 от обжалваното съдебно решение.

118. Naturgy Energy Group не представило никакви доказателства за твърдението си, че преценките на Общия съд, по-специално в точки 102—105 от обжалваното съдебно решение, са изопачени. Комисията твърди, че Общият съд е извършил задълбочен анализ на националното законодателство и е установил, че няма доказателства, които да предполагат, че въпросната мярка е предназначена да облагодетелства само големи инвестиции, направени след 1998 г.

119. Комисията намира, че повдигнатите доводи са не само необосновани, но и негодни. Това е така, защото според постоянната съдебна практика член 107, параграф 1 от Договора не разграничавал държавните мерки съобразно техните причини или цели, а по-скоро ги оценявал според техните последици. Следователно понятието за помощ било обективно понятие и зависело главно от това дали дадена държавна мярка предоставя предимство на едно или повече предприятия. След като е установено наличието на помощта, Комисията трябвало да проучи дали тя е структурирана по начин, който да гарантира, че нейните положителни последици за постигане на цел от общ интерес надхвърлят потенциалните отрицателни последици за търговията и конкуренцията.

120. Накрая, що се отнася до съпоставимостта на въглищните електроцентрали с електроцентралите, които не използват въглища като гориво, и до довода, че по същество Общият съд е трябвало да отмени спорното решение по съображение, че то не съдържа подробен анализ на съпоставимостта между тези две групи предприятия, Комисията припомня, че в спорното решение е изяснено, че оспорваната мярка се смята за селективна, понеже облагодетелства само въглищните електроцентрали, изброени в PNRE-GIC, за разлика от другите въглищни електроцентрали или електроцентралите, използващи друга технология. Комисията заключава, че в точки 117—126 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно е проверил, въз основа на доводите на жалбоподателите и встъпилите страни, дали Комисията е допуснала явна грешка в преценката, доколкото въглищните електроцентрали не били във фактическо и правно положение, съпоставимо с това на електроцентралите, използващи други видове технологии, и правилно е приел, че този извод не се поставя под въпрос от доводите на жалбоподателите и встъпилите страни.

121. Комисията твърди, че следователно доказателствената тежест не е била обърната в нито един момент; Общият съд проверил дали преценката на Комисията в спорното решение е обоснована и дали доводите на жалбоподателите я правят недостоверна. Следователно жалбоподателите нито доказали, нито дори твърдели, че Общият съд е изопачил фактите, на които е основал изводите си.

## 2. Правни съображения

122. Второто основание за обжалване е изложено при условията на евентуалност, в случай че Съдът не уважи първото основание за обжалване. Тъй като предлагам Съдът да уважи първото основание, ще представя само няколко кратки съображения по второто, включително поради факта че както бе посочено по-горе, двете основания са тясно свързани.

123. Всъщност с второто си основание жалбоподателите твърдят грешка при прилагане на правото в рамките на контрола на прилагането на член 107, параграф 1 ДФЕС, що се отнася до селективността на въпросната мярка.

124. От съдебната практика на Съда следва, че контролът за законосъобразност на квалификацията на мярка като „държавна помощ“ в решение на Комисията за започване на официална процедура по разследване се свежда до проверка дали Комисията не е допуснала явни грешки в преценката<sup>23</sup>. Комисията е длъжна да започне официална процедура по разследване, ако не може да установи, че мярката, за която е направено уведомление, е съвместима с вътрешния пазар или ако има съмнения, че тази мярка представлява помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС<sup>24</sup>.

125. В същото решение Съдът посочва, че когато държава членка твърди, че при предварителния анализ на Комисията нейните мерки не могат да бъдат квалифицирани като помощ, Комисията трябва да разгледа надлежно въпроса въз основа на данните, които са ѝ били предоставени от посочената държава, макар изводите от тази проверка да не са окончателни. Освен това, ако въз основа на наличната информация при започването на процедурата стане ясно, че мярката не може да бъде квалифицирана като нова помощ, решението за започване на процедура по отношение на тази мярка следва да бъде отменено<sup>25</sup>.

126. На второ място, в точка 99 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че не е негова задача да се произнася окончателно по въпроса дали оспорваната мярка е явно селективна<sup>26</sup>. Всъщност Съдът смята, че трябва да избягва да се произнася окончателно по въпроси, които са били само временно оценени от Комисията<sup>27</sup>.

127. Въз основа на тази съдебна практика Общият съд отхвърля на първа инстанция изложеното основание, с което се твърди грешка при прилагане на правото относно квалифицирането на оспорваната мярка като помощ, по съображение че жалбоподателите и встъпилите страни не са успели да докажат наличието на явна грешка в преценката на Комисията.

128. Критичната точка на това разсъждение се намира в споменатата няколко пъти връзка между двете основания за обжалване: по същество според изложението на Общия съд в решението за започване на процедура задължението на Комисията за мотивиране е доста

<sup>23</sup> Решения от 21 юли 2011 г., Alcoa Trasformazioni/Комисия (C-194/09 P, EU:C:2011:497, т. 61), и от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, т. 78).

<sup>24</sup> Решение от 16 март 2021 г., Комисия/Полша (C-562/19 P, EU:C:2021:201, т. 50).

<sup>25</sup> Решение от 16 март 2021 г., Комисия/Полша (C-562/19 P, EU:C:2021:201, т. 53).

<sup>26</sup> Вж. в този смисъл решение от 21 декември 2016 г., Комисия/Hansestadt Lübeck (C-524/14 P, EU:C:2016:971, т. 73).

<sup>27</sup> Вж. в този смисъл решения от 23 октомври 2002 г., Diputación Foral de Guipúzcoa/Комисия (T-269/99, T-271/99 и T-272/99, EU:T:2002:258, т. 48), и от 25 март 2009 г., Alcoa Trasformazioni/Комисия (T-332/06, непубликувано, EU:T:2009:79, т. 61).

ограничено и се свежда до обобщено пресъздаване на фактическите и правните обстоятелства, с възможност за отлагане на последващия задълбочен анализ за етапа на процедурата след започването, включително на анализа на съпоставимостта на предприятията, които се ползват от мярката, с работещите в същия сектор предприятия, които не се ползват от нея.

129. Що се отнася по-нататък до обхвата на контрола на Общия съд и свързаната с това доказателствена тежест за страните, ангажирани в поддържането на доводи, противоречащи на тези на Комисията (в смисъл че няма елементи, достатъчни за квалифицирането на оспорваната мярка като помощ, несъвместима с вътрешния пазар), от страните би се изисквало да докажат явна грешка в преценката, като оспорят множество твърдения и доказателства в доводите на Комисията, характерна за които е тяхната непълнота (тъй като е предвидено да бъдат допълнени по време на процедурата).

130. Подобни разсъждения се отразяват отрицателно на правилното разпределение на доказателствената тежест.

131. Комисията е длъжна да извърши предварителна проверка с държавата членка — проверка, която да обоснове решението за започване на официална процедура по разследване, тъй като се смята, че въз основа на известните елементи оспорваната мярка се квалифицира като помощ и има съмнения за съвместимостта ѝ с вътрешния пазар.

132. Решението за започване трябва да съдържа предварителен, но пълен анализ въз основа на известните данни и елементи, така че да се даде възможност на страните да се запознаят с всички правни съображения, които са в основата на квалифицирането на мярката като помощ, несъвместима с вътрешния пазар. Тази оценка на Комисията е временна (но, следва да се повтори, не е непълна), защото подлежи на промяна по време на процедурата въз основа на доводите, изложени от заинтересованите страни.

133. Правото на защита на страните обаче е напълно спазено, ако още към момента на решението за започване те са уведомени за всички елементи и правни доводи в подкрепа на направената от Комисията квалификация, макар и временна. Само в случаите, в които поради особена техническа сложност някои оценки или проверки изискват допълнителни елементи, които Комисията може да разгледа едва след реакцията на заинтересованите страни, различни от държавата членка (с която по време на предварителното разглеждане вече е проведен диалог), същите могат да бъдат отложени за момента на провеждане на процедурата, стига да бъде изложено конкретно основание за това. Това важи и за анализа на съпоставимостта.

134. След като гореописаната доказателствена тежест е спазена, е уместно да се приеме, че проверката на Общия съд трябва да бъде ограничена до наличието на явна грешка в преценката в анализа на Комисията, тъй като съдът не може да се произнесе по същество по вече направените комплексни и задълбочени оценки. В обратния случай, т.е. когато мотивите са недостатъчни и непълни, свеждането на проверката на съда до наличието на явна грешка в анализа на Комисията има опасност да доведе до изкривяване на правилното разпределение на доказателствената тежест в ущърб на страните, ангажирани да поддържат теза, обратна на тезата на Комисията.

135. В настоящия случай, въпреки че споделям твърденията на Комисията относно ограниченията на контрола от страна на съдията, припомнени в най-новата съдебна практика на Съда<sup>28</sup>, по отношение на квалифицирането на оспорваната мярка като селективна, гореописаната непълнота на мотивите не ми позволява да направя извод за отхвърляне на второто основание, което всъщност правилно е обусловено от първото.

136. Всъщност, в случай че Съдът не реши, че е длъжен да уважи първото основание за обжалване и следователно счете за лишена от недостатъци логиката на Общия съд, който не критикува решението на Комисията за липса на мотиви, произтичащите от преписката елементи, и по-специално липсата на сравнителен анализ в решението за започване, биха могли да доведат до извода, че в решението на Комисията е допусната явна грешка в преценката.

## VI. Заключение

137. С оглед на изложеното дотук предлагам на Съда:

- да уважи първото основание за обжалване,
- да отмени обжалваното съдебно решение и решението на Комисията.

<sup>28</sup> Решение от 16 март 2021 г., Комисия/Полша (C-562/19 P, EU:C:2021:201, т. 50 и 52).