РЕШЕНИЕ НА ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯ СЪД (пети разширен състав)

10 април 2008 година *

По дело T-233/04

Кралство Нидерландия, за което се явяват г-жа H. Sevenster, г-жа J. van Bakel и г-н M. de Grave, в качеството на представители,

жалбоподател,

подпомагано от

Федерална република Германия, за която се явяват г-н W.-D. Plessing и г-н M. Lumma, в качеството на представители,

встъпила страна,

срещу

Комисия на Европейските общности, за която се явяват г-н H. van Vliet и г-н V. Di Bucci, в качеството на представители,

ответник,

* Език на производството: нидерландски.

с предмет отмяна на Решение C (2003) 1761 окончателен на Комисията от 24 юни 2003 година относно държавната помощ № 35/2003 относно схема за търговия с емисии на азотни оксиди, съобщена от Кралство Нидерландия,

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД
НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ (пети разширен състав),

състоящ се от: г-н M. Vilaras, председател, г-жа M.E. Martins Ribeiro, г-н F. Dehousse, г-н D. Šváby и г-жа K. Jürimäe, съдии,

секретар: г-н J. Plingers, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 5 декември 2006 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1 Член 6 ЕО предвижда:

„Изискванията относно опазването на околната среда трябва да бъдат интегрирани в определянето и осъществяването на политиките и действията на Общността, визирани в член 3, в частност за да се подпомага устойчивото развитие.“

2 Член 87 ЕО предвижда:

„1. Освен когато е предвидено друго в настоящия договор всяка помощ, предоставена от държава-членка или чрез ресурси на държава-членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите-членки, е несъвместима с общия пазар.

[…]

3. За съвместими с общия пазар могат да се приемат:

а) помощите за насърчаване на икономическото развитие на региони, където жизненото равнище е необичайно ниско или където има високо равнище на непълна заетост;

б) помощите за насърчаване изпълнението на важен проект от общоевропейски интерес или за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава-членка;

в) помощите, които имат за цел да улеснят развитието на някои икономически дейности или на някои икономически региони, доколкото тези помощи не засягат по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес;

г) помощите за развитието на културата и запазването на историческото наследство, доколкото тези помощи не засягат условията за търговия и конкуренция в Общността до степен, която противоречи на общия интерес;

д) такива други видове помощи, каквито могат да бъдат определени по решение на Съвета, с квалифицирано мнозинство, по предложение на Комисията.“

3 От Насоките на Общността относно използването на държавна помощ за опазването на околната среда (ОВ C 37, 2001 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 3, стр. 251) следва:

„69. Държавите-членки и Общността, като страни по протокола, ще трябва да осъществят това намаление на емисиите на парников газ чрез обща и координирана политика и мерки, включително икономически инструменти, а и чрез инструментите, формулирани в текста на Протокола от Киото, а именно контрол върху международните емисии, съвместно прилагане и механизъм на чисто развитие.

70. При липса на правила на Общността в тази област и без да се накърнява правото на Комисията на инициатива за предлагането на такива правила, всяка държава-членка трябва да формулира политиката, мерките и инструментите, които иска да приеме, за да изпълни целите, набелязани в Протокола от Киото.

71. Комисията е на мнение, че някои от мерките, приети от държавите-членки, в съответствие с посочените в протокола цели, биха могли да се смятат за държавна помощ, но че е все още твърде рано да се формулират условията за разрешаване на такава помощ.“

4 Съгласно единадесето съображение от Директива 2001/81/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2001 година относно националните тавани за емисии на някои атмосферни замърсители (ОВ L 309, стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 231):

„Определянето на национални тавани за емисии за всяка държава-членка за серен двуоксид, азотни оксиди, летливи органични съединения и амоняк е разходно-ефективен начин за постигането на междинни екологични цели. Тези пределнодопустими стойности за емисиите ще дадат възможност на Общността и държавите-членки за по-голяма гъвкавост при определяне на необходимите мерки за спазването им.“

5 Член 4 от Директива 2001/81, озаглавен „Национални тавани за емисии“, предвижда:

„1. Най-късно до 2010 г. държавите-членки ограничават годишните си национални емисии на следните замърсителите: серен двуоксид (SO2), азотни оксиди (NOx), летливи органични съединения (ЛОС) и амоняк (NH3) до количества, не по-големи от определените в приложение I тавани за емисиите, като се отчитат всички евентуални изменения вследствие на приети от Общността мерки след посочените в член 9 доклади.“

6 По отношение на Кралство Нидерландия приложение I към Директива 2001/81 установява таван от 260 килотона за емисиите на азотни оксиди (NOx), който следва да се постигне до 2010 г.

7 Държавите-членки са били длъжни да въведат в сила законовите, подзаконовите и административни разпоредби, необходими за да се съобразят с Директива 2001/81 преди 27 ноември 2002 г., и незабавно да информират Комисията за това.

Обстоятелства в основата на спора

8 Като прилагат член 88, параграф 3 ЕО, нидерландските власти съобщават на Комисията с писмо от 23 януари 2003 г. за схема за търговия с права за емисии NOx (наричана по-нататък „спорната мярка“). Те искат от Комисията да констатира с решение, че мярката не представлява помощ, в съответствие с член 4, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41).

9 На 24 юни 2003 г. Комисията приема Решение C (2003) 1761 окончателен относно държавна помощ N 35/2003 по отношение на спорната мярка (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

10 В точка 1 от обжалваното решение Комисията най-напред дава описание на спорната мярка. В рамките на нидерландския национален таван за емисии на NOx, определен с Директива 2001/81, нидерландските власти са определили цел от 55 килотона емисии NOx през 2010 г. за своите големи индустриални обекти, тоест за около 250 предприятия.

11 По отношение на функционирането на тази схема в точка 1.2 от обжалваното решение Комисията посочва, че национален закон определя стандарти за емисии на NOx, които следва да се спазват. Предприятието може да се съобрази с така установените стандарти било като вземе мерки за намаляване на емисиите на NOx в своя индустриален обект, било като придобие права за емисии от други предприятия, било чрез комбинация на тези две възможности. Намаленията на емисии под формата на кредити за NOx се предлагат на пазара за търговия с права за емисии от индустриалните обекти, чиито емисии са по-ниски от стандартите.

12 Общата годишна стойност на емисии NOx на определен индустриален обект, коригирана с евентуалните придобити или продадени кредити за NOx, трябва да отговаря на допустимото ниво на емисии за този обект. Разрешената годишна стойност на емисии — изразена в абсолютно число — се изчислява в зависимост от стандартите за емисия и количеството на използваната от това предприятие енергия.

13 В края на всяка година нидерландските власти проверяват дали индустриалните обекти са спазили установената норма за емисии. Всяка година кредитите за NOx могат да бъдат придобивани, спестявани или заемани за бъдещи периоди. Ако индустриален обект надхвърли установената норма за емисии, той трябва да компенсира свръхемисиите през следващата година. Освен това стойността на свръхемисиите се увеличава с 25 %, за да се препятства всяко надхвърляне на нормите. Ако индустриален обект не спази установената за него норма за емисии, нидерландските власти му налагат пропорционална и възпираща ефективна глоба.

14 На последно място, в рамките на спорната мярка предприятията не са длъжни да придобият права за емисии, за да произвеждат. Те трябва само да спазват нормата за емисии.

15 В точка 1.3 от обжалваното решение Комисията дава описание на метода за изчисляване на нормата за емисии, след което в точка 1.4 посочва съществуващите разлики между схемата „cap-and-trade“ и схемата „dynamic cap“ от типа на спорната мярка. Комисията отбелязва, че според нидерландските власти спорната мярка се различава от другия вид схеми за търговия с права, схемата „cap-and-trade“, при която на предприятията се предоставят квоти за емисии. Новите предприятия или тези, които желаят да разширят дейността си, са длъжни най-напред да придобият необходимото количество квоти. В рамките на спорната мярка тези предприятия нямат подобно задължение, а трябва единствено да спазват определената им норма за емисии, която зависи от тяхната консумация на енергия и се изравнява в съответствие с тази консумация.

16 В точки 1.5 и 1.6 от обжалваното решение Комисията уточнява по-нататък, че спорната мярка се прилага за всички предприятия, които имат инсталирана мощност повече от 20 топлинни мегавата (MWth), заедно с общностната правна уредба. Нидерландските власти ще продължат да прилагат крайните стойности на емисии, определени от различните действащи общностни директиви.

17 В рамките на своята преценка на спорната мярка (точка 3 от обжалваното решение) Комисията най-напред посочва своята практика при приемането на решения, свързани със схемите за търговия с права за емисии, и разграничава два вида схеми, както следва:

„1) Схема, при която разрешителните за емисии или за замърсяване, с които може да се търгува, се считат за нематериален актив, който има пазарна стойност и който държавата-членка е можела също да продаде или прехвърли чрез тръжна процедура, което води до пропуснати ползи (или загуба на държавни ресурси), така че е налице държавна помощ по смисъла на член 87, параграф 1 от Договора за ЕО;

2) Схеми, при които разрешителните за емисии или за замърсяване, с които може да се търгува, се считат за официално доказателство за това, че определена продукция не може да бъде продадена или прехвърлена чрез тръжна процедура на получателя на разрешителното, така че няма пропуснати ползи — и следователно няма загуба на държавни ресурси — което води от своя страна до отсъствие на държавна помощ по смисъла на член 87, параграф 1 от Договора за ЕО.“

18 На следващо място Комисията излага причините, поради които е стигнала до заключението, че в случая със спорната мярка съществува държавна помощ, а именно, по същество, безвъзмездното предоставяне от страна на държавата на кредити за NOx на точно определена група предприятия, които извършват търговия между държавите-членки. Съгласно обжалваното решение

нидерландските власти са имали възможност да продадат или да прехвърлят чрез тръжна процедура правата за емисии. Като е предоставила безвъзмездно кредити за NOx като нематериални активи, държавата-членка била пропуснала ползи. От това Комисията стига до заключение, че тази схема включва държавни ресурси по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО. Засилването на положението на съответните предприятия засягало търговията между държавите-членки.

19 На последно място, в точка 3.3 от обжалваното решение Комисията проверява съвместимостта на спорната мярка с общия пазар.

20 В точка 4 от обжалваното решение Комисията констатира като заключение, че спорната мярка включва държавна помощ по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО, като добавя, че тази помощ е съвместима с общия пазар в съответствие с член 87, параграф 3 ЕО и член 61, параграф 3, буква в) от Споразумението за Европейско икономическо пространство (ЕИП). Комисията поканва нидерландските власти да ѝ представят годишен доклад относно изпълнението на спорната мярка и да ѝ съобщят предварително всяко адаптиране на условията, при които се предоставя помощта.

Производство

21 На 5 септември 2003 г. Кралство Нидерландия подава жалба в секретариата на Съда срещу обжалваното решение (дело C-388/03).

22 С определение от 17 февруари 2004 г. председателят на Съда допуска Федерална република Германия да встъпи в настоящото производство в подкрепа на Кралство Нидерландия

23 С определение от 8 юни 2004 г. Съдът препраща делото на Първоинстанционния съд в приложение на Решение 2004/407/ЕО, Евратом на Съвета от 26 април 2004 година за изменение на членове 51 и 54 от Протокола относно статута на Съда на Европейските общности (ОВ L 132, стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 5, стр. 30).

24 С писмо от 13 декември 2004 г. Първоинстанционният съд поканва Кралство Нидерландия и Федерална република Германия да представят своите становища относно изводите, които следва да се направят от определението на Съда от 28 януари 2004 г. по дело Нидерландия/Комисия (C-164/02, Recueil, стр. I-1177) във връзка с допустимостта на настоящата жалба. Те представят своите становища съответно на 14 и на 12 януари 2005 г.

Искания на страните

25 Кралство Нидерландия, подпомагано от Федерална република Германия, иска от Първоинстанционния съд:

— да отмени обжалваното решение, доколкото с него Комисията приема, че спорната мярка представлява държавна помощ по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

26 Комисията иска от Първоинстанционния съд:

— като основно искане — да обяви жалбата за недопустима и при условията на евентуалност да отхвърли жалбата,

— да осъди Кралство Нидерландия да заплати съдебните разноски.

По допустимостта

Доводи на страните

27 Без да прави възражение за недопустимост, Комисията иска да се установи дали настоящата жалба е допустима. Тя твърди, че обжалваното решение е решение за одобряване и не произвежда правно действие, което може да засегне интересите на Кралство Нидерландия. Следователно това решение не можело да измени неговото правно положение, нито да му причини вреда. По тази причина съгласно съдебната практика обжалваното решение не можело да бъде обжалвано.

28 Комисията се позовава в това отношение на Определение на Съда от 27 ноември 2001 г. по дело Португалия/Комисия (C-208/99, Recueil, стр. I-9183), както и на Решение на Съда от 18 юни 2002 г. по дело Германия/Комисия (C-242/00, Recueil, стр. I-5603) и Решение на Съда от 30 януари 2002 г. по дело Nuove Industrie Molisane/Комисия (T-212/00, Recueil, стр. II-347). Тази съдебна практика се потвърждавала от Определение по дело Нидерландия/Комисия, посочено в точка 24 по-горе, по дело, което е сходно с настоящото.

29 Комисията счита, че Кралство Нидерландия има твърде широко разбиране за понятието за допустимост. Не било достатъчно да се посочи вероятността да се засегнат бъдещи интереси. Според Комисията жалбата за отмяна е допустима само ако решението, което жалбоподателят оспорва, има ясно изразено отрицателно въздействие върху реални и съществуващи интереси. Настоящият случай обаче не бил такъв. Обстоятелството, че в определен момент трети лица биха могли да се позоват на обжалваното решение, в рамките на национални процедури, за да изтъкнат, че сходни на спорната мярка схеми представляват държавни помощи, не означавало, че обжалваното решение изменя положението на Кралство Нидерландия по отрицателен и ясно изразен начин.

30 Комисията счита освен това, че член 230 ЕО трябва да се тълкува във връзка с член 233 ЕО. Възможността да се подаде жалба на основание член 230 ЕО трябвало да се ограничи до случаите, в които при отмяна на обжалваното решение институцията ще е длъжна да приеме определени мерки в изпълнение на съдебното решение, които ще доведат до ефективно и реално изменение на правното положение на Кралство Нидерландия. В случая обаче при евентуално постановяване на отмяна за Комисията нямало да съществува задължение да приема какъвто и да било акт, който да измени правното положение на Кралство Нидерландия.

31 Според Кралство Нидерландия жалбата му е допустима. То твърди, че е достатъчно спорната мярка да произвежда правно действие, което може да засегне интересите на държавите-членки, за да бъде допустима подадената от последните жалба. Следователно не било необходимо нидерландските интереси да бъдат ефективно засегнати към момента на подаване на жалбата. Жалбата можело до бъде подадена при отчитане на бъдещи и потенциални правни последици.

32 Кралство Нидерландия припомня, че квалифицирането като държавна помощ води до прилагане на членове 17—19 от Регламент № 659/1999. Следователно Комисията можела да наложи в бъдеще всички подходящи мерки, което представлявало заплаха за приемствеността и за правната сигурност на спорната мярка. Освен това измененията на тази мярка трябвало да се съобщават на

Комисията и Кралство Нидерландия било длъжно да изготвя годишен доклад за нейното прилагане. Федерална република Германия също твърди, че обжалваното решение произвежда правно действие за Кралство Нидерландия, доколкото чрез него материалните и процесуални разпоредби на общностното право в областта на държавните помощи стават приложими по отношение на спорната мярка.

33 Освен това според Кралство Нидерландия твърдяната помощ, предоставена в рамките на спорната мярка, може да обоснове решение за несъвместимост на нова помощ в приложение на правилата за натрупване, предвидени в насоките, приети от Комисията. Обжалваното решение представлявало също така прецедент, който щял да задължи държавите-членки в бъдеще да съобщават на Комисията за сходни схеми. Освен това третите лица щели да могат да се позоват на обжалваното решение пред националните юрисдикции.

34 Що се отнася до изводите, които следва да се направят от определението по дело Нидерландия/Комисия — точка 24 по-горе — Кралство Нидерландия, с подкрепата на Федерална република Германия, твърди по-специално, че в рамките на посоченото дело неговата жалба е имала за цел да се отмени твърдение, съдържащо се в мотивите на обжалваното решение. За сметка на това по настоящото дело жалбата била насочена срещу диспозитива на обжалваното решение, а не срещу неговите мотиви.

35 Кралство Нидерландия, с подкрепата на Федерална република Германия, отбелязва, че е поискало от Комисията да приеме решение, с което да потвърди, че спорната мярка не представлява държавна помощ. Като е приела обаче, че такава помощ съществува, Комисията била отхвърлила неговата молба в този смисъл. Според Федерална република Германия това също отличавало настоящия случай от този по делото Нидерландия/Комисия, по което е постановено определението, посочено в точка 24 по-горе.

36 На последно място, според Кралство Нидерландия предвидените в член 233 ЕО мерки за изпълнение не попадат сред условията за допустимост на жалбите за отмяна. Освен това след отмяната на обжалваното решение Комисията можела да приеме ново решение, с което да установи, че липсва държавна помощ.

Съображения на Първоинстанционния съд

37 Член 230 ЕО прави ясно разграничение между правото на жалба за отмяна на общностните институции и на държавите-членки, от една страна, и това на физическите и юридическите лица, от друга страна, като втората алинея от този член предоставя по-специално право на всяка държава-членка да оспори законосъобразността на решенията на Комисията, чрез жалба за отмяна, без упражняването на това право да се подчинява на условие за доказване на правен интерес. Ето защо държавата-членка не трябва да доказва, че определен акт на Комисията, който тя обжалва, има правно действие спрямо нея, за да може жалбата ѝ да бъде допустима. При все това, за да бъде предмет на жалба за отмяна, актът на Комисията трябва да бъде предназначен да произведе правно действие (вж. Определение по дело Португалия/Комисия, точка 28 по-горе, точки 22—24 и цитираната съдебна практика).

38 В настоящия случай в отговор на съобщението на Кралство Нидерландия за спорната мярка и на неговата молба да приеме решение, с което да обяви, че тази мярка не представлява държавна помощ — в приложение на член 4, параграф 2 от Регламент № 659/1999 — Комисията обявява в обжалваното решение, че тази схема включва държавна помощ, която е съвместима с общия пазар.

39 Най-напред следва да се отбележи, че при подобни обстоятелства Съдът е приел жалбата на държава-членка за допустима (Решение на Съда от 26 септември 1996 г. по дело Франция/Комисия, C-241/94, Recueil, стр. I-4551). В това отношение, макар и да е вярно, че по това дело Комисията не е оспорила

допустимостта на жалбата, следва да се подчертае, че допустимостта е абсолютна процесуална предпоставка, която общностният съд може по всяко време да провери служебно. Ето защо липсата на възражение за недопустимост на жалбата по посоченото от страна на Комисията дело не означава, че Съдът отказва да разгледа този въпрос.

40 На следващо място, за разлика от контекста на решението по дело Германия/Комисия, точка 28 по-горе, на което се позовава Комисията, като е квалифицирала спорната мярка като държавна помощ, тя не е уважила искането на Кралство Нидерландия.

41 Тази квалификация е позволила на Комисията да провери съвместимостта на спорната мярка с общия пазар в рамките на обжалваното решение. Освен това тя води до прилагане на предвидената в Регламент № 659/1999 процедура за съществуващите схеми за помощ, и по-специално тази по членове 17—19 и 21, която задължава държавите-членки да представят на Комисията годишни доклади за всички съществуващи схеми за помощ. Тази квалификация като държавна помощ може също така да окаже въздействие върху предоставянето на нова помощ по силата на правилата за натрупване на помощи с различен произход, предвидено по-специално в точка 74 от Насоките на Общността относно използването на държавна помощ за опазването на околната среда.

42 От това следва, че обжалваното решение несъмнено произвежда задължително правно действие. Ето защо жалбата на Кралство Нидерландия е допустима.

43 Това заключение не се обезсилва нито от цитираната съдебна практика, нито от представените от Комисията доводи.

44 За разлика от обстоятелствата, за които се отнася решението на Първоинстанционния съд от 17 септември 1992 г. по дело NBV и NVB/Комисия (T-138/89, Recueil, стр. II-2181), обжалваното решение произвежда правно действие, което уврежда Кралство Нидерландия (вж. точка 42 по-горе). Освен това неговото правно положение с оглед на член 230 ЕО не може да се сравнява (вж. точка 37 по-горе) с това на жалбоподателя по посоченото дело — предприятие, което трябва да докаже правен интерес (вж. точка 37 по-горе).

45 Още повече, макар в определението си по дело Португалия/Комисия, точка 28 по-горе, да е обявил жалбата за недопустима, Съдът обосновава това с обстоятелството, че Португалската република е поискала отмяна на обжалваните решения само доколкото е била определена като техен адресат —определение, което Съдът е приел за излишно и без никакво самостоятелно правно действие (точки 25 и 28). В настоящия случай обаче Кралство Нидерландия оспорва квалификацията като държавна помощ, която не може да се приеме за излишна и без самостоятелно правно действие.

46 В решението по дело Nuove Industrie Molisane/Комисия, точка 28 по-горе, Първоинстанционният съд отхвърля жалбата като недопустима поради липса на правен интерес, след като отбелязва, че жалбоподателят не оспорва диспозитива на решението и след като проверява оспорената от последния преценка, произвежда задължително правно действие, което може да засегне неговите интереси (точки 34 и 38). В случая обаче, от една страна, Кралство Нидерландия не трябва да доказва правен интерес (вж. точка 37 по-горе), а от друга страна, то оспорва диспозитива на обжалваното решение, съдържащ квалификацията като държавна помощ, срещу която то възразява.

47 По тази последна точка настоящият случай следва да се разграничи и от този, който стои в основата на определението по дело Нидерландия/Комисия, посочено в точка 24 по-горе. Всъщност със своята жалба по това дело Кралство Нидерландия иска отмяна на съответното решение, „доколкото в него Комисията стига до извода, че предоставените на пристанищните власти помощи [...] представляват държавни помощи по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО“ (точка 9). Диспозитивът на посоченото решение обаче не съдържа този извод.

48 На последно място, що се отнася до довода на Комисията, според който тълкуването на член 230 ЕО във връзка с член 233 ЕО допуска жалбата по член 230 ЕО само когато трябва да бъдат приети предвидените в член 233 ЕО мерки за изпълнение, следва да се констатира, че това тълкуване не произтича от системата на Договора. Член 233 ЕО задължава институцията или институциите, чийто акт е отменен или чието бездействие е било обявено за противоречащо на Договора, да вземат мерки за изпълнение на решението на Съда. Следователно тази разпоредба има ясната цел да гарантира изпълнението на съдебните решения, с които е бил отменен даден акт на основание член 230 ЕО. За сметка на това член 230 ЕО по никакъв начин не свързва прилагането си с това на член 233 ЕО. Той не поставя като условие за подаване на жалба изискването институцията да може да приеме мерки, в случай че неин акт бъде отменен.

49 При тези условия жалбата трябва да се обяви за допустима.

По същество

50 Кралство Нидерландия посочва две правни основания, изведени от нарушение на член 87 ЕО, по първото правно основание, и на задължението за мотивиране, по второто правно основание.

51 По отношение на първото правно основание Кралство Нидерландия, с подкрепата на Федерална република Германия, твърди, че спорната мярка не представлява предимство, финансирано чрез държавни ресурси и — при условията на евентуалност — че не е изпълнено условието за селективност.

Относно липсата на предимство, финансирано чрез държавни ресурси

Доводи на страните

52 Кралство Нидерландия счита, че заключенията на Комисията са погрешни, тъй като се основават на предоставянето на права за емисия, докато в действителност основа на спорната марка е наложена екологична норма, произхождаща от закона. Тази обща норма се прилагала за всички предприятия, чиято обща инсталирана мощност е повече от 20 MWth. Тя представлявала тежест, а не предимство за тези предприятия. За тази схема било характерно, че предприятията могат да изберат начина, по който ще изпълнят нормата — като намалят собствените си емисии или като закупят кредити за емисии, изпускани от други предприятия. Комисията погрешно изхождала от принципа, че кредитите за емисии се създават от нидерландските власти. Според Кралство Нидерландия последните не предоставяли никакво право за емисии и следователно не можели да прехвърлят чрез тръжна процедура или да продават такива права.

53 Кралство Нидерландия припомня в това отношение, че за държавни помощи може да се говори само в случай на прехвърляне на държавни ресурси. То посочва няколко съдебни решения в подкрепа на това твърдение, сред които Решение на Съда от 13 март 2001 г. по дело PreussenElektra (C-379/98, Recueil, стр. I-2099), в което Съдът бил решил, че наложено от закона задължение за купуване и следващото от него разпределение на финансовата тежест между частните предприятия не води до никакво пряко или непряко прехвърляне на държавни ресурси. Според него спорната мярка е аналогична на разглежданата по това дело.

54 Освен това Кралство Нидерландия изтъква, че спорната мярка не може да се сравнява с датската и британската система, при които властите разпределят безвъзмездно правата, чиито брой е определен предварително. При тях прехвърлянето чрез тръжна процедура или продажбата несъмнено щели да представляват възможен избор. Спорната мярка имала повече общи белези с

белгийската схема, при която разрешителното за емисии или за замърсяване, с което може да се търгува, няма никаква стойност за получателя му в неговите отношения с държавата и служело само за доказателство за определено производство или за емисия. Във всички случаи Кралство Нидерландия счита, че опитите на Комисията да класира спорната мярка в една от двете създадени от нея категории води само до неяснота при дебатите.

55 На последно място, Кралство Нидерландия оспорва даденото от Комисията тълкуване на Насоките на Общността относно използването на държавна помощ за опазването на околната среда, според което в определени случаи издаването на разрешителни за емисии се счита за държавна помощ. То оспорва също факта, че Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78) подчертава многократно, че член 87 ЕО се прилага за предоставянето на права за емисии.

56 Федерална република Германия се позовава на липсата на предимство за предприятията. Дори да се приеме, че в случая е налице предоставяне на права за емисии, те представляват само конкретизация на задължението за спазване на установения таван за емисии. Положението на предприятията било по-неблагоприятно в сравнение с това, в което са се намирали по-рано. Освен това според Федерална република Германия предприятията могат да получат права, които могат да се търгуват, единствено чрез собствени усилия за намаляване на емисиите. Това икономическо предимство не може да се вмени на държавата-членка. Освен това Комисията се заблуждавала, като прилагала в случая критерия за отказване от държавни приходи, който бил неподходящ за разбирането на безвъзмездното предоставяне на права за емисии в областта на правото на държавните помощи. То представлявало еманация на правото на държавите-членки да решават свободно за въвеждането на тежести и не може да бъде приравнено, от гледна точка на правото на държавни помощи, на прехвърлянето на имущество от страна на публичната власт. Принципът на частния инвеститор при нормални пазарни условия не бил приложим, тъй като държавата предоставяла на икономическите оператори задължителна рамка, без самата тя да участва на пазара.

57 Комисията счита, че спорната мярка включва държавна помощ, тъй като всяка година права за емисии се предоставят безвъзмездно от Кралство Нидерландия на съответните предприятия. Следователно държавата създавала нематериален актив с пазарна стойност, който предлагала безвъзмездно на посочените предприятия, като по този начин намалявала тежестите, които нормално биха обременили техния бюджет.

58 Стойността на тези права за емисии произтичала предимно от обстоятелството, че предприятие, което възнамерява да надхвърли своята норма за емисии, може да избегне налагането на глоба от страна на нидерландските власти, като закупи необходимите права. С тези права можело да се търгува още в началото на годината, което давало възможност на предприятие, което има финансови проблеми, да ги продаде. Според Комисията Кралство Нидерландия не оспорва икономическата стойност на тези права за емисии.

59 Комисията твърди, че в случая съществува прехвърляне на държавни ресурси под формата на загуба на държавни ресурси. Кралство Нидерландия вземало предвид само втората фаза на схемата, при която предприятията търгуват разрешителните за емисии помежду си. Държавната помощ обаче била предоставена по време на първата фаза, при която Кралство Нидерландия дава безвъзмездно на съответните предприятия разрешителни за емисии, които впоследствие те могат да продадат. Обстоятелството, че нидерландските власти създават права с търговска стойност и след това ги предоставят безвъзмездно на посочените предприятия, вместо да им ги продават, води до загуба на държавни приходи.

60 Комисията твърди, че Кралство Нидерландия можело да организира по различен начин своята схема и да продава всяка година права за емисии. Дори при избраната от нидерландските власти схема последните могат да откупят неизползваните права за емисии от предприятията, чиито емисии са по-ниски от нормата. Впоследствие държавата можела да продаде тези права по пазарна стойност на предприятията, които се нуждаят от тях. От гледна точка на последиците за околната среда резултатът щял да бъде сходен, но почти всички приходи от цената на неизползваните кредити щели да бъдат в полза на нидерландските власти. Противно на това, в рамките на спорната мярка предприятията, които притежават и продават кредити за NOx, получавали цялата пазарна цена.

61 Що се отнася до сравнението със британската и датската схема, Комисията твърди, че като не определя предварително точното количество на правата за емисии, с които разполага определено предприятие, спорното предприятие не се различава от тези схеми до такава степен, че да не е налице прехвърляне на държавни ресурси по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО.

62 Спорната мярка не можела да се сравнява с белгийската схема и посочената в точка 53 по-горе съдебна практика по дело PreussenElektra не можела да се приложи в настоящия случай.

Съображения на Първоинстанционния съд

63 Според постоянната съдебна практика, за да се квалифицира една мярка като помощ, следва да са изпълнени всички условия, посочени в член 87, параграф 1 ЕО. Тази разпоредба определя държавните помощи, които по принцип са несъвместими с общия пазар, като помощи, предоставени от държава-членка или чрез ресурси на държава-членка, под каквато и да било форма, които нарушават или заплашват да нарушат конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засягат търговията между държавите-членки (вж. Решение на Съда от 20 ноември 2003 г. по дело GEMO, C-126/01, Recueil, стр. I-13769, точки 21 и 22 и цитираната съдебна практика).

64 За да може определени предимства да се квалифицират като държавни помощи по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО, те трябва от една страна да са предоставени пряко или непряко чрез държавни ресурси, а от друга страна, отговорността за тях да се носи от държавата (Решение по дело GEMO, посочено в точка 63 по-горе, точка 24).

65 Понятието за помощ може да включва не само позитивни престации като субсидии, заеми или капиталово участие в предприятия, но и други видове

намеса, които под различна форма облекчават тежестите, които обичайно натоварват бюджета на едно предприятие и които, без да са субсидии в строгия смисъл на думата, имат същото естество и последици (вж. Решение по дело GEMO, посочено в точка 63 по-горе, точка 28 и цитираната съдебна практика).

66 От това следва, че може да представлява държавна помощ мярка, предоставяща на определени предприятия предимство, което води до допълнителна тежест за публичната власт под формата на ефективен отказ от публични вземания, на освобождаване от задължението за плащане на глоба или на други парични санкции (вж. в този смисъл Решение на Съда от 17 юни 1999 г. по дело Piaggio, C-295/97, Recueil, стр. I-3735, точки 42 и 43).

67 В светлината на тези принципи трябва да се провери дали спорната мярка предоставя на получатели по нея предимство, което се финансира чрез държавни ресурси.

68 Кралство Нидерландия твърди, че не предоставя права за емисии на съответните предприятия.

69 В това отношение трябва да се констатира, че противоположно на други схеми, спорната мярка не се основава на права за емисии, предоставяни пряко от държавата. В допълнение, Комисията сама приема това в точка 3.2, първа алинея от обжалваното решение.

70 При все това е вярно, че Кралство Нидерландия не предоставя пряко права за емисии на съответните предприятия, нито се ограничава да определи норма за емисии, която те следва да спазват. То позволява на предприятията, които

са подчинени на тази схема, да търгуват помежду си правата за емисии, които произтичат непряко от тази норма, в рамките на таван, който се прилага за всяко от тях. Като допуска обаче тези права да могат да се търгуват, Кралство Нидерландия им придава пазарна стойност. Всяко включено в тази схема предприятие може да ги продаде по всяко време.

71 В това отношение Кралство Нидерландия пояснява, в отговора на въпросите на Първоинстанционния съд, че всеки притежател на разрешително за емисии има сметка в регистъра за емисии NOx и може да продава всички права, свързани с годините, за които е била определена норма, включително за бъдещи години. От това следва, че могат да се търгуват всички права, а не само кредитите, получени в края на годината от предприятията, които са с по-малко изпускани емисии NOx от определената норма, като тези кредити представляват положителната разлика между разрешените емисии NOx и установените емисии на NOx.

72 Несъмнено, както посочва Кралство Нидерландия, кредитите за емисии, които евентуално ще получат някои предприятия в края на годината, по принцип ще представляват резултат от техните усилия и доказателство за тях. Въпреки това при липса на предвидена в схемата възможност да търгуват с тях те биха били без пазарна стойност. По този начин предприятията не биха могли да възстановят чрез продажбата им, макар и отчасти, разходите за намаляване на своите емисии на NOx.

73 Що се отнася до предприятията, които са с повече изпускани емисии NOx от определената норма и следователно имат отрицателно салдо в края на годината, спорната мярка им предоставя възможност да избегнат налагането на глоба, като придобият права за емисии от предприятията, които са реализирали излишък.

74 От това следва, че предвидената в рамките на спорната мярка възможност за търгуване с права за емисии представлява предимство за предприятията, които са подчинени на определената норма за емисии на NOx.

75 Освен това, като е установило режим, който предвижда възможността правата за емисии NOx да се търгуват на пазара, Кралство Нидерландия е придало на последните естество на нематериален актив, който съответните предприятия могат да продават свободно, дори да са обвързани с таван на максималните стойности, приложим за засегнатото предприятие. Тези активи обаче са предоставени безвъзмездно на съответните предприятия, въпреки че е можело да бъдат продадени или включени в тръжна процедура. По този начин Кралство Нидерландия се е отказало от държавни ресурси.

76 Във връзка с това Кралство Нидерландия неправилно се позовава на сходство на спорната мярка с белгийската схема. Всъщност в решението си от 25 юли 2001 г. относно държавна помощ № 550/2000 — Белгия — Сертификати „Зелена електроенергия“ (ОВ C 330, стр. 3), Комисията е приела, че зелените сертификати предоставят само официално доказателство, което удостоверява, че зелената електроенергия е била произведена и че държавата-членка следователно не е приела да пропусне полза, като ги е предоставила безвъзмездно на производителите.

77 Също погрешно е позоваването на Кралство Нидерландия на сходство на спорната мярка с тази, за която се отнася решението по дело PreussenElektra, посочено в точка 53 по-горе. Този режим всъщност предвижда задължение за оператори за закупуване помежду им. Освен това той не се основава на разрешителни за емисии или за замърсяване.

78 Ето защо в съответствие с посочената в точки 63—66 по-горе съдебна практика спорната мярка представлява предимство, което е предоставено на съответните предприятия чрез държавни ресурси.

По липсата на селективност

Доводи на страните

79 Кралство Нидерландия, подпомагано от Федерална република Германия, твърди, че в случая не е изпълнено условието за селективност. Спорната мярка била задължителна за около 250 големи индустриални предприятия, които не принадлежат към определен производствен сектор. Тъй като всички големи индустриални обекти били длъжни да спазват една и съща норма, тази група предприятия не била поставена в по-благоприятно положение.

80 Според Кралство Нидерландия, подпомагано от Федерална република Германия, от Решение на Съда от 8 ноември 2001 г. по дело Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke (C-143/99, Recueil, стр I-8365, точка 41) произтичало, че сравнението трябва да се извършва по отношение на други предприятия, които се намират в сходно фактическо и правно положение от гледна точка на преследваната със съответната мярка цел.

81 Кралство Нидерландия подчертава, че Комисията не посочва по отношение на кои предприятия големите индустриални обекти са поставени в по-благоприятно положение. Според Федерална република Германия последните не се намират в сходно положение с това на другите предприятия, доколкото те не са задължени да спазват различните тавани за емисии.

82 От своя страна Комисията твърди, че всички предприятия със седалище в Нидерландия са подчинени на тавани за емисии, докато спорната мярка се отнася само за много тясна група нидерландски предприятия, които имат инсталирана мощност повече от 20 MWth. Само тези предприятия получават безвъзмездно права за емисии от нидерландските власти. Макар всички тези предприятия да не произвеждат един и същ продукт, установеното с член 87, параграф 1 ЕО условие за селективност било спазено.

83 Като се позовава на Решение по дело Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, посочено в точка 80 по-горе, Комисията твърди, че принадлежността на предприятията получатели към различни сектори не прави спорната мярка обща мярка на икономическа политика.

Съображения на Първоинстанционния съд

84 Както произтича от текста на член 87, параграф 1 ЕО, предоставено от държавата-членка икономическо предимство има характер на помощ само когато чрез определена степен на селективност може да постави в по-благоприятно положение определени предприятия или производството на някои стоки (Решение по дело Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, посочено в точка 80 по-горе, точка 34).

85 Следователно държавна мярка, от която се ползват без разграничение всички предприятия, които се намират на националната територия, не може да представлява държавна помощ (Решение по дело Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, посочено в точка 80 по-горе, точка 35).

86 За целите на прилагането на член 87 ЕО е без значение дали положението на предполагаемия получател по спорната мярка е станало по-добро или по-лошо в сравнение с по-ранното правно положение или, напротив, не се е изменило във времето. Трябва да се определи само дали в рамките на определен правен режим дадена държавна мярка може да постави в по-благоприятно положение „определени предприятия или производството на някои стоки“ по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО, по отношение на други предприятия, които се намират в сходно фактическо и правно положение от гледна точка на преследваната със съответната мярка цел (вж. Решение по дело Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, посочено в точка 80 по-горе, точка 41 и цитираната съдебна практика).

87 Съгласно точка 1.5, първа алинея от обжалваното решение спорната мярка се прилага за всички индустриални обекти с обща инсталирана мощност повече от 20 MWth. В точка 3.3 от обжалваното решение освен това е посочено, че спорната мярка се отнася за разнообразна група от големи индустриални предприятия и следователно включва мултисекторен подход.

88 От една страна, трябва да се констатира, че всички големи индустриални обекти са подчинени на определения от спорната мярка таван за емисии NOx и могат да се ползват с предимството на предоставената в неговите рамки възможност за търгуване с права за емисии. Следователно критерият за прилагане на спорната мярка е обективен, без никакви съображения за географско положение или сектор на дейност. Доколкото спорната мярка се отнася за предприятията, които замърсяват в най-голяма степен, този обективен критерий освен това съответства на преследваната цел, а именно защита на околната среда, както и на вътрешната логика на схемата.

89 От друга страна, както се посочва в обжалваното решение, норма за емисии или точно определена норма за стандарт на работа [Performance Standard Rate (PSR)], която ще бъде постепенно намалявана до 2010 г., са наложени под страх от глоба само за предприятията, които са включени в тази схема.

90 Ето защо, както от гледна точка на преследваната цел, така и с оглед на специфичните задължения, наложени на големите индустриални обекти в рамките на спорната мярка, трябва да се констатира, че фактическото и правно положение на подчинените на този таван за емисии NOx предприятия не може да се приеме за сходно с това на предприятията, по отношение на които този таван не се прилага.

91 По този въпрос Комисията действително се позовава на съществуването на закони в Кралство Нидерландия относно, от една страна, управлението на околната среда, а от друга страна, замърсяването на атмосферата, които не включват схема за търговия с права за емисии, като подсказват, че всички предприятия

имат едни и същи задължения в областта на намаляването на емисиите на NOx. Все пак това твърдение противоречи на направеното в точка 1 от обжалваното решение описание на спорната мярка. От него всъщност произтича, че изчисляването на предвидената със спорната мярка норма за емисии и глобите, с които се санкционира надхвърлянето на тази норма, се отнасят само за индустриалните обекти, които са включени в схемата (вж. точки 10—16 по-горе).

92 Освен това Комисията не е представила никакво конкретно доказателство, което да установи, че предприятията, спрямо които се прилагат посочените от нея закони, имат задължения от същото естество като тези на предприятията, които са засегнати от спорната мярка, или че в случай на неизпълнение на тези задължения на първите предприятия ще бъде наложена глоба.

93 По същия начин нито едно доказателство не позволява да се приеме, че предприятията, които консумират по-малко от 20 MWth, се намират в сходно положение като тези, за които се отнася спорната мярка. По-специално Комисията не е представила доказателства, които да установят, че спрямо тях се прилага PSR.

94 Ето защо Комисията не е доказала съществуването на общ режим, който да се прилага за предприятия в сходно фактическо и правно положение с това на индустриалните обекти, подчинени на спорната мярка, но който не предоставя предимство, каквото е възможността за търгуване с правата за емисии на NOx. Следователно спорната мярка не дерогира никакъв общ режим.

95 Обстоятелството, че броят на засегнатите предприятия може да бъде ограничен до 250, само по себе си също не е достатъчно, за да докаже селективността на мярката. Дори да се приеме за ограничена, тази група предприятия всъщност

представлява съвкупност от всички предприятия, намиращи се в определено фактическо и правно положение, което от гледна точка на преследваната цел не е сходно с положението на предприятията, които не спадат към нея.

96 Ето защо, разгледана в нейната цялост, спорната мярка не поставя в по-благоприятно положение определени предприятия или производството на някои стоки по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО.

97 Във всички случаи, дори да се предположи, че трябва да се приеме, че спорната мярка въвежда разграничение между предприятия и следователно е a priori селективна, в случая трябва да се констатира, че това разграничение е резултат от характера или от структурата на системата, в която тя се вписва (вж. в този смисъл Решение на Съда от 6 септември 2006 г. по дело Португалия/Комисия, C-88/03, Recueil, стр. I-7115, точка 52 и цитираната съдебна практика).

98 Съгласно съдебната практика на Съда обаче това условие за селективност не е изпълнено от мярка, която, макар и предоставя предимство за получателя, е основателна с оглед на характера и на общата структура на системата, в която се вписва (Решение по дело Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, посочено в точка 80 по-горе, точка 42).

99 В случая определянето на предприятията получатели всъщност намира основание в характера и общата структура на системата поради значителния размер на техните емисии NOx и специфичната норма за намаляване, която им е наложена. Съображения за опазване на околната среда обосновават разграничаването на предприятията с големи количества изпускани емисии NOx от

другите предприятия (вж. в този смисъл Решение по дело Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, посочено в точка 80 по-горе, точки 49 и 52). При прилагането на тези принципи трябва да бъдат взети предвид разпоредбите на член 6 ЕО във връзка с член 87 ЕО.

100 Ето защо с оглед на гореизложените съображения спорната мярка може да се квалифицира като държавна помощ.

101 При тези условия, без да е необходимо Съдът да се произнася по второто правно основание, изведено от Кралство Нидерландия, обжалваното решение трябва да се отмени, доколкото с него се обявява, че спорната мярка включва държавна помощ по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО.

По съдебните разноски

102 Съгласно член 87, параграф 2, първа алинея от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е загубила делото, тя следва да се осъди да заплати съдебните разноски в съответствие с направеното от Кралство Нидерландия искане.

103 Съгласно член 87, параграф 4, първа алинея от същия правилник държавите-членки, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. При това положение Федерална република Германия понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД (пети разширен състав)

реши:

1) **Отменя Решение C (2003) 1761 окончателен на Комисията от 24 юни 2003 година относно държавната помощ № 35/2003 относно схема за търговия с емисии на азотни оксиди, съобщено от Кралство Нидерландия.**

2) **Осъжда Комисията да заплати съдебните разноски.**

3) **Федерална република Германия понася направените от нея съдебни разноски.**

Vilaras Martins Ribeiro Dehousse

Šváby Jürimäe

Постановено в публично съдебно заседание в Люксембург на 10 април 2008 година.

Секретар Председател

E. Coulon M. Vilaras