Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. RANTOS
представено на 24 февруари 2022 година [1]

Дело C-99/21 P

Danske Slagtermestre
срещу

Европейска комисия

„Обжалване — Държавни помощи — Член 107, параграф 1 ДФЕС — Режим на такси за събирането на отпадъчните води — Жалба — Решение, с което се установява, че не е налице държавна помощ — Жалба за отмяна — Допустимост — Процесуална легитимация — Член 263, четвърта алинея ДФЕС — Подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение — Пряко засягане“

I. Въведение

1. С жалбата си Danske Slagtermestre иска отмяна на определението на Общия съд на Европейския съюз от 1 декември 2020 г., Danske Slagtermestre/Комисия (T-486/18, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното определение“, EU:T:2020:576), с което Общият съд отхвърля като недопустима жалбата му за отмяна на Решение C(2018) 2259 final на Европейската комисия от 19 април 2018 г. относно държавна помощ SA.37433 (2017/FC) — Дания (наричано по-нататък „спорното решение“), с което в края на фазата на предварителното разглеждане се обявява, че таксата, въведена с Lov nr. 902/2013 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. (Betalingsstruktur for vandafledningsbidrag, bemyndigelse til opgørelse af særbidrag for behandling af særlig forurenet spildevand m.v.) (Закон № 902/2013 за изменение на Закона за таксите за операторите на пречиствателни станции за отпадъчни води (структура на таксите за отвеждане на отпадъчните води, която позволява въвеждането на специални такси за пречистването на особено замърсени отпадъчни води и т.н.) от 4 юли 2013 г. (наричан по-нататък „спорната мярка“), не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

2. Настоящото дело е повод Съдът да уточни условията за допустимост на жалба, подадена от конкуренти на получателите на мерки за помощ при третата хипотеза по член 263, четвърта алинея ДФЕС, и по-конкретно понятията „пряко засягане“ и „мерки за изпълнение“, както са тълкувани от Съда в решение от 6 ноември 2018 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci [2].

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:873, наричано по-нататък „решение Montessori“.

II. Обстоятелствата по спора

3. Danske Slagtermestre е професионално сдружение, което представлява малки датски месарници, кланици, търговци на едро и преработвателни предприятия. На 26 септември 2013 г. Danske Slagtermestre подава пред Комисията жалба, в която твърди, че с приемането на спорната мярка Кралство Дания е отпуснало държавна помощ в полза на големи кланици под формата на намаляване на таксите за събирането на отпадъчните води.

4. С тази мярка се изменя системата на таксите за събирането на отпадъчните води[3] и се въвежда регресивен „стъпаловиден“ модел, предвиждащ тарифа на три транша за кубичен метър отпадъчни води в зависимост от обема на отделяните отпадъчни води (наричан по-нататък „стъпаловидният модел“), като първият съответства на изразходена вода до 500 m^3 годишно за обект, вторият съответства на частта от изразходената вода от 500 m^3 до 20 000 m^3 годишно за обект и предвижда тарифа за кубичен метър вода с 20 % по-ниска от тарифата на първия транш, а третият съответства на частта от изразходената вода, която надвишава 20 000 m^3 годишно за обект и предвижда тарифа за кубичен метър вода с 60 % по-ниска от тарифата на първия транш[4].

5. След фазата на предварителното разглеждане Комисията приема спорното решение, с което констатира, че въведената със спорната мярка нова тарифа не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

III. Производството пред Общия съд и обжалваното определение

6. На 15 август 2018 г. на основание член 263 ДФЕС жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение.

7. С обжалваното определение Общият съд обявява подадената пред него жалба за недопустима с мотива, че жалбоподателят не е процесуално легитимиран нито в лично качество, нито като представител на интересите на своите членове. Общият съд приема по-конкретно, че жалбоподателят няма правен интерес поради качеството си на заинтересована страна (тъй като в жалбата си не е изтъкнал нарушение на процесуалните си права), нито поради прякото и лично засягане на неговите членове.

8. Що се отнася по-специално до допустимостта на тази жалба по смисъла на третата хипотеза, посочена в член 263, четвърта алинея ДФЕС[5], Общият съд, като признава, че спорното решение представлява „подзаконов акт“ по смисъла на тази разпоредба (т. 94—96 от обжалваното определение), приема, че това решение не засяга пряко жалбоподателя (т. 97—104 от определението), поради което подадената от него жалба е недопустима, без да е необходимо да се установява дали посоченото решение включва мерки за изпълнение (т. 105 от посоченото определение).

[3] Преди влизането в сила на този закон датското законодателство предвижда единна такса за кубичен метър вода за всички потребители на вода, свързани към същата пречиствателна станция, независимо от сектора им на дейност и от потреблението им.

[4] По-конкретно при стъпаловидния модел потребителите, за които се прилага третият транш, първо заплащат таксата, предвидена за първия транш (докато потреблението им на вода надвиши обема от 500 m^3), след това таксата, предвидена за втория транш (докато потреблението им надвиши обема от 20 000 m^3), и накрая, плащат такса за отпадъчните води по тарифата, предвидена за третия транш.

[5] Става дума за хипотезата на жалба срещу подзаконов акт, който засяга пряко жалбоподателя и не включва мерки за изпълнение.

IV. Производството пред Съда и исканията на страните

9. На 17 февруари 2021 г. Danske Slagtermestre подава жалба срещу обжалваното определение. Danske Slagtermestre иска от Съда да отмени това определение [6].

10. Комисията, подкрепяна от Кралство Дания, иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

11. Освен това страните отговарят писмено на въпросите, поставени от Съда. На основание член 76, параграф 2 от Процедурния правилник Съдът решава да не провежда съдебно заседание.

V. Анализ

12. В подкрепа на жалбата си Danske Slagtermestre изтъква пет основания, с които по същество се твърди неправилно тълкуване и прилагане от страна на Общия съд на изискването за пряко засягане по смисъла на третата хипотеза на член 263, четвърта алинея ДФЕС, както е тълкувано от Съда в решение Montessori.

13. Най-напред Комисията изразява съмнения относно допустимостта на жалбата със съображението, че исканията на жалбоподателя са насочени единствено към отмяната на обжалваното определение, докато съгласно член 170, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда исканията в жалбата трябва да са насочени към уважаването, изцяло или частично, на исканията, направени в първоинстанционното производство. По същество Комисията, подкрепяна от датското правителство, предявява пред Съда като главно искане жалбата да бъде отхвърлена и при условията на евентуалност, ако Съдът приеме, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, що се отнася до преценката за прякото засягане на жалбоподателя, да отхвърли жалбата, тъй като спорното решение е подзаконов акт, който включва мерки за изпълнение по смисъла на третата хипотеза на член 263, четвърта алинея ДФЕС, и да измени мотивите към обжалваното определение.

14. Преди всичко, що се отнася до допустимостта на жалбата по смисъла на член 170, параграф 1 от Процедурния правилник, вярно е, че макар жалбоподателят да не е поискал изрично да се уважат направените в първоинстанционното производство искания или да се отмени спорното решение [7], според мен исканията му не могат да се разглеждат другояче, освен като насочени по същество към същия резултат, за да не се стигне до прекомерен формализъм [8]. Ето защо считам, че жалбата е допустима.

15. По-нататък най-напред ще анализирам петте основания за обжалване, които се отнасят до преценката на Общия съд на прякото засягане на жалбоподателя (раздел А). След това ще разгледам допустимостта на първоинстанционната жалба, ако Съдът, възприемайки съображенията ми, постанови отмяната на обжалваното определение (раздел Б), що се

[6] Бих искал да отбележа, че жалбоподателят не иска подадената в първоинстанционното производство жалба да бъде уважена, нито Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски пред двете инстанции.

[7] Жалбоподателят иска само отмяна на обжалваното определение в съответствие с член 169 от Процедурния правилник.

[8] Вж. в този смисъл решение от 16 юли 2020 г., Inclusion Alliance for Europe/Комисия (C-378/16 P, EU:C:2020:575, т. 57—60). Освен това, тъй като производството по обжалване се отнася само до допустимостта на жалбата, ако се приеме, че жалбата трябва да се уважи, не може да има никакво съмнение, че направените в първоинстанционното производство искания за отмяна на спорното решение продължават да са напълно релевантни, още повече че съгласно предложението ми делото трябва да се върне на Общия съд, за да се произнесе по основателността на жалбата.

отнася, от една страна, до прякото засягане на жалбоподателя (раздел Б.1) и от друга страна, до въпроса за евентуалната липса на мерки за изпълнение, който не е разгледан от Общия съд в обжалваното определение (раздел Б.2).

А. По жалбата до Съда

16. Петте основания за обжалване, които следва да се разгледат заедно, са: първото, неправилно прилагане на понятието за пряко засягане, второто, Общият съд е смесил преценката за пряко засягане с преценката за лично засягане, третото, изведените в решение Montessori критерии за пряко засягане са изпълнени в случая, четвъртото, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че жалбоподателят не е доказал, че членовете му са подложени на нарушена конкуренция, и петото, Общият съд неправилно е тълкувал критериите за лично засягане, дори да се приеме, че са релевантни за преценката на това засягане.

1. По критерия за прякото засягане съгласно тълкуването му в практиката на Съда

17. В самото начало следва да се припомни, че съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС всяко физическо или юридическо лице може да заведе иск, съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея, срещу решенията, които са адресирани до него (първа хипотеза) или които го засягат пряко и лично (втора хипотеза) [9], както и срещу подзаконови актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение (трета хипотеза) [10].

18. Освен това, тъй като изразът „които го засягат пряко“ е възпроизведен дословно във втората и третата хипотеза по член 263, четвърта алинея ДФЕС, вече е прието, че понятието за пряко засягане, което попада в третата хипотеза, не може да се тълкува по-ограничително от понятието, което попада във втората хипотеза [11].

19. Съгласно установената практика на Съда предвиденото в член 263, четвърта алинея ДФЕС условие дадено физическо или юридическо лице да е пряко засегнато от решението — предмет на обжалване, изисква кумулативно наличие на два критерия, а именно оспорената мярка, от една страна, пряко да поражда последици за правното положение на частноправния субект и от друга страна, да не оставя никакво право на преценка на адресатите, на които е възложено изпълнението ѝ, тъй като това изпълнение е напълно автоматично и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер [12].

20. По отношение на правилата за държавните помощи следва да се подчертае, че те целят защита на конкуренцията. Ето защо в тази област фактът, че решение на Комисията оставя непроменени правните последици от национални мерки, за които в оплакването си до тази

[9] Тази хипотеза по същество е идентична с предвидената преди това в член 230 ЕО (а още преди това в член 173 ЕИО), съгласно която всяко физическо или юридическо лице може да подаде жалба срещу актове, които въпреки формата си на регламент или решение, адресирано до друго лице, го засягат пряко и лично.

[10] Тази трета хипотеза е добавена с Договора от Лисабон с цел да разшири условията за допустимост на жалбите за отмяна, подадени от физически и юридически лица срещу актове с общо приложение, с изключение на законодателни актове (вж. в този смисъл решение Montessori, т. 26 и 27).

[11] Вж. в този смисъл решение от 15 юли 2021 г., Deutsche Lufthansa/Комисия (C-453/19 P, EU:C:2021:608, т. 82—84).

[12] Вж. решение Montessori, точка 42 и цитираната съдебна практика. Същото важи, когато възможността адресатите на акт на Съюза да не изпълнят предвиденото в този акт, е чисто теоретична и намерението им да действат в съответствие с последиците от него не подлежи на никакво съмнение (вж. решение от 5 май 1998 г., Dreyfus/Комисия, C-386/96 P, EU:C:1998:193, т. 44).

институция жалбоподателят твърди, че са несъвместими с посочената цел и го поставят в по-неблагоприятно конкурентно положение, позволява да се заключи, че това решение засяга пряко правното му положение, и в частност правото, което му предоставят разпоредбите от Договора за функционирането на ЕС в областта на държавните помощи, да не търпи нарушена вследствие на разглежданите национални мерки конкуренция [13].

21. Що се отнася по-конкретно до прилагането на първия от двата критерия, посочени в точка 19 от настоящото заключение, Съдът уточнява, че макар съдът на Съюза да не следва на етапа на разглеждане на допустимостта да се произнася окончателно по отношенията на конкуренция между жалбоподател и получателите по национални мерки, по които Комисията се е произнесла с решение в областта на държавните помощи като спорното решение, прякото засягане на такъв жалбоподател не може все пак да бъде установено въз основа само на вероятност от съществуване на отношения на конкуренция [14].

22. Всъщност условието за пряко засягане изисква спорният акт да поражда преки последици за правното положение на жалбоподателя, поради което съдът на Съюза е длъжен да провери дали жалбоподателят „е изложил надлежно съображенията си защо счита, че решението на Комисията може да го постави в по-неблагоприятно конкурентно положение и следователно да засегне правното му положение“ [15].

23. В случая следва да се разгледа именно прилагането на този критерий съгласно тълкуването му в практиката на Съда, и по-специално в решение Montessori.

24. В това отношение ще припомня, че в съдебната практика, предхождаща влизането в сила на Договора от Лисабон, преценката за пряко засягане по смисъла на втората посочена хипотеза в член 230, четвърта алинея ЕО (понастоящем член 263, четвърта алинея ДФЕС), която често е второстепенна по отношение на преценката за лично засягане [16], по-скоро се съсредоточава върху втория критерий за пряко засягане, а именно върху липсата на свобода на преценка на органите, на които е възложено изпълнението на мерките [17], докато анализът на материалните последици от спорната мярка се взима предвид предимно от гледна точка на личното засягане. След въвеждането с Договора от Лисабон на третата хипотеза, посочена в член 263, четвърта алинея ДФЕС, съдът на Съюза, от който се иска да се произнесе по изискването за пряко засягане на жалбоподател, независимо от всякакви съображения във връзка с личното му засягане, тълкува все по-тясно този критерий [18], като взема предвид фактически по естеството си обстоятелства, които по същество са много близки до фактическите обстоятелства, които преди това са били част от преценката за лично засягане [19].

[13] Вж. решение Montessori, т. 43 и цитираната съдебна практика.

[14] Вж. решение Montessori, точка 46 и цитираната съдебна практика.

[15] Вж. решение Montessori, точка 47 и цитираната съдебна практика.

[16] Вж. по-специално решение от 12 юли 1990 г., COFAZ/Комисия (C-169/84, EU:C:1990:301, т. 30).

[17] Вж. по-специално решения от 17 януари 1985 г., Piraiki-Patraiki и др./Комисия (11/82, EU:C:1985:18, т. 7—10) и от 12 юли 1990 г., COFAZ/Комисия (C-169/84, EU:C:1990:301, т. 30).

[18] Макар, както се уточнява в съдебната практика, цитирана в точка 18 от настоящото заключение, понятието за пряко засягане, което попада в третата хипотеза на член 263, четвърта алинея ДФЕС, да не може да се тълкува по-ограничително от понятието във втората хипотеза на тази разпоредба.

[19] Вж. по-специално *Noël*, V. et *Thomas*, S. Locus Standi in State Aid Litigation After Montessori. — European State Aid Law Review, No 4, 2021, p. 528, както и *Caranta*, R. Knock, and it shall be opened unto you: Standing for non-privileged applicants after *Montessori*. — Common Market Law Review, No 58, 2021, p. 173 et 174. Според мен решение Montessori само по себе си би могло да бъде критикувано в това отношение, тъй като използваната от Съда в точки 46 и 47 от това решение формулировка за уточняване на критериите, свързани с изискването за пряко засягане, е много сходна с използваната от Съда в точка 28 от решение от 12 юли 1990 г., COFAZ/Комисия (C-169/84, EU:C:1990:301) за целите на твърде различния анализ на изискването за лично засягане.

25. При все това въпреки тези промени в съдебната практика според мен не може да се отрече, че преценката за пряко засягане е предимно свързана с елементи от правно естество, както е видно от самия текст на постоянно използваната от Съда формулировка, а именно условието оспорената мярка пряко да поражда последици *за правното положение* на частноправния субект [20], докато преценката за лично засягане включва същинска преценка по същество на фактическото положение на жалбоподателя, основана предимно на икономически показатели [21].

2. По преценката на Общия съд за прякото засягане на жалбоподателя

26. На първо място, след като припомня, позовавайки се на принципите, изведени в решение Montessori, че що се отнася до въпроса дали оспореното решение поражда преки последици за правното положение на жалбоподателя, „съдът на Съюза е длъжен да провери дали жалбоподателят *е изложил надлежно съображенията си* защо счита, че решението на Комисията може да го постави в по-неблагоприятно конкурентно положение и следователно да засегне правното му положение“ [22], Общият съд отбелязва, като препраща към точки 71—77 от обжалваното определение, че „в случая жалбоподателят не [е] *доказал*, че неговите членове или кои от тях са конкретно засегнати от въпросната мярка и още по-малко какви са последиците от тази мярка за конкурентното им положение“, и прави извода, че „[с]ледователно жалбоподателят не е *установил* надлежно, че обжалваното решение може да постави членовете му в по-неблагоприятно конкурентно положение и че следователно посоченото решение засяга пряко правното им положение, и по-специално правото им да не бъдат подложени на нарушена поради посочената мярка конкуренция на съответния пазар“ [23].

27. Както изтъква жалбоподателят, с употребата на глаголите „доказвам“ и „установявам“ според мен Общият съд е приел по отношение на изискването за пряко засягане по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС изисквания, които надхвърлят произтичащите от даденото от Съда тълкуване на това условие в решение Montessori. Всъщност в това решение Съдът уточнява, че макар прякото засягане на жалбоподател да не може да бъде установено въз основа само на вероятност от съществуване на отношения на конкуренция [24], Съдът следва да провери дали жалбоподателят „е изложил надлежно“ съображенията си защо счита, че съществува вероятност от „по-неблагоприятно конкурентно положение“ [25]. Силно се съмнявам обаче, че прилагането на този принцип в случая означава, че жалбоподателят е бил длъжен да „докаже“, че някои от неговите членове „са конкретно засегнати от въпросната мярка“ и „какви са последиците от тази мярка за конкурентното им положение“.

[20] И по-точно, позовавам се на първия от двата критерия на това изискване, като вторият, чието наличие не се оспорва в настоящия случай, е оспорената мярка да не оставя никакво право на преценка на адресатите, на които е възложено изпълнението ѝ (вж. т. 19 и 23 от настоящото заключение).

[21] По дело Montessori генералният адвокат Wathelet предлага ясно разграничение между пряко и лично засягане, обосновано с това, че тези две изисквания се отнасят до *правното* положение на жалбоподателя (оспорената мярка трябва пряко да поражда последици за *правното му положение*) и до *фактическото* му положение (мярката трябва да го засяга поради *фактическо положение*, което го разграничава от всички останали лица) (заключение на генералния адвокат Wathelet по съединени дела Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:229, т. 57 и цитираната съдебна практика). В решение Montessori обаче Съдът не е възприел такова ясно разграничение.

[22] Вж. точка 102 от обжалваното определение (курсивът е мой).

[23] Вж. точка 103 от обжалваното определение (курсивът е мой).

[24] Вж. решение Montessori, точка 46.

[25] Вж. решение Montessori, точка 47.

28. Ето защо считам, че преценката на Общия съд е опорочена от явна грешка при прилагането на правото с оглед на тълкуването, дадено от Съда в решение Montessori.

29. На второ място и при всички положения, за да не се ограничи само до прекалено формалистична преценка, следва да се провери дали, независимо от използвания критерий, посочените от Общия съд елементи все пак са достатъчни, за да обосноват извода, че жалбоподателят не е „изложил надлежно съображенията си защо счита, че решението на Комисията може да го постави в по-неблагоприятно конкурентно положение“.

30. Както твърди жалбоподателят, що се отнася до преценката относно липсата на *пряко засягане* на неговите членове в настоящия случай, в точка 103 от обжалваното определение Общият съд само препраща към точки 71—77 от същото, които изрично се отнасят до твърде различната преценка относно липсата на *лично засягане* на членовете [26].

31. Тези точки от обжалваното определение по същество се отнасят до „доказването на съществена вреда, нанесена на положението на даден конкурент на пазара“. Критерият за „съществено засягане на конкурентното положение“ на жалбоподателя, който е релевантен за целите на анализа на личното засягане, представлява несъмнено различен параметър от критерия за вероятността от съществуване на „по-неблагоприятно конкурентно положение“, който е релевантен за целите на анализа на прякото засягане. Всъщност съгласно постоянната практика на Съда, цитирана в точка 69 от обжалваното определение, *за да докаже личното си засягане*, дадено предприятие не може да се позовава само на своето качеството на конкурент по отношение на предприятието получател на помощта, а трябва освен това да установи, че се намира във фактическо положение, което го индивидуализира по същия начин, както адресата на спорното решение [27], докато *за целите на доказването на прякото си засягане* достатъчно е това предприятие да изложи надлежно съображенията си защо счита, че решението на Комисията може да го постави в по-неблагоприятно конкурентно положение и следователно да засегне правното му положение [28].

32. Наистина, както изтъква Комисията, в случая не може да се изключи възможността елементите, на които се основава преценката за липсата на лично засягане на членовете на жалбоподателя, или по-скоро някои от тези елементи, да може също да бъдат релевантни, за да се установи, че той не е „изложил надлежно съображенията си защо счита, че решението на Комисията може да го постави в по-неблагоприятно конкурентно положение“. Общият съд обаче не дава никакво обяснение в това отношение.

[26] Вж. точки 70 и 78 от обжалваното определение. Следователно по думите на генералния адвокат Wathelet Общият съд е „деформирал условието относно прякото засягане“ (заключение на генералния адвокат Wathelet по съединени дела Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия, Комисия/Scuola Elementare Maria Montessori и Комисия/Ferracci, C-622/16 P—C-624/16 P, EU:C:2018:229, т. 58).

[27] Вж. по-специално решение от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 48 и цитираната съдебна практика).

[28] Вж. точка 22 от настоящото заключение. Ето защо е очевидно, че двете условия продължават да са различни и че изискванията за доказването на лично засягане по принцип продължават да са съществено различни от условията за пряко засягане.

33. Впрочем според мен е ясно, че елементите, посочени от Общия съд в точки 71—77 от обжалваното определение, не могат да подкрепят извода му относно липсата на пряко засягане на членовете на жалбоподателя [29].

34. Всъщност, най-напред, противно на изводите на Общия съд в точки 71, 72 и 74 от обжалваното определение, преценката за прякото засягане на жалбоподателя не трябва да се основава на конкретни цифри за пазарните дялове, нито за оборота или приходите на неговите членове. Тази преценка също така не изисква, противно на изводите на Общия съд в точки 73 и 75 от обжалваното определение, да се докажат последиците от таксите за пречистването на отпадъчните води за цените, които членовете на жалбоподателя прилагат към клиентите си или предлагат на доставчиците си [30].

35. По-нататък, в точка 76 от обжалваното определение Общият съд е изискал по същество да се представи сравнителен анализ на по-неблагоприятните последици от мярката от гледна точка на конкурентоспособността по отношение на големите датски предприятия и на предимствата, произтичащи от намаляването на разходите на малките и средните датски предприятия спрямо конкурентните предприятия, установени в други държави членки. Макар обаче такъв анализ да може да бъде релевантен за установяване на нарушение на конкуренцията, което е един от конститутивните елементи на понятието за държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, според мен той не е необходим за преценката на въпроса дали членовете на жалбоподателя са пряко засегнати [31].

36. Накрая, очевидно е, както припомних в точка 31 от настоящото заключение, че критерият за съществено засягане на конкурентното положение на членовете на жалбоподателя, посочен в точки 77 и 78 от обжалваното определение, насочва към типичен критерий за личното засягане [32].

37. Ето защо считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при преценката за прякото засягане на жалбоподателя, когато е постановил по същество, че липсата на пряко засягане на членовете на жалбоподателя се обосновава със съображения, свързани с липсата на лично засягане на същите.

38. Следователно предлагам първото основание да бъде уважено, с което обжалваното определение да бъде отменено.

[29] Освен това, що се отнася до констатираната от Общия съд в точка 73 от обжалваното определение липса на доказване на вредоносното въздействие на таксите за пречистване на отпадъчните води върху цените, които членовете на жалбоподателя могат действително да фактурират на клиентите си или да предложат на доставчиците си, достатъчно е да се констатира, че разглеждането на конкретните последици от държавна помощ за конкурентното положение на жалбоподателя не е релевантен критерий за целите на преценката на допустимостта на жалба, тъй като съдът на Съюза не следва на този етап да се произнася окончателно по отношенията на конкуренция между жалбоподателя и получателите на мерки за помощ, а да провери дали жалбоподателят е изложил надлежно съображенията си защо счита, че решението на Комисията *може да го постави в по-неблагоприятно конкурентно положение* (вж. съдебната практика, цитирана в т. 19 и 20 от настоящото заключение).

[30] Освен това Съдът неотдавна е постановил, че Общият съд е надхвърлил изискванията, произтичащи от съдебната практика в областта на личното засягане, като е упрекнал по същество жалбоподателя, че не е определил пазарите, на които е засегнато конкурентното му положение, и като отбелязва, че той не е предоставил никаква информация относно размера и структурата им, както и относно конкурентите, присъстващи на тези пазари (вж. решение от 15 юли 2021 г., Deutsche Lufthansa/Комисия, C-453/19 P, EU:C:2021:608, т. 63 и 64). Впрочем толкова задълбочен анализ на пазара и на последиците от оспорените мерки за положението на операторите дори не ми се струва необходим, за да се докаже, че е налице нарушение на конкуренцията, което е един от конститутивните елементи на понятието за държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

[31] Поставям мимоходом въпроса дали този анализ е необходим и по отношение на изискването за лично засягане.

[32] За сметка на това от постоянната съдебна практика, посочена в точка 21 от настоящото заключение, следва, че макар прякото засягане да не може да бъде установено въз основа само на вероятност от съществуване на отношения на конкуренция, в това отношение е достатъчно да е установено, че съществуват отношения на конкуренция.

Б. По първоинстанционната жалба

39. Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз в случай на отмяна на решението на Общия съд Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

40. Макар Съдът да не е в състояние на настоящия етап от производството да се произнесе по същество по подадената до Общия съд жалба, той все пак разполага с необходимите елементи, за да се произнесе окончателно по въпроса за допустимостта на жалбата срещу спорното решение. Всъщност въпросът за процесуалната легитимация на жалбоподателя по смисъла на третата хипотеза по член 263 ДФЕС е обсъден при условията на състезателност в производството пред Общия съд и разглеждането му не налага да се взема решение за някакво процесуално-организационно действие или събиране на доказателства.

41. Следователно трябва най-напред да се разгледа допустимостта на първоинстанционната жалба и след това, ако се установи, че жалбата е допустима, да се върне делото на Общия съд за произнасяне по същество.

42. В случая Общият съд е отхвърлил жалбата като недопустима поради липса на процесуална легитимация на жалбоподателя, на първо място, поради засягане на собствените му интереси като сдружение и на второ място, като представител на интересите на неговите членове, що се отнася до процесуалната им легитимация по смисъла съответно на всяка от хипотезите по член 263, четвърта алинея ДФЕС.

43. Най-напред ще разгледам допустимостта на жалбата, що се отнася до процесуалната легитимация на жалбоподателя като представител на интересите на неговите членове във връзка с третата хипотеза, предвидена в член 263, четвърта алинея ДФЕС. Тъй като квалификацията на обжалваното решение като „подзаконов акт“ не се поставя под въпрос и впрочем не се оспорва[33], ще съсредоточа анализа си върху прякото засягане на жалбоподателя (раздел Б.1) и върху липсата на мерки за изпълнение (раздел Б.2).

1. По прякото засягане на жалбоподателя

44. Най-напред припомням, че за да бъде даден частноправен субект пряко засегнат, важно е оспорената мярка, от една страна, пряко да поражда последици за правното положение на този частноправен субект и от друга страна, да не оставя никакво право на преценка на адресатите, на които е възложено изпълнението ѝ, тъй като това изпълнение е напълно автоматично и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер[34].

[33] Всъщност, подобно на решението, което е предмет на решение Montessori, целта на спорното решение е спорната мярка да не се разглежда като несъвместима държавна помощ по смисъла на член 107 ДФЕС и следователно има общо приложение, макар да не е законодателен акт. Следователно тя е „подзаконов акт“ по смисъла на третата хипотеза, предвидена в член 263, четвърта алинея ДФЕС (вж. в този смисъл решение Montessori, т. 22—33).

[34] Вж. точка 19 от настоящото заключение и цитираната съдебна практика.

45. Тъй като в действителност втората част от посоченото условие не се обсъжда в случая [35], ще съсредоточа анализа си върху въпроса дали спорното решение пряко поражда последици за правното положение на жалбоподателя, и по-специално за правното положение на членовете му.

46. В съответствие с изводите от съдебната практика, цитирана в точки 21 и 22 от настоящото заключение, следва да се провери дали жалбоподателят е „изложил надлежно съображенията си защо счита, че решението на Комисията може да постави членовете му в по-неблагоприятно конкурентно положение и следователно да засегне правното му положение“.

47. В точка 50 от решение Montessori Съдът е признал, че жалбоподателите са изпълнили тези изисквания, тъй като „представят доказателства за твърденията си, които Комисията не оспорва“. По делото, по което е постановено това решение, жалбоподателите твърдят, че съответните им обекти са разположени в непосредствена близост до осъществяващи сходна с тяхната дейност образувания, които спадат към същия пазар на услуги и географски пазар, и че тези образувания a priori могат да се ползват от спорните мерки. Ето защо ми се струва, че по същество Съдът логично само е констатирал, че жалбоподателите са изтъкнали съществуването на отношения на конкуренция с потенциалните получатели на разглежданата мярка.

48. Същите тези изисквания, които налагат извършването на преценка на всеки отделен случай, се тълкуват повече или по-малко широко в по-късната практика на Общия съд [36].

49. Във връзка с това, което е релевантно за целите на тази оценка, на първо място, жалбоподателят изтъква, че е професионално сдружение, което представлява малки датски месарници, кланици, търговци на едро и предприятия за преработка, на второ място, че с оглед на дейността им няколко от неговите членове са в конкурентни отношения с голямо предприятие, действащо в същата област на територията на Дания, а именно Danish Crown, с изключително високи пазарни дялове — съответно 95 % и 63 % от клането на свине и юници, и накрая, че поради значителния обем на отпадъчни води посредством спорната мярка спрямо Danish Crown се прилага таксата, предвидена с третия транш на стъпаловидния модел [37], което му дава право на такси, по-ниски от тези, които се дължат от членовете на жалбоподателя, спрямо които се прилагат само по-високите такси, предвидени в първите два транша от този модел.

50. Наистина е вярно, че изложението на основанията на жалбоподателя в първоинстанционното производство е твърде незадълбочено и освен това в него не се прави ясно разграничение между отделните условия за допустимост на жалбата. Ако се придържаме обаче към горепосочените *твърдения*, които не са валидно оспорени от Комисията и от Кралство Дания в хода на производство, не може сериозно да се оспорва, че жалбоподателят е посочил релевантни елементи, въз основа на които е много вероятно

[35] Всъщност съгласно постоянната съдебна практика решение, с което държавна мярка се обявява за непредставляваща държавна помощ, подобно на спорното решение, поражда правни последици напълно автоматично по силата единствено на правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер (вж. в този смисъл решение Montessori, т. 54).

[36] Във връзка с обявени за допустими жалби вж. решения от 14 април 2021 г., Verband Deutscher Alten — und Behindertenhilfe и CarePool Hannover/Комисия (T-69/18, EU:T:2021:189, т. 157 и 158) и от 2 юни 2021 г., Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo/Комисия (T-223/18, непубликувано, EU:T:2021:315, т. 95—99), а относно обявена за недопустима жалба — определение на Общия съд от 24 септември 2019 г., Opere Pie d'Onigo/Комисия (T-491/17, EU:T:2019:692, т. 31—35).

[37] По-конкретно, спрямо Danish Crown се прилага третият транш от този модел, тъй като изливането на отпадъчни води надвишава количествата, които попадат в обхвата на първия и втория транш (вж. бележка под линия 4 от настоящото заключение).

неговите членове (или поне някои от тях) да са в конкуренция с дружество, което извършва същата дейност на територията на Дания и което по неговите твърдения може да се ползва от спорните мерки [38].

51. При тези обстоятелства, доколкото при проверката на допустимостта съдът на Съюза не следва да се произнася окончателно по отношенията на конкуренция между жалбоподател и получателите на спорната мярка [39], според мен следва да се приеме, че жалбоподателят е „изложил надлежно съображенията си“ защо счита, че спорното решение, което оставя непроменени правните последици от спорната мярка, може да постави членовете му в по-неблагоприятно конкурентно положение и следователно с това решение да се засегне пряко правното им положение, и по-специално правото им да не бъдат подложени на нарушена поради мярката конкуренция на този пазар.

52. Ето защо считам, че жалбоподателят е пряко засегнат от спорната мярка по смисъла на третата хипотеза по член 263, четвърта алинея ДФЕС.

2. По липсата на мерки за изпълнение

53. Според Комисията и датското правителство в случая съществуват мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, поради което третата хипотеза, предвидена в тази разпоредба, не била приложима. По-конкретно те посочват, че съгласно въведената със спорната мярка система операторите на пречиствателни станции определят ежегодно тарифата, приложима към трите транша на стъпаловидния модел, а компетентните общински съвети я одобряват. След това всяко датско предприятие, което отделя отпадъчни води, получава акт за установяване на данъчно задължение във връзка с плащането на таксата за пречистването им. Следователно членовете на жалбоподателя имат възможност да оспорят този акт за установяване на данъчно задължение пред национална юрисдикция, като изтъкнат, че въпросната схема представлява неправомерна държавна помощ в полза на предприятията, които потребяват големи количества вода.

54. В самото начало припомням, че съгласно постоянната практика на Съда изразът „които не включват мерки за изпълнение“ по смисъла на член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС трябва да се тълкува с оглед на целта на тази разпоредба, която, видно от историята на приемането ѝ, е да се избегне положение, при което частноправен субект е принуден да наруши правото, за да получи достъп до съд. Когато обаче подзаконов акт има преки последици за правното положение на физическо или юридическо лице, без да са необходими мерки за изпълнение, има опасност това лице да бъде лишено от ефективна съдебна защита, ако не разполага с възможност за обжалване пред съда на Съюза, за да оспори законосъобразността на този подзаконов акт. Всъщност, когато липсват мерки за изпълнение, физическо или юридическо лице, дори да е засегнато пряко от въпросния акт, ще бъде в състояние да поиска този акт да бъде подложен на съдебен контрол едва след като

[38] Освен това си задавам въпроса дали в точка 77 от обжалваното определение самият Общ съд имплицитно не е приел, че най-малко членовете на жалбоподателя отговарят на условието да са *конкуренти на получателя* на предполагаемата държавна помощ, когато най-напред посочва, че „доколкото *жалбоподателят действително изтъква, че членовете му се намират в конкурентни отношения с големите кланици, които се ползват от твърдяната помощ*, той не е доказал конкретни последици от твърдяната помощ за неговите членове и за тяхното конкурентно положение на съответния пазар“, като след това в точка 78 от обжалваното определение е направил извода, че тези конкурентни отношения „не са достатъчни, за да докажат, че конкурентното положение на неговите членове на пазара е съществено засегнато, и че поради това те са *лично засегнати* от [спорното] решение“ (курсивът е мой).

[39] Вж. точка 21 от настоящото заключение.

е нарушило разпоредбите на този акт, като в хода на образуваното по отношение на него производство пред националните юрисдикции се позове на незаконосъобразността на тези разпоредби [40].

55. Когато обаче подзаконов акт включва мерки за изпълнение, съдебният контрол за спазването на правния ред на Съюза се осигурява независимо от това дали посочените мерки са приети от Съюза или от държавите членки. Физическите и юридическите лица, които поради посочените в член 263, четвърта алинея ДФЕС условия за допустимост не могат да обжалват пряко подзаконов акт на Съюза пред съда на Съюза, са защитени срещу прилагането на такъв акт спрямо тях чрез възможността да оспорват включените в него мерки за изпълнение [41].

56. Съдът освен това многократно е приемал, че за да се прецени дали подзаконов акт включва мерки за изпълнение, следва да се разгледа положението на лицето, което се позовава на правото на обжалване съгласно член 263, четвърта алинея, трета част от изречението ДФЕС. Следователно няма значение дали съответният акт включва мерки за изпълнение по отношение на други правни субекти. Освен това при такава преценка трябва да се вземе предвид единствено предметът на жалбата [42].

57. Освен това Съдът е приел за получателите на помощи по такава схема, че макар уреждащите подобни схеми национални разпоредби и актовете за прилагането им, като например актовете за установяване на данъчно задължение, да представляват мерки за изпълнение, включени в решението за обявяване на споменатата схема за несъвместима с вътрешния пазар, при условие че бъдат изпълнени поетите от съответната държава членка ангажименти [43], тази съдебна практика не е приложима към положението на конкуренти на получатели по национална мярка, за която е прието, че не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, поради това че положението на конкурентите се различава от това на получателите на помощите, за които се отнася съдебната практика, тъй като не отговарят на предвидените от разглежданата национална мярка условия за получаване на помощите [44].

58. В случая, от една страна, не съществуват мерки за изпълнение на обжалваното решение, приети от Комисията или от други институции на Съюза, и от друга страна, според мен членовете на жалбоподателя не са засегнати от национални мерки за изпълнение.

59. Вярно е, че в конкретния случай положението на жалбоподателя до известна степен се различава от това, което е предмет на решение Montessori, в смисъл, че самите му членове са засегнати от спорната схема и получават акт за установяване на данъчно задължение по същия начин като предполагаемия получател на държавна помощ. Положението на тези членове обаче се различава от това на получателите на спорната мярка, тъй като те нямат

[40] Вж. решение Montessori, точка 58 и цитираната съдебна практика.

[41] Вж. решение Montessori, точка 59 и цитираната съдебна практика. Когато изпълнението на посочените актове е от компетентността на институциите, на органите или на службите или агенциите на Съюза, физическите или юридическите лица могат да обжалват непосредствено пред юрисдикциите на Съюза актовете за прилагане, при посочени в член 263, четвърта алинея ДФЕС условия, и съгласно член 277 ДФЕС те могат да изтъкнат в подкрепа на тази жалба незаконосъобразността на съответния основен акт. Когато това изпълнение е възложено на държавите членки, тези лица могат да се позоват на недействителността на съответния основен акт пред националните юрисдикции и да дадат повод на тези юрисдикции да се обърнат към Съда на основание член 267 ДФЕС с преюдициални въпроси (вж. решение Montessori, т. 60 и цитираната съдебна практика).

[42] Вж. решение Montessori, точка 61 и цитираната съдебна практика.

[43] Вж. решение Montessori, точка 63 и цитираната съдебна практика.

[44] Вж. решение Montessori, точка 65.

право на по-изгодната тарифа, предвидена с тази мярка в рамките на третия транш, която по техни твърдения, представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

60. Според мен при тези обстоятелства би било изкуствено да се иска от тези членове да предявят претенции да се приложи спрямо тях тази тарифа, като знаят, че нямат право на нея, само с цел да оспорят пред национална юрисдикция отказа, и да я накарат да отправи запитване до Съда за валидността на спорното решение [45].

61. В заключение считам, че спорното решение представлява подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение по отношение на жалбоподателя по смисъла на третата хипотеза, предвидена в член 263, четвърта алинея ДФЕС.

62. Ето защо предлагам първоинстанционната жалба да се обяви за допустима.

B. По връщането на делото на Общия съд

63. Що се отнася до въпроса дали спорното решение е опорочено от незаконосъобразност, припомням, че Общият съд е обявил жалбата за недопустима, без да разгледа изтъкнатите по същество срещу това решение основания. Тези основания обаче налагат фактически преценки, които Съдът не е компетентен да извърши [46].

64. Ето защо считам, че фазата на производството не позволява по делото да бъде постановено решение по същество, и съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз делото следва да се върне на Общия съд, който да се произнесе по основателността на жалбата.

VI. По съдебните разноски

65. Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е основателна и Съдът се произнася окончателно по спора, той се произнася по съдебните разноски.

66. Съгласно член 138, параграф 1 от този правилник, приложим към производството по обжалване пред Съда по силата на член 184, параграф 1 от същия правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

67. Съгласно член 140, параграф 1 от този правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия правилник, държавите членки и институциите, встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

68. В случая, ако Съдът реши да върне делото на Общия съд, няма основание за произнасяне по съдебните разноски [47].

[45] Вж. в този смисъл по-специално решения Montessori (т. 65—67) и от 28 октомври 2020 г., Associazione GranoSalus/Комисия (C-313/19 P, непубликувано, EU:C:2020:869, т. 38—42).

[46] Вж. по-специално решение от 26 март 2020 г., Larko/Комисия (C-244/18 P, EU:C:2020:238, т. 25 и цитираната съдебна практика).

[47] Ако обаче Съдът се произнесе окончателно по спора, като отхвърли жалбата като неоснователна, Danske Slagtermestre следва да бъде осъдено да понесе направените от него съдебни разноски, както и тези на Европейската комисия, и да се определи, че Кралство Дания понася направените от него съдебни разноски.

VII. Заключение

69. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда:

– да отмени определение на Общия съд на Европейския съюз от 1 декември 2020 г., Danske Slagtermestre/Комисия (T-486/18, непубликувано, EU:T:2020:576),

– да обяви първоинстанционната жалба за допустима,

– да върне делото на Общия съд, който да се произнесе по основателността на първоинстанционната жалба,

– да не се произнася по съдебните разноски.