ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-Н N. JÄÄSKINEN

представено на 25 ноември 2010 година[1]

1. В своята жалба Комисията на Европейските общности иска отмяната на Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности [понастоящем Общият съд] от 10 декември 2008 г. по дело Kronoply и Kronotex/Комисия (T-388/02, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение"), доколкото с него е обявена за допустима жалбата за отмяна, подадена от Kronoply GmbH & Co. KG (наричано по-нататък „Kronoply") и Kronotex GmbH & Co. KG (наричано по-нататък „Kronotex") срещу Решение C(2002) 2018 окончателен на Комисията от 19 юни 2002 г. да не повдига възражения срещу помощта, предоставена от германските власти в полза на Zellstoff Stendal GmbH за изграждането на завод за производство на целулоза (наричано по-нататък „обжалваното решение"). Комисията иска също така внесената пред Общия съд жалба за отмяна срещу спорния акт да бъде обявена за недопустима.

2. В рамките на настоящото дело Комисията приканва Съда да се отклони от актуалната съдебна практика, наречена „Cook и Matra"[2], относно условията за допустимост на жалби срещу решенията, които Комисията приема в рамките на процедурата за контрол върху държавните помощи по силата на член 88, параграф 3 ЕО[3].

3. В това отношение, като подкрепям ефективната защита на процесуалните права на заинтересованите страни по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО, предлагам на Съда да внесе уточнения в съдебната практика „Cook и Matra", за да се изясни процедурата, като същевременно спазва принципа за правна сигурност, който ръководи правораздаването.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Решение от 19 май 1993 г. по дело Cook/Комисия (C-198/91, Recueil, стр. I-2487), Решение от 15 юни 1993 г. по дело Matra/Комисия (C-225/91, Recueil, стр. I-3203), както и Решение от 2 април 1998 г. по дело Комисия/Sytraval и Brink's France (C-367/95 P, Recueil, стр. I-1719).

3 — Доколкото обжалваното съдебно решение е постановено на 10 декември 2008 г., позоваванията на разпоредбите на Договора за ЕО следват номерацията, приложима преди влизането в сила на Договора за функционирането на Европейския съюз.

I — Фактите, производството и обжалваното съдебно решение

А — *Предхождащите спора обстоятелства и обжалваното решение*

4. Kronoply и Kronotex, учредени по германското право дружества, произвеждат материали от дърво в производствените им обекти, разположени в Heiligengrabe, провинция Бранденбург.

5. С писмо от 9 април 2002 г. германските власти уведомяват Комисията за проект за предоставяне на държавни помощи в полза на Zellstoff Stendal GmbH (наричано по-нататък „ZSG"), предназначени за финансиране на изграждането на завод за производство на висококачествена целулоза, както и на създаването на предприятие за снабдяване с дървесина и предприятие за логистика в Arneburg, провинция Sachsen Anhalt (Германия).

6. С писмо от 19 юни 2002 г. Комисията приема обжалваното решение. На 28 септември 2002 г. в съответствие с член 26, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41) Комисията публикува кратко съобщение за обжалваното решение в *Официален вестник на Европейските общности* [4].

7. С оглед на липсата на свръхкапацитет в сектора и броя преки работни места (580 преки работни места в завода за целулоза) и непряко създадени работни места (около 1 000 непряко създадени работни места в засегнатата област или в съседни зони) Комисията решава да разреши мерките, за които е изпратено уведомление, състоящи се от опростим заем, данъчно облекчение за инвестиции и поръчителство.

Б — *По обжалваното съдебно решение*

8. На 23 декември 2002 г. Kronoply и Kronotex подават жалба в секретариата на Общия съд за отмяна на обжалваното решение.

9. С отделна молба, подадена в секретариата на Общия съд на 25 февруари 2003 г., Комисията повдига възражение за недопустимост, основано върху две правни основания, изведени, първо, от подаване на жалбата след установения срок и, второ, от липсата на активна процесуална легитимация на жалбоподателите. С определение от 14 юни 2005 г. Общият съд решава да се произнесе по възражението за недопустимост с решение по същество.

10. В обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля възражението за недопустимост, изведено от подаване на жалбата след установения срок, като същевременно приема правното основание, което отхвърля наличието на активна процесуална легитимация на дружествата жалбоподатели за оспорване на

4 — ОВ C 232, стр. 2.

основателността на обжалваното решение. За сметка на това Общият съд обявява за допустима молбата на дружествата жалбоподатели, с която се цели запазване на процесуалните гаранции, като приема, че същата е неоснователна.

11. На първо място, в точки 57—59 от обжалваното съдебно решение Общият съд изтъква разликата в контрола на Комисията на съвместимостта на държавна помощ с общия пазар между предварителната фаза на разглеждане и официалната процедура по разследване. На второ място, в точки 60 и 61 от посоченото съдебно решение Общият съд се позовава на съдебната практика, по силата на която жалбата на заинтересована страна по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО, насочена срещу решението на Комисията да не повдига възражения след края на предварителната фаза, трябва да бъде обявена за допустима, доколкото цели запазване на процесуални гаранции, изведени от тази разпоредба.

12. За сметка на това, като уточнява в точка 62 от обжалваното съдебно решение, че когато става дума за оспорване на основателността на обжалваното решение, жалбоподателят трябва да докаже особения си статут по смисъла на съдебната практика по дело Plaumann/Комисия [5], в точка 63 от същото съдебно решение Общият съд постановява, че с жалбата си жалбоподателите поставят под въпрос едновременно отказа на Комисията да започне официална процедура по разследване и основателността на обжалваното решение. В този смисъл той разглежда активната процесуална легитимация на жалбоподателите.

5 — Решение от 15 юли 1963 г. (25/62, Recueil, стр. 197).

13. Що се отнася до легитимацията на жалбоподателите да оспорват основателността на обжалваното решение, Общият съд отрича активната процесуална легитимация на жалбоподателите, доколкото те не са установили, че притежават особен статут по смисъла на Решение по дело Plaumann/Комисия, посочено по-горе, и вследствие на това отхвърля тази част от жалбата като недопустима в точки 64—69 от обжалваното съдебно решение.

14. По отношение на активната процесуална легитимация с цел запазване на процесуалните гаранции в точка 77 от обжалваното съдебно решение Общият съд смята, че жалбоподателите са установили в достатъчна степен конкурентно отношение и риск от увреждане на пазарната им позиция, за да могат да се считат за заинтересовани страни по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО и вследствие на това обявява жалбата им за допустима, доколкото цели защита на процесуалните им права.

15. Въз основа на това Общият съд разглежда всички посочени от жалбоподателите правни основания.

16. Като в точка 80 от обжалваното съдебно решение посочва, че единствено второто правно основание засяга незапочването на официална процедура по разследване, в точки 81—83 от посоченото съдебно решение Общият съд постановява, че дори по силата на съдебната практика да не е длъжен да тълкува правни основания, които целят изключително да поставят под въпрос основателността на решението, като в действителност се стремят да защитят процесуални права, той може да провери дали доводи по същество не съдържат

обстоятелства в подкрепа на правно основание, което поддържа наличието на сериозни затруднения за обосноваване на започването на процедурата, посочена в член 88, параграф 2 ЕО. Вследствие на това той обявява за допустими първото и второто правно основание, като същевременно отхвърля третото правно основание като недопустимо. Накрая Общият съд определя, че Комисията основателно не е започнала официална процедура по разследване.

II — По първоначалната жалба

А — *По жалбата на Комисията*

17. В подкрепа на своята жалба Комисията изтъква три правни основания.

18. С първото си правно основание, изведено от нарушение на член 88 и член 230, четвърта алинея ЕО, Комисията упреква Общия съд, че се е основал на съдебна практика, която противоречи на посочените членове от Договора. Следователно Общият съд неправилно е построил разсъждението си върху принципа, изрично упоменат в точка 60 от обжалваното съдебно решение, според който, когато без започване на официална процедура по разследване, Комисията констатира съвместимостта на помощ в решение, взето на основание на член 88, параграф 3 ЕО, процесуалните гаранции, предвидени в член 88, параграф 2 ЕО, могат да се приложат само ако лицата, които се ползват от тях, имат възможността да оспорят това решение пред общностния съд [6].

19. С второто си правно основание, изведено от противоречие на мотивите в тълкуването на правните основания на жалбоподателите, Комисията оспорва подхода на Общия съд, който според нея води до изтриване на разликите между правните основания, свързани с процесуалните права, и правните основания по същество, запазени единствено за заинтересовани страни, чиито права са чувствително накърнени от решение на Комисията. В този смисъл тълкуването, извършено от Общия съд в точки 82 и 83 от обжалваното съдебно решение, води до разширяване на понятието за активна процесуална легитимация.

20. С третото си правно основание, изведено от грешка при прилагане на правото при тълкуването на понятието за заинтересована страна, Комисията упреква Общия съд, че се отдалечава от текущата практика, като приема, че на конкуренти на получателя на помощ единствено на пазара за доставка на суровини трябва да се признае статутът на заинтересовани страни по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО.

6 — Комисията има предвид Решение по дело Cook, Решение по дело Matra и Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, посочени по-горе, и критикува точка 60 от обжалваното съдебно решение.

III — По писмения отговор на ZSG

21. Жалбата на Комисията е подкрепена от ZSG, което представя писмен отговор на 23 февруари 2009 г., като развива собствени доводи, макар в голяма степен съвпадащи с правните основания на Комисията.

22. ZSG иска от Съда, първо, да отмени обжалваното съдебно решение, доколкото с него се приема за допустима жалбата на Kronoply и Kronotex, и второ, да отхвърли изцяло жалбата за отмяна на Kronoply и Kronotex като недопустима.

23. Отбелязвам, че ZSG изрично посочва в писменото си становище, че се ограничава с няколко допълнителни разсъждения по основните правни основания, изтъкнати от Комисията. Следователно Съдът трябва да установи кои от представените от ZSG доводи могат да съставляват правни основания, представляващи насрещна жалба.

24. В това отношение припомням, че съгласно постоянната съдебна практика от член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз следва, че встъпилите страни пред Общия съд се разглеждат като страни пред тази юрисдикция. Ето защо, когато решението на Общия съд е предмет на обжалване, член 115, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда се прилага за тях, което ги освобождава от задължението да представят ново искане за встъпване пред Съда съгласно членове 93 и 123 от този процедурен правилник [7].

25. Така член 37, четвърта алинея от Статута на Съда на Европейския съюз не създава пречки встъпила страна да изтъква доводи, различни от тези на подкрепяната от него страна, ако целта е да подкрепи исканията на тази страна [8]. Всъщност встъпила страна, която има правото да представя писмен отговор по силата на член 115 от Процедурния правилник, при липса на изрично ограничение трябва да може да изтъква правни основания относно всякакви правни въпроси, които са в основата на обжалваното съдебно решение [9].

26. Следователно няма пречки някои доводи на ZSG да бъдат определени като правни основания на насрещна жалба.

IV — Общи забележки по характера на правото, предоставено на заинтересованите страни по силата на член 88, параграф 2 ЕО

27. Преди да разгледам правните основания, изтъкнати в жалбата, искам да припомня някои правила на системата за контрол върху държавните помощи, установена от Договора за ЕО.

7 — Решение от 11 февруари 1999 г. по дело Antillean Rice Mills и др./Комисия (C-390/95 P, Recueil, стр. I-769, точка 20).

8 — Решение от 8 юли 1999 г. по дело Chemie Linz/Комисия (C-245/92 P, Recueil, стр. I-4643).

9 — Решение по дело Antillean Rice Mills и др./Комисия, посочено по-горе (точки 21 и 22).

28. Член 88 ЕО предвижда специална процедура, като организира постоянното наблюдение и контрола върху държавните помощи от Комисията. Новите помощи, които държавите членки имат намерение да въведат, са предмет на предварителна процедура, без която нито една мярка не може да се счита за надлежно предоставена. По силата на член 88, параграф 3, първо изречение ЕО плановете за предоставяне или изменение на помощи трябва да бъдат съобщени на Комисията преди тяхното прилагане. Тогава тя пристъпва към първоначално разглеждане на предложените помощи. Ако след това разглеждане смята, че даден план не е съвместим с общия пазар, тя незабавно започва процедурата, предвидена в член 88, параграф 2, първа алинея ЕО [10].

29. Както отбелязва генералният адвокат Mengozzi по дело British Aggregates/Комисия, решенията, приети без откриване на официална процедура по разследване, са актове, явяващи се резултат от съкратено разследване, проведено в кратък период от време и в повечето случаи в рамките на диалог изключително между Комисията и заинтересованата държава членка. Според намерението на законодателя целта на тези актове е Комисията да избегне дългото времетраене на пълно разследване в случаите, когато липсата на помощ или съвместимостта ѝ с общия пазар на пръв поглед изглежда явна [11].

30. Важно е да се подчертае, че в преценката си Комисията трябва да спазва изискванията относно, първо, ограничението на правомощието ѝ за произнасяне по съвместимостта на дадена помощ единствено до тези мерки, които не създават сериозни затруднения, така че този критерий придобива изключителен характер [12]. Второ, когато се натъкне на сериозни затруднения, Комисията не разполага с никаква оперативна самостоятелност по отношение на започването на официална процедура по разследване [13]. Трето, понятието за сериозни затруднения има обективен характер [14].

31. В този смисъл според постоянната съдебна практика, когато взема благоприятно за дадена помощ решение, Комисията може да се задоволи единствено с фазата на предварително разглеждане, посочена в член 88, параграф 3 ЕО, само ако след първоначално разглеждане е в състояние да се убеди, че тази помощ е съвместима с Договора. Ако обаче това първоначално разглеждане води Комисията до

10 — Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, посочено по-горе (точки 35 и 36).

11 — Заключение на генералния адвокат Mengozzi към Решението от 22 декември 2008 г. (C-487/06 P, Сборник, стр. I-10505, точка 74).

12 — Според практиката на Общия съд Комисията не може да откаже да започне официалната процедура по разследване, като се позове на други обстоятелства, каквито са интересите на трети лица, съображения за процесуална икономия или всеки друг мотив от административно естество. Вж. Решение на Общия съд от 15 март 2001 г. по дело Prayon Rupel/Комисия (T-73/98, Recueil, стр. II-867, точка 44).

13 — Решение по дело Prayon Rupel/Комисия, посочено по-горе (точка 45).

14 — Вж. Решение от 2 април 2009 г. по дело Bouygues и Bouygues Télécom/Комисия (C-431/07 P, Сборник, стр. I-2665, точки 61—63).

противоположното заключение или дори не ѝ позволява да преодолее всички затруднения, възникващи във връзка с преценката на съвместимостта на тази помощ с общия пазар, Комисията има задължението да се снабди с всички необходими становища и да открие за целта процедурата, предвидена в член 88, параграф 2 ЕО [15].

32. Единствено в рамките на тази последна процедура, чиято цел е да позволи на Комисията да разполага с пълна информация за всички данни по делото, Договорът предвижда задължение за Комисията официално да уведоми заинтересованите страни да представят становищата си [16].

33. В това отношение подчертавам, че характерът на правото за представяне на становища, предоставено от член 88, параграф 2 ЕО, не бива да се бърка с правото на изслушване, тълкувано като право на защита в тесен смисъл.

34. В този смисъл Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) нарежда сред основните елементи на принципа за добра администрация правото на всяко лице да бъде изслушвано, преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него, правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, и задължението на администрацията да мотивира своите решения [17].

35. Всъщност правото на изслушване във всяко производство, което може да доведе до приемане на акт, който засяга правната сфера на определено лице, представлява основен принцип на общностното право, който трябва да бъде съблюдаван дори при липса на каквато и да било правна уредба относно производството [18].

36. Доколкото единственият адресат на решението на Комисията, взето по силата на член 88, параграф 2, е държава членка [19], посоченият принцип трябва да се тълкува ограничително за целите на прилагането му от Комисията в рамките на официалната процедура по разследване.

37. Всъщност е важно да се отбележи, че член 88, параграф 2 ЕО оправомощава

15 — Вж. по-специално Решение от 20 март 1984 г. по дело Германия/Комисия (84/82, Recueil, стр. 1451, точка 13), Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, посочено по-горе (точка 39), Решение от 17 юли 2008 г. по дело Athinaïki Techniki/Комисия (C-521/06 P, Сборник, стр. I-5828, точка 34), Решение по дело Bouygues и Bouygues Télécom/Комисия, посочено по-горе (точка 61), Решение по дело Prayon Rupel/Комисия, посочено по-горе (точка 42), както и Решение на Общия съд от 18 септември 1995 г. по дело SIDE/Комисия (T-49/93, Recueil, стр. II-2501, точка 58).

16 — Решение по дело Cook/Комисия посочено по-горе, (точка 22), Решение по дело Matra/Комисия посочено по-горе, (точка 16), Решение по дело Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, Recueil, стр. I-10737, точка 34) и Решение по дело Athinaïki Techniki/Комисия, посочено по-горе (точки 34 и 35 и цитираната съдебна практика).

17 — Харта, прокламирана в Ница на 7 декември 2000 г. (ОВ C 364, стр. 1). Съгласно член 41, параграф 1 от Хартата, озаглавен „Право на добра администрация“, „[в]секи има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок“.

18 — Решение от 24 октомври 1996 г. по дело Комисия/Lisrestal и др. (C-32/95 P, Recueil, стр. I-5373, точка 21), както и Решение от 29 юни 2010 г. по дело Комисия/Alrosa (C-441/07 P, Сборник, стр. I-5949).

19 — Вж. например точка 81 от заключението на генералния адвокат Bot по дело Германия и др./Kronofrance (Решение от 11 септември 2008 г., C-75/05 P и C-80/05 P, Сборник, стр. I-6619).

заинтересованите лица да представят своите становища, но тази разпоредба се тълкува в съдебната практика в смисъл, че заинтересованите лица разполагат единствено с правото да участват в административното производство по подходящ начин, като се отчитат конкретните обстоятелства по случая [20].

38. В настоящото производство според мен е от съществено значение да се подчертае, че член 88, параграф 2 ЕО включва единствено правото да се представят становища, а не правото на защита [21].

39. Ясно се вижда от съдебната практика, че заинтересованите лица, различни от държавата членка, отговаряща за предоставянето на помощта, не биха могли да претендират за участие в обсъждане с Комисията при условията на състезателност, каквато възможност е предвидена в полза на съответната държава членка [22]. Както Съдът постановява в Решение по дело SFEI и др., „от една страна, задължението за изпращане на уведомление и предварителната забрана за прилагането на планове за предоставяне на помощи, предвидени в член 93, параграф 3, са предназначени за държавата членка. От друга страна, тя е и адресат на решението, с което Комисията констатира несъвместимостта на дадена помощ и я приканва да я премахне в срокове, които тя определи“ [23].

40. Всъщност не трябва да се пренебрегва, че производството за контрол върху държавните помощи е с административен характер, лишено от квазисъдебни елементи.

V — По първото правно основание на жалбата

A — *Доводи на Комисията*

41. С първото си правно основание Комисията поддържа, че в рамките на преценката на активната процесуална легитимация на жалбоподателите Общият съд се е основал на съдебна практика, която противоречи на член 88 и член 230, четвърта алинея ЕО, доколкото дава достъп до правораздаването на Съда на жалбоподатели, които, при условие че не отговарят на условията за допустимост, изисквани

20 — Решение на Общия съд от 25 юни 1998 г. по дело British Airways и др./Комисия (T-371/94 и T-394/94, Recueil, стр. II-2405, точка 60), Решение на Общия съд от 6 март 2003 г. по дело Westdeutsche Landesbank Girozentrale и Land Nordrhein Westfalen/Комисия (T-228/99 и T-233/99, Recueil, стр. II-435, точка 125), Решение на Общия съд от 12 септември 2007 г. по дело Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Комисия (T-68/03, Сборник, стр. II-2911, точка 42), както и Решение на Общия съд от 26 юни 2008 г. по дело SIC/Комисия (T-442/03, Сборник, стр. II-1161, точки 222—225).

21 — Вж. по-специално Решение по дело Olympiaki Aeroporia Ypiresies/Комисия, посочено по-горе (точка 43). За разлика от заинтересованите лица, в рамките на това производство държавата членка се ползва от пълно право на защита и нарушението на това право може да доведе до отмяна на решението на Комисията, ако се установи, че при липсата на това нарушение производството би могло да доведе до различен резултат. Вж. точки 53—56 от заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Комисия/Scott, (Решение от 2 септември 2010 г., C-290/07 P, Сборник, стр. I-7763).

22 — Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, посочено по-горе (точка 59), Решение от 24 септември 2002 г. по дело Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия (C-74/00 P и C-75/00 P, Recueil, стр. I-7869, точка 82), Решение на Общия съд от 1 юли 2010 г. по дело ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni/Комисия (T-62/08, Сборник, стр. II-3229, точка 162).

23 — Решение от 11 юли 1996 г. (C-39/94, Recueil, стр. I-3547, точка 73).

от член 230, четвърта алинея ЕО, оспорват решение, взето на основание на член 88 ЕО, като се позовават на защита на процесуални права, за които твърдят, че са предвидени в параграф 2 от същия член.

42. След като подчертава разликата между производствата, предвидени в член 88, параграфи 2 и 3 ЕО, Комисията уточнява, че заинтересованите лица имат възможност да изтъкнат доводите си единствено съгласно член 88, параграф 2 ЕО.

43. Освен това според Комисията в съответствие с Договора в никакъв случай не е необходимо да се установява специална юридическа защита, която би оправдала дерогация от член 230, четвърта алинея ЕО, за да се отговори на принципа за законосъобразност на действията на Комисията и да се гарантира пълна съдебна защита при приемане на решение за съвместимост без започване на официална процедура по разследване. Всъщност, ако се докаже причинно-следствената връзка между бездействието на Комисията (незапочване на официална процедура по разследване) и твърдяната незаконосъобразност на нейното решение, съдебният контрол на това решение ще бъде гарантиран, при условие че жалбоподателят отговаря на посочените условия за допустимост.

44. Накрая според Комисията от обжалваното съдебно решение, и по-специално от точка 70 от него е видно, че Общият съд защитава теза, според която активната процесуална легитимация с цел запазване на процесуални права не изисква жалбоподателят да бъде лично и пряко засегнат от обжалваното решение. За да може да се защитава такава позиция, е необходимо да се докаже, че член 88, параграф 2 ЕО не закрепва единствено правно задължение за Комисията, а създава също така право за заинтересованите лица.

45. От една страна, член 88, параграф 2 ЕО би представлявал административна разпоредба, уреждаща специалното производство за контрол върху държавните помощи, а не условията за достъп до правораздаването на Съда. От друга страна, след като общностният законодател изрично е определил условията за допустимост в член 230, четвърта алинея ЕО, би било абсурдно да се смята, че е искал имплицитно да направи изключение от тях чрез член 88 ЕО.

Б — *Допустимост на жалбите в областта на държавните помощи и въвеждане на разрешението по делата Cook и Matra*

46. На първо място[24] е достатъчно да се припомни, че съгласно член 230, четвърта алинея ЕО дадено физическо или юридическо лице може да обжалва решение,

24 — Отбелязвам, че въведените с Договора от Лисабон изменения не са оказали влияние върху разглеждането на настоящото дело.

адресирано до друго лице, само ако посоченото решение го засяга пряко и лично [25].

47. Що се отнася до първото така формулирано условие, съгласно постоянната съдебна практика, за да бъде частноправният субект пряко засегнат, се изисква разглежданата общностна мярка пряко да поражда последици за правното положение на този частноправен субект и да не оставя никакво право на преценка на своите адресати, на които е възложено изпълнението ѝ, тъй като това изпълнение е напълно автоматично и произтича единствено от общностната правна уредба, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер [26].

48. Що се отнася до второто предвидено в член 230 ЕО условие, обхватът на понятието за „лично“ засягане е определен от Съда в Решение по дело Plaumann/Комисия [27], от което е видно, че физическо или юридическо лице, различно от адресата на обжалваното решение, може да твърди, че е лично засегнато само ако спорната разпоредба се отнася до него поради някои присъщи за него качества или поради фактическо положение, което го разграничава от всички останали лица [28].

49. Безспорно е, че в областта на държавните помощи Съдът въвежда специални разрешения относно допустимостта на жалбите от трети лица, за да може да отговори на спецификата на приложимото в тази област производство. В тази област по принцип условията за допустимост са различни в зависимост от това дали обжалваното решение е прието след предварителната фаза или след официалната фаза на разследването.

50. Що се отнася до жалбите, с които се цели отмяна на решение на Комисията да не започва официална процедура по разследване, подходът на Съда, определен за либерален от доктрината, е съсредоточен върху защитата на процесуалните права на заинтересованите страни по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО, а именно — страните, които биха имали възможност да представят становища в рамките на производство, започнато по силата на член 88, параграф 2 ЕО, но които са били лишени от тази възможност поради окончателното решение, прието от Комисията на основание на член 88, параграф 3 ЕО.

51. В Решение по дело Cook/Комисия [29] според предложението на генералния

25 — Решение от 17 септември 2009 г. по дело Комисия/Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, Сборник, стр. I-8495, точки 47—54).

26 — Решение от 5 май 1998 г. по дело Dreyfus/Комисия (C-386/96 P, Recueil, стр. I-2309, точка 43 и цитираната съдебна практика), както и Решение по дело Комисия/Koninklijke FrieslandCampina, посочено по-горе (точки 47—54).

27 — Решение, посочено по-горе, впоследствие потвърдено от постоянната съдебна практика. Вж. Решение от 19 октомври 2000 г. по дело Италия и Sardegna Lines/Комисия (C-15/98 и C-105/99, Recueil, стр. I-8855, точка 33 и цитираната съдебна практика), както и Решение по дело Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, посочено по-горе (точка 33).

28 — Решение от 22 юни 2006 г. по дело Белгия и Forum 187/Комисия (C-182/03 и C-217/03, Recueil, стр. I-5479, точка 59).

29 — Решение, посочено по-горе.

адвокат Tesauro [30], вместо да прибягва до критерии, изведени от Решение по дело Cofaz и др./Комисия [31], Съдът приема за допустима жалбата на конкурент, като издига понятието за засегната трета страна по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО до изведено от съдебната практика правило, приложимо в контекста на решението на Комисията, прието по силата на член 88, параграф 3 ЕО, и потвърждава този подход месец по-късно в Решение по дело Matra/Комисия [32].

52. По силата на съдебната практика „Cook и Matra", когато без започване на процедурата от член 93, параграф 2 от Договора за ЕИО (впоследствие член 88, параграф 3 ЕО) на основание на параграф 3 от същия член Комисията констатира, че мярка, за която е изпратено уведомление, не представлява държавна помощ или е помощ, съвместима с общия пазар, лицата, предприятията или сдруженията, чиито интереси евентуално са засегнати от отпускането на помощта, по-специално конкурентни предприятия и професионални организации, които в качеството на заинтересовани лица се ползват с процесуални гаранции, когато се прилага производството по член 88, параграф 2 ЕО, трябва да могат да подават жалби за отмяна срещу решението, в което се извършва тази констатация.

53. Съгласно доктрината „Cook и Matra" допустимостта на жалбата следователно зависи от характера на правните основания, от една страна, и от легитимацията на жалбоподателя, от друга страна. Условията за допустимост се проверяват, като се прави разлика между страните, които оспорват решението на Комисията по същество, и страните, които се позовават на защитата на процесуалните си права. Вследствие на Решение по дело Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum тази доста ясна разлика определя приложимата проверка [33].

54. Приетото от Съда разрешение в Решение по дело Cook/Комисия и в Решение по дело Matra/Комисия не се възприема единодушно в доктрината и тук е необходимо да се припомнят основните обстоятелства на предизвиканото от него обсъждане [34].

55. Някои посочват, че в Решение по дело Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, посочено по-горе, Съдът излиза извън предложенията на генералния адвокат Jacobs по дело Unión de Pequeños Agricultores/Съвет [35], за да облекчи условията за достъп на физически и юридически лица до правораздаването на Съда [36].

30 — Заключение на генералния адвокат Tesauro, представено по дело Cook/Комисия.

31 — Проверка, предвиждаща критерия дадена страна „да бъде съществено засегната" от мярката. Вж. Решение от 28 януари 1986 г. (169/84, Recueil, стр. 391).

32 — Решение, посочено по-горе.

33 — Решение, посочено по-горе, в което Съдът прави опит да даде разяснения по Решение по дело Cook и по дело Matra.

34 — Вж. за общ коментар *Winter*, J. „The rights of complainants in State aid cases: judicial review of Commission decisions adopted under article 88 (ex 93) EC" — Common Market Law Review 1999, № 36.

35 — Решение от 25 юли 2002 г. (C-50/00 P, Recueil, стр. I-6677).

36 — Вж. *Honoré*, M., „The standing of third parties in State aid cases: the lessons to be drawn from the judgement case C-78/03 P, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum v. Commission", European state aid law quarterly, EStAL, Vol. 5 (2006), №° 2, p. 269—284, по-конкретно стр. 274.

56. Всъщност вследствие на Решение по дело Cook/Комисия и на Решение по дело Matra/Комисия категорията лица, които могат да обжалват решение на Комисията, е по-голяма от тази, която е допустимо да оспорва посоченият акт при действието на член 88, параграф 2 ЕО. Така всички заинтересовани страни по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО се смятат за „лично засегнати“ от решението на Комисията да не започва официална процедура по разследване [37]. Общият съд дори ясно постановява, че самият факт, че страните са имали възможността да изтъкнат доводите си още в предварителната процедура по разглеждане съгласно член 88, параграф 3 ЕО, не може да ги лиши от правото да бъде спазена процесуалната гаранция, изрично предоставена им от член 88, параграф 2 ЕО [38].

57. Безспорно е, че в рамките на приетото по силата на член 88, параграф 2 ЕО решение единствено фактът, че жалбоподателите могат да бъдат смятани за „заинтересовани“ страни, не би могъл да бъде достатъчен, за да се приеме жалбата за допустима, тъй като това само по себе си не им предоставя активна процесуална легитимация. Напротив, щом като те оспорват решението, с което приключва официалната процедурата по разследване, страните трябва да разполагат със специален статут съгласно съдебната практика по дело Plaumann/Комисия, посочена по-горе, който по-специално включва доказателство за съществено засягане на конкурентното им положение от разрешена в решението на Комисията помощ.

58. От това следва, че при настоящото състояние на съдебната практика жалбоподателите имат активна процесуална легитимация, доколкото се стремят да бъдат спазени процесуалните им права, изведени от член 88, параграф 2 ЕО, без да бъдат задължени да докажат, че позицията им на съответния пазар е съществено засегната от приемането на обжалваното решение [39].

59. Няколко генерални адвокати вече изразиха сериозни критики по отношение на последиците от съдебната практика „Cook и Matra“.

60. В този смисъл генералният адвокат Jacobs определя съдебната практика, произтичаща от посочените по-горе Решение по дело Cook/Комисия и от Решение по дело Matra/Комисия, като незадоволителна, сложна, явно лишена от логика и последователност [40]. След като подчертава объркването, състоящо се в отъждествяването на критерия за активна процесуална легитимация по член 88, параграф 2 ЕО и по член 88, параграф 3 ЕО, той поставя

37 — Вж. като пример Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, посочено по-горе (точка 41), Решение по дело Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, посочено по-горе (точка 35), както и Решение по дело British Aggregates/Комисия, посочено по-горе (точка 28). Вж. Решение на Общия съд от 21 март 2001 г. по дело Hamburger Hafen- und Lagerhaus и др./Комисия (T-69/96, Recueil, стр. II-1037, точка 37) и Решение на Общия съд от 13 януари 2004 г. по дело Thermenhotel Stoiser Franz и др./Комисия (T-158/99, Recueil, стр. II-1, точка 73).

38 — Решение на Общия съд от 12 февруари 2008 г. по дело BUPA и др./Комисия (T-289/03, Сборник, стр. II-81, точка 76).

39 — Вж. Решение по дело Германия и др./Kronofrance, посочено по-горе (точка 44).

40 — Заключение по дело Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, посочено по-горе (точка 138).

под въпрос и самото съществуване на дерогацията от разпоредбите на член 230, четвърта алинея ЕО. Вследствие на това генералният адвокат предлага при всички случаи, при които жалбоподателят оспорва решение, взето по силата на член 88, параграф 3 ЕО, да се прилага критерият за личен и пряк интерес независимо от правните основания, на които е основана жалбата, като същевременно критерият за личен интерес се тълкува не толкова ограничително, колкото в съдебната практика по дело Plaumann/Комисия, посочена по-горе [41].

61. Предвид естеството на приетите по силата на член 88, параграф 3 ЕО актове генералният адвокат Mengozzi [42] от своя страна се пита дали няма да е по-удачно контролът на общностния съд върху тези актове да се ограничава във всеки случай и следователно независимо от основанието на активната процесуална легитимация на жалбоподателя до проверка на съществуването на условията, които оправдават незапочването на официалната процедура по разследване, тоест до установяване на липса на сериозни съмнения относно факта, че мярката не представлява помощ или че тя при всички положения е съвместима с общия пазар. Така решението по „въпросите по същество“ ще бъде насочено в случай на отмяна към разглеждане на евентуално подадената жалба срещу окончателното решение, прието от Комисията в резултат на горепосочената процедура.

62. Извършеното от общностния съд разграничение по отношение на условията за допустимост на жалбите срещу решение, прието на основата на член 88, параграф 3 ЕО кара и генералният адвокат Bot да изрази критики [43]. Според последния съдебната практика „Cook и Matra“ води до ограничаване на правата, признати на заинтересованите страни в рамките на производството за контрол върху държавните помощи. След като подчертава изкуствения характер на конструкцията, възприета в момента от съдебната практика, генералният адвокат Bot посочва, че жалбоподателят преследва една и съща цел, независимо дали преследва защитата на своите процесуални права или оспорва основателността на решението за преценка на помощта, щом като се стреми към започване на официалната фаза по разследване. Вследствие на това той предлага на Съда да приеме, че когато едно лице оспорва основателността на преценката на Комисията, направена след проведено предварително разглеждане, по необходимост то оспорва липсата на започване на официалната процедура по разследване и следователно цели да получи защита на процесуалните си права [44].

63. Накрая дело 3F/Комисия [45] поражда коментари от страна на генералния адвокат Sharpston, отхвърляща формалистичен подход, който наказва жалбоподателя,

41 — Пак там (точки 139 и 141).

42 — Вж. заключение по дело British Aggregates/Комисия, посочено по-горе (точка 75).

43 — Заключение по дело Германия и др./Kronofrance, посочено по-горе (точки 106 и 109).

44 — Пак там (точка 104 и сл.).

45 — Заключение на генералния адвокат Sharpston по това дело (Решение от 9 юли 2009 г., C-319/07 P, Сборник, стр. I-5963, точки 39—43).

отправил допълнителни бележки относно съдържанието на оспорваните мерки.

B — *Относно валидността на съдебната практика „Cook и Matra“*

64. Най-напред според мен следва да се изходи от предпоставка, според която Договорът ясно предоставя правото на заинтересованите страни да представят становища в рамките на официалната процедура по разследване.

65. Заинтересованата страна трябва да бъде в състояние да изложи надлежно своята гледна точка по отношение на действителното съществуване и релевантността на фактите и обстоятелствата, разглеждани от Комисията, щом като според нея Комисията е приела решението да не повдига възражения по силата на член 88, параграф 3 ЕО, без напълно да е запозната с цялата информация, която би могла да създаде трудности при преценката на въпросната мярка.

66. Според мен следователно става дума за независимо процесуално право, което изисква специална съдебна защита и което не би трябвало да бъде премахнато заради отсъствието на активна процесуална легитимация за оспорване на основателността на решението.

67. Все пак тази активна процесуална легитимация не би могла да бъде достатъчна, за да се постави под въпрос основателността на решението като такова. За тази цел следва да е на разположение специалният статут, определен в Решение по дело Plaumann/Комисия, посочено по-горе.

68. На второ място, в представеното по посоченото по-горе дело British Aggregates/Комисия заключение генералният адвокат Mengozzi посочва, че съдебната практика „Cook и Matra“, особено сложна и по-скоро формалистична, се обяснява от необходимостта да се гарантира, че ако жалбата се подава от лице, което изтъква единствено качеството си на заинтересована страна по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО, контролът, упражняван от общностния съд върху оспореното решение, няма да излезе извън границите на необходимото за осигуряване на процедурните прерогативи, признати от тази разпоредба [46].

69. Разбира се, според мен е от съществено значение да се съсредоточим върху административния характер на воденото от Комисията производство, за да разграничим въпроса за процесуалната легитимация за оспорване на законосъобразността

46 — Според генералния адвокат Mengozzi случаят би бил такъв, ако съдът не само проверяваше налице ли са условията, които обосновават да не се започва официална процедура по разследване, тоест липсата на сериозни затруднения при квалифицирането на мярката като помощ или при преценката на съвместимостта ѝ с общия пазар, а и установяваше съществуването на помощ (или на конститутивните елементи на помощ, за които Комисията е счела, че липсват) или липсата на условията, изтъкнати от Комисията, за обявяване на съвместимостта ѝ с Договора. Всъщност тази хипотеза би позволила на жалбоподателя не само да постигне евентуално започване на официалната процедура по разследване, но и да обвърже Комисията с направените от общностния съд констатации и да предопредели поне отчасти съдържанието на решението, което ще се приеме в резултат на тази процедура, тоест на акт, който той не би могъл легитимно да оспорва единствено в качеството си на заинтересована страна по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО (точка 71 от заключението).

на акт на правото на Съюза от въпроса за ползването от процесуални права пред даден административен орган.

70. Всъщност, отбелязвам, че член 88, параграф 2 ЕО установява правило на европейското административно производство, докато член 230 ЕО посочва правило от европейското административно съдопроизводство.

71. В това отношение следва да се подчертае релевантността на принципа за добра администрация. Този принцип, установен от съдебната практика, наскоро залегнал в член 41 от Хартата, е общ принцип на общностното право [47].

72. Тъй като посоченият принцип изисква надеждно и безпристрастно разглеждане [48], смятам, че правото да може да се изисква започване на процедурата, посочена в член 88, параграф 2 ЕО, за да се запазят процесуалните прерогативи, произтича от задължението на Комисията да постанови решението си по силата на член 88, параграф 3 ЕО при липсата на сериозни затруднения.

73. Съдът наскоро постанови, че участието в процеса по вземане на решения в областта на околната среда при условията, предвидени в Директива 85/337/ЕИО [49], се различава от правото на обжалване пред съд и има различна от него цел — последното може евентуално да се упражни срещу решението, прието вследствие на този процес. Следователно това участие не влияе върху условията за упражняване на правото на обжалване [50]. Без да искам да съпоставям правото на участие в производството по силата на член 88, параграф 2 ЕО и правото на участие в административно производство в областта на околната среда, бих желал да подчертая, че последното е дефинирано по-широко от правото на активна процесуална легитимация по същество.

74. На трето място, отбелязвам, че няма опасност прилагането на съдебната практика по дело Matra/Комисия, посочено по-горе, да разшири процесуалните права, предоставени от Договора и от вторичното право на заинтересованите лица в рамките на производствата за контрол върху държавните помощи.

75. Напротив, става дума за утвърждаване на право, предоставено изрично от Договора, в рамките на производство, в което понятието за заинтересовано лице се прилага напълно. В този смисъл целта на съдебната практика по дело Matra/Комисия

47 — Вж. текста с разясненията относно пълния текст на Хартата: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/04473_fr.pdf. Вж. заключение по дело Комисия/Scott, посочено по-горе (точка 60 и цитираната съдебна практика), както и Решение от 22 февруари 2005 г. по дело Комисия/max.mobil (C-141/02 P, Recueil, стр. I-1283, точка 72). Вж. също така Решение от 19 октомври 1983 г. по дело Lucchini Siderurgica/Комисия (179/82, Recueil, стр. 3083, точка 27) и Решение от 31 март 1992 г. по дело Burban/Парламент (C-255/90 P, Recueil, стр. I-2253).

48 — Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, посочено по-горе (точка 62), както и Решение на Общия съд от 30 януари 2002 г. по дело max.mobil/Комисия (T-54/99, Recueil, стр. II-313, точка 48).

49 — Директива 85/337/ ЕИО на Съвета от 27 юни 1985 година относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда (ОВ L 175, стр. 40; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 1, стр. 174), изменена с Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година (ОВ L 156, стр. 17; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 8 и поправка в ОВ L 298, 2007 г., стр. 23).

50 — Решение от 15 октомври 2009 г. по дело Djurgården Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, Сборник, точка 38).

се състои в потвърждаване на признато в рамките на официалната процедура по разследване право, а не в признаване на ново право в рамките на предварителната процедура.

76. Впрочем, както се вижда от цитираната по-горе съдебна практика, характерът на правото, което произтича от член 88, параграф 2 ЕО, се ограничава с участието в производството по разглеждане и в никакъв случай не предоставя на заинтересованите лица качество, което да може да накърни условията на член 230, параграф 4 ЕО.

77. На четвърто място, предвид критиките на доктрината, както и приканването от страна на няколко генерални адвокати, съм склонен да приема, че е дошъл моментът за Съда, като запазва водещата идея за съдебна защита на правата на заинтересованите лица в рамките на официалната процедура по разследване, окончателно да изясни правилата, уреждащи допустимостта на жалбите срещу решенията на Комисията, приети по силата на член 88, параграф 3 ЕО.

78. Вече е безспорно, че правилата, уреждащи активната процесуална легитимация на физическите и юридическите лица, които искат да оспорят решенията, постановени от Комисията по силата на член 88, параграф 3 ЕО, към настоящия момент са неясни и объркани. Всъщност според мен днес е невъзможно както за страните, така и за Общия съд, ясно да се определят в амалгамата от правни основания тези, които целят запазване на процесуалните права и тези по същество.

79. Няколко примера, изведени от съдебната практика, свидетелстват за несигурност по отношение на изхода от разследването и по отношение на третирането [51]. Освен това последните решения на Общия съд като Решение по дело Kronoply [52], Решение по дело Deutsche Post и DHL International/Комисия [53] и Решение по дело Scheucher Fleisch и др./Комисия [54] породиха съмнения в доктрината относно зачитането на правната сигурност, при положение че Общият съд се опитва да избира сред доводите по същество онези от тях, които според него са свързани с правни основания, целящи защита на процесуалните права [55]. Впрочем в жалбата си Комисията поддържа, че такъв подход води до засягане на правото на защита и на принципа за равни процесуални възможности на страните.

80. В това отношение отбелязвам, че според съдебната практика, припомнена в

51 — Вж. сравнителен анализ на делата в Honoré, M, цит.съч. (стр. 275 и сл.).

52 — Обжалваното съдебно решение.

53 — Решение на Общия съд от 10 февруари 2009 г. (T-388/03, Сборник, стр. II-199), предмет на жалбата по дело Белгия/Deutsche Post и др. (C-148/09 P), висящо пред Съда.

54 — Решение на Общия съд от 18 ноември 2009 г. (T-375/04, Сборник, стр. II-4155).

55 — Maitrepierre, A., „Държавни помощи — Процесуална легитимация и правен интерес: ПСЕО приема допустимостта на смесена жалба срещу решение на Комисията да не повдига възражения срещу твърдяна държавна помощ, ако жалбоподателите имат качеството на преки конкуренти на получателя по тази мярка (Deutsche Post AG - DHL)“ — Concurrences, № 2-2009, №° 25983, p. 154, 155; *Peytz*, H., *Mygind* T., „Direct Action in State Aid Cases — Tightropes and Legal Protection“, EStAL, 2/2010, 331 et sq.

точки 30 и 31 от настоящото заключение, Комисията може да смята дадена помощ за съвместима само ако не изпитва никакво съмнение за съвместимостта ѝ. Тогава жалбоподателят трябва да се съсредоточи върху това да докаже, че Комисията се е сблъскала със сериозни затруднения при преценката на въпросните мерки. Следователно целта на жалбоподател, който обжалва решението на Комисията, прието в предварителната процедура по разглеждане, е започване на официалната фаза по силата на член 88, параграф 2 ЕО. Макар преследваната от жалбоподателя цел да може да се състои в отмяна по същество на решението на Комисията, според процесуалната логика жалбоподателят цели да принуди Комисията да се заеме с по-задълбочено разглеждане, което може да доведе до промяна в преценката ѝ.

81. Приемам, че понятието за сериозни затруднения е сложно и дори изкуствено, що се отнася до прилагането му, защото действителният въпрос е да се установи дали Комисията би взела различно решение в рамките на официалната процедура по разследване. Все пак е безспорно, че общата структура на разпоредбите, уреждащи контрола върху държавните помощи, несъмнено се характеризира с известен формализъм. Този формализъм, породил критики в доктрината [56] и отразен в съдебната практика „Cook и Matra“, парадоксално може да помогне да се изяснят приложимите правила и да се увеличи правната сигурност на правните субекти при формулирането на правни основания пред съдилищата на Съюза.

82. Според мен правното основание, повдигнато пред Общия съд с оглед защита на процесуалните прерогативи, трябва да бъде изрично процесуално, а именно, че производството по силата на член 88, параграф 2 ЕО е трябвало да бъде открито, но доводите в негова подкрепа могат да посочват факти или улики, които би трябвало да накарат Комисията да изпита сериозни съмнения. Тези обстоятелства са задължително с материалноправен характер, тъй като представляват основата на административното производство. Установеният тест в Решение по дело Plaumann/Комисия, посочено по-горе, намира своето пълно приложение, когато жалбоподателят иска отмяната на решението с мотива, че мярката представлява незаконосъобразна помощ или несъвместима с общия пазар помощ.

83. Съдът се ориентира към този избор в Решение по дело 3F/Комисия [57]. Съдът всъщност приема, че „[н]есъмнено, както е видно от член 4, параграф 3 от Регламент № 659/1999, Комисията взема решение, което не повдига възражения, когато констатира, че никакви съмнения не са се породили по отношение на съвместимостта с общия пазар на мярката, за която е отправено уведомление. Когато жалбоподателят иска отмяна на такова решение,

56 — Вж. заключение по дело Комисия/Scott, посочено по-горе (точка 55).

57 — Решение, посочено по-горе (точка 35). В това отношение вж. *Haasbeek*, L. „A Step in the Right Direction“, EStAL, 1/2010, p. 147.

той поставя под въпрос главно факта, че решението за помощта е прието, без Комисията да започва официална процедура по разследване, с което нарушава неговите процесуални права. За да бъде уважена жалбата му, жалбоподателят може да докаже, че съвместимостта на разглежданата мярка е трябвало да породи съмнения. Използването на такива доводи не може поради това да има за последица да промени предмета на жалбата, нито да измени условията за допустимост".

84. Накрая от конституционна гледна точка смятам, че когато върховен съдебен орган открива възможност за съдебна защита на частноправните субекти извън съдържанието на нормативния текст, тази установена от съдебната практика защита може да бъде окончателно отказана единствено от самия законодател. Следователно Съдът трябва да се стреми да изясни условията за изпълнение на предоставеното от неговата практика право, но той не може сам да премахне такава възможност. Единствено учредителните власти на Съюза могат да затворят отворената от съдебната практика „Cook и Matra" врата.

85. Предвид всичко гореизложено Съдът има няколко възможности, които му позволяват да преформулира съдебната практика „Cook и Matra".

86. Що се отнася до приложимия тест за допустимост, Съдът може изрично да приеме, че независимо от характера на правното основание е необходимо едно-единствено условие, по избор между стриктната формулировка, изведена от съдебната практика по дело Plaumann/Комисия, посочена по-горе, и много по-гъвкавия тест за заинтересованата страна [58]. Прилагането на съдебната практика по дело Plaumann би довело чисто и просто до обезсилване на разрешението, позволяващо на заинтересованите страни по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО да се ползват с активна процесуална легитимация срещу решенията на Комисията, приети по силата на параграф 3 от същия член.

87. Що се отнася до характера на правните основания, които да се посочат, Съдът би могъл да изостави разграничението между процесуални правни основания и правни основания по същество.

88. Що се отнася до кръга на потенциалните жалбоподатели, Съдът би могъл да ограничи понятието за заинтересована страна, така че да бъде изключена всякаква опасност от разпространение на съдебните спорове, породени от член 88, параграф 3 ЕО.

Г — *По обжалваното съдебно решение*

89. В настоящия случай, след като в точки 57—59 от обжалваното съдебно решение изтъква разграничението между предварителната фаза на разглеждане и официалната процедура по разследване, с което се характеризира контролът, извършван от Комисията върху съвместимостта на

58 — *Buendia Sierra*, J.-L. „Standing before the Community Courts in the context of State aid litigation", EStALI, XI, 2007, p. 11.

дадена държавна помощ с общия пазар, Общият съд подчертава в точка 60 от същото съдебно решение, че жалбата за отмяна на дадено заинтересовано лице по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО, насочена срещу решението на Комисията да не повдига възражения след края на предварителната фаза, трябва да бъде обявена за допустима, при условие че с тази жалба то цели защита на процесуалните правила, изведени от тази разпоредба.

90. След като в точка 62 от обжалваното съдебно решение уточнява, че качеството на заинтересована страна все пак може да обоснове само активна процесуална легитимация в жалба, ограничена до защитата на процесуалните права, като активната процесуална легитимация срещу основателността на дадено решение трябва да отговаря на условията на съдебната практика по дело Plaumann/Комисия, посочено по-горе, Общият съд установява, че в настоящия случай със своите правни основания жалбоподателите поставят под въпрос едновременно отказа на Комисията да започне официална процедура по разследване и основателността на обжалваното решение.

91. Доколкото защитавам законосъобразността на приетото от Съда разрешение в посочените по-горе Решение по дело Cook/Комисия и в Решение по дело Matra/Комисия, що се отнася до признаването на защитата на процесуалните права, предлагам на Съда да отхвърли първото правно основание на Комисията, при условие че разсъждението на Общия съд представлява правилно приложение на посочената съдебна практика. За сметка на това е очевидно, че ако Съдът избере да се разграничи от въпросната съдебна практика, разсъжденията на Общия съд съдържат грешка при прилагане на правото.

92. Накрая второто и третото правно основание по жалбата трябва да бъдат разглеждани само ако се запази съдебната практика „Cook и Matra“. Обратно, ако се приеме първото правно основание, обжалваното съдебно решение трябва да бъде отменено и Съдът би могъл да се произнесе по допустимостта на жалбата на Kronoply и Kronotex.

VI — По второто правно основание

А — *Доводи на Комисията*

93. Комисията, подкрепяна от ZSG, упреква Общия съд, че макар в точка 81 от обжалваното съдебно решение да посочва, че не е негово задължение да тълкува правните основания на жалбоподателите, за да определи в каква степен поставят под въпрос основателността на обжалваното решение или се опитват да защитят процесуалните си права, той се отдава на точно такова тълкуване в точка 82 от обжалваното съдебно решение.

94. В това отношение Комисията цитира Решение по дело Stadtwerke Schwäbisch

Hall и др./Комисия [59], от което ясно личи, че Общият съд не е бил оправомощен да дава нова квалификация на предмета на жалбата, което е направил в точка 51 от обжалваното съдебно решение. От една страна, с тези си действия Общият съд превишил правомощията си, тъй като били обвързани от жалбата, произтичаща от представените пред него писмени становища. Този подход довел, от друга страна, до създаване на предимство за жалбоподателите и следователно до нарушаване на принципа за равни процесуални възможности на страните в производството пред Общия съд.

95. Комисията подчертава по-конкретно, че с оглед на точка 83 от обжалваното съдебно решение намерението на Общия съд е да вземе под внимание всички правни основания, като така заличи разликата между позоваването на процесуални права и позоваването на правни основания по същество.

96. ZSG добавя, че по този начин Общият съд неправилно изпреварва разглеждането, което би извършил, на решение на Комисията, постановено в официална процедура по разследване.

Б — *По обжалваното съдебно решение и проблематиката на даването на нова квалификация на първоначалната жалба в първоинстанционното производство*

97. На първо място, както припомня генералният адвокат Mengozzi в заключението си по дело British Aggregates/Комисия, следва да се подчертае, че Съдът изключва всякаква възможност за саниране на липсата на правни основания, изрично изведени от нарушаването на процесуалните гаранции, признати в член 88, параграф 2 ЕО, или от нарушаването на задължението на Комисията да започне официална процедура по разследване. На практика Съдът изключва всякаква възможност за саниране на неизтъкването на тези правни основания чрез даване на нова квалификация на вече изрично изтъкнатите правни основания [60].

98. Съдът смята даването на нова квалификация от Общия съд на самия предмет на жалбата, с която е сезиран, и което го води до неправилния извод, че жалбоподателите се стремят да защитят процесуални гаранции, с които трябвало да се ползват, за грешка при прилагане на правото, докато исканията до Общия съд и всички правни основания, повдигнати в тяхна подкрепа, целят отмяната на спорното решение по същество [61].

99. Освен това такова повторно тълкуване на жалбата, което дава нова квалификация на нейния предмет, се отхвърля от Съда в Решение по дело Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum. Всъщност Съдът обявява за лишени от обективно основание констатациите на Общия съд, според които дори при липса на правно основание, изрично изведено от нарушение от Комисията на задължението за започване на производството по

59 — Решение от 29 ноември 2007 г. (C-176/06 P).

60 — Заключение, посочено по-горе (точка 70).

61 — Решение по дело Schwäbisch Hall и др./Комисия, посочено по-горе (точка 25).

член 88, параграф 2 ЕО, като се имат предвид правните основания за отмяна, изтъкнати в подкрепа на жалбата, тя трябва да бъде тълкувана като породена от грешка на Комисията, че не е започнала предвидената официална процедура по разследване въпреки сериозните затруднения при преценката на съвместимостта на разглежданите помощи и като целяща в крайна сметка да запази процесуалните права, предоставени от официалната процедура по разследване [62].

100. В настоящия случай, след като основателно припомня съдебната практика, уреждаща разглеждането на дадена жалба от Общия съд, той постановява в точка 82 от обжалваното съдебно решение, че такова ограничаване на правомощията за тълкуване на правните основания от Общия съд няма за последица да му попречи да разгледа доводите по същество, изтъкнати от жалбоподател, за да провери дали те също съдържат обстоятелства в подкрепа на дадено правно основание, също така формулирано от жалбоподателя, като изрично поддържа съществуването на сериозни затруднения, които биха оправдали започването на производството, посочено в член 88, параграф 2 ЕО.

101. Освен това в точка 83 от обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, че за да се произнесе по допустимостта на второто правно основание, следва да се разгледат всички други правни основания, изтъкнати от жалбоподателите срещу обжалваното решение, за да са прецени дали доводите, представени в рамките на първото и третото правно основание, могат да се свържат с правното основание, изведено от неспазването на процесуалните гаранции, доколкото целят установяване на сериозно затруднение, при което Комисията е длъжна да започне официална процедура по разследване.

102. Явно с тези си действия Общият съд търси във всички други правни основания, повдигнати пред него и поставящи под въпрос основателността на обжалваното решение, обстоятелства, които да обосноват правно основание, изведено от неспазване на процесуалните гаранции.

103. Въпреки че подходът в настоящия случай не е еднакъв с този, посочен в съдебната практика по дело Stadwerke Schwäbisch Hall и др./Комисия, посочена по-горе, според мен той подлежи на критика и по мое мнение може да представлява грешка при прилагане на правото предвид цитираната съдебна практика [63].

104. В това отношение отбелязвам, че съгласно обичайната съдебна практика общностният съд трябва да тълкува правните основания на жалбоподателя по-скоро с оглед на тяхното същество, отколкото с оглед на квалификацията им [64] и че Общият

62 — Вж. Решение, посочено по-горе (точки 44 и 45).

63 — Нарушение на съдебната практика по дело Stadwerke Schwäbisch Hall и др./Комисия, от една страна, и на съдебната практика „Cook и Matra“, от друга страна.

64 — Решение от 15 декември 1961 г. по дело Fives Lille Cail и др./Върховен орган (19/60, 21/60, 2/61 и 3/61, Recueil, стр. 559, 588.).

съд вече е възприел този подход, за да провери дали жалбоподателят разполага също така с обстоятелства в подкрепа на правно основание, поддържащо съществуването на сериозни затруднения, които биха обосновали започването на процедурата, посочена в член 88, параграф 2 ЕО [65].

105. Безспорно е, че Общият съд е длъжен да прилага известния постулат „Дай ми фактите и ще ти дам правото“ [66]. Все пак се питам дали, след като посочва качеството си на заинтересовано лице, както и неспазването на процесуалните ѝ права, дадена страна може да се ограничи до представяне на кратко описание на фактическите констатации на Комисията, за които твърди, че са погрешни, без обаче да обяснява защо и в каква степен тези констатации могат да обосноват, извън незаконосъобразността на обжалваното решение, съществуването на сериозни затруднения по смисъла на постоянната съдебна практика. В настоящия случай Общият съд разглежда дали представените в третото правно основание на жалбата доводи могат да се свържат с правното основание, изведено от неспазването на процесуалните гаранции, дори съдържанието на второто правно основание да не може да се тълкува като препращащо, извън първото правно основание, също така към третото правно основание от жалбата, представена пред Общия съд.

106. Бих искал да подчертая, че в рамките на прилагането на съдебната практика „Cook и Matra“ трябва да се установи ясно разграничение между, от една страна, признаването на дадено право на заинтересованите страни, а именно възможността за позоваване на правно основание, което цели защитата на процесуалните права, и от друга страна, съдебната защита ex officio, а именно задължението на Общия съд да се опитва да намери сред фактическите доводи, които целят поставяне под въпрос на основателността на обжалваното решение, обстоятелства, които биха могли също така да обосноват правното основание, изведено от процесуално право, признато от съдебната практика. Според мен е очевидно, че Съдът не предоставя инструмент за съдебна защита, създаден по такъв начин, на заинтересованите лица по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО.

107. В такъв случай съдът би трябвало да се произнесе само по искането на страните, които определят рамките на спора, и ясно да установи фактическите доводи, с които се цели да се докаже съществуването на сериозни затруднения в рамките на приложението на член 88, параграф 3 ЕО, с което се обосновава започването на официалната процедура по разследване от Комисията. Не е в правомощията на Общия съд да замества страните в търсенето в жалбата на обстоятелства, които могат да съставляват правно основание, изведено от нарушение на процесуални права.

65 — Решение по дело Thermenhotel Stoizer Franz и др./Комисия, посочено по-горе (точки 148, 155, 161 и 167), както и Решение на Общия съд от 20 септември 2007 г. по дело Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Комисия (T-254/05, стр. 124).

66 — Постулатът „Da mihi factum, dabo tibi ius“, според който съдът трябва да прилага подходящите правни разпоредби за фактите, както са представени от страните. Този постулат произтича от общия принцип „jura novit curia“, залегнал в континенталното право. Вж. точка 33 от заключението на генералния адвокат Jacobs по дело Van Schijndel и Van Veen (Решение от 14 декември 1995 г., C-430/93 и C-431/93, Recueil, стр. I-4705).

108. Според мен жалбоподателят е длъжен ясно да посочи „процесуалното“ правно основание, като разясни характера на сериозните затруднения, които биха могли да обосноват започването на официална процедура по разследване от Комисията и като по този начин представи факти, представляващи обстоятелства по същество.

109. Накрая е важно да се подчертае, че наскоро по няколко дела Общият съд започна ново тълкуване на правните основания. Това изисква ясен отговор от страна на Съда по отношение на законосъобразността на такъв подход [67].

110. Предвид изложеното по-горе следва да се констатира, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, и следователно, да се уважи второто правно основание на Комисията.

VII — По третото правно основание

А — *Доводи на Комисията*

111. С това правно основание, изведено от грешка при прилагане на правото при тълкуването на понятието за заинтересована страна, Комисията упреква Общия съд, че се е отдалечил от обичайната практика, като е приел, че на конкуренти на получателя на помощ само на пазара за доставка на суровини се признава статутът на заинтересовани страни по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО.

112. Предложеното в обжалваното съдебно решение тълкуване според Комисията би довело до разрешаване чрез понятието за заинтересовано лице на форма на actio popularis срещу решенията в областта на държавните помощи. Комисията подчертава, че предоставянето на право на обжалване на лица, които твърдят, че са конкуренти на пазари, различни от тези на предприятието — получател на помощта, води до опасност от избухване на общностни правни спорове.

113. ZSG уточнява в това отношение, че за дейността му е необходима основно дървесна маса, но използва и други компоненти в производството си. Ако за заинтересовани лица трябва се приемат и потребителите на вода или електричество, обжалваното съдебно решение би довело до прекомерно разширяване на кръга от предприятия, които могат да оспорват решение в областта на държавните помощи. Следователно това понятие трябва да се ограничи до преките конкуренти на получателя на държавна помощ, действащи на пазара на получателя на помощта.

67 — Решение по дело Scheucher Fleisch и др./Комисия, посочено по-горе, и Решение по дело Deutsche Post и DHL International/Комисия, посочено по-горе.

Б — *Съображения*

1. По понятието за заинтересована страна

114. Понятието за заинтересовани субекти [68] е предмет на тълкувания, които търпят еволюция в практиката на Съда. Доста широки възможности за оспорване на решенията на Комисията са предоставени на заинтересованите страни, особено в областта на конкуренцията [69].

115. Най-напред следва да се посочи Решение по дело Eridania и др./Комисия [70], в което Съдът постановява, че единствено възможността даден акт да окаже влияние върху конкурентните отношения, съществуващи на съответния пазар, не е достатъчно всеки икономически оператор, намиращ се в някакво конкурентно отношение с адресата на акта, да се счита за лично и пряко засегнат от последния. Така единствено съществуването на специални условия би могло да даде на правен субект, който твърди, че актът се отразява върху пазарната му позиция, правото да обжалва по силата на член 173 от Договора за ЕИО (впоследствие след изменение член 230 ЕО).

116. Понятието за заинтересована страна по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО е уточнено в Решение по дело Intermills/Комисия [71]. Днес е безспорно, че заинтересованите лица по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО, които в този смисъл съгласно член 230, четвърта алинея ЕО могат да подават жалби за отмяна поради неспазване на процесуалните им права, са лицата, предприятията или сдруженията, чиито интереси евентуално са засегнати от отпускането на помощ, тоест по-специално конкурентните на получателя на тази помощ предприятия и професионалните организации [72].

117. Понятието за заинтересовано лице по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО следователно се дефинира в много широк смисъл от Съда. От това следва, че на всяко предприятие, което се позовава на конкурентно отношение, дори да е потенциално, може да се признае качеството на „заинтересовано лице“ по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО и на това основание то да

68 — По отношение на ролята на заинтересованите страни в рамките на административното производство, започнато по силата на член 88, параграф 2 ЕО, вж. член 20 от Регламент № 659/1999 и Решение от 12 юли 1973 г. по дело Комисия/Германия (70/72, Recueil, стр. 813, точка 19), Решение по дело Германия/Комисия, посочено по-горе (точка 13), Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, посочено по-горе (точка 59), както и Решение от 6 октомври 2005 г. по дело Scott/Комисия (C-276/03 P, Recueil, стр. I-8437, точка 34).

69 — По отношение на развитието в позицията относно членове 81 ЕО и 82 ЕО вж. *Kapteyn & VerLoren van Themaat*, The Law of the European Union and the European Communities, Kluwer, 2008, p. 462.

70 — Решение от 10 декември 1969 г. (10/68 и 18/68, Recueil, стр. 459, точка 7).

71 — Решение от 14 ноември 1984 г. (323/82, Recueil, стр. 3809).

72 — Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, посочено по-горе (точка 41), както и Решение по дело Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, посочено по-горе (точка 36).

разполага с процесуални гаранции, позволяващи му да представи становище [73].

118. Съдебната практика, последвала посоченото по-горе Решение по дело Intermills/Комисия, е закрепена в член 1, буква з) от Регламент № 659/1999 [74].

119. Важно е да се подчертае, че съдебната практика установява определени граници на понятието за заинтересовано лице, в смисъл че за да се признае на дадено физическо или юридическо лице качеството на заинтересовано лице по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО [75], то трябва да е в състояние да докаже законен интерес разглежданите мерки за помощ да бъдат приложени или не, или да бъдат запазени, ако вече са въведени. Що се отнася до предприятие, такъв законен интерес може по-специално да се състои в защитата на конкурентното му положение на пазара, доколкото то е засегнато от мерките за помощ [76].

120. Според Общия съд признаването на качество на заинтересовано лице по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО на всяко лице, което по отношение на разглежданите държавни мерки има напълно общ или непряк интерес, би представлявало явно несъвместимо с разпоредбите на член 88, параграф 2 ЕО тълкуване и би довело до лишаване от правно значение на понятието „лично засегнато лице“ по смисъла на член 230, четвърта алинея ЕО в жалбите за отмяна срещу решенията, постановени на основание член 88, параграф 3 ЕО [77], превръщайки това средство за защита в един вид actio popularis.

121. Все пак отбелязвам, че Решение по дело Waterleiding Maatschappij/Комисия, посочено по-горе, имплицитно потвърдено по дело BP Chemicals/Комисия [78], е в полза на широко тълкуване на понятието за заинтересовано лице, за разлика от съдебната практика по дело Kahn Scheepvaart/Комисия [79], която предполага недопустимост на дадена жалба поради общия обхват на одобрената от Комисията мярка. Така този общ обхват вече не представлява пречка оператори, заинтересовани по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО, да бъдат процесуално легитимирани да оспорват решение на Комисията, което без откриването на официална процедура по

73 — Вж. заключение по дело Германия и др./Kronofrance, посочено по-горе (точка 89).

74 — Според този регламент понятието за заинтересовани страни включва „всяка държава членка или всяко лице, предприятие или обединение от предприятия, чиито интереси биха могли да бъдат засегнати от предоставянето на помощ, по-специално получателят на помощта, конкуриращите се предприятия и търговските обединения“.

75 — Решение по дело Cook/Комисия, посочено по-горе (точка 23), Решение по дело Matra/Комисия, посочено по-горе (точка 17) и Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, посочено по-горе (точка 47), както и Решение на Общия съд от 15 септември 1998 г. по дело Gestevisión Telecinco/Комисия (T-95/96, Recueil, стр. II-3407, точка 64).

76 — Вж. в този смисъл Решение по дело Cook/Комисия, посочено по-горе (точка 25), Решение по дело Matra/Комисия, посочено по-горе (точка 19) и Решение по дело Gestevisión Telecinco/Комисия, посочено по-горе (точка 66).

77 — Решение на Общия съд от 16 септември 1998 г. по дело Waterleiding Maatschappij/Комисия (T-188/95, Recueil, стр. II-3713, точка 68), както и Определение на Общия съд от 25 юни 2003 г. по дело Pérez Escolar/Комисия (T-41/01, Recueil, стр. II-2157, точка 36).

78 — Решение на Общия съд от 27 септември 2000 г. (T-184/97, Recueil, стр. II-3145, точки 33—40).

79 — Решение на Общия съд от 5 юни 1996 г. (T-398/94, Recueil, стр. II-477).

разследване одобрява мерки за помощи, съдържащи се в дадена национална правна уредба.

122. Що се отнася до по-актуалните тенденции, Общият съд смята, че не е необходимо жалбоподателят да доказва съществуването на конкретна и пряка конкурентна връзка с всеки получател на оспорваните помощи, за да се приеме, че е заинтересована страна по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО. Действително достатъчно е той да докаже наличието на такава конкурентна връзка с получатели на помощта [80]. В този смисъл за заинтересована страна по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО се счита дори бъдещият или само потенциалният конкурент на получателя на оспорваната помощ [81].

123. Накрая, що се отнася до практиката на Съда, той приема в Решение по дело 3F/Комисия, че организациите, представляващи работниците в предприятия, получатели на помощ, могат да се считат за заинтересовани лица по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО [82].

80 — Решение на Общия съд от 11 юли 2007 г. по дело Asklepios Kliniken/Комисия (T-167/04, Сборник, стр. II-2379, точка 55).

81 — Пак там (точка 50).

82 — Решение, посочено по-горе (точка 70).

2. По обжалваното съдебно решение

124. Най-напред посочвам, че отговорът на това правно основание зависи от дадения на първото правно основание отговор.

125. В този смисъл, ако Съдът подкрепи мнението, според което съдебната практика „Cook и Matra“ трябва да бъде считана за невалидна, позиция, към която не се присъединявам, това автоматично би довело до приемане на по-ограничителна дефиниция за страните с активна процесуална легитимация. Концепцията, подчиняваща заинтересованите лица на обичайните критерии на съдебната практика по дело Plaumann/Комисия, посочена по-горе, съгласно изискванията на член 230 ЕО, за да могат да защитават процесуалните си права, значително ще намали кръга от жалбоподатели, чиито жалби ще бъдат допустими.

126. В противен случай не смятам, че анализът на Общия съд е в противоречие с приетата от Съда насока в съдебната практика по отношение на понятието за заинтересована страна. По-скоро ми се струва, че механизмът на разсъждение на Общия съд представлява продължение, в определена степен естествено и логично, на много широкия подход, защитаван в практиката на Съда, и както показва прочитът му, той изглежда логичен от гледна точка на икономическата действителност.

127. След като в точка 74 посочва, че значителни последици върху конкуренцията могат да се появят на пазарите, намиращи

се надолу или нагоре по веригата, и че тогава положението на предприятията на тези пазари може да бъде засегнато, в точки 75 и 76 от обжалваното съдебно решение Общият съд разяснява фактическите обстоятелства, които го водят до извода за съществуването на потенциално засягане на позицията на Kronoply и Kronotex на пазара. В резултат от това той постановява, че положението на жалбоподателите попада в обхвата на понятието за заинтересовани страни и че жалбите им за защита на процесуални права са допустими.

128. Въпреки че е безспорно, че Съдът отива твърде далеч в дефиницията на понятието за заинтересовано лице, фактът, че Общият съд взема предвид в настоящия случай пазара нагоре по веригата, не ми се струва на пръв поглед лишен от основание.

129. Всъщност логиката, която се съдържа в този подход, се основава на понятието за „евентуално засегнат“. Като последица от това не е изключено пазарът на суровини да може да играе роля в рамките на такъв анализ в икономическите отрасли, в които рентабилността на дейността зависи от непрекъснато снабдяване от разстояние. Що се отнася до горския отрасъл, даден производител на дървесна маса може да упражнява дейност на няколко пазара както нагоре, така и надолу по веригата. В този отрасъл снабдяването с дървен материал зависи в най-голяма степен от разстоянията, както и от достъпа до стабилни източници на енергия на атрактивни цени.

130. Според мен обяснението на възприетия от Общия съд подход фигурира в точка 75 от обжалваното съдебно решение, от което произтича, че жалбоподателите и получателят на помощта не са нито действително, нито потенциално конкуренти на едни и същи пазари на продукти, но в процесите на производство използват едни и същи суровини, които не са налични в неограничена степен в областта, засегната от разглеждания инвестиционен проект. Тъй като тази наличност трябва да се преценява в зависимост от съответните зони на снабдяване на различните оператори, установени в тази област, както и в зависимост от цената на транспорта на тези суровини, следва да се смята, че съществува връзка между съответните позиции на жалбоподателите и на ZSG на пазара.

131. Бих искал все пак да направя няколко коментара за последствията от тази преценка на Общия съд.

132. След като приема, че жалбоподателите и получателят на помощта не са нито действителни, нито потенциални конкуренти на едни и същи продуктови пазари, Общият съд все пак вижда конкурентно отношение при достъпа до суровини. Следователно избира конкуренцията не при продажбата на продукти, а при тяхното закупуване.

133. Такова разширяване на евентуално конкурентното отношение все пак ясно води до разширяване на активната процесуална легитимация по силата на член 88,

параграф 3 ЕО. Следователно въпросът е да се определи обхватът на понятието за конкуренция в съдебната практика относно заинтересованата страна по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО, а именно дали става дума за пряка или непряка конкуренция и дали трябва да се вземе предвид единствено конкуренцията на засегнатия от мярката пазар.

134. Съдебната практика не осветлява особено поставения по-горе въпрос. От нея е видно, че Общият съд не е длъжен да изисква от страната, която посочва статута си на заинтересовано лице на съответния пазар, да докаже, че е засегната съществено от спорното решение [83]. Освен това практиката на Общия съд клони към потенциална конкуренция [84].

135. Достатъчно е да се посочи, че най-общо пряката конкуренция показва, че предприятията са на един и същ пазар и че продаваните продукти са конкурентни [85]. Все пак отношение на пряка конкуренция може да съществува и между купувачи, което обяснява съществуването на картели за закупуване [86]. Непряката конкуренция се дължи на предприятия от различни, макар и близки пазари [87]. Освен това вземането под внимание на по-обща конкуренция може да се обоснове и при условие че с цел преценка на конкурентното положение на дадено предприятие, Комисията трябва да вземе под внимание „ефекта на портфейла“ [88].

136. Все пак ми се струва, че за целите на разглеждането на понятието за „заинтересована страна“ пазарите за продажба и пазарите за закупуване не се отличават с основни разлики от гледна точка на конкуренцията [89]. Може да съществува конкуренция на пазара за закупуване на продукти (конкурентни купувачи на пазара

83 — Решение по дело Германия и др./Kronofrance, посочено по-горе (точка 44), в което Съдът постановява, че Общият съд изобщо не е бил задължен, по-специално предвид посочените по-горе Решение по дело Cook/Комисия и Решение по дело Matra/Комисия, да изисква и доказателство, че позицията на Kronofrance на съответния пазар е била съществено засегната от приемането на спорното решение. Вж. *Quigley*, C., European State Aid Law and Policy, Hart Publishing, Oxford, 2009, p. 522.

84 — Решение на Общия съд от 10 май 2006 г. по дело Air One/Комисия (T-395/04, Recueil, стр. II-1343) и Решение на Общия съд по дело Asklepios Kliniken/Комисия, посочено по-горе.

85 — Вж. относно конкурентното отношение в рамките на решението по силата на член 88, параграф 2 ЕО заключението на генералния адвокат Kokott по дело Sniace/Комисия (Решение от 22 ноември 2007 г., C-260/05 P, Сборник, стр. I-10005, точка 34 и сл.).

86 — Всъщност „покупните или продажните цени“ се споменават като предмети на ограниченията на конкуренцията в член 81, параграф 1 ЕО и в член 82, параграф 2 ЕО.

87 — Вж. заключението на генералния адвокат Tizzano по дело Комисия/Tetra Laval (Решение от 15 февруари 2005 г., C-12/03 P, Recueil, стр. I-987, точка 152).

88 — Решение на Общия съд от 3 април 2003 г. по дело BaByliss/Комисия (T-114/02, Recueil, стр. II-1279, точка 343), съгласно което „[м]оже да се наложи с цел преценка на конкурентното положение на дадено предприятие Комисията да вземе предвид портфейла с марки, притежавани от него, или обстоятелството, че то държи големи пазарни дялове на много продуктови пазари (по-нататък „ефект на портфейла“).“

89 — Например злоупотребата с господстващо положение на пазара на суровините, а именно „upstream monopoly“, е призната от Съда през седемдесетте години на XX век. Вж. Решение на Съда от 6 март 1974 г. по дело Istituto Chemioterapico Italiano и Commercial Solvents/Комисия (6/73 и 7/73, Recueil, стр. 223), съгласно което „[з]лоупотребата с господстващо положение на пазара на суровини може да има отражение и да ограничи конкуренцията на пазара, на който се продават производните продукти, които трябва да се вземат под внимание при преценката на последиците от нарушението, дори пазарът на производни продукти сам по себе си да не представлява пазар“.

нагоре по веригата) [90]. По-специално за пазара на дървен материал се откриват примери в американското и във финландското конкурентно право [91].

137. Всъщност отношението на пряка конкуренция е нещо различно от прякото действие на мярка, която може да представлява държавна помощ. Купувачите са преките конкуренти на другите купувачи и продавачите са преките конкуренти на другите продавачи. Купувачи/продавачи на продукт А могат да бъдат непреки конкуренти на купувачи/продавачи на продукт Б, ако съществува взаимозаменяемост между А и Б.

90 — Вж. Решение на Общия съд от 8 октомври 2002 г. по дело M6/Комисия (T-185/00, T-216/00, T-299/00 и T-300/00, Recueil, стр. II-3805, точка 63), в което се казва, че „[щ]о се отнася до последиците от системата на Евровизия върху конкуренцията, както е видно от обжалваното решение (точки 71—80), тя съдържа два вида ограничения. От една страна, придобиването на телевизионни права за съвместните спортни прояви, съвместното им упражняване и взаимният обмен на телевизионен сигнал ограничават или дори премахват конкуренцията между членовете на UER, които са конкуренти както на пазара нагоре по веригата — този на придобиването на права, така и на пазара надолу по веригата — този на телевизионното препредаване на спортни прояви. От друга страна, тази система води до ограничения на конкуренцията по отношение на трети лица, поради факта че тези права, както е изложено в точка 75 от обжалваното решение, обичайно се продават при условия на изключителност, обстоятелство, поради което лицата, които не са членове на UER, по принцип нямат достъп до тях“.

91 — Що се отнася до Република Финландия, вж. Решение на Korkein hallinto-oikeus (Върховния административен съд) от 20 декември 2001 г. (KHO 20.12.2001/3179) относно картел за закупуване на дървен материал между трите големи предприятия от горската промишленост. Картел от същия вид е предмет на разглеждане от Markkinaoikeus (Съда за защита на конкуренцията) на 3 декември 2009 г. (MAO: 614/09). Що се отнася до американското право, вж. Решение на Върховния съд (U.S. Supreme Court) от 20 февруари 2007 г. по дело Weyerhaeuser Co. v. Ross-Simmons Hardwood Lumber Co., № 05-381. Коментар на сайта на Върховния съд: http://www.oyez.org/cases/2000-2009/2006/2006_05_381, както и http://www.calt.iastate.edu/predatorybuying.html.

138. В светлината на цитираната по-горе съдебна практика е важно да се подчертае, че понятието за заинтересовано лице, посочено в член 88, параграф 2 ЕО, не се ограничава до конкурентите, но може да покрива палитра от организации или публични структури, които могат да бъдат заинтересовани лица по смисъла на административното производство, дори по същество да нямат активна процесуална легитимация.

139. В този смисъл при днешното състояние на съдебната практика според мен правното основание на Комисията може да бъде прието само ако Съдът избере по-ограничително тълкуване на понятието за заинтересовано лице.

140. Предвид всичко гореизложено и щом Комисията не възразява, че Общият съд е изопачил фактите, за да установи конкурентно отношение между жалбоподателите и дружеството —получател на помощта, предлагам на Съда да отхвърли третото правно основание като неоснователно.

VIII — По писмения отговор на ZSG

141. В писмения си отговор, освен няколко общи забележки, ZSG изтъква в подкрепа на Комисията доводи, които биха могли да бъдат определени като самостоятелни правни основания, които все пак ми се струват отчасти недопустими и отчасти покриващи същата проблематика като посочената от Комисията.

142. В това отношение според постоянната съдебна практика от член 225 ЕО, член 58, първа алинея от Статута на Съда и член 112, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на Съда е видно, че жалбата трябва точно да посочва пороците на решението, чиято отмяна се иска, както и правните доводи, с които по специфичен начин се подкрепя това искане [92].

143. Жалба, която само повтаря или възпроизвежда буквално вече изложени пред Общия съд правни основания и доводи, не отговаря на изискването за мотивираност, произтичащо от тези разпоредби. Всъщност подобна жалба представлява в действителност само искане за преразглеждане на представената пред Общия съд искова молба или жалба, което е извън компетентността на Съда [93].

144. При положение обаче че жалбоподателят оспорва тълкуването или прилагането на общностното право от страна на Общия съд, разгледаните в първоинстанционното производство правни въпроси могат отново да бъдат обсъдени в хода на производството по обжалване. Ако жалбоподателят не би могъл да основе жалбата си пред Съда на вече изложени пред Общия съд основания и доводи, производството по обжалване отчасти би се обезсмислило [94].

145. В този смисъл, на първо място, що се отнася до доводите относно липсата на активна процесуална легитимация на жалбоподателите, доколкото не са лично засегнати по смисъла на член 230, четвърта алинея ЕО, отбелязвам, че въпросната проблематика е предмет на възражение за недопустимост, повдигнато от Комисията и подкрепено от ZSG. Видно е по-специално от точка 37 от обжалваното съдебно решение, че тези страни съвместно са изтъкнали възползването от критериите по дело Plaumann/Комисия, посочено по-горе, въпрос, на който Общият съд ясно е отговорил, като е обявил жалбата на Kronoply и Kronotex за недопустима по същество в точка 69 от обжалваното съдебно решение. В този смисъл следва да се смятат за недопустими и доводите относно активната процесуална легитимация.

146. Що се отнася до широкото тълкуване на понятието за конкуренти за целите на определянето на понятието за заинтересовани страни по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО, предвид изложеното във връзка с третото правно основание на Комисията то не следва да се разглежда.

147. На второ място, като изтъква, че Общият съд не се е ограничил с преценка на процесуалните права, ZSG го упреква, че е дал нова квалификация на жалба, която поставя под въпрос основателността на обжалваното решение, като жалба, която цели защита на процесуални права. Накрая посочва, че съдебната практика „Cook и Matra“ изисква ограничително тълкуване.

92 — Вж. по-специално Решение от 19 януари 2006 г. по дело Comunità montana della Valnerina/Комисия (C-240/03 P, Recueil, стр. I-731, точка 105).

93 — Пак там (точка 106).

94 — Решение по дело British Aggregates/Комисия, посочено по-горе (точка 121 и сл.).

148. В това отношение смятам, че с оглед на дадения на тази проблематика отговор в рамките на разглеждането на второто правно основание, резултатът от което е установяване на допусната от Общия съд грешка при прилагане на правото, тя не следва да се разглежда самостоятелно.

IX — По заплащането на съдебните разноски

149. В жалбата си Комисията иска от Съда да осъди Kronoply и Kronotex да заплатят съдебните разноски за производството. От своя страна ZSG иска Kronoply и Kronotex да бъдат осъдени да заплатят солидарно съдебните разноски.

150. Бих искал да направя коментар относно заплащането на съдебните разноски по жалба от институционален жалбоподател, чиито искания са били удовлетворени по същество в първоинстанционното производство, и насочена изключително срещу частта от обжалваното съдебно решение, засягаща допустимостта на обжалването. Всъщност си задавам въпроса при тези особени обстоятелства каква е степента на правна защита пред Съда на страна, която е загубила делото по същество в първоинстанционното производство и която не желае да участва в производството по обжалване.

151. В случая съгласно диспозитива на обжалваното съдебно решение Kronoply и Kronotex са осъдени да понесат както направените от тях съдебни разноски, така и тези на Комисията, както и на две други страни в производството.

152. Вследствие на жалбата на Комисията Kronoply и Kronotex се оказват служебно ангажирани в производство пред Съда, резултатът от което цели единствено изясняване или изменение на съдебната практика относно допустимостта на жалбите в областта на държавните помощи, а не оспорване на диспозитива на обжалваното съдебно решение.

153. Като следствие от това, при условие че както в настоящия случай Комисията действа „в интерес на закона“, би било разумно Съдът да освободи страната, която не е взела инициативата нито да сезира Съда, нито да представи становище в рамките на обжалването, от съдебните разноски на Комисията и на другите страни по обжалването, какъвто и да е изходът от него.

154. Според мен това разрешение, което може да се изведе от текста на член 69, параграф 3 от Процедурния правилник, би отговаряло по-добре на изискванията на правото на справедлив процес.

X — Заключение

155. Предвид всичко гореизложено и след като приканвам Съда на Европейския съюз да потвърди съдебната практика, установена с Решение от 19 май 1993 г. по дело Cook/Комисия (C-198/91) и с Решение от 15 юни 1993 г. по дело Matra/Комисия (C-225/91):

„Предлагам да се отхвърлят първото и третото правно основание от първоначалната жалба на Комисията на Европейските общности.

Все пак предлагам на Съда на Европейския съюз да уважи второто правно основание от първоначалната жалба и да отмени Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности от 10 декември 2008 г. по дело Kronoply и Kronotex/Комисия (T-388/02), доколкото приема за допустимо второто правно основание, с което се цели защита на процесуалните гаранции на дружествата жалбоподатели, въпреки че те не са посочили ясно и по съответстващ на постоянната съдебна практика начин причините, поради които Комисията на Европейските общности е трябвало да започне официалната процедура по разследване по смисъла на член 88, параграф 2 ЕО. След като може да се приеме, че жалбоподателите не са внесли жалба, която да бъде допустима на основание на защитата на процесуалните им права, смятам, че Съдът е в правото си да постанови окончателно решение по спора и по съображения за процесуална икономия предлагам първоначалната жалба в първоинстанционното производство да се обяви за недопустима, без делото да се връща на Общия съд на Европейския съюз.

Що се отнася до съдебните разноски, предлагам Европейската комисия и Zellstoff Stendal GmbH да понесат направените от тях съдебни разноски."