Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н NIILO JÄÄSKINEN
представено на 13 септември 2012 година [1]

Дело C-547/10 P

Конфедерация Швейцария
срещу

Европейска комисия

„Обжалване — Жалба за отмяна — Конфедерация Швейцария — Допустимост — Процесуална легитимация — Служебна проверка — Споразумение между ЕО и Швейцария по въпроси на въздушния транспорт — Цели на последното — Обмен на права за трафик — Регламент (ЕИО) № 2408/92 — Достъп на въздушните превозвачи на Общността до вътрешните въздушни трасета на Общността — Членове 8 и 9 — Приложно поле — Контролни правомощия на Комисията — Упражняване на права за трафик — Решение 2004/12/ЕО — Германски мерки относно подхода към и от летище Цюрих — Принципи, свързани със свободното предоставяне на услуги — Принцип на недопускане на дискриминация — Пропорционалност“

I – Въведение

1. С жалбата си Конфедерация Швейцария иска отмяна на Решение на Общия съд на Европейския съюз от 9 септември 2010 г. по дело Швейцария/Комисия [2] (наричано по-нататък „обжалваното решение“). Общият съд е отхвърлил жалбата на Конфедерация Швейцария за отмяна на Решение 2004/12/ЕО [3] на Комисията относно прилагането на член 18, параграф 2, първо изречение от Споразумението между Европейската общност и Конфедерация Швейцария по въпроси на въздушния транспорт [4] (наричано по-нататък „споразумение по въпроси на въздушния транспорт“) и Регламент (ЕИО) № 2408/92 [5]. С това решение Комисията е приела, че Федерална република Германия може да продължи да прилага националните мерки, предмет на посоченото решение, които са предназначени да установят процедури за кацане и излитане на летище Цюрих (Швейцария).

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — T-319/05, Сборник, стр. II-4265.

3 — Решение на Комисията от 5 декември 2003 г. относно прилагането на член 18, параграф 2, първо изречение от Споразумението между Европейската общност и Конфедерация Швейцария по въпроси на въздушния транспорт и Регламент (ЕИО) № 2408/92 на Съвета (ОВ L 4, 2004 г., стр. 13, наричано по-нататък „спорното решение“).

4 — Споразумението е подписано на 21 юни 1999 г. в Люксембург и е одобрено от името на Общността с Решение 2002/309/ЕО, Евратом на Съвета и на Комисията относно споразумение за научно и технологично сътрудничество от 4 април 2002 година за сключване на седем споразумения с [Конфедерация Швейцария] (ОВ L 114, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 27, стр. 25). Седемте споразумения се отнасят до свободното движение на хора, въздушния транспорт, железопътния и шосеен транспорт на стоки и пътници, търговията със земеделски продукти, взаимното признаване на оценката за съответствие, някои аспекти на обществените поръчки, както и научното и технологичното сътрудничество.

5 — Регламент на Съвета от 23 юли 1992 година относно достъпа на въздушни превозвачи на Общността до вътрешните въздушни трасета на Общността (ОВ L 240, стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 2, стр. 167, наричан по-нататък „регламент относно достъпа“).

2. Настоящото дело е от нов вид в редица отношения. От една страна, то се отнася до първата жалба за отмяна, която Конфедерация Швейцария подава пред съдилищата на Съюза. Така това дело дава на Съда възможност да се произнесе по въпроса дали трети държави, които имат особени правоотношения с Европейския съюз, могат да подават жалби за отмяна пред съдилищата на Съюза, и при утвърдителен отговор, при какви условия те могат да направят това. Този въпрос е останал без отговор в настоящото дело, тъй като нито Съдът [6], нито Общият съд са заели позиция относно процесуалния статут на Швейцария.

3. От друга страна, това дело дава възможност на Съда да тълкува разпоредбите на споразумението по въпроси на въздушния транспорт и на регламента относно достъпа, както и да се произнесе по връзката между тези инструменти. Всъщност поставените с жалбата на Конфедерация Швейцария въпроси се отнасят по същество до съответните приложни полета на членове 8 и 9 от регламента относно достъпа, както и до контролните правомощия, които Комисията черпи от посочения регламент. По този начин настоящото дело също е повод за Съда да тълкува предвидените в посочените разпоредби материалноправни норми във връзка с принципите на свободно предоставяне на услуги, на недопускане на дискриминация и на пропорционалност в конкретния контекст на споразумението по въпроси на въздушния транспорт.

II – Правна уредба

А – *Споразумение по въпроси на въздушния транспорт*

4. Член 1 от споразумението по въпроси на въздушния транспорт гласи следното:

„1. Настоящото споразумение определя правилата за страните по него в областта на гражданската авиация. Разпоредбите в него не отменят разпоредбите, съдържащи се в Договора за ЕО […], както и по силата на [актовете] на Общността, посочени в приложението към настоящото споразумение.

2. За тази цел разпоредбите, установени в настоящото споразумение, както и разпоредбите на регламентите и директивите, посочени в приложението, се прилагат при условията на настоящото споразумение. Доколкото те са идентични по същество със съответните правила на Договора за ЕО и с актове, приети за целите на прилагане на Договора, при прилагането им настоящите разпоредби се тълкуват съгласно съответните определения [и] решения на Съда и Комисията […], издадени преди датата на подписване на настоящото споразумение. Определенията и решенията, постановени след датата на подписване на настоящото споразумение се съобщават на Швейцария. По искане на страна по споразумението, последствията от такива определения и решения се определят от Съвместния комитет с цел осигуряване на правилното приложение на настоящото споразумение.“

5. Член 2 от посоченото споразумение предвижда, че разпоредбите на споразумението и приложението към него се прилагат до степента, до която се отнасят до въздушния транспорт или до въпроси, пряко свързани с въздушния транспорт, както се упоменава в приложението към споразумението.

6. Съгласно член 3 от същото споразумение в рамките на обхвата на настоящото споразумение се забранява дискриминация въз основа на национална принадлежност.

6 — Определение от 14 юли 2005 г. по дело Швейцария/Комисия (C–70/04), с което Съдът изпраща делото на Първоинстанционния съд [понастоящем и по-нататък „Общият съд“].

7. Член 15, параграф 1 от посоченото споразумение предвижда, при спазване на регламента относно достъпа, предоставяне на права за трафик на въздушните превозвачи на Общността и Швейцария между всяка точка на Швейцария и всяка точка на Общността.

8. Член 18, параграф 2 от това споразумение предвижда:

„В случаи, които могат да [засегнат] услугите за въздушен транспорт съгласно глава 3, институциите на Общността могат да се възползват от правомощията, дадени им по силата на разпоредбите на регламентите и директивите, чието приложение е изрично потвърдено в приложението. […]“

9. Съгласно член 19, параграф 2 от същото споразумение швейцарските власти следва да бъдат изчерпателно информирани и да им се предостави възможност за коментар преди вземане на окончателно решение, когато институциите на Общността предприемат действия съгласно правомощията, дадени им от настоящото споразумение по въпроси, които са в интерес на Швейцария и които касаят швейцарските власти или швейцарски предприятия.

10. Съгласно член 20 от споразумението по въпроси на въздушния транспорт всички въпроси, касаещи валидността на решенията на институциите на Общността, взети въз основа на компетенции, дадени им по силата на настоящото споразумение, са без изключение от компетенцията на Съда на Европейските Общности.

11. По смисъла на приложението към посоченото споразумение, когато в актовете, упоменати в приложението, се посочват държавите — членки на Европейската общност или се изисква връзка с тях, за целите на споразумението се разбира, че това се има предвид и Конфедерация Швейцария или изискване за същата връзка с Конфедерация Швейцария. Това приложение посочва, освен други, регламента относно достъпа.

Б – *Регламент относно достъпа*

12. Член 2, буква е) от регламента относно достъпа определя правата за трафик за целите на същия регламент като „право на въздушен превозвач да превозва пътници, товари и/или поща като въздушна услуга между две летища от Общността“.

13. Член 3, параграф 1 от посочения регламент гласи:

„При условията на настоящия регламент, на въздушните превозвачи от Общността се позволява от засегнатите държави членки да упражняват права [з]а трафик по маршрути в рамките на Общността.“

14. Съгласно член 8 от посочения регламент:

„[…]

2. Упражняването на правата [з]а трафик е предмет на публикуване на общностни, национални, регионални или местни оперативни правила, отнасящи се до безопасността, опазването на околната среда и разпределението на слотовете.

3. По искане на държава членка или по своя собствена инициатива Комисията разглежда прилагането на параграфи 1 и 2, а в рамките на един месец от получаване на искането [и] след консултация с Комитета по член 11 решава дали държавата членка може да продължи с прилагането на мерките. Комисията оповестява решението си пред Съвета и пред държавите членки.

[…]“

15. Член 9 от този регламент гласи:

„1. Когато съществуват сериозни проблеми, като претоварване на трафика и/или опазване на околната среда, отговорната държава членка може, при условията на настоящия член, да наложи условия, да ограничи или да откаже упражняването на правата на трафик, и по-специално, когато други форми на транспорт могат да осигурят задоволително ниво на обслужване.

2. [Мерките], предприети от една държава членка в съответствие с параграф 1, трябва да:

— бъдат недискриминационни по отношение на националност или идентификация на въздушен превозвач;

[…]

— не бъдат по-ограничаващи от необходимото за [разрешаване] на проблемите.

3. Когато една държава членка прецени, че [мерките] съгласно параграф 1 са необходими[,] поне три месеца преди влизането им в сила[…] информира другите държави членки и Комисията, като представи достатъчно доказателства за това. […]

4. По искане на държава членка или по своя собствена инициатива Комисията разглежда [мерките], посочени в параграф 1. […]“

III – Обстоятелства, предхождащи спора

16. Летище Цюрих е разположено в Kloten, на североизток от Цюрих и на около 15 km на югоизток от границата между Швейцария и Германия. Предвид близостта на германската граница всички полети с кацане в Цюрих, които идват от север или северозапад, трябва да използват германското въздушно пространство.

17. Първоначално използването на германското въздушно пространство за подход към летище Цюрих и за излитане от последното е било уредено с двустранно споразумение от 17 септември 1984 г. между Конфедерация Швейцария и Федерална република Германия. При все това, вследствие на проблеми при изпълнението на посоченото споразумение, Федерална република Германия го денонсира на 22 март 2000 г., с действие от 31 май 2001 г. На 18 октомври 2001 г. двете страни подписват ново споразумение, което не е ратифицирано.

18. На 15 януари 2003 г. германските федерални авиационни власти обнародват Наредба № 213 за прилагане на германската правна уредба в областта на въздушния трафик, която установява процедури за кацане и излитане по инструменти на летище Цюрих (наричана по-нататък „наредба за прилагане“). Последната предвижда известен брой мерки, ограничаващи възможностите за подход към летище Цюрих, считано от 18 януари 2003 г. На 4 април 2003 г. германските федерални власти обнародват Първа наредба за изменение на посочената наредба за прилагане, като изменението влиза в сила на 17 април 2003 г.

19. Предвидените от Германия мерки целят по същество да забранят прелитането на малка височина — при нормални метеорологични условия — над германската територия в близост до швейцарската граница между 21 часа и 7 часа през работните дни и между 20 часа и 9 часа през неработните дни в края на седмицата и през празничните дни, за да се намали шумът, на който е изложено местното население. Поради това двете направления, използвани при подхода към летището от север, които по-рано са основните направления, използвани от кацащите самолети на летище Цюрих, вече не могат да се използват през тези часове.

20. Освен това наредбата за прилагане включва други две мерки, предназначени да намалят шумовото замърсяване в района на границата между Германия и Швейцария. На първо място, относно подхода към летището от изток тя установява някои правила за минимална височина на прелитане, която трябва да се спазва през посочените часове. На второ място, тя предвижда, че излитането в северна посока трябва да се извърши по такъв начин, че при навлизане на германска територия да се спазват предписаните изисквания за минимална височина на прелитане според момента на излитане. Следователно в посочените часове самолетът е трябвало най-напред да промени посоката си на полет преди германската граница, за да навлезе на германска територия само след като достигне определената от наредбата за прилагане минимална височина.

21. На 10 юни 2003 г. Конфедерация Швейцария отправя искане до Комисията да установи, че Федерална република Германия не може да продължи да прилага наредбата за прилагане, изменена с Първа наредба за изменение от 4 април 2003 г., и че тази държава трябва да спре да прилага посочената наредба до приемане на решение от Комисията.

22. След многократна размяна на писма с швейцарските и германските власти, на 14 октомври 2003 г. Комисията изпраща изложение на възраженията до тези власти и ги приканва да ѝ представят своите становища. След това, след размяна на становища, с писмо от 27 октомври 2003 г. Комисията изпраща проект за решение, по отношение на който Конфедерация Швейцария представя становището си по време на заседанието на Консултативния комитет „Достъп до пазара (въздушен транспорт)“ от 4 ноември 2003 г.

23. На 5 декември 2003 г. Комисията приема спорното решение. Съгласно член 1 от това решение Федерална република Германия може да продължи да прилага наредбата за прилагане, изменена с първата наредба за изменение от 4 април 2003 г. Съгласно член 2 от посоченото решение само Федерална република Германия е негов адресат.

IV – Производството пред Общия съд, обжалваното решение и производството пред Съда

24. На 13 февруари 2004 г. Конфедерация Швейцария подава в секретариата на Съда жалба за отмяна на спорното решение. С определение на председателя на Съда от 21 юли 2004 г. Федерална република Германия е допусната да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията.

25. С Определение по дело Швейцария/Комисия, посочено по-горе, Съдът изпраща делото на Общия съд, след като установява компетентността му да се произнесе по подадената от Конфедерация Швейцария жалба, независимо от това дали Конфедерация Швейцария трябва да се приравни на държава членка по смисъла на член 230, втора алинея ЕО, или на юридическо лице по смисъла на четвърта алинея от същия член[7].

7 — Точки 20—22 от посоченото по-горе определение. Съдът обаче не заема позиция относно квалифицирането на Конфедерация Швейцария като жалбоподател, а също така не изключва изрично утвърждаването на особен режим за Швейцария в качеството ѝ на жалбоподател в рамките на жалба за отмяна на мярка, приета по силата на споразумението по въпроси на въздушния транспорт.

26. След изпращането на делото на Общия съд с определение от 7 юли 2006 г.[8] този съд уважава искането за встъпване на Landkreis Waldshut в подкрепа на исканията на Комисията.

27. С обжалваното решение Общият съд отхвърля подадената от Конфедерация Швейцария жалба, без обаче да се произнесе по допустимостта на последната, като установява в точка 55 от посоченото решение, че „в настоящия случай не е необходимо произнасяне по допустимостта на жалбата, доколкото при всички случаи тя трябва да се отхвърли като неоснователна“[9].

28. По съществото на делото Общият съд приема, че Комисията не може да се упреква за това, че:

— не е приела въпросните германски мерки за попадащи в приложното поле на член 9, параграф 1 от регламента относно достъпа;

— не е взела предвид правата на оператора на летище Цюрих и правата на живеещите в района на летището лица при разглеждането на спорните германски мерки в контекста на споразумението по въпроси на въздушния транспорт и съгласно член 8, параграф 3 от посочения регламент, и

— е приела, че посочените мерки зачитат принципите на равно третиране и на пропорционалност.

29. С подадената в секретариата на Съда на 23 ноември 2010 г. жалба Конфедерация Швейцария иска от Съда да отмени обжалваното решение на Общия съд, да отмени спорното решение на Комисията и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски. При условията на евентуалност тя иска делото да бъде върнато на Общия съд и този съд да се произнесе по съдебните разноски.

30. От своя страна Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди Конфедерация Швейцария да заплати съдебните разноски по настоящото производство. Landkreis Waldshut и германското правителство по същество отправят същите искания. Освен това Landkreis Waldshut иска, при условията на евентуалност, Съдът да отмени обжалваното решение и да отхвърли жалбата на Конфедерация Швейцария като недопустима.

31. Конфедерация Швейцария, Landkreis Waldshut, германското правителство и Комисията са представлявани по време на съдебното заседание, състояло се на 26 април 2012 г.

8 — Определение по дело Швейцария/Комисия (T–319/05, Сборник, стр. II-2073).

9 — Според Общия съд такъв подход е възможен по силата на посочените след това потвърждение решения. Това са по-специално Решение от 26 февруари 2002 г. по дело Съвет/Boehringer (C-23/00, Recueil, стр. I-1873, точка 52) и Решение от 23 март 2004 г. по дело Франция/Комисия (C-233/02, Recueil, стр. I-2759, точка 26).

V – Анализ

A – *По характеристиките на споразумението по въпроси на въздушния транспорт*

32. В самото начало следва да се припомни, че Съдът нееднократно е имал повод да тълкува друго двустранно споразумение между Общността и Конфедерация Швейцария, а именно, споразумението относно свободно движение на хора[10]. Посочените в съдебната практика принципи относно тълкуването на това двустранно споразумение са полезни и в настоящото дело.

33. В тази практика Съдът отбелязва, че споразуменията ЕО–Швейцария, към които спада споразумението по въпроси на въздушния транспорт, са подписани след отхвърлянето от Швейцария на Споразумението за създаване на Европейското икономическо пространство[11], и следователно, тя не се е съгласила да участва в проекта за интегрирана икономическа общност с единен пазар, основан на общи правила между своите членове, а е предпочела пътя на двустранните споразумения с Европейския съюз и с неговите държави членки в определени области[12].

34. По тази причина Съдът достига до заключението, че Конфедерация Швейцария не се е присъединила към вътрешния пазар и че поради това тълкуването на разпоредбите на правото на Съюза относно този пазар не може автоматично да се пренесе към тълкуването на споразумението, освен ако не са налице изрични разпоредби в това отношение, предвидени в самото споразумение[13].

35. Колкото до тълкуването на споразумението по въпроси на въздушния транспорт, важно е да се подчертае, че става въпрос за международен договор, сключен от Европейската общност с трета страна, и който следва да се тълкува не само с оглед на термините, използвани при съставянето му, но и в светлината на неговите цели[14].

36. Както в случая със споразумението относно свободно движение на хора, споразумението по въпроси на въздушния транспорт не се отнася до всички свободи на единния пазар и в него липсва перспективата за присъединяване към Съюза. Следователно посоченото споразумение следва да се тълкува като класическо международно споразумение, с други думи, въз основа на неговия текст и цели, както предвижда Виенската конвенция, при все това с уточнението, че единствено съдебната практика, предшестваща подписването му, следва да бъде вземана предвид при тълкуването на разпоредбите на вторичното право, приложими в рамките на това споразумение по силата на член 1, параграф 2 от него.

10 — Споразумение между Европейската общност и нейните държави членки, от една страна, и Конфедерация Швейцария, от друга страна, относно свободното движение на хора, подписано в Люксембург на 21 юни 1999 г. (ОВ L 114, стр. 6; автентичният текст на български език в ОВ L 72, 18.3.2011 г., стр. 1). Това споразумение е част от пакета от седем споразумения, посочени в бележка под линия 4 от настоящото заключение.

11 — ОВ L 1, 1994 г., стр. 3.

12 — Решение от 12 ноември 2009 г. по дело Grimme (C-351/08, Сборник, стр. I-10777, точка 27) и Решение от 11 февруари 2010 г. по дело Fokus Invest (C-541/08, Сборник, стр. I-01025, точка 27), както и точка 41 и сл. от моето Заключение по дело Hengartner и Gasser, по което е постановено Решение от 15 юли 2010 г. (C-70/09, Сборник, стр. I-07233).

13 — Вж. в този смисъл посочените по-горе Решение по дело Grimme (точки 27 и 29, както и цитираната съдебна практика), Решение по дело Fokus Invest (точка 28) и Решение по дело Hengartner и Gasser (точки 41 и 42).

14 — Член 31 от Виенската конвенция за правото на договорите от 23 май 1969 г. (Recueil des traités des Nations unies, том 1155, стр. 331) уточнява в тази връзка, че договорът трябва да се тълкува добросъвестно, в съответствие с обикновеното значение, което следва да се дава на термините на договора в техния контекст, а също така в духа на предмета и целите на договора. Вж. по-специално Решение от 2 март 1999 г. по дело Eddline El-Yassini (C-416/96, Recueil, стр. I-1209, точка 47).

37. Като се има предвид новият характер на настоящото дело, преди да разгледам представените от Конфедерация Швейцария правни основания в подкрепа на нейната жалба, ще анализирам допустимостта на жалбата за отмяна. По-специално въпросът е какъв е процесуалният статут на Конфедерация Швейцария в рамките на настоящото дело и по-точно, дали тя следва да се приравни на държава членка, или на юридическо лице по смисъла на релевантната разпоредба на първичното право, приложима ratione temporis, тоест член 230, четвърта алинея ЕО[15].

Б – *По допустимостта на подадената от Конфедерация Швейцария жалба за отмяна*

1. Допустимост на насрещната жалба на Landkreis Waldshut

38. По настоящото дело Landkreis Waldshut повдига при условията на евентуалност в своята насрещна жалба възражение за недопустимост на подадената от Конфедерация Швейцария жалба за отмяна поради липса на процесуална легитимация на последната. Допустимостта на подобно искане е оспорена от Конфедерация Швейцария на основание член 117, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда.

39. Следва да се отбележи, че също както при основна жалба, наличието на правен интерес на жалбоподателя предполага насрещната жалба да може чрез резултата си да донесе полза на страната, която я е подала[16]. В настоящото дело обаче искането на Landkreis Waldshut е уважено на първа инстанция. Така това, че Общият съд не е разгледал допустимостта на жалбата за отмяна на Конфедерация Швейцария не се е отразило върху правата на встъпилата страна.

40. Освен това съгласно постоянната съдебна практика встъпила страна не може да прави възражение за недопустимост, което не е направено в исканията на ответника[17]. Тъй като Комисията, която е ответник на първа инстанция, не се е позовала на недопустимостта на жалбата на Конфедерация Швейцария, а тъкмо обратното, се е ограничила с искане за отхвърляне на жалбата по същество, считам, че Landkreis Waldshut не е имал процесуална легитимация да повдига посоченото възражение за недопустимост, поради което Съдът не е длъжен да разглежда изтъкнатите от него по този повод правни основания.

15 — Предвид това, че спорното решение на Комисията е прието преди датата на влизане в сила на Договора от Лисабон, следва да се разгледат условията за допустимост на жалбата, които са били в сила към датата на посоченото решение, следователно в приложение на член 230 ЕО. Следва да се отбележи, че вследствие на влизането в сила на Договора от Лисабон позоваването на понятието за индивидуално решение е премахнато от член 263, четвърта алинея ДФЕС. То е заменено с разграничение между актовете, които са адресирани до жалбоподателите, и другите актове, които трябва да ги засягат пряко и лично. Освен това новият текст премахва изискването по отношение на подзаконовите актове, които не включват мерки за изпълнение, лицата да бъдат засегнати лично, като се ограничава с изискването те да бъдат засегнати пряко от подобни решения. Вж. Решение на Общия съд от 25 октомври 2011 г. по дело Microban International и Microban (Europe)/Комисия (T-262/10, Сборник, стр. II-7697, точка 17 и сл.).

16 — Решение от 6 октомври 2009 г. по дело GlaxoSmithKline Services и др./Commission и др. (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P и C 519/06 P, Сборник, стр. I-9291, точка 33).

17 — Решение от 1 юли 2008 г. по дело Chronopost и La Poste/UFEX и др. (C-341/06 P и C-342/06 P, Сборник, стр. I-4777, точка 67 и посочената съдебна практика).

2. Необходимост от служебна проверка на процесуалната легитимация

41. Член 230 ЕО е схващан като стриктно ограничаващ допустимостта на жалбите за отмяна [18]. Всъщност процесуалната легитимация — като всяка друга липса на абсолютни процесуални предпоставки — е процесуално условие, което, ако не бъде спазено, води до некомпетентност на юрисдикцията да се произнесе по съществото на спора [19].

42. Важно е да се подчертае, че съгласно член 92, параграф 2 от Процедурния правилник Съдът може по всяко време служебно да се произнесе относно липсата на абсолютни процесуални предпоставки. Тъй като оспорването на процесуалната легитимация на жалбоподателя е правно основание, свързано с обществения ред, изведено от нарушаване на поставените в член 230 ЕО условия за допустимост, Съдът, сезиран с жалба по член 56 от неговия Статут, може и дори трябва да се произнесе по това правно основание [20].

43. По настоящото дело Общият съд обосновава своя подход да не се произнася по допустимостта на жалбата за отмяна с така наречената съдебна практика „Boehringer“, без обаче изобщо да посочи защо в случая следва да се приложи тази съдебна практика [21].

44. По повод на този подход, който избягва разглеждането на допустимостта на жалбите за обмяна, имам следните бележки.

45. Възможността за служебно произнасяне по всяко време относно липсата на абсолютни процесуални предпоставки съгласно член 92, параграф 2 от Процедурния правилник според мен не следва да води до заключението, че съдът на Съюза може произволно да се въздържа от произнасяне. Единствено наличието на извънредни обстоятелства може да обоснове подобен подход [22].

18 — Във връзка със стриктното тълкуване от Съда на условията, на които трябва да отговаря юридическо лице, за да може да подаде жалба за отмяна, вж. Решение от 25 юли 2002 г. по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет (C–50/00 P, Recueil, стр. I–6677, точка 44).

19 — Вж. в този смисъл точка 31 от заключението на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Съвет/Boehringer, посочено по-горе.

20 — Решение от 29 април 2004 г. по дело Италия/Комисия (C-298/00 P, Recueil, стр. I-4087, точка 35 и цитираната съдебна практика), Решение от 23 април 2009 г. по дело Sahlstedt и др./Комисия (C-362/06 P, Сборник, 2009 г., стр. I–2903, точка 22 и цитираната съдебна практика), както и Определение от 15 април 2010 г. по дело Makhteshim-Agan Holding и др./Комисия (C–517/08 P, точки 53 и 54). Вж. също Решение на Съда от 24 март 1993 г. по дело CIRFS и др./Комисия (C-313/90, Recueil, стр. I-1125, точка 23 и цитираната съдебна практика).

21 — Припомням, че в Решение по дело Съвет/Boehringer, посочено по-горе, Съдът е приел, произнасяйки се по жалба срещу решение на Общия съд относно жалба срещу директива, че Общият съд следва да прецени *дали доброто правораздаване обосновава* при обстоятелствата по случая да се отхвърли по същество жалбата по това дело, без той да се произнася по повдигнатото от Съвета възражение за недопустимост. Вж. по-специално точка 52 от посоченото решение. Обратно, по второто дело, посочено в точка 55 от решението на Общия съд, а именно, Решение по дело Франция/Комисия, посочено по-горе, Съдът единствено установява, че при обстоятелствата по случая няма основание да се произнесе по повдигнатите от Комисията възражения за недопустимост, тъй като подадената от Френската република жалба във всички случаи следва да бъде отхвърлена по същество. Вж. по-специално точка 26 от това последно решение.

22 — Пример за подобни обстоятелства вж. в точки 27 и сл. от Заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Полша/Съвет, по което е постановено Решение от 23 октомври 2007 г. (C-273/04, Сборник, стр. I-8925). По това дело генералният адвокат Poiares Maduro стига до извода за допустимост на жалбата въз основа на гъвкаво тълкуване на повдигнатото възражение за недопустимост във връзка със срока за обжалване. Този подход е основан на императивните изисквания на принципа за ефективна съдебна защита.

46. Бих искал да подчертая, че когато съдът отхвърля жалбата по същество, дори една от страните да повдига възражение за недопустимост, този подход обръща естествения ред на разглеждане на средствата за правна защита[23]. Поради това подобен метод би трябвало да представлява само изключение, ограничено от прилагането на общото правило, съгласно което разглеждането на допустимостта на жалбата предхожда разглеждането ѝ по същество.

47. Подобно изключение обаче следва да се тълкува само стриктно. Всъщност по съображения за правна сигурност, добро правораздаване и равенство между страните в производството считам, че подобно обръщане — и, a fortiori, неразглеждането на липса на абсолютна процесуална предпоставка — може да бъде обосновано само в строго определени ситуации и на основата на релевантни и едновременно с това прозрачни критерии, чието прилагане трябва да е мотивирано във всеки отделен случай.

48. Както е известно, в съдебната практика се посочват две групи съображения за избягване на разглеждането на допустимостта на жалба за отмяна, едната е свързана с процесуалната икономия, а другата – с доброто правораздаване[24].

49. Когато допустимостта на жалбата за отмяна поражда съмнения, не считам, че процесуалната икономия, която допринася за бързото правораздаване, като общо правило представлява достатъчна причина, обосноваваща неразглеждането на липсата на абсолютни процесуални предпоставки. Напротив, вземането предвид на принципа на процесуална икономия би трябвало логически да доведе до преимуществено първоначално разглеждане на допустимостта преди произнасянето по същество, освен ако не става въпрос за очевидно неоснователна жалба.

50. Съгласен съм, че когато съдът се произнася по същество, неговото решение безспорно може да гарантира засилена правна сигурност от гледна точка на националните органи и на европейските граждани, и да предотврати бъдещи спорове. Доброто правораздаване обаче не може да се свежда до същността на правните въпроси, а важи поради същите съображения и за процесуалните въпроси, и по-специално за въпросите на допустимостта.

51. Така един сериозен довод в полза на разглеждането на допустимостта е свързан именно с принципите на доброто правораздаване и на процесуалната икономия. Всъщност, за да се осигури спазването на тези принципи е необходимо да се определи възможно най-рано процесуалната легитимация на страните. Този аргумент според мен е релевантен в още по-голяма степен по отношение на определена категория жалбоподатели, а именно сключили споразумения с Европейския съюз трети държави, които често могат да имат интерес от обжалване на решения на институциите на Съюза[25].

23 — Този подход също се използва, когато съдът трябва да се произнесе по липсата на абсолютни процесуални предпоставки, каквито са процесуалната легитимация, срока за обжалване или определянето на подлежащите на обжалване актове. Вж. в този смисъл посочените по-горе Решение по дело Съвет/Boehringer (точки 50—52), Решение по дело Полша/Съвет (точки 27—33) и Решение по дело Франция/Комисия (точка 26). Подобно на Съда, Общият съд, както и Съдът на публичната служба без колебание направо постановяват решение по същество, без да отделят време да се произнесат по допустимостта на жалбата, когато последната може лесно да бъде отхвърлена като неоснователна. Вж., наред с други, Решение от 22 май 2007 г. по дело Mebrom/Комисия (T-216/05, Сборник, II-1507, точка 60). Във връзка със Съда на публичната служба вж. например Решение от 20 януари 2009 г. по дело Klein/Комисия (F-32/08, Сборник СПС, стр. I-A-1-5 и II-A-1-13, точки 20 и 21, както и цитираната съдебна практика).

24 — Относно критерия, свързан с доброто правораздаване, вж. по-конкретно Решение по дело Съвет/Boehringer, посочено по-горе (точка 52). Вж. също Решение от 22 ноември 2007 г. по дело Cofradia de pescadores „San Pedro“ de Bermeo и др./Съвет (C–6/06 P, точки 20—22). Относно обстоятелствата, при които неразглеждането на възражение за недопустимост е обосновано с изисквания, свързани с процесуалната икономия, вж. по-конкретно Решение от 10 септември 2010 г. по дело Gualtieri/Комисия (T–284/06, точки 22 и 45). Съдът на публичната служба е успял да обедини тези две основания, по-специално в Решение от 8 април 2008 г. по дело Bordini/Комисия (F-134/06, Recueil FP, стр. I-A-1-87, II-A-1-435, точки 56 и 57).

25 — Във връзка с възможността за трети държави да представят становища, следва да се добави, че съгласно член 23, четвърта алинея от Статута на Съда на Европейския съюз третите държави могат, в контекста на сключени от Съвета споразумения с една или повече трети държави, да представят изявления по делото или писмени бележки в случаите, в които Съдът е сезиран с преюдициален въпрос, попадащ в приложното поле на такова споразумение.

52. Според мен така тълкуваните процесуални правила, следвайки подход, който цели да гарантира ефективна съдебна защита, имат първостепенно значение за правомерната организация и протичане на процеса. Тяхното спазване осигурява справедливо третиране на страните и безпристрастност на производството [26]. Във всички случаи условията за допустимост, които спадат към абсолютните процесуални предпоставки, следва да се прилагат по прозрачен начин, за да се избегне във всички случаи създаването на впечатление, че процесуалната легитимация е условие за допустимост, което не се изисква системно по отношение на всички правни субекти.

53. Според мен обикновената констатация на Общия съд, съгласно която „в настоящия случай не е необходимо произнасяне по допустимостта на жалбата“, не отговаря на критериите за прозрачност и мотивиране [27]. Това е така на още по-голямо основание с оглед на Определението по дело Швейцария/Комисия, посочено по-горе, с което делото е било изпратено на Общия съд и с което въпросът е бил изрично повдигнат от Съда.

54. Като се има предвид мълчанието на Общия съд по този въпрос, изказаните съмнения относно процесуалната легитимация на Конфедерация Швейцария и фактът, че въпросът, който днес се поставя за Конфедерация Швейцария, неизбежно ще се постави и за други трети страни, сключили споразумения със Съюза, считам, че процесуалната легитимация на Конфедерация Швейцария трябва да бъде разгледана в настоящото дело [28].

3. Условия за допустимост, приложими по отношение на Конфедерация Швейцария в рамките на настоящото дело

а) По приравняването на Конфедерация Швейцария на държава членка за целите на член 230, втора алинея ЕО

55. Конфедерация Швейцария твърди основно, че притежава процесуална легитимация в качеството си на страна, подписала споразумението по въпроси на въздушния транспорт. Тя счита, че това качество е логическо следствие от член 20 от посоченото споразумение, който предвижда изключителна компетентност на Съда да разглежда валидността на решенията на институциите на Общността, взети въз основа на компетенции, дадени им по силата на това споразумение. Тези решения включват и решенията, взети в рамките на прилагането на споразумението по въпроси на въздушния транспорт и които поради тази причина обвързват Конфедерация Швейцария.

56. При все това не споделям това становище. За да се стигне до такъв извод, е необходимо да се припомни, от една страна, практиката на Съда в тази област, и от друга страна, конкретния контекст на споразумението по въпроси на въздушния транспорт.

57. Безспорно е, че по силата на член 230, втора алинея ЕО държавите членки се ползват с привилегировано положение, доколкото не е необходимо да доказват нито своя правен интерес, нито своята процесуална легитимация във връзка с всички подлежащи на обжалване актове. Тази привилегия винаги е била тълкувана ограничително.

26 — Точка 27 и сл. от Заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Полша/Съвет, посочено по-горе.

27 — Независимо, че Общият съд не се е произнесъл по допустимостта на жалбата на Конфедерация Швейцария, той все пак е констатирал в точка 21 от Определение по дело Швейцария/Комисия, посочено по-горе, с която е допуснато встъпването на Landkreis Waldshut на основание член 40, втора алинея от Статута на Съда, че Конфедерация Швейцария не е държава членка. От това правя извода, че следователно той мълчаливо е приел, че Конфедерация Швейцария следва да бъде приравнена на юридическо лице по смисъла на член 230, четвърта алинея ЕО.

28 — Ще добавя, че при отрицателен отговор на този въпрос Конфедерация Швейцария няма да бъде лишена от средства за защита на своите интереси, тъй като може да се възползва от дипломатическия механизъм на Съвместния комитет, предвиден в член 21 от посоченото споразумение.

58. Както е посочил Съдът, да се приеме обратното би означавало да се наруши институционалното равновесие, предвидено в договорите, които определят по-специално условията, при които държавите членки, тоест, държавите – страни по учредителните договори и по договорите за присъединяване, участват във функционирането на институциите на Съюза. Следователно Европейският съюз не може да включва по-голям брой държави членки от броя на държавите, между които е учреден [29].

59. От това стигам до извода, че избраният от Конфедерация Швейцария двустранен път на сътрудничество не поставя тази държава наравно с държавите членки що се отнася до техния процесуален статут, и както е видно от съдебната практика във връзка с посоченото споразумение относно свободно движение на хора, не може да доведе до ситуация, в която този път „à la carte“ да съответства на предоставените от присъединяването към Съюза предимства.

60. Нещо повече, съдържанието на споразумението по въпроси на въздушния транспорт също не подкрепя тълкуването, според което принципът на приравняване се простира до предвидените в договорите процесуални привилегии на държавите членки. Всъщност посоченото споразумение не съдържа разпоредба относно приравняването на Конфедерация Швейцария на държавите членки за целите на правото на Съюза в общ план. Напротив, както следва от приложението към споразумението, подобно приравняване важи само за целите на споразумението и за прилагането на изброените в посоченото приложение регламенти и директиви, а не за общото прилагане на първичното право на Съюза.

61. Във връзка с това припомням, че по смисъла на това приложение винаги, когато актове, упоменати в приложението, съдържат препратки към държави членки или изискват привръзка към тях, това се отнася и за Конфедерация Швейцария. Трябва да подчертая, че посоченото приравняване не може да се простре до прилагането на привилегирован процесуален статут, сравним с този на държавите членки по силата на член 230, втора алинея ЕО [30].

62. Това тълкуване се подкрепя не само от факта, че споразумението не съдържа изрична разпоредба в този смисъл, но и от целта на това споразумение, посочена в член 1 от него. Припомням, че по смисъла на този член споразумението има за цел да определи правилата за страните по него в областта на гражданската авиация. В същия член се уточнява, че разпоредбите в споразумението се прилагат при спазване на разпоредбите, съдържащи се в Договора за ЕО. Тези разпоредби включват по-специално разпоредбите относно условията за допустимост на жалбите за отмяна, към които принадлежат привилегированите условия, приложими за държавите членки по силата на член 230, втора алинея ЕО.

63. Обратно тълкуване, което излиза извън текста на посоченото споразумение и то по начин, изрично забранен от посочената по-горе практика на Съда, би довело до това на Конфедерация Швейцария да бъде дадена процесуална легитимация за оспорване на всяко решение на институциите на Съюза, което попада в материалния обхват на споразумението по въпроси на въздушния транспорт. Освен това подобно решение би било в разрез със самия текст на споразумението по въпроси на въздушния транспорт и по-специално с член 1, параграф 1 от него, който има за цел да гарантира независимостта на Съюза при вземането на решения. Същото важи и по отношение на член 1, параграф 2 от това споразумение, който дава

29 — Определение от 21 март 1997 г. по дело Région wallonne/Комисия (C-95/97, Recueil, стр. I-1787, точка 6) и Определение от 1 октомври 1997 г. по дело Regione Toscana/Комисия (C-180/97, Recueil, стр. I-5245, точка 6). Вж. също точки 44—54 от заключението на генералния адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Regione Siciliana/Комисия, по което е постановено Решение от 2 май 2006 г. (C-417/04 P, Recueil, стр. I-3881), както и решението по това дело (точка 21).

30 — Вж. по аналогия Решение от 22 ноември 2001 г. по дело Nederlandse Antillen/Съвет (C-452/98, Recueil, стр. I-8973, точка 50) и точка 66 от заключението на генералния адвокат Léger по същото дело.

възможност на договарящите страни да сезират Съвместния комитет, и на член 19, параграф 2 от него, съгласно който Конфедерация Швейцария следва да бъде изчерпателно информирана за действия, предприемани от институциите на Общността по въпроси, които представляват интерес за нея.

64. Следователно фактът, че е договаряща страна по споразумението по въпроси на въздушния транспорт, не е достатъчен, за обосноваване на процесуалната легитимация на Конфедерация Швейцария и за нейното приравняване на държава членка по смисъла на член 230, втора алинея ЕО.

б) По процесуалната легитимация на Конфедерация Швейцария на основание член 230, четвърта алинея ЕО

i) Статутът на договаряща страна като обосновка на процесуалната легитимация

65. Процесуалната легитимация в приложение на член 230, четвърта алинея ЕО на Конфедерация Швейцария е обоснована ако тази държава е засегната пряко [31] и лично [32] от спорното решение на Комисията, адресирано до Федерална република Германия.

66. Член 20 от споразумението по въпроси на въздушния транспорт дава изключителна компетентност на Съда да разглежда валидността на решенията на институциите на Общността, взети въз основа на техните компетенции по силата на това споразумение.

67. В настоящото дело става въпрос за жалба за отмяна, подадена от Конфедерация Швейцария срещу прието от Комисията решение, основано на член 15 и член 18, параграф 2 от споразумението по въпроси на въздушния транспорт и на член 8, параграф 3 от регламента относно достъпа. Следователно става въпрос за решение по смисъла на член 20 от споразумението по въпроси на въздушния транспорт.

68. Ролята на Конфедерация Швейцария в административното производство пред Комисията е определена в член 19, параграф 2 от споразумението. Тази разпоредба уточнява, че когато институциите на Общността приемат решения по въпроси, които представляват интерес за Конфедерация Швейцария и които засягат швейцарските власти или швейцарски предприятия, швейцарските власти следва да бъдат изчерпателно информирани и да им се предостави възможност за коментар преди вземане на окончателно решение. Едва след като решението е прието става приложим член 20, който посочва Съда като компетентен да разглежда валидността на решението на Комисията.

69. Тъкмо такъв е случаят със спорното решение, обжалвано от Конфедерация Швейцария. Всъщност спорното решение има отражение върху самата Конфедерация Швейцария, с оглед на предмета на членове 8 и 9 от регламента относно достъпа, за прилагането на които Конфедерация Швейцария е приравнена на държава членка в съответствие с приложението към споразумението по въпроси на въздушния транспорт.

31 — Решение от 10 септември 2009 г. по дело Комисия/Ente per le Ville vesuviane/Комисия (C-445/07 P и C-455/07 P, Сборник, стр. I-7993, точка 45 и цитираната съдебна практика). Прякото засягане изисква въпросната мярка пряко да поражда последици за правното положение на заинтересованото лице и да не оставя никакво право на преценка на своите адресати, на които е възложено изпълнението ѝ, тъй като това изпълнение е с чисто автоматичен характер и произтича единствено от общностната правна уредба, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер.

32 — Обхватът на личното засягане е определен от Съда в Решение от 15 юли 1963 г. по дело Plaumann/Комисия (25/62, Recueil, стр. 197), от което е видно, че физическо или юридическо лице, което не е адресат на спорното решение, може да твърди, че е лично засегнато, само ако спорното решение се отнася до него поради някои присъщи за него качества или поради фактическо положение, което го разграничава от всички останали лица. Вж., наред с останалите, Решение от 9 юни 2011 г. по дело Comitato „Venezia vuole vivere“ и др./Комисия (C-71/09 P, C-73/09 P и C-76/09 P, Сборник, стр. I-4727, точка 52).

70. При все това член 20 от споразумението не урежда условията за допустимост на подаваните до Съда жалби за отмяна. При липса на изрична разпоредба в този смисъл тези условия се определят в приложение на релевантните разпоредби на Договора за ЕО в съответствие с член 1, параграф 1 от споразумението.

71. Следователно не е достатъчно Конфедерация Швейцария да твърди, че са нарушени глави 2 и 3 от споразумението, за да получи достъп до правораздаването на Съда. Така евентуалната процесуална легитимация на Конфедерация Швейцария за целите на подаване на настоящата жалба за отмяна пред Общия съд срещу спорното решение на Комисията, на което тя не е адресат, следва да бъде разгледана с оглед на член 230, четвърта алинея ЕО.

ii) Пряко и лично засягане на Конфедерация Швейцария

72. Член 230, четвърта алинея ЕО е от особена важност за гарантиране на подходяща правна защита на всички физически или юридически лица, които са пряко и лично засегнати от актове на институциите на Общността, на които те не са адресати.

73. Съгласно постоянната съдебна практика процесуална легитимация следва да се признава в зависимост единствено от тази цел и следователно достъп до производството за отмяна трябва да се осигури на всички, които отговарят на предвидените обективни условия, т.е. ако имат необходимото качество на правен субект и ако са пряко и лично засегнати от обжалваното решение [33].

74. Във връзка с първото условие за пряко засягане припомням, че то се свързва с двойно изискване, а именно, от една страна, обжалваното решение да има преки последици върху правното положение на жалбоподателя, и от друга страна, да не оставя никакво право на преценка на адресата на решението [34].

75. Що се отнася до първия критерий за пряка връзка, свързан с изменението на правното положение на жалбоподателя, от спорното решение следва, че в приложение на член 8, параграф 2 от регламента относно достъпа Федерална република Германия може да продължи да прилага въпросните мерки. Така спорното решение на Комисията, което обвързва останалите държави членки, както и Конфедерация Швейцария, потвърждава допустимостта на тези мерки и по този начин има преки последици върху правното положение на посочените държави. Що се отнася до втория критерий за пряка връзка, свързан с липсата на право на преценка, намирам, че той е трудно приложим към хипотезата на член 8, параграф 3 от посочения регламент. Независимо от това, от гледна точка на прилагането на регламента позицията на Комисията е окончателна. Тази позиция потвърждава положение, което засяга пряко Конфедерация Швейцария [35]. Следователно двете условия за пряко засягане са налице.

33 — Вж. точка 41 от заключението на генералния адвокат Poiares Maduro по дело Полша/Съвет, посочено по-горе. Публично образувание също може да подаде подобна жалба, като в такъв случай трябва да отговаря на посочените условия за допустимост. Във връзка със съдебната практика относно отвъдморските страни и територии, автономни региони и области вж. например Решение от 29 юни 1993 г. по дело Гибралтар/Съвет (C-298/89, Recueil, стр. I-3605, точка 14 и сл.), Решение по дело Nederlandse Antillen/Съвет, посочено по-горе (точка 51) и Решение по дело Regione Siciliana/Комисия, посочено по-горе (точки 21 и 24). Вж. също Определение на председателя на Общия съд от 7 юли 2004 г. по дело Região autónoma dos Açores/Съвет (T-37/04, Recueil, стр. II-2153, точка 112).

34 — Вж. по-конкретно Решение от 22 март 2007 г. по дело Regione Siciliana/Комисия (C-15/06 P, Сборник, стр. I-2591, точка 31 и цитираната съдебна практика).

35 — Ще добавя, че критерият за липса на право на преценка трудно се вписва в ситуация, в която по силата на решение на Комисията държава членка може да продължи да прилага мерки като разглежданите в настоящото дело, без обаче да е длъжна да го прави. Въпреки това подобно разрешение може да засегне правното положение на трето лице, което има интерес да се констатира, че разглежданите мерки са недопустими.

76. По-нататък, що се отнася до личното засягане, правното положение на Конфедерация Швейцария в качеството ѝ на държава – страна по споразумението би могло да бъде засегнато от евентуално нарушение на споразумението [36]. При все това, както вече посочих, твърдяното нарушение на споразумението не е достатъчно за сезиране на Съда на основание член 20 от споразумението. Въпреки това считам, че Конфедерация Швейцария е лично засегната от спорното решение на Комисията.

77. Първо, участието в процедурата по вземане на решения от страна на жалбоподателя, който не е адресат на спорното решение, съставлява важен елемент при проверката за наличие на евентуално лично засягане [37]. Конфедерация Швейцария не само е в основата на жалбата, довела до откриването на процедурата по разглеждане по смисъла на член 8, параграф 3 от регламента относно достъпа, но също нейното становище е било изслушано в хода на тази процедура в съответствие с член 19, параграф 2 от споразумението по въпроси на въздушния транспорт.

78. Второ, решенията, взети по членове 8 и 9 от регламента относно достъпа, могат да имат за адресат само една държава членка [38]. По смисъла на член 8, параграф 3 от регламента относно достъпа всяка държава членка може да сезира Комисията, а последната оповестява решението си пред всички останали държави членки. В контекста на предвидената в член 9, параграф 3 от същия регламент процедура участието на всички държави членки е още по-очевидно, тъй като държавата членка, която планира приемане на мерки, е длъжна да информира за това не само Комисията, но и другите държави членки. Подчертавам, че с оглед на съдържанието на приложението към споразумението, предвиждащо приравняване на Конфедерация Швейцария на държавите членки в случаите, в които регламентът относно достъпа се позовава на тези държави, Конфедерация Швейцария е приравнена на тези държави за целите на прилагането на членове 8 и 9 от посочения регламент.

79. Уточнявам, че от членове 8 и 9 от посочения регламент става ясно, че управлението на упражняването на правата на трафик засяга не само държавата, която е взела мярката, както и държавите, заинтересовани от експлоатацията на въздушна линия [39] по смисъла на регламента относно достъпа, но и всички държави членки. Този регламент прогласява достъпа до въздушни транспортни услуги, което е причина всяка държава членка — а посредством споразумението по въпроси на въздушния транспорт, и Конфедерация Швейцария — да е заинтересована от прилагането на правила, които могат да ограничат упражняването на правата на трафик по смисъла на регламента относно достъпа.

80. Следователно в посочените в членове 8 и 9 от този регламент процедури следните етапи засягат всички държави членки — статут, на който е приравнена Конфедерация Швейцария. Става дума по-специално за възможността да се сезира Комисията и за получаването на уведомление за решението на последната. Действително, посочените по-горе членове оправомощават Комисията да взема решения, които обвързват всички държави членки, а в широк смисъл и Конфедерация Швейцария.

36 — Безспорно е, че общият интерес на даден регион сам по себе си не е достатъчен, за да бъде разглеждан той като лично засегнат. Вж. Определение от 12 март 2007 г. по дело Regione Friuli-Venezia Giulia/Комисия (T-417/04, Сборник, стр. II-641, точка 61 и цитираната съдебна практика) и Определение от 23 октомври 1998 г. по дело Regione Puglia/Комисия и Испания, (T-609/97, Recueil, стр. II-4051, точка 21 и цитираната съдебна практика).

37 — Вж. по аналогия в контекста на държавни помощи Решение от 22 ноември 2007 г. по дело Sniace/Комисия (C-60/05 P, Сборник, стр. I-10005, точка 56 и цитираната съдебна практика).

38 — Вж. a contrario Определение по дело Regione Puglia/Комисия и Испания, посочено по-горе (точки 19—21).

39 — Съгласно член 2, буква з) от посочения регламент заинтересованите държави членки са тези, между които се оперира една въздушна услуга (линия).

81. Следователно в конкретния случай спорното решение засяга правното положение на Конфедерация Швейцария поради нейното качество на договаряща страна по споразумението по въпроси на въздушния транспорт и така, заедно с материалния предмет на спорното решение, я разграничава от всички останали лица.

82. От това заключавам, че при конкретните обстоятелства на настоящото дело, като се има предвид по-специално специфичният контекст на споразумението по въпроси на въздушния транспорт и на членове 8 и 9 от регламента относно достъпа, Конфедерация Швейцария е пряко и лично засегната от спорното решение по смисъла на член 230, четвърта алинея ЕО.

83. Следователно е допустимо Конфедерация Швейцария да поиска отмяна на спорното решение на Комисията.

В – *По изтъкнатите от Конфедерация Швейцария правни основания за обжалване*

1. Предварителни бележки

84. В подкрепа на жалбата си Конфедерация Швейцария повдига шест правни основания, изведени от нарушение на процесуални, както и на материалноправни норми. По-точно става въпрос за правни основания, изведени от неправилно тълкуване на член 9, параграф 1 от регламента относно достъпа, от задължението на Комисията за мотивиране и от член 8, параграф 3 от регламента относно достъпа, както и от нарушение на принципите на свободно предоставяне на услуги, на пропорционалност и на недопускане на дискриминация, и на правилата относно тежестта на доказване.

85. Като се има предвид припокриването на правните основания на жалбата, преди да ги разгледам ще изложа някои предварителни бележки, като първо ще анализирам съответните приложни полета на членове 8 и 9 от регламента относно достъпа, а след това, контролните правомощия на Комисията, произтичащи от член 8 от регламента относно достъпа. Накрая ще се спра на твърденията на Конфедерация Швейцария във връзка с незачитането на правилата относно тежестта на доказване от страна на Общия съд.

86. Настоящият спор е възникнал в конкретния контекст на Споразумението по въпроси на въздушния транспорт. Макар и в сектора на въздушния транспорт интеграцията на Конфедерация Швейцария във вътрешния пазар на Съюза да е по-дълбока, отколкото в останалите сектори, към които са насочени другите шест акта от пакета споразумения, сключени с Конфедерация Швейцария[40], това не променя факта, че без изрична разпоредба в този смисъл в посоченото споразумение, стремежът за гарантиране на свободно предоставяне на услуги отсъства в него и целта му се свежда до определяне на приложимите правила в областта на гражданската авиация и по-специално, що се отнася до настоящото дело, в областта на обмен на права за трафик при определените от това споразумение условия[41].

87. При все това що се отнася до тълкуването на вторичното право в контекста на споразумението, не считам, че посочените в приложението към този инструмент разпоредби на вторичното право трябва да се тълкуват по начин, различен от използвания в чисто вътрешни за Съюза ситуации. Въпреки това прилагането на подобен подход при тълкуването на

40 — По квалифицирането на споразумението по въпроси на въздушния транспорт като интеграционно споразумение вж. Haldimann, U., „Grundzüge des Abkommens über den Luftverkehr“, Felder, D. и Kaddous, C. (изд.), *Двустранни споразумения Швейцария–ЕС, Bilaterale Abkommen Schweiz–EU*, Bruylant, Брюксел, 2001 г., стр. 443—461.

41 — Съгласно член 15, параграф 2 от споразумението обаче правата за трафик се отпускат постепенно на въздушните превозвачи на Швейцария. Споразумението също така гарантира на въздушните превозвачи на Общността и Швейцария свобода на установяване в тази конкретна област по силата на член 4 от него. За повече подробности вж. Kaddous, C. „Les accords sectoriels dans le système des relations extérieures de l’Union européenne“, цит. съч., стр. 81 и 82.

материалните разпоредби на вторичното право не може да се приеме в случаите, в които тълкуването им произтича от съдебна практика, постановена след подписването на споразумението по въпроси на въздушния транспорт и отнасяща се до общите правни принципи на Съюза или дори до разпоредбите на първичното право.

2. Приложни полета на членове 8 и 9 от регламента относно достъпа

88. Първото и второто правно основание на жалбата се отнасят до тълкуването на член 9 от регламента относно достъпа. По същество Конфедерация Швейцария твърди, че Общият съд е тълкувал и приложил неправилно член 9 от регламента относно достъпа, като по този начин е тълкувал и приложил неправилно и задължението на Комисията за мотивиране.

89. Видно от съответните приложни полета на членове 8 и 9 от регламента относно достъпа това не е така.

90. Що се отнася до първото правно основание на жалбата, изведено от неправилно прилагане на член 9, параграф 1 от посочения регламент, следва да се припомни, подобно на Общия съд, че съгласно член 8, параграф 2 от посочения регламент упражняването на правата за трафик по смисъла на член 2, буква е) от същия регламент е подчинено на национални оперативни правила, отнасящи се до безопасността, опазването на околната среда и разпределението на слотовете.

91. По-нататък, що се отнася до приложното поле на член 9 от регламента относно достъпа, той се отнася, както с право отбелязва Общият съд, до по-специална категория оперативни правила, приложими за упражняването на правата за трафик, а именно, до оперативните правила, които налагат условия, ограничават или отказват упражняването на правата за трафик. Следователно мерките, посочени в член 9 от регламента относно достъпа, са само такива, които съдържат *забрана*, най-малкото условна или частична, за упражняване на правата за трафик.

92. Доводите на Конфедерация Швейцария във връзка с квалифицирането на разглежданите германски мерки като ограничения, посочени в член 9 от регламента относно достъпа, не са убедителни.

93. По настоящото дело Общият съд ясно излага причините, поради които за времето на прилагането им разглежданите германски мерки с нищо не водят до каквато и да било забрана за преминаване през германското въздушно пространство на полети, заминаващи от или пристигащи на летище Цюрих.

94. В тази връзка Общият съд отбелязва, че тези мерки се свеждат по същество до това да предотвратят през определени периоди прелитането на ниска височина над частта от германската територия, която се намира в близост до швейцарската граница, като прелитането над същата територия на по-голяма височина остава възможно. Следователно те водят по същество до обикновено изменение на траекторията на въпросните полети, без да ограничават упражняването на правата за трафик по смисъла на член 9 от регламента относно достъпа.

95. Освен това Общият съд ясно установява, че наличието на оперативни правила, отнасящи се по-специално до опазването на околната среда и чието спазване се изисква, за да се разреши упражняването на правата за трафик по смисъла на регламента относно достъпа, не е равносилно на налагане на условие или на ограничение за упражняването на тези права по смисъла на член 9, параграф 1 от посочения регламент. Действително, ако това бе така, то член 8, параграф 2 от този регламент би бил напълно лишен от смисъл, защото в подобна хипотеза всички оперативни правила биха попаднали в приложното поле на член 9 от посочения регламент.

96. С оглед на тези съображения първото правно основание на жалбата следва да се отхвърли.

97. Също така следва да се отхвърли и второто правно основание на жалбата, изведено от неправилно тълкуване на задължението на Комисията за мотивиране по силата на член 253 ЕО. В тази връзка е достатъчно да се отбележи, че съгласно постоянната съдебна практика мотивите трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и решение на Комисията трябва по ясен начин да излага нейните съображения, така че да даде възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. За да се изпълни това задължение, не е необходимо да се излагат всички възможни мотиви, нито да се уточняват и разглеждат подробно всички факти[42].

98. Обжалваното решение ясно показва, че Общият съд е упражнил своя контрол въз основа на изтъкнатите в спорното решение основания. Всъщност, както установява Общият съд, това решение ясно разкрива както материалните, така и процесуалните съображения, поради които Комисията счита, че въпросните германски мерки следва да се разглеждат в светлината на член 8 от регламента относно достъпа, а не на член 9 от същия регламент[43].

99. Доводът на Конфедерация Швейцария, изведен, от една страна, от замяната на мотивите в хода на производството от Комисията и, от друга страна, от твърдяна грешка при прилагане на правото, която Общият съд е допуснал като не приел доводите на Конфедерация Швейцария относно замяната на мотивите от Комисията, също не е убедителен. Всъщност понятието за замяна на мотивите не може да се разбира като обхващащо всички реакции на Комисията на доводите на насрещната страна пред Общия съд, като се има предвид това че, както Общият съд с основание признава, още в спорното решение ясно са били изложени съображенията на Комисията, поради които тя счита, че въпросните германски мерки не попадат в приложното поле на член 9, параграф 1 от регламента относно достъпа.

3. Контролни правомощия на Комисията по силата на регламента относно достъпа

100. Третото, четвъртото и шестото правни основания на жалбата се отнасят по същество до тълкуването и прилагането на член 8, параграф 3 от регламента относно достъпа в рамките на споразумението по въпроси на въздушния транспорт. Шестото правно основание, което се отнася до конкретен аспект от проверката за пропорционалност на разглежданите германски мерки, зависи от съдбата на четвъртото правно основание, към което в основни линии препраща. Следователно, ако четвъртото правно основание се отхвърли, както предлагам, същото трябва да се направи и с шестото.

101. Доводите на Конфедерация Швейцария, съгласно които Общият съд е тълкувал и приложил неправилно от правна гледна точка член 8 от регламента относно достъпа, не са убедителни. Напротив, тези три правни основания на жалбата почиват на погрешна предпоставка относно правомощията, които Комисията черпи от регламента относно достъпа в рамките на споразумението по въпроси на въздушния транспорт.

42 — Вж., наред с други, Решение от 9 септември 2004 г. по дело Испания/Комисия (C-304/01, Recueil, стр. I-7655, точка 50 и цитираната съдебна практика).

43 — Ще добавя, че това е още по-вярно в конкретния случай, като се има предвид, че съгласно постоянната съдебна практика задължението за мотивиране е намалено, когато заинтересованото лице е имало възможност да участва в административната процедура, предшестваща приемането на обжалвания акт, и е имало възможност да изрази становище. Вж. в този смисъл, наред с други, Решение от 11 септември 2003 г. по дело Австрия/Съвет (C-445/00, Recueil, стр. I-8549, точки 49 и 50).

а) По връзката между споразумението по въпроси на въздушния транспорт и регламента относно достъпа

102. В самото начало следва да се припомни, че произтичащите от член 8, параграф 3 от регламента относно достъпа правомощия на Комисията във връзка с нейната проверка на германските мерки в контекста на споразумението по въпроси на въздушния транспорт, следва да се тълкуват с придържане към текстовете и целите на въпросните инструменти.

103. Споразумението по въпроси на въздушния транспорт е предназначено да осигури обмена на правата за трафик между въздушните превозвачи на Общността и Швейцария при условия, определени в него. По-специално от член 15, параграф 1 от това споразумение е видно, че то няма за цел да предоставя абсолютни права за трафик, а права за трафик при спазване на регламента относно достъпа. От своя страна регламентът е предназначен да разрешава достъпа на въздушни превозвачи до маршрути за редовни въздушни линии в рамките на Общността. С други думи, той урежда предоставянето на права за трафик на авиокомпании.

104. Същевременно предоставянето на права за трафик по смисъла на този регламент е подчинено на условия и по-специално на тези, които следват от член 8, параграф 2 от него. Така упражняването на правата за трафик, предоставени съгласно посочения регламент, зависи по-специално от национални оперативни правила, отнасящи се до безопасността, опазването на околната среда и разпределението на слотовете.

105. Разпоредбите на споразумението по въпроси на въздушния транспорт не могат, както правилно е установил Общият съд, да разширят приложното поле на регламента относно достъпа, когато той се прилага към отношенията между страните по това споразумение. С други думи, посоченият регламент не е предназначен да се прилага към положения, уредени от споразумението, които не попадат в приложното поле на регламента в чисто общностен контекст [44].

106. Съдържанието на член 2 от споразумението по въпроси на въздушния транспорт не променя нищо в това отношение. Наистина, този член предвижда, че разпоредбите на приложението към споразумението се прилагат доколкото се отнасят до въздушния транспорт или до въпроси, пряко свързани с въздушния транспорт. Същевременно, както Общият съд отбелязва в обжалваното решение, тази разпоредба определя и ограничава единствено приложното поле на разпоредбите, посочени в това приложение, като изключва прилагане на тези разпоредби в рамките на споразумението към случаи, които не се отнасят до въздушния транспорт, нито до въпроси, пряко свързани с него. Това ограничение по никакъв начин не засяга, обратно на твърденията на Швейцария, материалното приложно поле на регламента относно достъпа, който урежда само предоставянето на права за трафик на въздушните превозвачи [45].

44 — Освен това отбелязвам, че конкретната проблематика, свързана с шума, се урежда от Директива 2002/30/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 март 2002 година относно установяването на правила и процедури за въвеждането на експлоатационни ограничения, свързани с шума на летищата на Общността (ОВ L 85, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 8, стр. 219) и Директива 2002/49/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 юни 2002 година относно оценката и управлението на шума в околната среда (ОВ L 189, стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 196).

45 — Единственото разширение на приложното поле на регламента относно достъпа в контекста на споразумението е резултат от приравняването на Конфедерация Швейцария на държавите членки, а въздушните превозвачи, които имат седалище в нея — на превозвачите на Общността.

107. Ето защо произтичащите от посочения регламент контролни правомощия на Комисията са ограничени, в рамките на проверката по член 18, параграф 2 от споразумението по въпроси на въздушния транспорт — който впрочем ограничава правомощията на Комисията в рамките на споразумението до случаи, които могат да засягат услугите за въздушен транспорт — и по член 8, параграф 3 от регламента относно достъпа, до проверка на отражението на мерките върху упражняването на правата за трафик.

108. Комисията трябва по-конкретно да провери дали такива мерки са взети на основания, свързани с безопасността, опазването на околната среда и разпределението на слотовете, и дали те се прилагат, що се отнася до упражняването на правата за трафик, по недискриминационен начин към въздушните превозвачи. Следователно, интересите на оператора на летището и на живеещите в района не са взети предвид при проверката на германските мерки, извършена по силата на член 18, параграф 2 от споразумението по въпроси на въздушния транспорт и на член 8, параграф 3 от регламента относно достъпа.

б) По принципите, свързани със свободното предоставяне на услуги

109. С третото правно основание от жалбата Конфедерация Швейцария упреква Общия съд, че неправилно тълкувал член 8, параграф 3 от регламента относно достъпа, като не е проверил съответствието на спорното решение на Комисията с принципите на свободно предоставяне на услуги и на пропорционалност.

110. Критериите за проверка, на които се позовава Швейцария в това правно основание на жалбата, и по-специално основаните на общите принципи на свободно предоставяне на услуги и на пропорционалност, са установени в контекста на Общността[46]. Тъй като споразумението по въпроси на въздушния транспорт не се позовава изрично на тези принципи, Комисията не е била длъжна да ги вземе предвид при проверката на спорните мерки в настоящия контекст при липса на съответно основание в споразумението по въпроси на въздушния транспорт.

111. Както вече нееднократно беше подчертано, сключването на споразумението по въпроси на въздушния транспорт не води до автоматично прилагане на правото на Общността в неговата цялост по отношение на Конфедерация Швейцария. Обратно, като избира пътя на двустранните споразумения, Конфедерация Швейцария съзнателно прави избор, който не позволява участието ѝ на вътрешния пазар да бъде толкова широко като участие, основано на присъединяване към Европейския съюз или към Европейското икономическо пространство. Текстът на споразумението и по-специално на членове 1 и 3 от него ясно показва, че целта му не е да прилага в тази област нито предвиденото в членове 49 ЕО и 51 ЕО свободно предоставяне на услуги по отношение на Конфедерация Швейцария, нито принципа на пропорционалност. Следва, че нищо не задължава Комисията да проверява дали въпросните германски мерки съответстват на общите принципи, управляващи свободното предоставяне на услуги, и по-специално, на принципа на пропорционалност.

46 — Решенията на Комисията, към които препраща Конфедерация Швейцария, са Решение 98/523/ЕО от 22 юли 1998 година относно производство по прилагане на Регламент (ЕИО) № 2408/92 на Съвета (ОВ L 233, стр. 25) и Решение 94/290/ЕО от 27 април 1994 година относно производство по прилагане на Регламент (ЕИО) № 2408/92 на Съвета (ОВ L 127, стр. 22). Вж. освен това Решение на Общия съд от 19 юни 1997 г. по дело Air Inter/Комисия (T-260/94, Recueil, стр. II-997) относно последното решение на Комисията. Като се има предвид чисто общностната рамка на посочените решения, Комисията е била длъжна да вземе предвид първичното право на Общността и общите принципи на общностното право при разглеждането на въпросните мерки. Колкото до практиката на Съда и по-специално Решение от 18 януари 2001 г. по дело Италия/Комисия (C-361/98, Recueil, стр. I-385) трябва да се отбележи, че посоченото решение е постановено *след* подписването на споразумението. Следователно това решение не може да предостави насоки за тълкуването на споразумението, освен ако не е било нотифицирано, и разгледано в предвидения в член 21, параграф 1 от споразумението по въпроси на въздушния транспорт Съвместен комитет.

112. В случая Общият съд не е изразил изрично становище по въпроса дали посочените принципи се прилагат или не в рамките на настоящото дело. При все това той е разгледал спорното решение на Комисията от този ъгъл и е преценил, че въпросните мерки с нищо не нарушават посочените принципи.

113. Тъй като обаче тези принципи не са приложими в рамките на проверката на въпросните германски мерки, правното основание, насочено срещу мотивите на обжалваното решение и съдържащо твърдяно нарушение на свободното предоставяне на услуги, не може да доведе до отмяна на това решение [47].

114. С оглед на тези данни третото правно основание на жалбата следва да се отхвърли като неотносимо.

в) По принципа на недопускане на дискриминация

115. Що се отнася до четвъртото правно основание на жалбата, с което Конфедерация Швейцария упреква Общия съд в нарушение на принципа на недопускане на дискриминация, следва да се отбележи, че ограничението на контролните правомощия не се отразява на проверката на германските мерки от гледна точка на принципа на недопускане на дискриминация. Това следва от съвместния прочит на член 1, параграф 2 и член 3 от споразумението по въпроси на въздушния транспорт, в които изрично се забранява всякаква дискриминация въз основа на национална принадлежност. Както обаче посочих по-горе, контролните правомощия на Комисията не обхващат отчитане на интересите на живеещите в района на летище Цюрих швейцарски граждани и на оператора на летището.

116. Що се отнася до прилагането на принципа на недопускане на дискриминация по отношение на въздушните превозвачи и по-специално на компания Swiss, която използва летището в Цюрих като основно летище [48], считам, че в този контекст Общият съд не може да бъде упрекнат в никаква грешка при прилагане на правото.

117. Общият съд първо припомня, че съгласно постоянната съдебна практика принципът на недопускане на дискриминация забранява не само явната дискриминация, основана на гражданството — или седалището, когато става въпрос за дружества — но и всички прикрити форми на дискриминация, които чрез прилагане на други разграничителни критерии фактически водят до същия резултат [49].

118. По-нататък, като се основава на посочената по-горе съдебна практика, той отбелязва, че макар въпросните германски мерки да водят до същия резултат като дискриминация, основана на гражданството, по отношение на швейцарските въздушни превозвачи, сред които по-специално Swiss, поради това, че последната използва летището в Цюрих като център, трябва освен това посочените мерки да не са обективно обосновани и да не са пропорционални на преследваната от тях цел.

47 — Вж. по-специално Решение от 18 юни 2005 г. по дело Dansk Dansk Rørindustri и др./Комисия (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P —C-208/02 P и C-213/02 P Recueil, стр. I-5425, точка 148 и цитираната съдебна практика) и Решение от 29 март 2012 г. по дело Комисия/Полша (C–504/09 P, точка 90 и цитираната съдебна практика).

48 — Става въпрос за експлоатация на звездообразна мрежа, която се характеризира с това, че въздушните превозвачи използват определено летище като платформа за полети с прекачвания, и която е разпространен оперативен модел сред въздушните превозвачи.

49 — В обжалваното решение Общият съд е посочил Решение от 13 юли 1993 г. по дело Commerzbank (C-330/91, Recueil, стр. I-4017, точка 14), Решение от 19 март 2002 г. по дело Комисия/Италия (C-224/00, Recueil, стр. I-2965, точка 15) и Решение от 27 октомври 2009 г. по дело ČEZ (C-115/08, Сборник, стр. I-10265, точка 92).

119. След това Общият съд прави преценка на фактите и във връзка с първия критерий относно легитимната цел на спорните мерки приема, че в случая са били налице обективни обстоятелства, обосноваващи приемането на наредбата за прилагане, по-специално тези, свързани с намаляване на шумовото замърсяване в един туристически район в Германия по смисъла на посочената съдебна практика.

120. Що се отнася до втория критерий относно пропорционалния характер на съответните мерки, Общият съд първо разглежда подробно представените пред него доказателства. Той отбелязва по-специално, че държавите членки имат право да приемат мерки за намаляване на шумовото замърсяване в рамките на предвидените гранични стойности и с оглед на това, че Федерална република Германия няма никакви властнически правомощия по отношение на летище Цюрих, тя не е разполагала с други средства, за да постигне преследваната цел. Въз основа на този анализ той заключава, че поради липса на доказателство за съществуването или дори за вероятността за значителни неудобства за летище Цюрих, или за мерки, налагащи по-малко разходи, които биха позволили да се постигне преследваната с наредбата за прилагане цел за намаляване на шумовото замърсяване, въпросните германски мерки следва да се разглеждат като пропорционални на преследваната цел.

121. Припомням, че такава преценка не представлява подлежащ на контрола на Съда правен въпрос, освен ако не са били изопачени представените пред Общия съд доказателства[50]. Впрочем, важно е да се отбележи, че изопачаването трябва ясно да проличава от преписката по делото, без да е необходимо да се прибягва до нова преценка на фактическите обстоятелства и на доказателствените средства[51].

122. В случая, с оглед на представените от Конфедерация Швейцария доводи, с които по същество тя оспорва извършената от Общия съд преценка на фактите, не е видно направените от Общия съд констатации да съдържат неточности, които са от естество да ангажират контрола на Съда.

123. Въпреки това считам, че извод в обратния смисъл би довел до това всяко оперативно правило, предназначено да гарантира безопасността, опазването на околната среда и разпределението на слотовете, да бъде автоматично дискриминационно, доколкото такива мерки засягат по-често въздушните превозвачи, които използват съответното летище като основно. Подобно тълкуване на принципа на недопускане на дискриминация би лишило от полезно действие член 8, параграф 2 от регламента относно достъпа.

124. С оглед на тези съображения четвъртото правно основание на жалбата следва да се отхвърли.

125. Накрая, шестото правно основание на жалбата се отнася до конкретен аспект на предприетата от Общия съд проверка за пропорционалност на разглежданите германски мерки. С това правно основание Конфедерация Швейцария упреква Общия съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, като е изключил евентуалното съществуване на мерки, налагащи по-малко разходи. Като се има предвид моят анализ относно четвъртото правно основание на жалбата и предложението ми то да бъде отхвърлено, считам, че шестото правно основание също не може да доведе до отмяна на обжалваното решение и поради това следва да бъде отхвърлено като неотносимо.

50 — Вж. по-специално Решение от 6 април 2006 г. по дело General Motors/Комисия (C–551/03 P, Recueil, стр. I–3173, точка 51). Вж. също Решение от 20 януари 2011 г. по дело General Química и др./Комисия (C-90/09 P, Сборник, стр. I-1, точка 72 и цитираната съдебна практика).

51 — Вж. по-конкретно Решение от 19 юли 2012 г. по дело Kaimer и др./Комисия (C–264/11 P, точка 24 и цитираната съдебна практика).

4. Правила относно тежестта на доказване

126. С петото си правно основание, изведено от произволно тълкуване на правилата относно тежестта на доказване, Конфедерация Швейцария само повтаря за пореден път своите доводи за твърдяната грешка при прилагане на правото, която Общият съд бил допуснал при проверката на пропорционалността на разглежданите германски мерки с оглед на принципа на недопускане на дискриминация. Като се има предвид даденият на четвъртото правно основание отговор, считам, че доводите на Конфедерация Швейцария могат да бъдат отхвърлени още в самото начало.

127. Във всички случаи лицето, което желае да предяви свое право по съдебен ред, трябва да докаже фактите, на които основава претенцията си. Следователно считам, че Общият съд правилно е приложил правилата, уреждащи тежестта на доказване, като е преценил, че Конфедерация Швейцария трябва да докаже, че наредбата за прилагане не представлява необходима и пропорционална мярка с оглед на преследваните от нея цели. Поради липса на такова доказателство Общият съд извършва преценка на фактите, на основата на която установява, че съществуването на мерки, налагащи по-малко разходи, не е доказано.

128. При положение, че Конфедерация Швейцария не е доказала наличието на някакво изопачаване, което може да ангажира контрола на Съда, петото правно основание следва да се отхвърли.

VI – Заключение

129. На основата на всички гореизложени съображения предлагам на Съда:

— да отхвърли подадената от Конфедерация Швейцария жалба,

— да осъди Конфедерация Швейцария да понесе направените от нея съдебни разноски, както и съдебните разноски, направени от Комисията, и

— да разпореди на Федерална република Германия и на Landkreis Waldshut да понесат направените от тях съдебни разноски.