



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (втори разширен състав)

21 декември 2022 година*

„Държавни помощи — Рамкова схема за предоставяне на подкрепа за непокрытите фиксирани разходи в условията на пандемията от COVID-19 в Германия — Решение да не се повдигат възражения — Временна рамка за държавните помощи — Индивидуално разглеждане на схемата за помощи, за която е отправено уведомление — Мярка за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка — Пропорционалност“

По дело T-306/21,

Falke KGaA, установено в Schmallenberg (Германия), представлявано от R. Velte и W. Meilicke, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, представлявана от V. Bottka, G. Braga da Cruz и C. Kovács, в качеството на представители,

ответник,

подпомагана от

Федерална република Германия, представлявана от P.-L. Krüger и J. Möller, в качеството на представители,

встъпила страна,

ОБЩИЯТ СЪД (втори разширен състав),

състоящ се по време на разискванията от: V. Tomljenović, председател, F. Schalin, P. Škvařilová-Pelzl, I. Nömm (докладчик) и D. Kukoves, съдии,

секретар: P. Cullen, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид изложеното в съдебното заседание от 14 септември 2022 г.,

* Език на производството: немски.

ПОСТАНОВИ НАСТОЯЩОТО

Решение

- 1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателят Falke KGaA иска да се отмени Решение C(2020) 8318 final на Комисията от 20 ноември 2020 година относно държавна помощ SA.59289 (2020/N) — Германия COVID-19 — Подкрепа за непокритите фиксирани разходи (ОВ С 124, 2022 г., стр. 1), изменено с Решение C(2021) 1066 final на Комисията от 12 февруари 2021 година относно държавна помощ SA.61744 (2021/N) — Колективна нотификация на изменение за адаптиране на одобрени съгласно Временната рамка схеми за помощи, по-специално след петото изменение на Временната рамка (ОВ С 77, 2021 г., стр. 18) (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Обстоятелствата по спора

- 2 Жалбоподателят е оперативното дружество от група Falke, която извършва дейност по-специално в сектора на производството и на търговията на едро и дребно на дрехи. Що се отнася до дейностите му в сектора на търговията на дребно, дружеството предлага на пазара своите изделия в различни търговски обекти, както и в онлайн магазин.
- 3 На 19 март 2020 г. Европейската комисия приема съобщение, озаглавено „Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19“ (ОВ С 91 I, 2020 г., стр. 1, наричана по-нататък „Временната рамка“), изменена за първи път на 3 април 2020 г. (ОВ С 112 I, 2020 г., стр. 1), за втори път — на 8 май 2020 г. (ОВ С 164, 2020 г., стр. 3), за трети път — на 29 юни 2020 г. (ОВ С 218, 2020 г., стр. 3), и за четвърти път — на 13 октомври 2020 г. (ОВ С 340 I, 2020 г., стр. 1).
- 4 Параграфи 17—19 от точка 2 („Приложимост на член 107, параграф 3, [буква б) ДФЕС]“) от Временната рамка гласят следното:

„17. Съгласно член 107, параграф 3, [буква б) ДФЕС] Комисията може да обяви дадена помощ за съвместима с вътрешния пазар, ако тя е предназначена „за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка“. В този контекст съдилищата на Съюза постановиха, че затрудненията трябва да засягат цялата икономика на съответната държава членка или важна част от тази икономика, а не само икономиката на един от регионите ѝ или на части от територията ѝ. Това също така съответства на необходимостта от строго тълкуване на всяка изключителна разпоредба, каквато е член 107, параграф 3, [буква б) ДФЕС] [...] Комисията прилага това тълкуване последователно в практиката си по вземане на решения [...]

18. Като се има предвид, че епидемичният взрив от COVID-19 засяга всички държави членки и че ограничителните мерки, въведени от държавите членки, пораждат последици за предприятията, Комисията счита, че държавната помощ е оправдана и може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар въз основа на член 107, параграф 3, [буква б) ДФЕС] за ограничен период от време, за да бъде преодолян недостигът на ликвидност, пред който са изправени предприятията, и да се гарантира, че затрудненията, причинени от епидемичния взрив COVID-19, не намаляват тяхната жизнеспособност, особено тази на МСП.

19. В настоящото съобщение Комисията определя условията за съвместимост, които ще прилага по принцип за помощта, предоставяна от държавите членки съгласно член 107, параграф 3, [буква б) ДФЕС]. Поради това държавите членки трябва да докажат, че мерките за държавна помощ, за които Комисията е получила уведомление съгласно настоящото съобщение, са необходими, подходящи и съразмерни за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на съответната държава членка и че всички условия, посочени в настоящото съобщение, са напълно спазени“.

- 5 Съобщението за четвърто изменение на Временната рамка уточнява в параграф 11:

„[В] резултат на пандемията от COVID-19 много предприятия временно са изправени пред по-слабо търсене, което не им позволява да покриват част от постоянните си разходи. В много случаи се очаква през идните месеци търсенето да се възстанови и за тези предприятия може да не е ефективно да намалят броя на служителите си, ако това води до значителни разходи за реструктуриране. Подпомагането на тези предприятия чрез временно поемане на част от фиксираните им разходи може да бъде ефективен начин за преодоляване на недостига, като така се избягва влошаването на техния капитал, стопанската им дейност се поддържа и им се предоставя стабилна база, въз основа на която да се възстановят“.

- 6 Съобщението за четвърто изменение на Временната рамка въвежда във Временната рамка точка 3.12 („Помощ под формата на подкрепа за непокрити фиксирани разходи“), която включва параграфи 86 и 87, със следния текст:

„86. Държавите членки могат да предвидят финансов принос към непокритите фиксирани разходи на предприятията, за които разпространението на COVID-19 е довело до преустановяване или намаляване на стопанската дейност.

87. Ако тези мерки представляват помощ, Комисията ще ги счита за съвместими с вътрешния пазар въз основа на член 107, параграф 3, [буква б) ДФЕС], при условие че са спазени следните условия:

- а) Помощта се предоставя не по-късно от 30 юни 2021 г. и покрива непокритите фиксирани разходи, направени през периода от 1 март 2020 г. до 30 юни 2021 г., включително разходи, направени през част от този период („допустим период“);
- б) Помощта се предоставя въз основа на схема на предприятия, които са засегнати от спад на оборота през допустимия период с най-малко 30 % в сравнение със същия период през 2019 г. [...]
- в) Непокритите фиксирани разходи са постоянните разходи, направени от предприятията през допустимия период, които не са покрити от печалбата (т.е. приходите минус променливите разходи) през същия период и които не са покрити от други източници, като застраховка, временни мерки за помощ, обхванати от настоящото съобщение, или подкрепа от други източници [; и] интензитетът на помощта не надвишава 70 % от непокритите фиксирани разходи, с изключение на микро- и малките предприятия (по смисъла на приложение I към Общия регламент за групово освобождаване), при което размерът на помощта не надвишава 90 % от непокритите фиксирани разходи[; з] а целите на настоящата точка загубите на предприятията, видни от техните отчети за приходите и разходите през допустимия период [...] се считат за непокрити фиксирани разходи[; п] омощта по тази мярка може да бъде предоставена въз основа на прогнозираните загуби, докато окончателният размер на помощта се определя след изясняване на загубите въз

основа на одитирани счетоводни отчети или въз основа на подходяща обосновка, предоставена от държавата членка на Комисията (например във връзка с характеристиките или размера на определени видове предприятия) въз основа на данъчни отчети[; в]сяко плащане, надвишаващо окончателния размер на помощта, се възстановява;

- г) При всички случаи общият размер на помощта не надвишава 3 милиона евро на предприятие[; п]омощта може да бъде предоставена под формата на преки безвъзмездни средства, гаранции и заеми, при условие че общата номинална стойност на тези мерки не надхвърля общия праг от 3 милиона евро на предприятие; всички използвани стойности трябва да бъдат в брутно изражение, тоест преди облагане с данъци или други такси;
- д) Помощта по тази мярка не се кумулира с друга помощ за същите допустими разходи;
- е) Помощ не може да бъде предоставяна на предприятия, които вече са били в затруднено положение (по смисъла на Общия регламент за групово освобождаване [...] към 31 декември 2019 г.[; ч]рез дерогация от посоченото по-горе, помощ може да се предоставя на микро- или малки предприятия (по смисъла на приложение I към Общия регламент за групово освобождаване), които към 31 декември 2019 г. вече са били в затруднено положение, при условие че те не са обект на процедура по колективна несъстоятелност съгласно националното право и не са получили помощ за оздравяване [...] или помощ за реструктуриране [...].“

- 7 На 17 ноември 2020 г. Федерална република Германия уведомява Комисията съгласно член 108, параграф 3 ДФЕС за схема за помощи с оглед на предоставянето на подкрепа за непокритите фиксирани разходи в условията на пандемията от COVID-19 на нейна територия.
- 8 На 20 ноември 2020 г. Комисията приема Решение C(2020) 8318 final.
- 9 В Решение C(2020) 8318 final Комисията описва, на първо място, основните характеристики на схемата за помощи, за която е отправено уведомление, от което следва по-конкретно, че индивидуални помощи могат да бъдат отпускани само на предприятия, при които е налице спад на оборота през допустимия период с най-малко 30 % (съображение 17). На второ място, тя подчертава, че схемата, за която е отправено уведомление, попада в обхвата на член 107, параграф 1 ДФЕС, защото предоставя изборително предимство на своите бенефициери и с това води до нарушаване на конкуренцията (съображения 31—33). Трето, тя приема, че посочената схема на помощи е съвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, като се позовава на критериите, определени в параграф 87 от нейната временна рамка (съображения 35—41). Ето защо тя не повдига възражения относно тази схема за помощи.
- 10 Схемата за помощи, разрешена с Решение C(2020) 8318 final, се отнася до помощите с максимален размер до 3 милиона евро на предприятие (съображение 20).
- 11 На 28 януари 2021 г. Комисията прави пето изменение на Временната рамка (ОВ С 34, 2021 г., стр. 6), с което по-конкретно изменя параграф 87, буква г) от последната, като увеличава максималния размер на помощта до 10 милиона евро на предприятие. Тя изменя и параграф 87, буква а), като удължава първоначално предвидения период между 1 март 2020 г. и 30 юни 2021 г. до 31 декември 2021 г.

- 12 На 2 февруари 2021 г. Федерална република Германия уведомява Комисията за изменение на своята схема за помощи, състоящо се в увеличаване на максималния размер на помощите до 10 милиона евро и в удължаването ѝ до 31 декември 2021 г.
- 13 С Решение C(2021) 1066 final Комисията одобрява различни изменения, въведени от Германия в нотифицираните схеми за помощи, сред които е и схемата, разрешена с Решение C(2020) 8318 final (наричана по-нататък „спорната схема за помощи“).
- 14 В Решение C(2021) 1066 final Комисията по-конкретно, от една страна, възпроизвежда анализа в предходните си решения, за да подчертае съществуването на държавни помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС и тяхната съвместимост с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС (съображения 15 и 17), и от друга страна, приема, че удължаването на срока на схемата за помощи, за която е отправено уведомление и която е одобрена на основание Временната рамка, както и увеличаването на нейния максимален размер, са съвместими с член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС (съображение 18).

Искания на страните

- 15 Жалбоподателят моли Общия съд:
 - да отмени обжалваното решение;
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 16 Комисията моли Общия съд:
 - да отхвърли жалбата като недопустима и при условията на евентуалност, като неоснователна;
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.
- 17 В съдебното заседание Комисията посочва, че се отказва от искането си за обявяване на жалбата за недопустима, което е отразено в протокола за съдебното заседание.
- 18 Федерална република Германия моли Общия съд:
 - да отхвърли жалбата,
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

- 19 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят излага две основания, с които твърди нарушение съответно на член 107 и на член 108, параграф 2 ДФЕС.

По първото основание: нарушение на член 107 ДФЕС

- 20 Жалбоподателят по същество смята, че Комисията неправилно е приела, че спорната схема за помощи може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар на основание член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. Това основание се състои от две части.
- 21 В първата част от това основание жалбоподателят твърди, че обжалваното решение нарушава принципа на пропорционалност, защото одобрява схема за помощи, основана на критерий за допустимост, който се базира на оборота на предприятието (наричан по-нататък „разглежданият критерий за допустимост“). С втората част той посочва, че Комисията е нарушила задължението си да разгледа индивидуално схемата за помощи, за която е отправено уведомление, както и задължението си за мотивиране.
- 22 Комисията, подпомагана от Федерална република Германия, иска това основание да се отхвърли.
- 23 Съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС „[з]а съвместими с вътрешния пазар могат да се приемат: [...] помощите за [...] преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка“.
- 24 Съгласно съдебната практика, от общата структура на Договора следва, че производството по член 108 ДФЕС никога не трябва да води до резултат, който противоречи на конкретните разпоредби на Договора. При това положение, когато някои от условията за предоставяне на държавна помощ нарушават други разпоредби на Договора, тя не може да бъде обявена от Комисията за съвместима с вътрешния пазар. По същия начин, когато някои от условията за предоставяне на държавна помощ нарушават общите принципи на правото на Съюза, тя не може да бъде обявена от Комисията за съвместима с вътрешния пазар (вж. в този смисъл решение от 15 април 2008 г., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, т. 50 и 51, и от 22 септември 2020 г., Австрия/Комисия, C-594/18 P, EU:C:2020:742, т. 44).
- 25 Следва да се припомни, че при прилагането на член 107, параграф 3 ДФЕС Комисията се ползва с широка свобода на преценка, чието упражняване предполага извършването на комплексни преценки от икономическо и социално естество (вж. решение от 29 юли 2019 г., Bayerische Motoren Werke и Freistaat Sachsen/Комисия, C-654/17 P, EU:C:2019:634, т. 80 и цитираната съдебна практика), така че съдебният контрол трябва да се ограничава до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, както и до контрол дали фактите са установени точно и дали не са налице явна грешка в преценката и злоупотреба с власт (вж. решение от 22 декември 2008 г., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, т. 78 и цитираната съдебна практика).

По първата част, с която се твърди нарушение на принципа на пропорционалност

- 26 Жалбоподателят по същество смята, че разглежданият критерий за допустимост е непропорционален и е в основата на неравно третиране в ущърб на предприятията, които осъществяват дейност в няколко стопански сектора, само някои от които са засегнати от пандемията от COVID-19. Ето защо, доколкото този критерий водел до тяхното изключване или до намаляване на възможността да се ползват от спорната схема за помощи, той ги задължавал да извършват кръстосано субсидиране на засегнатите си

дейности, за разлика от своите конкуренти, извършващи дейност изключително във физическа търговия на дребно, които можели да се ползват пълноценно от посочената схема.

- 27 Комисията и Федерална република Германия поддържат, че твърдението за наличието на настоящата част от настоящото основание е неоснователно. Комисията поддържа също така най-напред, че настоящата част от настоящото основание следва да бъде изначално отхвърлена с мотива, че жалбоподателят не изложил никакво възражение за незаконосъобразност по смисъла на член 277 ДФЕС срещу Временната рамка, която се прилага от обжалваното решение.

– По изложеното от Комисията твърдение за недопустимост, защото не било повдигнато възражение за незаконосъобразност срещу Временната рамка

- 28 Комисията, първо, подчертава, че обжалваното решение прилага правилно разглеждания критерий за допустимост, който се съдържа в параграф 87 от Временната рамка, второ, поддържа, че жалбоподателят не е повдигнал възражение за незаконосъобразност срещу посочената рамка, и трето, оттук прави извод, че валидността на последната трябва да се презумира и не може да бъде поставена под съмнение при оспорването на обосноваността на обжалваното решение.

- 29 Тези доводи следва да се отхвърлят.

- 30 На първо място, независимо че в жалбата не се прави никакво изрично позоваване на възражение за незаконосъобразност или на член 277 ДФЕС, следва да се припомни, че в правото на Съюза няма изискване за формално позоваване на възражението за незаконосъобразност. Всъщност съдебната практика допуска да се приеме, че е направено имплицитно възражение за незаконосъобразност, ако от исковата молба или жалбата относително ясно личи, че ищецът или жалбоподателят фактически прави такова оплакване (вж. в този смисъл решение от 27 ноември 2018 г., *Mouvement pour une Europe des nations et des libertés*/Парламент, T-829/16, EU:T:2018:840, т. 66 и цитираната съдебна практика).

- 31 Такъв е настоящият случай.

- 32 Първо, някои пасажи от жалбата поставят директно под съмнение валидността на параграф 87 от Временната рамка. Така например се подчертава, че „критерият, определен в [параграф] 87, буква б) от Временната рамка в текста на четвъртото ѝ изменение [...], не е удачен критерий, който може да минимизира или да премахне нарушенията на конкуренцията“. Също така се твърди, че параграф 87, буква в) от Временната рамка е в основата на „неоправдана разлика в третирането“.

- 33 Второ, с оглед на обстоятелствата в случая, инцидентното оспорване от жалбоподателя на валидността на Временната рамка произтича също, а и несъмнено, от всички негови доводи относно тази част от настоящото основание. Всъщност както спорната схема за помощи, така и обжалваното решение, с което тя е одобрена, се основават на параграф 87 от Временната рамка. Ето защо Комисията няма как да не разбира, че доводите на жалбоподателя, изведени от незаконосъобразност на посоченото решение поради непропорционалността на този критерий, водят и до оспорване на валидността на посочения параграф.

- 34 На второ място, и във всички случаи, доколкото поддържа, че след като липсва повдигнато възражение за незаконосъобразност срещу критерия, основан на параграф 87 от Временната рамка, обосноваността на посочения критерий не може да бъде поставена под съмнение от жалбоподателя, Комисията пренебрегва правното действие на актове като цитираната рамка, които тя приема с цел ограничаване на своето право на преценка.
- 35 Съгласно постоянната съдебна практика правните актове на Съюза се ползват от презумпция за действителност, което означава, че произвеждат правно действие, докато не бъдат оттеглени, отменени в производство по жалба за отмяна или обявени за недействителни вследствие на преюдициално запитване или възражение за незаконосъобразност или не бъдат предмет на спиране на изпълнението или на други временни мерки от съда на Съюза на основание членове 278 и 279 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 14 юни 2012 г., CIVAD, C-533/10, EU:C:2012:347, т. 39 и цитираната съдебна практика, и от 2 април 2020 г., Комисия/Полша, Унгария и Чешка република (Временен механизъм за преместване на кандидати за международна закрила), C-715/17, C-718/17 и C-719/17, EU:C:2020:257, т. 140). Спазването на тази презумпция за законосъобразност може да попречи да се провери дали е обосновано решение, с което просто се прилага акт с общо приложение, валидността на който не се оспорва (вж. в този смисъл решения от 21 декември 2021 г., P. Krücken Organic/Комисия, C-586/20 P, непубликувано, EU:C:2021:1046, т. 69, и от 2 февруари 2012 г., Гърция/Комисия, T-469/09, непубликувано, EU:T:2012:50, т. 57). Следователно от посочената презумпция се ползват само актовете на институциите, органите и организациите на Съюза, които са окончателни и пораждат правни последици спрямо трети лица и които могат да бъдат предмет на жалба за отмяна. Това не е така при акт, с който Комисията приема правила за поведение, за да ограничи упражняването на своето правомощие за преценка.
- 36 Несъмнено самоограничаването на Комисията в упражняването на правомощието ѝ за преценка означава, че тя по принцип не може да се отклонява от определените от нея правила, тъй като това би означавало да бъде евентуално санкционирана за нарушение на общи принципи на правото, като принципа на равно третиране (вж. решение от 29 юли 2019 г., Bayerische Motoren Werke et Freistaat Sachsen/Комисия, C-654/17 P, EU:C:2019:634, т. 82 и цитираната съдебна практика). Приемането на такива правила обаче не освобождава Комисията от задължението ѝ да извърши индивидуална преценка на обстоятелствата в конкретния случай, което може да я доведе до неприлагане на посочените правила, ако спецификата на конкретния случай изисква това (вж. в този смисъл решение от 19 юли 2016 г., Kotnik и др., C-526/14, EU:C:2016:570, т. 41). Оттук следва, че за разлика от правните актове, посочени в точка 35 по-горе, актовете, с които Комисията приема само правило за поведение, сами по себе си не произвеждат задължителни правни последици.
- 37 Тази липса на присъщи задължителни правни последици е особено важна с оглед на естеството на правомощията, предоставени на Комисията в областта на контрола върху държавните помощи. Да се приеме, че Временната рамка сама по себе си произвежда задължителни правни последици и че тя се ползва от презумпция за действителност, би означавало по този начин да ѝ се признае правна природа, идентична с тази на регламент, какъвто акт Комисията няма компетентност да приема, съгласно раздела от Договора за функционирането на ЕС „Държавни помощи“, извън хипотезите, предвидени в член 108, параграф 4 ДФЕС.

38 Оттук следва — независимо от факта, че критерият за допустимост, приложен от Комисията, се основава на параграф 87 от Временната рамка и че дори не е повдигнато възражение за незаконосъобразност срещу посочения параграф — че жалбоподателят запазва правото си да оспори начина, по който Комисията използва в обжалваното решение правомощието за преценка, което тя черпи от член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, като обявява спорната схема за помощи за съвместима, и в тази рамка — обосноваването на приложения от нея критерий за допустимост.

– По обхвата на доводите на жалбоподателя

39 В първата част от настоящото основание жалбоподателят поддържа, че критерият за допустимост, който се съдържа в параграф 87, букви б) и в) от Временната рамка, приложен в спорната схема за помощи и одобрен от Комисията в обжалваното решение, е непропорционален. В това отношение той излага няколко оплаквания и също така твърди нарушение на принципа на равно третиране.

40 По-конкретно, жалбоподателят оспорва използването в параграф 87, букви б) и в) от Временната рамка като критерий за допустимост на помощта за непокрытите фиксирани разходи на загубата от оборота, преценявана на равнището на цялото предприятие, а не само на равнището на дейностите, засегнати от пандемията от COVID-19.

41 В тази насока следва да се посочи, че отчитането на загубата от оборота на равнището на предприятието произтича от параграф 87, буква б) от Временната рамка, който уточнява, че помощта се предоставя въз основа на схема за подпомагане на „предприятия, които са засегнати от спад на оборота през [...] период[а от 1 март 2020 г. до 30 юни 2021 г.] с най-малко 30 %“. То произтича и от параграф 87, буква в) от посочената рамка с това, че изключва от определението „непокрыти фиксирани разходи“ разходите, покрити от печалбата или от други източници.

42 На първо място, следва да се припомни, че принципът на пропорционалност, припомнен в член 5, параграф 4 ДЕС, изисква актовете на институциите на Съюза да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, които се преследват със съответната правна уредба (решение от 17 май 1984 г., Denkavit Nederland, 15/83, EU:C:1984:183, т. 25), като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с тези цели (решение от 30 април 2019 г., Италия/Съвет (Квота за риболов на средиземноморска риба меч), C-611/17, EU:C:2019:332, т. 55).

43 Следователно, за да бъде дадена мярка съобразена с принципа на пропорционалност, трябва да са налице три компонента. Първо, мярката трябва да е подходяща, т.е. да е годна да постигне преследваната легитимна цел. Второ, тя трябва да е необходима, в смисъл посочената легитимна цел да не може да бъде постигната с по-малко ограничителни, но също толкова подходящи средства (вж. в този смисъл решение от 26 септември 2013 г., Dansk Jurist- og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, т. 69). И накрая, третият компонент, квалифициран понякога като „пропорционалност в тесен смисъл“, се отнася до пропорционалността на мярката, а именно да не са налице неудобства, несъразмерни спрямо преследваните цели (вж. в този смисъл решения от 7 март 2013 г., Полша/Комисия, T-370/11, EU:T:2013:113, т. 89, и от 26 септември 2014 г., Romonta/Комисия, T-614/13, EU:T:2014:835, т. 74).

- 44 На второ място, изглежда, жалбоподателят излага и оплакване, изведено от нарушение на принципа на равно третиране. Всъщност той поддържа, че разглежданият критерий за допустимост е в основата на неравно третиране в ущърб на предприятията, някои от дейностите на които не са били засегнати от пандемията от COVID-19, като ги задължава те да приложат кръстосано финансиране на засегнатите си дейности поради обстоятелството, че не могат — или могат само в по-малка степен — да се ползват от одобрената от Комисията спорна схема за помощи.
- 45 Съгласно постоянната съдебна практика принципът на равно третиране изисква сходните положения да не се третират по различен начин, а различни положения да не се третират по еднакъв начин, освен ако такова отношение не е обективно оправдано (решение от 15 април 2008 г., Nuova Agricast, C-390/06, EU:C:2008:224, т. 66; вж. в този смисъл и решение от 5 юни 2018 г., Montero Mateos, C-677/16, EU:C:2018:393, т. 49).
- 46 Елементите, които характеризират различните положения и в този смисъл тяхното сходство, трябва по-специално да бъдат определени и преценени в светлината на предмета и целта на акта на Съюза, който установява разглежданото различие. Освен това трябва да бъдат взети предвид принципите и целите в областта, към която се отнася разглежданият акт (решение от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique et Lorraine и др., C-127/07, EU:C:2008:728, т. 26).
- 47 Налага се изводът, че тези доводи, изложени срещу решение, прието в изпълнение на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, се припокриват с оплакванията на жалбоподателя, изведени от нарушение на принципа на пропорционалност в различните му компоненти.
- 48 Всъщност член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС допуска дерогиране на прогласения в член 107, параграф 1 ДФЕС общ принцип на несъвместимост на държавните помощи с вътрешния пазар. Оттук следва, от една страна, че той цели да могат да се обявят за съвместими държавни помощи, които по самото си естество предполагат предоставяне на селективно предимство на някои предприятия, което може да се квалифицира като дискриминационно (вж. в този смисъл решение от 21 декември 2016 г., Комисия/World Duty Free Group и др., C-20/15 P и C-21/15 P, EU:C:2016:981, т. 54 и 55), и от друга страна, че той следва да се тълкува стеснително (вж. решение от 9 април 2014 г., Гърция/Комисия, T-150/12, непубликувано, EU:T:2014:191, т. 146 и цитираната съдебна практика).
- 49 Ето защо обстоятелството, че разглежданият критерий за допустимост води до разлика в третирането между предприятията според това дали всички, или единствено част от техните дейности са засегнати от пандемията от COVID-19, само по себе си не води до неговата незаконосъобразност. Трябва обаче да се провери дали тази разлика в третирането е оправдана през призмата на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, което предполага посоченият критерий да е необходим, подходящ и пропорционален за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на съответната държава членка.
- По оплакването, с което се оспорва твърдението, че разглежданият критерий за допустимост е подходящ
- 50 Жалбоподателят по същество твърди, че разглежданият критерий за допустимост не е годен да постигне целта на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, защото нарушава конкуренцията, без да смекчава последиците от пандемията от COVID-19, и е в противоречие с параграф 11 от Съобщението за четвъртото изменение на Временната

рамка, който се отнася до необходимостта да се избягва влошаването на капитала на предприятията. В тази насока той изтъква, че последиците от посочената пандемия за физическата търговия на дребно са били такива, че не е изключено предприятия, които не се ползват от спорната схема за помощи поради факта, че извършват други дейности, да се оттеглят от тях. Жалбоподателят добавя, че използването на този критерий за допустимост в спорната схема за помощи я прави негодна за постигането на целта ѝ, защото той изключва цяла категория предприятия, които все пак са засегнати от тази пандемия.

- 51 Тези доводи следва да се отхвърлят.
- 52 Първо, безспорно е, че пандемията от COVID-19 е довела до сериозни затруднения в германската икономика. Следователно тя попада в приложното поле на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.
- 53 Второ, видно от параграф 18 от Временната рамка, възпроизведен в точка 4 по-горе, неговата цел е да направи съвместими с вътрешния пазар помощи, по-конкретно помощите под формата на подкрепа за непокритите фиксирани разходи, които целят да бъде преодолян недостигът на ликвидност, пред който са изправени предприятия поради пандемията от COVID-19, и да се гарантира, че причинените затруднения не намаляват тяхната жизнеспособност.
- 54 Също така, видно от параграф 11 от Съобщението за четвъртото изменение на Временната рамка, възпроизведен в точка 5 по-горе, подпомагането на предприятията, които временно не са в състояние да покриват част от постоянните си разходи, има за цел преодоляване на недостига, като се избягва влошаването на техния капитал и стопанската им дейност се поддържа, като им се предоставя стабилна база, въз основа на която да се възстановят.
- 55 Трето, следва да се отбележи, че такава цел, която предполага отчитане на затрудненията, които могат да имат предприятия за покриване на фиксираните си разходи поради пандемията от COVID-19, е в съответствие с целта на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС и се вписва в осъществяването на широкото правомощие за преценка, което Комисията извежда от тази разпоредба, припомнено в точка 25 по-горе.
- 56 Четвърто, следва да се установи, че критерий, който в крайна сметка позволява на предприятията, чийто оборот е спаднал с над 30 % поради пандемията от COVID-19, да получат финансова подкрепа, напълно служи за постигането на целта, припомнена в точки 53 и 54 по-горе, да се гарантират жизнеспособността и поддържането на дейността на предприятията по време на посочената пандемия.
- 57 Този извод не се поставя под въпрос от твърдението на жалбоподателя, че някои предприятия, които не се ползват от спорната схема за помощи или се ползват от нея в по-малка степен поради извършването на дейности, които не са засегнати от пандемията от COVID-19, като например онлайн търговия, могли да бъдат принудени да се оттеглят от сектора на физическата търговия на дребно. Същото важи за твърдението на жалбоподателя, че използването на посочения критерий за допустимост в спорната схема за помощи изключва цяла категория предприятия, които все пак са засегнати от тази пандемия.

- 58 В тази насока следва да се отбележи, че член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС не изисква разглежданата схема за помощи сама по себе си да може да преодолее сериозните затруднения в икономиката на съответната държава членка. Всъщност, след като Комисията установи наличието на сериозни затруднения в икономиката на държава членка, последната може да получи разрешение — ако са изпълнени и останалите предвидени в този член условия — да отпусне държавни помощи под формата на схеми за помощ или на индивидуални помощи, които да допринесат за преодоляването на посочените сериозни затруднения. Следователно може да става въпрос за няколко схеми за помощи, всяка от които допринася за постигането на тази цел. При това положение не може да се изисква дадена схема за помощи, за да бъде валидно приета на основание посочената разпоредба, сама по себе си да преодолява сериозни затруднения в икономиката на държава членка.
- 59 Освен това Комисията е можела, без да наруши границите на широкото правомощие за преценка, с което разполага по силата на цитираната в точка 25 по-горе съдебна практика, да приеме, че по-скоро следва да се гарантира жизнеспособността на предприятията, съществена част от дейността на които е засегната по пандемията от COVID-19, отколкото всяка дейност, засегната от посочената пандемия, независимо от общото състояние на предприятието.
- 60 Следователно настоящото оплакване трябва да се отхвърли.

– По оплакването, с което се оспорва необходимостта от разглеждания критерий за допустимост

- 61 Жалбоподателят поддържа, че с прилагането на алтернативен критерий, който отчита загубите, реализирани в засегнатите от пандемията от COVID-19 стопански сектори, без да се отчита състоянието на предприятието като цяло, целта на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС щяла да се постигне в по-голяма степен, тъй като той нямал произтичащите от разглеждания критерий за допустимост ограничителни последици за конкуренцията. Той подчертава, че Комисията отчела този алтернативен критерий в други решения.
- 62 Комисията отговаря по-конкретно, че не е длъжна да се произнася абстрактно по всички алтернативни мерки, които би могло да бъдат предвидени вместо спорната схема за помощи. Тя допълва, че сравнението, направено от жалбоподателя с някои приети от нея решения поради пандемията от COVID-19, е ирелевантно, защото тези решения нямат същото правно основание.
- 63 Безспорно, по принцип Комисията не следва да се произнася абстрактно по всички възможни алтернативни мерки, тъй като, макар съответната държава членка да е длъжна да изложи подробно причините, довели до приемането на разглежданата схема за помощ, по-специално относно възприетите критерии за допустимост, тя не е длъжна да представя позитивно доказателство, че никаква друга възможна мярка, която по дефиниция е хипотетична, не би могла да позволи по-добро изпълнение на преследваната цел. Щом за посочената държава членка не съществува подобно задължение, жалбоподателят няма основание да претендира Общият съд да разпорежи на Комисията да замести националните органи при изпълнението на тази задача за нормативно проучване с цел да се разгледа всяка възможна алтернативна мярка (вж. решение от 6 май 2019 г., Scor/Комисия, T-135/17, непубликувано, EU:T:2019:287, т. 94 и цитираната съдебна практика).

- 64 Налага се обаче изводът, че тази съдебна практика не е относима към обстоятелствата по делото. Всъщност тя се основава на двойния постулат, от една страна, че критериите за допустимост на схема за помощи се изготвят от съответната държава членка, и от друга, че Комисията е длъжна само да провери тяхната необходимост въз основа на разясненията, дадени от тази държава. В случая обаче е безспорно, от една страна, че критерият за допустимост, който се съдържа в спорната схема за помощи, всъщност води началото си от Временната рамка на Комисията, и от друга, че визирианият от жалбоподателя алтернативен критерий е приложен от Комисията в други решения, за да обяви за съвместими някои схеми за помощи, приети поради пандемията от COVID-19.
- 65 Настоящото оплакване обаче не може да бъде уважено.
- 66 Първо, както бе подчертано в точки 25, 55 и 58 по-горе, при прилагането на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС Комисията разполага с широко правомощие за преценка. Ето защо настоящото оплакване би могло да бъде уважено само в случай че изтъкнатият от жалбоподателя алтернативен критерий би доказал очевидно липсата на необходимост от разглеждания критерий за допустимост.
- 67 Второ, следва да се отбележи, че изтъкнатият от жалбоподателя алтернативен критерий се отличава от разглеждания критерий за допустимост по мащабите на бюджетното си отражение за засегнатата държава членка. Всъщност той би довел до предоставянето на обществени ресурси на всяко предприятие, понесло загуби поради пандемията, независимо от общото му финансово положение. И обратно, разглежданият критерий за допустимост ограничава отражението върху бюджета на такива помощи, като изключва или ограничава ползването на спорната схема за помощи по отношение на предприятията, чието общо финансово положение е засегнато в по-малка степен от пандемията от COVID-19 поради други източници на приходи.
- 68 Трето, и вследствие на това, жалбоподателят неправилно поддържа по същество, че изложеният от него алтернативен критерий е „също толкова подходяща мярка“ по смисъла на съдебната практика, цитирана в точки 42 и 43 по-горе, която може да докаже, че разглежданият критерий за допустимост не е необходим.
- 69 Този извод не се опровергава от доводите на жалбоподателя, че в две решения, с които се обявяват за съвместими схеми за помощ на основание член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС, Комисията е приела да се прилага критерий, който се основава на стопанските сектори, засегнати от пандемията от COVID-19.
- 70 В тази насока е достатъчно да се подчертае, че фактът, че Комисията е можела на основание член 107, параграф 2, буква б) ДФЕС, който се отнася до съвместимите по право помощи за отстраняване на щети, причинени от природни бедствия или други извънредни събития, да разреши схеми за помощи, които включват обезщетяване на загуби, понесени в резултат на разпорежданията за затваряне във връзка с пандемията от COVID-19, без да се отчете общото финансово състояние на получателите, не означава, че при упражняването на широкото правомощие за преценка, предоставено ѝ от член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, тя е била длъжна да следва еквивалентен подход, за да обяви за съвместими помощи, предназначени за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка.

– По оплакването, с което се оспорва пропорционалността на разглеждания критерий за допустимост

- 71 Жалбоподателят по същество твърди, че разглежданият критерий за допустимост е непропорционален с оглед на ограничителните последици за конкуренцията, до които довел за предприятията, в които само някои от дейностите са били засегнати от пандемията от COVID-19. Той отбелязва, че бил длъжен по-скоро да поддържа тези дейности, отколкото да извършва нови инвестиции, за разлика от своите конкуренти, които се ползвали в пълна степен от спорната схема за помощи. Той по същество подчертава, че Комисията не може да пренебрегне мащабите на ограничителните последици за конкуренцията, произтичащи от разглеждания критерий за допустимост след увеличаването със Съобщението за петото изменение на Временната рамка на максималния размер на помощта до 10 милиона евро.
- 72 Без да е необходимо произнасяне по въпроса дали при прилагането на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС Комисията е била длъжна да съпостави положителния ефект на спорната схема за помощи с отрицателните ѝ последици за поддържането на ненарушена конкуренция, достатъчно е да се установи, че разглежданият критерий за допустимост във всички случаи не е в основата на ограничителни последици за конкуренцията, явно несъразмерни спрямо преследваната от спорната схема за помощи цел — да се гарантира жизнеспособността на предприятията, засегнати от пандемията от COVID-19.
- 73 Всъщност не може да се приеме, че обстоятелството, че се е наложило жалбоподателят да предназначи някои от средствата си от дейности, незасегнати от пандемията от COVID-19, за финансиране на дейности, засегнати от последната, вместо да извърши нови инвестиции, засяга неговото конкурентно положение по такъв начин, че дерогацията, заложена в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, не би могла да намери приложение. В този аспект следва да се изтъкне, че конкурентите на жалбоподателя, които се ползват в пълна степен от спорната схема за помощи, също трябва да понесат част от причинените от тази пандемия загуби, доколкото в приложение на параграф 87, буква в) от Временната рамка обжалваното решение предвижда, че интензитетът на помощта не може да надвишава 70 % от непокрытите фиксирани разходи, с изключение на микро- и малките предприятия, за които този праг е 90 % от посочените разходи.
- 74 Освен това следва да се посочи, че логиката на жалбоподателя, изглежда, почива на постановката, че схемата за помощи позволява на нейните получатели да инвестират в развитието на съществуващите си дейности или в нови дейности, като така им предоставя конкурентно предимство спрямо предприятията, чийто икономически модел предполага, че те не се ползват или се ползват само в по-малка степен от нея. Такава постановка обаче фактически не е налице, защото посочената схема позволява да се осигури оцеляването само на предприятия, които, за разлика от предприятията, съществена част от дейността на които не е засегната от пандемията от COVID-19, са силно отслабени от посочената пандемия. Ето защо няма логика да се приеме, че посочената схема ще им позволи да развият своята дейност в ущърб на дейността на своите конкуренти.
- 75 С оглед на изложеното дотук настоящото оплакване, а следователно и първата част от първото основание, се отхвърля.

По втората част, с която се твърди липса на индивидуално разглеждане на спорната схема за помощи и липса на мотиви

- 76 Жалбоподателят, от една страна, припомня, че приемането от Комисията на Временната рамка не освобождава Комисията от извършването на индивидуално разглеждане на спорната схема за помощи, и от друга, упреква тази институция, че в случая не е извършила такова разглеждане. В тази насока той посочва, че обжалваното решение е мотивирано единствено чрез препращане към посочената рамка и че е прието в срок от само три дни след уведомяването за посочената схема за помощи. Той добавя, че в посоченото решение липсват мотиви, тъй като в него Комисията само препратила към тази рамка.
- 77 Комисията, подпомагана от Федерална република Германия, изтъква, че е пристъпила към разглеждане на спорната схема за помощи, от което станало ясно, че не е имало причина тя да се отклони от Временната рамка. Освен това тя отрича каквато и да било липса на мотиви на обжалваното решение.
- 78 По съображенията, вече упоменати в точки 36 и 37 по-горе, следва да се посочи, че несъмнено жалбоподателят правилно поддържа, че приемането от Комисията на Временната рамка не я освобождава от извършването на индивидуално разглеждане на съответната схема за помощи.
- 79 В случая обаче няма как да се приеме, че Комисията не е изпълнила задължението си за индивидуално разглеждане на спорната схема за помощи.
- 80 Първо, видно от точки 9 и 14 по-горе, Комисията — както в Решение C(2020) 8318 final, така и в Решение C(2021) 1066 final — е разяснила характеристиките на спорната схема за помощи.
- 81 Второ, в писмените си изявления жалбоподателят не доказва съществуването на извънредни обстоятелства, характерни за спорната схема за помощи, които да обосноват неприлагане от Комисията на параграф 87 от Временната рамка. Всъщност от анализа на първата част от настоящото основание е видно, че изложените различни критики се отнасят до обосноваването на разглеждания критерий за допустимост, както той е залегнал в посочения параграф и както е приложен в обжалваното решение, но че те не са характерни за тази схема за помощи.
- 82 В този аспект следва да се посочи, че наличието на предприятия, икономическият модел на които предполага, че едновременно с дейностите, засегнати от пандемията от COVID-19, извършват и други дейности, които не са засегнати от нея, не е съображение, характерно за спорната схема за помощи, което Комисията би следвало да отчете в обжалваното решение. Същото се отнася за обстоятелството, че Съобщението за петото изменение на Временната рамка увеличава максималния размер на предоставяната помощ до 10 милиона евро на предприятие.
- 83 Трето, и вследствие на това, след като жалбоподателят не доказва никакво извънредно обстоятелство, което да налага Комисията да се отклони от правилата, които е приела за себе си във Временната рамка, фактът, че тя е била в състояние да приеме решение в срок от три дни от уведомлението за схемата за помощи, не може да се разглежда като индиция, сочеща липса на индивидуално разглеждане на спорната схема за помощи.

- 84 Четвърто, при липсата на обстоятелства, свойствени за спорната схема за помощи, Комисията не е нарушила задължението си за мотивиране, като в обжалваното решение препраща към мотивите, съдържащи се във Временната рамка, за да разясни защо е решила да обяви спорната схема за помощи за съвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.
- 85 Впрочем, видно от всички предходни съображения, от една страна, жалбоподателят е бил в състояние да разбере съображенията в обжалваното решение, и от друга, Общият съд е могъл да упражни контрол за неговата обоснованост, поради което следва да се установи, че това решение е надлежно мотивирано.
- 86 С оглед на изложеното дотук настоящата част, а следователно и първото основание като цяло, се отхвърля.

По второто основание: нарушение на член 108, параграф 2 ДФЕС

- 87 Жалбоподателят изтъква, че след като въпросът за съвместимостта на спорната схема за помощи с вътрешния пазар поражда сериозни трудности, Комисията била длъжна да започне официалната процедура по разследване, и че следователно обжалваното решение нарушило процесуалните права, които той черпи от член 108, параграф 2 ДФЕС. Той по същество смята, че видно от първото основание, Комисията не обсъдила последиците от подход, основан на преценката на последиците от пандемията от COVID-19 за предприятията, които извършват дейност в няколко стопански сектора. След петото изменение на Временната рамка Комисията осъзнала значението, което има подпомагането на големите предприятия, но не направила съответните изводи при разглеждането на изменението на първоначалната схема за помощи. Това сочело за недостатъчен и непълен анализ и следователно за съществуването на сериозни трудности, които могат да породят съмнения за съвместимостта на спорната схема с вътрешния пазар. Накрая, жалбоподателят счита, че настоящото основание има самостоятелно съдържание спрямо първото.
- 88 Комисията поддържа, че настоящото основание няма самостоятелно съдържание спрямо първото, поради което отхвърлянето на първото основание водело автоматично до отхвърлянето на настоящото основание.
- 89 Налага се изводът, че настоящото основание, свързано със защитата на процесуалните права на жалбоподателя, предвид обстоятелството, че Комисията не е започнала официална процедура по разследване, въпреки твърдяното наличие на сериозни съмнения, всъщност е субсидиарно и е изтъкнато, в случай че Общият съд не разгледа самостоятелно въпроса дали преценката на помощта е правилна. Всъщност от постоянната съдебна практика следва, че такова основание цели да се даде възможност на заинтересованата страна в това си качество да подаде жалба на основание член 263 ДФЕС, което в противен случай би ѝ било отказано (вж. в този смисъл решения от 24 май 2011 г., Комисия/Kronoply и Kronotex, C-83/09 P, EU:C:2011:341, т. 48, и от 27 октомври 2011 г., Австрия/Scheucher-Fleisch и др., C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 44). След като обаче бе разгледано това основание, което се отнася до самата правилност на преценката на помощта, то е безпредметно.

- 90 Освен това се налага изводът, че настоящото основание няма самостоятелно съдържание. Всъщност, за да запази процесуалните си права в рамките на официалната процедура по разследване, жалбоподателят може да сочи само основания, годни да покажат, че преценката на информацията и на данните, с които е разполагала или е могла да разполага Комисията във фазата на предварителното разглеждане на мярката, за която е отправено уведомление, е трябвало да породии съмнения за нейната съвместимост с вътрешния пазар (вж. в този смисъл решения от 22 декември 2008 г., *Régie Networks*, C-333/07, EU:C:2008:764, т. 81, от 9 юли 2009 г., *3F/Комисия*, C-319/07 P, EU:C:2009:435, т. 35, и от 24 май 2011 г., *Комисия/Kronoply и Kronotex*, C-83/09 P, EU:C:2011:341, т. 59), като например извършения от Комисията недостатъчен или непълен анализ в рамките на процедурата по предварително разглеждане или съществуването на жалби от трети лица. Следва обаче да се отбележи, че това основание възпроизвежда в сбит вид доводите, изтъкнати в рамките на първото основание, без да посочва конкретни данни за евентуални сериозни затруднения.
- 91 Ето защо, след като първото основание бе разгледано по същество, настоящото основание не следва да се разглежда.
- 92 С оглед на предходното жалбата по настоящото дело следва да се отхвърли.

По съдебните разноски

- 93 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 94 След като жалбоподателят е загубил делото и Комисията е направила такова искане, той следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски.
- 95 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Следователно Федерална република Германия понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (втори разширен състав)

реши:

- 1) Отхвърля жалбата.**
- 2) Falke KGaA & Co понася направените от него съдебни разноси и тези на Европейската комисия.**
- 3) Федерална република Германия понася направените от нея съдебни разноси.**

Tomljenović

Schalin

Škvařilová-Pelzl

Nömm

Kukovec

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 21 декември 2022 година.

Подписи