Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. HOGAN
представено на 7 май 2020 година[1]

**Дело C-594/18 P**

**Република Австрия**
**срещу**

**Европейска комисия**

„Обжалване — Държавни помощи — Помощ, която Обединеното кралство планира да отпусне за блок C на атомната електроцентрала Hinkley Point — Договор за разлика, споразумение с министъра и кредитна гаранция — Решение, с което помощта се обявява за съвместима с вътрешния пазар — Цел от обществен интерес — Инвестиционна помощ — Оперативна помощ — Член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС — Член 194, параграф 2 ДФЕС — Член 106a, параграф 3 от Договора за Евратом — Насърчаване на ядрената енергетика — Известие относно гаранциите“

## I. Въведение

1. Настоящото дело може да бъде описано като правната страна на спор между държави членки, които подкрепят ядрената енергия, и тези, които не я подкрепят. И двете страни твърдят, че преследват своя курс с цел опазване на околната среда[2]. В основата на делото е залегнал основният въпрос дали за изграждането на атомна електроцентрала може да одобрена държавна помощ от Европейската комисия по смисъла на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. Това вероятно е единственият най-значим изложен в настоящото производство по обжалване въпрос от решение на Общия съд от 12 юли 2018 г., Австрия/Комисия[3] (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“).

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 Вж. също определение от 10 октомври 2017 г., Greenpeace Energy/Комисия (C-640/16 P, непубликувано, EU:C:2017:752) и съобщение ACCC/C/2015/128 пред Комитета за преглед на съответствието с разпоредбите на Орхуската конвенция относно достъпа до административни или съдебни производства за оспорване на актове и пропуски от частноправни субекти и публични органи, нарушили разпоредбите на своето национално право относно околната среда (член 9, параграф 3 от Конвенцията за достъп до информация, публично участие в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, сключена в Орхус, Дания, на 25 юни 1998 г.). И двете производства се отнасят до държавната помощ за проекта Hinkley Point C и всяко посвоему е свидетелство за яростната съпротива, пред която е изправен проектът.

3 Решение от 12 юли 2019 г. (T-356/15, EU:T:2018:439).

2. В това решение Общият съд отхвърля подадената от Република Австрия жалба за отмяна, с която се оспорва валидността на Решение (ЕС) 2015/658 на Комисията от 8 октомври 2014 г.[4] (наричано по-нататък „спорното решение“). Последното решение е относно предоставянето на финансова подкрепа от Обединеното кралство за изграждане на атомната електроцентрала Hinkley Point C на югозападния бряг на Англия. Както може да се очаква, цялата информация относно спорното решение и обжалваното съдебно решение е сложна: красноречив е самият факт, че решението на Общия съд се състои от 736 точки.

3. Както вече посочих, в основата на настоящата подадена от Република Австрия жалба стои твърдението ѝ, че тъй като тя (а и няколко други държави членки) твърдо се противопоставя на изграждането на атомни електроцентрали, различните Договори, уреждащи Европейския съюз (в това число и Договорът за Евратом), изрично или имплицитно забраняват на други държави членки, които подкрепят ядрената енергетика, да предоставят помощ за такива проекти. От своя страна Обединеното кралство (което встъпва в подкрепа на спорното решение) поддържа, че има право да избира своята енергийна политика, включително правото да избира свободно „както между различни енергийни източници, така и общата структура на енергийните си доставки“ по начина, признат в член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС.

4. Съдът рядко е имал повод сам да се произнася по правилното прилагане на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС — разпоредба, по която Общият съд е развил своя практика през годините. Наред с повдигнатите в настоящата жалба въпроси, Съдът е приканен да се произнесе и дали за да са съвместими с общия пазар в съответствие с член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, държавните помощи трябва да изпълняват конкретни цели, и ако това е така, какви са те. Освен това той ще има повод да провери дали при преценката на държавна помощ за обхванатата от Договора за Евратом дейност, в разглежданото дело трябва да бъдат взети предвид други цели на Съюза, посочени в Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС — в този случай опазването на околната среда.

## II. Правна уредба

5. Член 107, параграф 3, буква в), член 192, параграф 2, буква в) и член 194, параграф 2 ДФЕС, както и член 1, член 2, член 106а, параграф 3 и член 192 от Договора за Евратом, са разпоредбите на първичното право, които формират правния контекст на тази жалба.

6. Член 1, буква в) от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз[5] съдържа следното определение:

„нова помощ“ означава всяка помощ, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които не са съществуваща помощ, включително измененията на съществуваща помощ“.

4 Решение на Комисията относно мярката за помощ SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N), която Обединеното кралство възнамерява да приведе в действие за подкрепа на атомната електроцентрала „Hinkley Point C“ (ОВ L 109, 2015 г., стр. 44).

5 ОВ L 248, 2015 г., стр. 9, предхождан 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, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41).

7. Член 4 от Регламент (ЕО) № 794/2004 на Комисията от 21 април 2004 година за прилагането от Регламент (ЕО) № 659/1999[6] гласи следното:

„1. За целите на член 1, буква в) от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета промяна на съществуваща помощ означава всякакво изменение, различно от промени от чисто формален или административен характер, което не оказва влияние върху оценката на съвместимостта на мярката за помощ с общия пазар. Увеличение на първоначалния бюджет на дадена съществуваща схема за помощ до 20 % няма да се счита за промяна на съществуваща помощ.

2. Следните промени на съществуваща помощ трябва да бъдат съобщени на Комисията, като се използва опростената форма на уведомление, посочена в приложение II:

а) увеличение на бюджета на разрешена схема за помощ, което превишава 20 %;

б) удължаване на срока на съществуваща разрешена схема за помощ до най-много шест години, независимо дали това става със или отделно от увеличението на бюджета ѝ;

в) затягане на критериите за прилагане на една разрешена схема за помощ, намаляване на интензитета на помощта или намаляване на приемливите разходи; […]

3. Опростената процедура за уведомление няма да може да се използва за уведомление на промени на схеми за помощ, по отношение на които държавите членки не са предоставили годиш[ен] доклад[…]“.

8. Точка 3.2 от Известие на Комисията относно прилагането на членове 87 и 88 от Договора за ЕО по отношение на държавните помощи под формата на гаранции[7] (наричано по-нататък „Известието относно гаранциите“) гласи следното:

„По отношение на индивидуалните държавни гаранции Комисията смята, че изпълнението на всички условия, които следват, ще бъде достатъчно, за да се изключи съществуването на държавна помощ.

а) Заемополучателят не е във финансово затруднение […]

б) Размерът на гаранцията може да бъде надлежно изчислен в момента на предоставянето. Това означава, че гаранцията трябва да е свързана със специфична финансова транзакция за определена максимална сума и да е ограничена във времето.

в) Гаранцията не покрива повече от 80 % от неизплатения остатък от заема или от друго финансово задължение; това ограничение не важи за гаранции, които покриват обезпечения за дълг […]

г) За гаранцията е платена цена, ориентирана спрямо пазара.

[…]“.

9. Точки 5.1 и 5.2 от Известието относно гаранциите предвиждат следното:

„5.1 Общи положения

6 ОВ L 140, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 2, стр. 42.

7 ОВ C 155, 2008 г., стр. 10.

Държавните гаранции, попадащи в приложното поле на член 87, параграф 1 [ЕО (понастоящем член 107, параграф 1, ДФЕС)] трябва да бъдат разгледани от Комисията с цел да се определи дали те са съвместими или не с общия пазар. Преди да бъде направена оценката за съвместимост, трябва да се определи кой е бенефициерът на помощта.

5.2. Оценка

Дали тази помощ е съвместима или не с общия пазар ще бъде определено от Комисията съгласно същите правила, прилагани по отношение на другите форми на помощи. […]“.

## III. Обстоятелства, предхождащи спора

10. На 22 октомври 2013 г. Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия уведомява за мерки в подкрепа на нова атомна електроцентрала, която ще е Hinkley Point C, в близост до две съществуващи атомни електроцентрали, известни като Hinkley Point A и Hinkley Point B (наричана по-нататък „Hinkley Point C“). Получател на мерките, за които е подадено уведомление, е дружество с наименование NNB Generation Company Limited (наричано по-нататък „NNBG“), което от своя страна е дъщерно дружество на EDF Energy plc (наричано по-нататък „EDF“).

11. Мерките, за които е подадено уведомление и които са подробно описани в раздел 2 от спорното решение, са следните:

– Договорно споразумение, чиято цел е да осигури ценова стабилност при продажбата на произведената в Hinkley Point C електроенергия. Основната концепция на този договор е следната: NNBG ще получава или ще трябва да плаща разликата между предварително определена цена на упражняване, изчислена въз основа на прогнозните разходи на NNBG за изграждане и експлоатация, включително и разумна печалба [8], и референтна цена, определена от Обединеното кралство за всички оператори, доставящи електроенергия в същия сегмент [9], получаващи подкрепа с такава мярка (наричан по-нататък „договорът за разлика“). Освен това договорът съдържа механизъм за разпределение на печалбата. Сключен е между NNBG и Low Carbon Contracts Company Ltd, субект, който следва да се финансира чрез налагането на законово задължение за всички лицензирани доставчици колективно.

– Освен това NNBG ще бъде защитено и може да си възстанови разходи за някои промени в законодателството, като то и инвеститорите му ще получат компенсация в случай на предсрочно затваряне по политически съображения [10] или свързани с факта, че не е налице застраховка за ядрена отговорност на трета страна. В такива случаи NNBG може да бъде прехвърлено на правителството на Обединеното кралство.

– Наред с гореупоменатото право на инвеститорите в NNBG да получат компенсация в случай на затваряне по политически съображения е предвидено и гаранционно споразумение, което ще бъде сключено между министъра по въпросите на енергетиката и изменението на климата и инвеститорите в NNBG, съгласно което министърът ще изплати договорената компенсация, в случай че Low Carbon Contracts Company Ltd не е в състояние да направи това (наричано по-нататък „споразумението с министъра“).

8 Тя ще бъде индексирана с индекса на потребителските цени и ще бъде разгледана за корекции 15 години след датата на пускане на първия реактор и 25 години след датата на пускане на първия реактор въз основа на известните действителни разходи и на преразгледаните прогнози за бъдещи разходи.

9 В случая, сегментът на базова електроенергия.

10 Тоест съображения, които не са свързани със здраве, ядрена безопасност, сигурност, екология, превоз на ядрен материал или ядрени гаранции.

– Обединеното кралство ще гарантира емитирането на облигации от NNBG за финансиране на инвестицията. Гаранцията обхваща своевременното плащане на главницата и лихвата по квалифицирания дълг и може да достигне 17 милиарда британски лири (GBP) (наричана по-нататък „кредитната гаранция“).

12. С решение от 18 декември 2013 г.[11] Комисията решава да започне официална процедура по разследване на мерките, за които е подадено уведомление.

13. В резултат на тази процедура на 8 октомври 2014 г. Комисията приема спорното решение. В него тя посочва, че мерките, за които е подадено уведомление, представляват държавна помощ, но че са съвместими с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС.

14. Диспозитивът на спорното решение гласи следното:

„Член 1

Помощта за Hinkley Point C под формата на договор за разлика, споразумението с министъра и кредитната гаранция, както и всички свързани с тях елементи, които Обединеното кралство планира да приведе в действие, е съвместима с вътрешния пазар по смисъла на член 107, параграф 3, буква в) [ДФЕС].

Следователно привеждането в действие на помощта е разрешено. […]“.

## IV. Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

15. На 6 юли 2015 г. Република Австрия подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение. С решение на председателя на състава от 18 декември 2015 г. Великото херцогство Люксембург е допуснато да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Република Австрия. С решения на председателя на състава от 9 декември 2015 г., 6 януари 2016 г. и 11 януари 2016 г. Чешката република, Френската република, Унгария, Република Полша, Румъния, Словашката република и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия са допуснати да встъпят в подкрепа на Комисията.

16. В подкрепа на жалбата си пред Общия съд Република Австрия е изтъкнала десет основания.

17. С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбата в нейната цялост. Осъжда Република Австрия да понесе направените от нея съдебни разноски, както и тези на Европейската комисия. На встъпилите страни е разпоредено да понесат направените от тях съдебни разноски.

## V. По жалбата

### A. Искания на страните и производството пред Съда

18. Република Австрия иска от Съда:

– да отмени изцяло обжалваното съдебно решение,

11 Държавна помощ SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N) Договор за инвестиция (предварителен договор за разлика) за новата атомна електроцентрала „Hinkley Point C“ — Покана за представяне на мнения съгласно член 108, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ C 69, 2014 г., стр. 60) (наричано по-нататък „решение за започване на разследване“).

– да уважи в неговата цялост искането в първоинстанционното производство за отмяна на спорното решение,

– да осъди Европейската комисия да понесе съдебните разноски.

19. Великото херцогство Люксембург подкрепя искането на Република Австрия.

20. Комисията моли Съда:

– да отхвърли жалбата,

– да осъди Република Австрия да понесе съдебните разноски.

21. Словашката република и Чешката република подкрепят изцяло исканията на Комисията. Френската република, Унгария, Република Полша и Обединеното кралство подкрепят искането на Комисията за отхвърляне на жалбата.

22. Писмени становища по жалбата представят всички встъпили в първоинстанционното производство страни с изключение на Румъния. На 28 януари 2020 г. устни становища пред Съда представят Чешката република, Френската република, Унгария, Република Австрия, Обединеното кралство и Комисията.

## Б. По последиците от излизането на Обединеното кралство от ЕС и Евратом

23. Обединеното кралство напусна Европейския съюз в полунощ (CET) на 31 януари 2020 г. Тъй като настоящото производство не е образувано срещу Обединеното кралство, този факт не засяга пряко това производство по какъвто и да е начин. При все това може да се отбележи, че съгласно член 89 от Споразумението за оттеглянето на Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия[12], решението на Съда ще продължи да има задължителна сила в своята цялост спрямо и на територията на Обединеното кралство, ако бъде постановено преди края на преходния период.

24. При всички положения Република Австрия очевидно има право да иска отмяната на обжалваното съдебно решение.

## В. Анализ на жалбата

25. Настоящата подадена до Съда жалба се свежда до пет отделни основания, макар те в голяма степен да възпроизвеждат изложените пред Общия съд основания. Може да се отбележи обаче, че някои изтъкнати от Република Австрия пред Общия съд основания, поставящи под въпрос спорното решение, вече не се поддържат.

26. Първо, според първото основание на Република Австрия изграждането на нова атомна централа не е легитимна цел в интерес на Съюза, която може да бъде осъществена с държавна помощ. За целта тя оспорва точка 79 и сл., точка 97 и точка 517 от обжалваното съдебно решение. С второто си основание Република Австрия твърди, че Общият съд е допуснал грешка

12 Решение (ЕС) 2019/274 на Съвета от 11 януари 2019 година относно подписването, от името на Европейския съюз и на Европейската общност за атомна енергия, на Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (ОВ LI 47, 2019 г., стр. 1) и Решение (ЕС) 2020/48 на Съвета от 21 януари 2020 година за изменение на Решение (ЕС) 2019/274 относно подписването, от името на Европейския съюз и на Европейската общност за атомна енергия, на Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (ОВ LI 16, 2020 г., стр. 1).

при прилагане на правото, като в точки 105, 139, 140, 144, 151 и 240 от обжалваното съдебно решение приел, че разглежданите мерки са съвместими с член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, тъй като съответната икономическа дейност не е била определена правилно и той не е успял да потвърди, че неефективността на пазара е изискване, за да бъде дадена помощ, съвместима с вътрешния пазар. С третото си основание Република Австрия оспорва преценката на Общия съд в точки 405, 413, 470, 499, 506, 507 и точка 515 и сл. от обжалваното съдебно решение, доколкото този съд приел, че мерките за помощ са пропорционални. С четвъртото си основание Република Австрия твърди, че помощта представлява оперативна помощ, противоречаща на правилата на ЕС за държавните помощи, като така оспорва точки 612 и 613 от обжалваното съдебно решение. В петото си основание Република Австрия, от една страна, счита, че спорното решение не определя в достатъчна степен елементите на помощ, за да позволи да бъде приложена проверката за пропорционалност, и от друга страна, че спорното решение нарушава Известието относно гаранциите. В това отношение тя оспорва точки 251 и сл., 279 и 361 от обжалваното съдебно решение, в които Общият съд отхвърля прилагането на насоки и регламенти, които не са пряко приложими съгласно принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, както и точки 309 и 338 от обжалваното съдебно решение с оглед на прилагането на Известието относно гаранциите.

27. Предлагам по-нататък да бъдат разгледани поред отделните основания.

### *1. По първото основание: изграждането на атомна централа не е легитимна цел в интерес на Съюза*

#### *а) Обобщение на доводите на Република Австрия*

28. Първото основание е разделено на три части. Първо, според твърденията на Република Австрия, в точка 79 и сл. от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно приел, че по въпроса дали подкрепата за ядрена енергетика е интерес, който може да се преследва с държавна помощ, релевантен е критерият дали преследваният интерес представлява „обществен интерес“, а не дали е „общ интерес“. Въз основа на тази преценка Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като приел, че помощта се счита за съвместима с вътрешния пазар само защото обслужва обществен интерес.

29. Република Австрия твърди, че в тази си преценка Общият съд се отклонил от практиката на Комисията, както и от постоянната съдебна практика, съгласно която всяка държавна помощ трябва да преследва „общ интерес“ на Съюза. По-нататък Република Австрия отбелязва, че общ интерес на Съюза е интерес, който е общ за всички държави членки.

30. В първото основание във втората му част Република Австрия твърди, че Общият съд допуснал грешка, когато в точка 97 от обжалваното съдебно решение установил, че държавна помощ за инвестиции в областта на ядрената енергетика може да се обоснове с член 2, буква в) от Договора за Евратом. Текстът на тази разпоредба не включвал създаването на нови ядрени производствени мощности, а целял само „да улеснява инвестициите и осигурява […] създаването на основни съоръжения, необходими за развитието на ядрената енергетика в Общността“. Глава IV от Договора за Евратом („Инвестиции“) също не упоменавала държавната помощ като мярка, предвидена за постигането на тази цел.

31. В своето първо основание в третата му част Република Австрия критикува Общия съд, че се е позовал на член 106а от Договора за Евратом, за да приложи член 107 ДФЕС, понеже според нея в Договора за Евратом не се съдържат никакви правила за държавната помощ. Тъй като Общият съд приложил член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС към положение, уреждано от Договора за Евратом, той следвало да вземе предвид и други разпоредби на правото на ЕС извън Договора за Евратом. Такива разпоредби били разпоредбите относно опазването на

околната среда — което включва закрилата на здравето — а именно член 37 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и член 11 ДФЕС, и по-специално *„[в] рамките на установяването или функционирането на вътрешния пазар и предвид необходимостта от опазване и подобряване на околната среда* […] [насърчаването на] енергийната ефективност и спестяването на енергия, както и разработването на нови и възобновяеми енергийни източници“, откроени конкретно като цели на политиката на Съюза в областта на енергетиката в член 194, параграф 1, буква в) ДФЕС. Република Австрия изтъква и факта, че Общият съд не взел предвид тези цели — нещо, което според нея е в противоречие с принципите на предпазните мерки, на „замърсителят плаща“ и на устойчивост. В това отношение тя оспорва точка 516 от обжалваното съдебно решение.

### *б) Оценка*

32. Първо може да се проучи предварителният аспект за общото съотношение между Договора за Евратом и Договора за функционирането на ЕС, в който са разглежданите в случая разпоредби относно държавната помощ, тъй като този аспект е от значение за няколко от изтъкнатите от Република Австрия доводи. По този начин частично ще разгледам и първото основание в третата му част.

#### *1) По отношението между Договора за Евратом и разпоредбите на Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС*

33. Както ще обясня в настоящото заключение, макар Република Австрия да твърди, че инсталирането на нови атомни електроцентрали не е обхванато от член 2, буква в) от Договора за Евратом, тя не изглежда да поддържа, че Договорът за Евратом като такъв не е от значение в настоящото дело. По-скоро твърди, че тъй като Договорът за Евратом не се занимава с държавните помощи в сектора на ядрената енергетика, този сектор не следва — а може би дори е по-вярно да се каже, не може — да ползва държавна помощ. Това налага по-подробна проверка на отношението между Договора за Евратом и Договора за ЕС, както и Договора за функционирането на ЕС, и по-специално на обхвата и значението на член 106а, параграф 3 от Договора за Евратом и член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС.

34. От текста на член 106а, параграф 3 от Договора за Евратом ясно личи, че този договор е поставен на равни начала с Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС като източник на първично право[13]. Той гласи, че разпоредбите на Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС не могат да се прилагат в областта на Договора за Евратом, доколкото дерогират неговите разпоредби[14]. Както Общият съд посочва: „[с]ледователно разпоредбите на Договора за Евратом са специални правила спрямо разпоредбите на [ДФЕС] и в случай на колизия дерогират последните“[15].

35. Това означава, че ако конкретен въпрос е бил специално уреден с разпоредба на Договора за Евратом, не се прилагат Договорът за ЕС или Договорът за функционирането на ЕС, доколкото предвиждат обратното.

13 Това се потвърждава с Договора от Лисабон, който оставя Договора за Евратом практически непроменен; вж. съображенията от Протокол № 2 за изменение на Договора за създаване на Европейската общност за атомна енергия от Договора от Лисабон (ОВ C 306, 2007 г., стр. 199). Това се потвърждава от Декларация № 54 на няколко държави членки, приложена към заключителния акт на междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон (ОВ C 83, 2010 г., стр. 356).

14 Член 106а, параграф 1 от Договора за Евратом прави някои институционални разпоредби на ДФЕС пряко приложими по отношение на Договора за Евратом, докато член 106а, параграф 3 от Договора за Евратом пояснява, че разпоредбите на Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС не дерогират неговите разпоредби. Подобни разпоредби съществуват и преди Договора от Лисабон. Еквивалент на член 106а, параграф 3 от Договора за Евратом има в Договора за ЕО, а именно в член 305, параграф 2 от него.

15 Точка 72 от обжалваното съдебно решение.

36. Вероятно не е съвсем очевидно какво се случва, ако даден въпрос не е уреден в Договора за Евратом. Както посочва генералният адвокат Szpunar в своето заключение по дело Kernkraftwerke Lippe-Ems[16], отношението между тези договори може да се разглежда по два начина. При единия се възприема становището, че Договорът за Евратом урежда изчерпателно всички въпроси от областта на ядрената енергетика и изобщо не оставя място за прилагане на Договора за ЕС или на Договора за функционирането на ЕС. Според другия подход Договорът за ЕС и Договорът за функционирането на ЕС се прилагат във всички обхванати от правото на ЕС области, които не са уредени в Договора за Евратом.

37. Предвид това че Договорът за Евратом е само секторен договор, чиято цел е да задълбочи изследователската дейност, развитието и инвестициите в ядрената промишленост[17], докато Договорът за ЕС и Договорът за функционирането на ЕС имат много по-широкообхватни цели, и предвид широките правомощия на Съюза в голям набор от области и сектори, изглежда уместно правилата на Договора за функционирането на ЕС да се прилагат винаги когато в Договора за Евратом не се съдържат по-конкретни правила. Би било странно, ако например разпоредбите на член 157, параграф 1 ДФЕС относно равното заплащане не следваше да се прилагат по отношение на работници и служители от сектора на ядрената енергетика. При всички положения това е подходът, отразен и в практиката на Съда[18].

38. Според мен от това следва, че разпоредбите на Договора за Евратом трябва да се считат за leges speciales спрямо разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, които допускат прилагането на разпоредби на последния, ако в Договора за Евратом няма специални или конкретни правила в тази област. Всеки друг извод всъщност би означавал, че никое от общите правила относно вътрешния пазар не урежда производството на ядрена енергия. В настоящия случай е ясно, че в Договора за Евратом няма специални правила относно държавните помощи. Ето защо разпоредбите на членове 107 ДФЕС, 108 ДФЕС и 109 ДФЕС се прилагат по отношение на помощта, предоставяна от държавите членки в областта на ядрената енергетика.

39. Република Австрия изглежда е съгласна с това. Според нея обаче, ако се приеме, че правилата относно държавните помощи — които преследват целите на Договора за функциониране на ЕС за постигане/поддържане на ненарушена конкуренция — могат да бъдат прилагани в областта на ядрената енергетика, тогава другите цели на Договора, като например опазване на околната среда, принципът „замърсителят плаща“ и член 37 от Хартата (относно опазване на околната среда), също трябва да бъдат взети предвид.

40. От своя страна обаче не мога да приема този довод. По същество той се свежда то твърдението, че ядрената енергетика *сама по себе си* е несъвместима с екологичните цели на Договора за функционирането на ЕС и съответно не следва да бъде приемана каквато и да е форма на държавна помощ за изграждане или експлоатация на такива електроцентрали.

41. Разбира се, вярно е, че на политическо равнище в много държави членки се водят интензивни дебати относно предимствата (или, според случая, недостатъците) на ядрената енергетика и че по този въпрос понастоящем няма реален консенсус. Някои може да считат, че сянката на Тримилния остров, Фукушима и най-вече, Чернобил, тегне над изграждането и развитието на всяка ядрена електроцентрала и че този опит в достатъчна степен показва наличието на сериозен риск за околната среда, който просто няма как да бъде отстранен. Други

16 C-5/14, EU:C:2015:51, т. 31—34.

17 Вж. преамбюла и член 2 от Договора за Евратом.

18 Вж., по подразбиране, решение от 29 юли 2019 г., Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622), вж. също заключението на генералния адвокат Kokott по дело Inter-Environnement Wallonie и Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2018:972, т. 42), както и решенията, на които се позовава Общият съд в точка 73 от обжалваното съдебно решение, а именно решения от 29 март 1990 г., Гърция/Съвет (C-62/88, EU:C:1990:153, т. 17) и от 12 април 2005 г., Комисия/Обединено кралство (C-61/03, EU:C:2005:210, т. 44), а също и становище 1/94 (Споразумения, приложени към Споразумението за СТО) от 15 ноември 1994 г. (EU:C:1994:384, т. 24).

може да смятат, че тъй като ядрената енергетика предоставя устойчив източник на енергия с ниски емисии на въглероден диоксид, тя трябва да е част от микса от енергийни доставки, ако няма да се разчита на изкопаеми горива и трябва да се изпълнят свързаните с изменението на климата цели.

42. Съвсем очевидно е, че Съдът нито има правомощието, нито, нещо също толкова важно, демократичната легитимност да се произнася по такива въпроси. Според мен е напълно достатъчно да се отбележи, че ако развитието на ядрената енергетика е, както предвижда Договорът за Евратом, ясно определена цел на първичното право на ЕС, от правна гледна точка тя не може да бъде подчинена в това отношение на други — и според някои, вероятно противоречащи си — цели на Договора за функционирането на ЕС. Освен това ясната формулировка на член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС открито признава правото на всяка държава членка да избира „между различни енергийни източници и да определя общата структура на енергийното си снабдяване“, като това право следва да се разшири, и — в случай че тя счете това за уместно — да обхване правото да развива ядрена енергетика и да изгражда атомни електроцентрали като част от своите източници за енергийно доставки.

43. Всеки друг извод всъщност би означавал да се изпразни от съдържание полезното действие на член 106а, параграф 3 от Договора за Евратом и на член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС.

*2) Налице ли е първото основание, изтъкнато пред Съда*

44. По-нататък е необходимо да се разгледа доводът на Комисията, че първото основание е неотносимо. В подкрепа на този довод тя се позовава на точка 85 от обжалваното съдебно решение и на факта, че тази част от съдебното решение не е била оспорена от Република Австрия[19]. Според Комисията въпросът дали мярка за помощ трябва да обслужва „общ интерес“ или „обществен интерес“ не е от значение, тъй като в тази точка Общият съд е посочил, че за прилагането на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС е необходимо да се проведе разграничение между преследваната от държава членка цел и изискването държавната помощ да не засяга по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес. Предвид тази точка според Комисията Общият съд не поставя като условие за допустимост съгласно член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС изискването помощта да преследва обществен интерес. Така, макар Република Австрия да твърдяла, че правилният критерий следвало да бъде проверка на „общия интерес“, а не на „обществения интерес“, според Комисията в решението си Общият съд не е извършил нито една от двете проверки.

45. Аз не приемам тази преценка. Съгласно посоченото от Общия съд в точка 87 от обжалваното съдебно решение „[…] няма как от това да се заключи, че *целите от обществен интерес, които съответната държава членка може да преследва*[20], се свеждат до целите, които са общи за всички или за повечето държави членки“. Това означава, че той е взел предвид целта на мярката за помощ, която според него трябва да преследва обществен интерес. Освен това не е било необходимо Общият съд да „преквалифицира“ понятието „общ интерес“, използвано в неговото решение Mediaset/Комисия[21] по такъв начин, че да означава „обществен интерес“ за разлика от „частния интерес“[22], ако не бе счел този критерий за значим[23].

19 Като се има предвид, че Република Австрия сочи точка 79 и сл., когато оспорва мотивите на постановеното решение от Общия съд, до известна степен оставало неясно дали тази част от съдебното решение е оспорена.

20 Курсивът е мой.

21 Решение от 15 юни 2010 г. (T-177/07, EU:T:2010:233, т. 125).

22 Точка 86 от обжалваното съдебно решение.

23 Пред Общия съд Република Австрия се позовава на това решение в подкрепа на твърдението, че мярката за помощ трябва да преследва ясно определена цел от общ интерес.

46. Не мога да се съглася и с твърдението на Комисията, че Общият съд не е приложил отделен критерий, изискващ въпросната помощ да преследва „обществен интерес“, тъй като улесняването на развитието на „някои икономически дейности“ — изрично предвиденото в текста на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС изискване — *само по себе си* представлява този „обществен интерес“ или че всъщност термините „общ интерес“ и „обществен интерес“ са синоними. Ще дам само три примера: в точка 48 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че „за да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, помощта трябва да е насочена към развитието на дейност, *която представлява цел от обществен интерес* […]“[24]. Второ, в следващата точка Общият съд приема, че първо следва да се разгледа *целта от обществен интерес*, на която Обединеното кралство се основава.

47. Трето, позовавайки се на своето решение Mediaset/Комисия[25], Общият съд пояснява, че се е основал на това изискване, макар и само за да изключи „частни[те] интереси“[26]. Само в точки 79—128 от обжалваното съдебно решение, озаглавени „По доводите, с които се цели да се обори изводът на Комисията, че насърчаването на ядрената енергетика представлява цел от „общ“ интерес“, изразът „цел от обществен интерес“ е използван 16 пъти — интересно, дори когато се позовава на спорното решение, където Комисията посочва „цел от общ интерес“[27]. В посочените пасажи Общият съд разглежда въпроса дали насърчаването на ядрената енергетика преследва цел от обществен интерес по смисъла на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, а не дали то може да бъде частен, а не обществен интерес. Макар че Комисията може да е права да твърди, че член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС не предвижда изискване помощта да обслужва обществен интерес, за да бъде съвместима с вътрешния пазар, това твърдение не е изрично потвърдено от Общия съд в обжалваното съдебно решение.

48. Ето защо според мен първото основание не е неотносимо с оглед на тези съображения. То по-скоро е основание, което Съдът трябва надлежно да разгледа.

*3) По „обществения интерес“ или „общия интерес“ като изисквания по член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС*

49. Република Австрия твърди по същество, че за да се приложи член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, мярката за помощ трябва да преследва „общ интерес“ и че това може да е така само ако *всички държави членки* подкрепят този интерес. В точка 79 и сл. от обжалваното съдебно решение Общият съд възприема противоположното становище. Този въпрос има два аспекта: първо, дали член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС съдържа допълнително изискване, което не фигурира в текста му, а именно, че помощта трябва да преследва „общ интерес“, и ако това е така, какво представлява такъв „общ интерес“. Второ, ако може да бъде установено, че такова допълнително изискване е налице, възниква следващият въпрос дали този „общ интерес“ трябва да се преценява от гледна точка на всички държави членки.

50. При преценката на тези въпроси трябва да се има предвид, че съгласно постоянната практика на Съда Комисията разполага с широко право на преценка винаги когато проверява дали въпросната държавна помощ е съвместима с вътрешния пазар предвид член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. Всяка такава задача, която включва икономически и социални преценки, непременно трябва да бъде извършвана в общностен контекст[28]. В резултат на това

24 Курсивът е мой.

25 Решение от 15 юни 2010 г. (T-177/07, EU:T:2010:233, т. 125).

26 Точка 86 от обжалваното съдебно решение.

27 Точка 108 от обжалваното съдебно решение, където се посочва съображение 374 от спорното решение.

28 Решения от 17 септември 1980 г., Philip Morris Holland/Комисия (730/79, EU:C:1980:209, т. 24) и от 24 февруари 1987 г., Deufil/Комисия (310/85, EU:C:1987:96, т. 18).

съдебният контрол върху упражняването на това право на преценка се ограничава до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, както и до контрола дали възприетите факти са установени точно и дали не е налице грешка при прилагане на правото, явна грешка в преценката на фактите или злоупотреба с власт [29].

51. По отношение на това широко право на преценка първо бих искал да разгледам довода на Република Австрия, че като изисква подкрепяната с държавна помощ мярка да преследва само „обществен интерес“, а не „общ интерес“, Общият съд се отклонил от практиката на Комисията, както и от по-голямата част от съдебната практика. В подкрепа на първото твърдение Република Австрия цитира поредица *актове с незадължителен характер*, никой от които обаче не е приложим по настоящото дело [30]. По-нататък тя се позовава на спорното решение, където в глава 9.2 действително се разглежда въпросът дали помощта преследва „общ интерес“ [31]. В подкрепа на второто твърдение цитира решенията на Съда Philip Morris Holland/Комисия [32], Deufil/Комисия [33] и Испания/Комисия [34].

52. Тъй като Комисията няма законодателни правомощия в областта на държавните помощи, очевидно сами по себе си никакви съобщения, насоки и рамки не могат да бъдат обвързващи. Ако съобщенията и насоките, на които Република Австрия се позовава, бяха приложими към обстоятелства в настоящото дело, те действително можеха да наложат ограничение относно упражняването на правото на преценка от Комисията [35]. Дори тогава обаче тя е обвързана единствено доколкото тези текстове не се отклоняват от точното прилагане на нормите на Договора за функционирането на ЕС, тъй като насоките и съобщенията от Комисията очевидно не могат да дерогират тези разпоредби на Договора [36].

53. Всичко това означава, че дори и последователната позиция на Комисията по въпроса какво представлява цел от „общ интерес“ не би могла да възпрепятства Общия съд (или евентуално Съда) да приеме, че това не е необходимо изискване при прилагането на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. Що се отнася до цитираната от Република Австрия съдебна практика, предлагам да се провери дали изискването помощта да обслужва цел от „общ интерес“ представлява отклонение от тази по-ранна съдебна практика, заедно с въпроса дали за да се счита даден интерес за „общ интерес“, всички държави членки трябва да са постигнали съгласие по това в определен момент [37].

29 Решения от 26 септември 2002 г., Испания/Комисия (C-351/98, EU:C:2002:530, т. 74) и от 11 септември 2008 г., Германия и др./Kronofrance (C-75/05 P и C-80/05 P, EU:C:2008:482, т. 59).

30 Република Австрия се позовава на принципите, посочени при преценката за държавна помощ, съдържаща се в глава 3 от Съобщение на Комисията —Рамка за държавна помощ за научни изследвания, развитие и иновации (ОВ C 198, стр. 1, 2014 г., т. 35); в глава 3.1 от Съобщение на Комисията — Насоки относно държавната помощ за опазване на околната среда и за енергетика за периода 2014 — 2020 г. (ОВ C 200, 2014 г., стр. 1, т. 26 и сл.) и в точка 33 от Съобщение на Комисията — Насоки на ЕС относно прилагането на правилата за държавна помощ във връзка с бързото разполагане на широколентови мрежи (ОВ C 25, 2013 г., стр. 1); както и в точка 26 от Насоките за регионалната помощ за периода 2014—2020 г. (ОВ C 209, 2013 г., стр. 1). Във всички тях е отбелязан приносът към постигането на „цел от общ интерес“ като критерий за преценка.

31 Съображения 366—374 от спорното решение. Решението за започване на разследването (ОВ C 69, 2014 г., стр. 60, точки 237—267) е дори още по-подробно по този въпрос.

32 Решение от 17 септември 1980 г. (730/79, EU:C:1980:209, т. 26).

33 Решение от 24 февруари 1987 г. (310/85, EU:C:1987:96, т. 18).

34 Решение от 19 септември 2002 г. (C-113/00, EU:C:2002:507, т. 67).

35 Решение от 11 септември 2008 г., Германия и др./Kronofrance (C-75/05 P и C-80/05 P, EU:C:2008:482, т. 60 и цитираната съдебна практика). Вж. също решения от 30 септември 2003 г., Freistaat Sachsen и др./Комисия (C-57/00 P и C-61/00 P, EU:C:2003:510, т. 53) и от 21 юли 2011 г., Freistaat Sachsen и Land Sachsen-Anhalt/Комисия (C-459/10 P, непубликувано, EU:C:2011:515, т. 38).

36 Решения от 11 септември 2008 г., Германия и др./Kronofrance (C-75/05 P и C-80/05 P, EU:C:2008:482, т. 65) и от 21 юли 2011 г., Freistaat Sachsen и Land Sachsen-Anhalt/Комисия (C-459/10 P, непубликувано, EU:C:2011:515, т. 38), в които Съдът ясно посочва, че единствено в контекста на съдържащото се в Договора за функционирането на ЕС изключение (в случая член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС) трябва да се разглежда действителността на спорното решение, а не въз основа на твърдяна по-ранна практика.

37 В точка 65 и сл. от настоящото заключение.

54. С оглед на правилното прилагане на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС тази разпоредба гласи, че държавна помощ *може* да бъде съвместима с общия пазар, ако: i) улеснява някои икономически дейности и ii) не засяга по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес. Самият текст на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС не дава никакви указания по отношение на допълнителни изисквания, които тези „икономически дейности“ трябва да спазват. Тази разпоредба е в очевиден контраст с член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, който ясно изисква помощта да „насърчава[…] изпълнението на важен проект от *общоевропейски интерес*“ [38].

55. В различни дела обаче Общият съд е приел — нещо, на което Република Австрия се позовава — че „[з]а да е съвместима с общия пазар по смисъла на [член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС], помощта *трябва да преследва цел от общ интерес*, да е пропорционална и необходима за постигането на тази цел“ [39]. Колкото до Комисията, в решението си за започване на разследването тя отделя 31 точки, за да провери дали помощта е преследвала обща цел, като в раздел 9.2 от спорното решение анализира този въпрос и приключва с преценката, че „с мерките за помощ, насочени към насърчаване на ядрената енергетика, се цели постигането на цел от общ интерес […]“ [40].

56. Член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС се намира в дял VII, глава 1 от Договора, озаглавена „Правила относно конкуренцията“. Като част от главата относно конкуренцията, целта на разпоредбата е да се избегнат нарушения на конкуренцията и отрицателното въздействие върху търговията. Мястото ѝ в Договора не предполага, че целта ѝ е на Комисията да се предоставят допълнителни правомощия например посредством квазиодитно правомощие да гарантира, че държавите членки изразходват обществените средства по ефикасен и икономически ефективен начин.

57. Следователно не съществува изискване помощта да изпълнява каквито и да е цели извън изрично предвидените в член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. Видно от нейния текст и място в Договора за функционирането на ЕС, за да е съвместима с Договора, не е необходимо този вид помощ да преследва нито „цел от общ интерес“, нито „цел от обществен интерес“. Тя трябва само да „улесня[ва] развитието на някои икономически дейности“ и да не „засяга[…] по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес“. Като такъв, доводът на Република Австрия, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че помощта трябва да обслужва само „обществен“, но не и „общ“ интерес, не може да бъде приет, тъй като според мен и противно на схващането на Общия съд в обжалваното съдебно решение, не е необходимо изпълнението на никой от тези критерии.

58. В случая вероятно е необходимо само да се добави, че съображенията на Общия съд в редица дела от практиката, като например Mediaset/Комисия [41], според която всяка одобрена по член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС помощ трябва да обслужва цел от „общ интерес“ — при цялото ми уважение — не са издържани от правна гледна точка. Както току-що посочих, в самия текст на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС няма такова изискване, макар че в член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС („[…] помощите за насърчаване изпълнението на важен проект от важен проект от общоевропейски интерес […]“) има.

38 Курсивът е мой.

39 Решение от 15 юни 2010 г., Mediaset/Комисия (T-177/07, EU:T:2010:233, т. 125), курсивът е мой. В решения от 14 януари 2009 г., Kronoply/Комисия (T-162/06, EU:T:2009:2, т. 74) и от 11 декември 2014 г., Австрия/Комисия (T-251/11, EU:T:2014:1060, т. 208), на които Република Австрия се позовава, Първоинстанционният съд и съответно Общият съд потвърждава решенията на Комисията, в които се прави преценка дали помощта е имала цел от общ интерес или е допринесла за цел от общ интерес, без да е трябвало да разглежда въпроса дали самата помощ в конкретния случай е обслужвала общ интерес.

40 Съображения 237—267.

41 Решение от 15 юни 2010 г. (T-177/07, EU:T:2010:233).

59. Обратно, всичко, което изисква член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, е помощта „да улесня[ва] развитието на някои икономически дейности“. Вярно е, че изразът „общ интерес“ се появява и в член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. Тази разпоредба съдържа и отрицателно условие, а именно, помощта не трябва да „засяга[…] по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес“. Там понятието „общ интерес“ е употребено в различен контекст. Това отрицателно условие въвежда изискванията за пропорционалност и необходимост в режима на одобрение на помощта: видно от текста и структурата на целия параграф, този израз *не* означава, че по смисъла на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС *самата* цел на помощта трябва да обслужва общ интерес. Ако съставителите на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС имаха такова намерение, лесно можеха да го формулират така, както са направили с член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.

60. Ако Съдът не възприеме извода, че член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС не съдържа такова допълнително изискване, според мен при всички положения е видно, че всяко евентуално изискване помощта за проекта Hinkley Point C в действителност да обслужва цел от „общ интерес“, фактически е била изпълнена. Това е така, независимо дали този критерий се тълкува в смисъл, че трябва да е цел, преследвана от всички държави членки, или не.

61. В случая първо трябва да се припомни, че всички държави — членки на Европейския съюз, са приели и са обвързани и от разпоредбите на Договора за Евратом. Дори понастоящем между тях да няма съгласие по темата за ядрената енергетика, и именно поради тази причина да се е оказало невъзможно Евратом да се интегрира в ЕС[42], остава фактът, че Договорът за Евратом на практика не е променян от влизането му в сила, докато Договорите, уреждащи Европейската общност и Европейския съюз, разбира се, претърпяха основни промени.

62. Както посочих на друго място в настоящото заключение[43], разработването на атомни електроцентрали — както понастоящем, така и към момента на приемане на Договора за Евратом — всъщност е централна цел на този договор, който, разбира се, остава част от първичното право на Съюза. Следователно ясно изложена цел на Договора, независимо за кой от Учредителните договори става въпрос, почти по дефиниция трябва да може да представлява цел от общ интерес в контекста на прилагане на правилата относно държавните помощи.

63. Като казвам това, не пренебрегвам твърдението на Република Австрия, че ако бе знаела, че съвременното разработване на атомните електроцентрали може да се подпомага посредством държавна помощ, никога не би приела Договора за Евратом. С цялото ми уважение, според мен това твърдение е доста нереалистично, тъй като при всички положения член 1 или член 2, буква в) от Договора за Евратом (разпоредби, които сега ще анализирам по-подробно), разглеждани във връзка с член 106а, параграф 3 от същия договор, трудно могат да се тълкуват в смисъл, че означават нещо друго.

64. Разбира се, вярно е, че никоя държава членка не е длъжна да разрешава експлоатацията на атомни електроцентрали или да предоставя финансова подкрепа за такива централи, ако на нейната територия такива вече съществуват. Въпросът обаче съвсем не е в това. Ако държава членка предприеме стъпки за „установяване и развитие на ядрената енергетика“[44], като изгражда атомни електроцентрали, тя действа в съответствие с изрична разпоредба (член 1 във

42 Вж. *Kahl*, W. Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon —, Europarecht, No 5 2009, p. 601—621; Kahl изтъква, че на заседанието в Лакен през 2001 г. Европейският съвет вече се е произнесъл с решение против интегрирането на Евратом в ЕС поради политическите различия, които е следвало да се очакват. Това довело до включването на само един параграф в раздела „Разни решения“, в който се упоменава значението на безопасността в ядрения сектор в заключенията на Председателството на Европейския съвет от Лакен на 14 и 15 декември 2001 г., CONV 621/03, стр. 1. Вж. също раздел III, точка 11 от заключенията на Председателството на Европейския съвет от Брюксел от 8—9 март 2007 г., 7224/1/07 REV 1, който свидетелства за противоречивите становища.

43 Точка 42.

44 Вж. член 1 от Договора за Евратом.

връзка с член 192 от Договора за Евратом) от първичното право на Съюза, което, отново почти по дефиниция, непременно е въпрос от „общ интерес“ в контекста на правилата за държавните помощи. При все това Република Австрия твърди, че съдебната практика относно член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС почива на общ, колективен интерес на държавите членки или съответно на Съюза, какъвто според нея по необходимост липсва поради собственото ѝ противопоставяне на съвременното развитие на ядрената енергетика. За целта се позовава на три решения на Съда, които според нея подкрепят тази позиция. Тъй като Република Австрия се позовава на същите откъси от същите решения за твърдението си, че ако Съдът не е приложил критерия, съгласно който помощта трябва да обслужва общ интерес, той би се отклонил от по-ранната практика, ще разгледам тези въпроси заедно.

65. Що се отнася до първия от тези актове, решение Philip Morris Holland/Комисия [45], Република Австрия се позовава на следния откъс (в т. 24—26 от това решение):

„Следва да се има предвид, че Комисията има оперативна самостоятелност, чието упражняване включва оценки от икономическо и социално естество, които трябва да бъдат извършвани в общностен контекст. […]

[…]В голямата си част оценката на Комисията се основава на констатацията, че предвиденото увеличение на производството на цигари ще бъде изнасяно в останалите държави членки […] поради това не може да се счита, че условията на търговия няма да бъдат засегнати от тази помощ в степен, която противоречи на общия интерес“.

66. Този откъс е свързан с прилагането на отрицателното условие по член 92, параграф 3, буква в) ЕИО (понастоящем член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС). Поставеният тук въпрос е дали съответната помощ влиза във взаимодействие с търговията в неприемлива степен и в този контекст, естествено, трябва да се разгледа въздействието върху единния пазар като цяло. Въпросът, който Съдът следва да разгледа в този случай — а именно дали целта трябва да обслужва общ интерес — естествено се поставя преди току-що зададения въпрос. Дори и да се стигне до различен извод по въпроса за общия интерес, нищо в това решение не предполага, че следва да се вземат предвид отделните политически цели на всяка държава членка.

67. Същото може да се каже за втория посочен за тази цел акт, а именно, решение Deufil/Комисия [46]. В това дело Комисията отхвърля предложение за регионална помощ относно развитието на конкретен сектор в Германия. Съдът първо отново повтаря (в точка 18 от това решение) съображението в точка 24 от решение Philip Morris [47]. По-нататък той посочва:

„Комисията по никакъв начин не е превишила границите на правото си на преценка, като е приела, че отпускането на помощ за инвестиция, увеличаваща производствения капацитет в сектор, в който вече е налице значително свръхпроизводство, е в противоречие с общия интерес […]“ [48].

68. Срещу тези откъси обаче изобщо не може да се възрази в смисъл, че отново повторената формула, използвана в решение Philip Morris/Комисия [49], пак се отнася до прилагането на отрицателното условие по член 92, параграф 3, буква в) ЕИО (понастоящем член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС), а не до отделния въпрос за „общия интерес“, което е положително условие, свързано с въпроса дали помощта обслужва цел от общ интерес. Макар Съдът несъмнено да заявява, че помощта „е в противоречие с общия интерес“, това все пак трябва да

45 Решение от 17 септември 1980 г. (730/79, EU:C:1980:209).

46 Решение от 24 февруари 1987 г. (310/85, EU:C:1987:96).

47 Решение от 17 септември 1980 г. (730/79, EU:C:1980:209)

48 Решение от 24 февруари 1987 г., Deufil/Комисия (C-310/85, EU:C:1987:96, т. 18).

49 Решение от 17 септември 1980 г. (730/79, EU:C:1980:209, т. 24).

се разглежда в конкретния контекст на друг изричен критерий от член 92, параграф 3, буква в) ЕИО (понастоящем член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС). С други думи, въпросната предложена държавна помощ не е успяла да премине съответната проверка, понеже не може да се твърди, че помощ за сектор, в който вече е налице свръхпроизводство, „улеснява развитието на някоя икономическа дейност“. При всички положения нищо в този откъс не предполага, че общият интерес трябва да бъде споделян от всички останали държави членки.

69. Третият акт, решение Кралство Испания/Комисия[50], се отнася до испанска схема за помощ на земеделски производители, установени в автономната област Естремадура. Република Австрия се позовава по-специално на точка 67 от това решение, което още веднъж повтаря изложеното в точка 24 от решение Philip Morris/Комисия[51]. Съответният откъс от решение Кралство Испания/Комисия[52] е формулиран по следния начин:

„При все това, от разликата във формулировката между член 87, параграф 3, буква а) ЕО и член 87, параграф 3, буква в) ЕО не може да се изведе, че когато прилага член 87, параграф 3, буква а), Комисията не следва да отчита интереса на Общността, а трябва да проверява само конкретно регионалното въздействие на включените мерки, без да преценява въздействието им на съответния пазар или пазари в Общността като цяло. Всъщност в такъв случай Комисията е длъжна не само да провери дали мерките могат да допринесат ефективно за икономическото развитие на съответните региони, но и да прецени въздействието на помощта върху търговията между държавите членки, и по-специално да оцени какви последици върху отрасъла могат да имат тези мерки на общностно равнище. Както Съдът вече е постановил, член 87, параграф 3 ЕО предоставя на Комисията оперативна самостоятелност, чието упражняване включва оценки от икономическо и социално естество, които трябва да бъдат извършвани в общностен контекст“.

70. Ясно е обаче, че този откъс още веднъж се отнася до съвсем отделния въпрос, който възниква във връзка с отрицателното условие по член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС (по-рано член 87, параграф 3, буква в) ЕО), а именно, въпросната помощ да въздейства върху съответния пазар или пазари в Общността (понастоящем Съюзът) като цяло до степен, която противоречи на общия интерес. Това обаче изобщо не засяга различния въпрос дали помощта трябва да обслужва общ интерес, или да е подкрепяна от всички държави членки, преди да може да се квалифицира като цел от общ интерес.

71. Следователно никое от тези три решения не подкрепя твърдението на Република Австрия, че за целите на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС е необходимо изискване помощта да преследва цел от общ интерес. Освен това в тях не се посочва, че общ е интересът, споделян от всички държави членки.

72. Трябва да се има предвид също така, че всички държави членки са подписали, ратифицирали и са се присъединили към Договора за Евратом. Следователно от правна страна трябва да се счита, че всички те са дали общото си съгласие за разработването на нови атомни електроцентрали. Вярно е, че има държави членки — като Република Австрия — които са решили, че няма да улесняват или дори да разрешават разработването на нови атомни електроцентрали на своята територия. Като са приели обаче целите на този договор, те безусловно са потвърдили, че приемат — поне принципно — правото на други държави членки да разработват атомни електроцентрали *на своята територия*, в случай че искат да направят това.

50 Решение от 19 септември 2002 г. (C-113/00, EU:C:2002:507).

51 Решение от 17 септември 1980 г. (730/79, EU:C:1980:209).

52 Решение от 19 септември 2002 г. (C-113/00, EU:C:2002:507, т. 67).

73. Ето защо от това следва, че с оглед на поставените правни проблеми разработването на атомни електроцентрали е цел в общ интерес по смисъла на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, по отношение на който, както се оказва, всички държави членки са постигнали — дори само защото са приели Договора за Евратом — съгласие. Така, дори и при презумпцията (противно на моята гледна точка), че член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС може да се приложи само ако държавна помощ преследва цел от общ интерес, Общият съд не е допуснал никаква грешка при прилагане на правото. Ще добавя също така — дори и само за изчерпателност — че разработването на атомни електроцентрали представлява и цел от обществен интерес, за разлика от целта от частен интерес.

### *в) Изграждането на атомни електроцентрали не е насърчаване на ядрената енергетика, обхванато от Договора за Евратом*

74. По-нататък Република Австрия оспорва констатацията на Общия съд в точка 97 от обжалваното съдебно решение, а именно че предвид член 1, параграф 2 и член 2, буква в) от Договора за Евратом Обединеното кралство е имало право да установи стимули за създаване на нови ядрени производствени мощности. Противно на това, Република Австрия твърди, като се позовава на текста на член 2, буква в) от Договора за Евратом, че този договор не включва насърчаване на изграждането на други атомни електроцентрали или заменянето на съществуващи такива с по-модерни, вече разработени, технологии. В този контекст може първо да се отбележи посоченото в член 1 от Договора за Евратом, съгласно който ключовата цел на Договора е да създаде „условия, необходими за бързото установяване и развитие на ядрената енергетика“. По-нататък, член 2, буква в) предвижда, че за да „осъществи задачата си“, Евратом трябва да „улеснява инвестициите и осигурява, по-специално като насърчава начинанията на предприятията, създаването на основни съоръжения, необходими за развитието на ядрената енергетика в Общността“. Освен това, членове 40 и 41 от Договора за Евратом, разглеждани във връзка с точка 11 от приложение II към него, също подчертават факта, че инвестирането в ядрени реактори е предвидено от този договор. Накрая, съгласно член 192 от Договора за Евратом държавите членки са длъжни да действат за постигането на целите на Общността.

75. Вероятно първото, което може да се каже за тези общи разпоредби, е че те по необходимост предполагат наличието на атомни електроцентрали поне в някои от държавите членки, тъй като без такива електроцентрали не може да има ядрена енергетика, а без ядрена енергетика не би имало смисъл нито от Евратом, нито от Договора за Евратом.

76. Второ, намерението на държавите членки очевидно е било Договорът за Евратом да е жизнен документ, който може да бъде органично развиван и адаптиран към съвременните обстоятелства, разбира се, в рамките на четирите стълба на този договор. Според мен това само по себе си е достатъчно, за да се отхвърли приведеният от Република Австрия довод, че тези разпоредби на Договора за Евратом не включват нито изграждането на други атомни електроцентрали, нито заменянето или модернизирането на остарели електроцентрали с вече разработените по-съвременни технологии.

77. Ако този довод бе правилен, би означавало например, че Договорът за Евратом трябваше да се прилага само през първия етап от изграждането на атомни електроцентрали през 60-те и 70-те години на XX век. Това щеше да означава също така, че Договорът за Евратом нямаше да се прилага при съвременните обстоятелства, тъй като атомните електроцентрали от тази първа вълна постепенно ще бъдат изведени от експлоатация, модернизирани и заменени. Съставителите на Договора за Евратом обаче очевидно са възнамерявали той да се прилага за неопределено време. Никъде не се упоменава, че приложното му поле по същество ще бъде сведено само до първата вълна от изграждането на атомни електроцентрали.

78. Трето, при всички положения този довод на Република Австрия не се подкрепя от действителния текст на самия Договор за Евратом. В крайна сметка, член 1 предвижда, че една от целите на Договора е да създаде условия, необходими „за бързото установяване и развитие на ядрената енергетика“. В същия смисъл в член 2, буква в) от този договор обявява, че една от задачите на Евратом е да осигурява, „по-специално като насърчава начинанията на предприятията, създаването на основни съоръжения, необходими за развитието на ядрената енергетика в Общността“. Тези разпоредби съвсем очевидно имат за цел растеж и развитие на ядрената енергетика, в това число — както става ясно от член 2, буква в) — с участието на частни предприятия. Приведеният от Република Австрия в съдебното заседание от 28 януари 2020 г. довод в обратния смисъл, че член 2, буква в) от Договора за Евратом изобщо няма такъв смисъл, а вместо това се отнася до възможното развитие на нови технологии, при цялото ми уважение, е доста нереалистичен.

79. Накрая, в този контекст още веднъж трябва да се посочи член 194, параграф 2 ДФЕС. Разбира се, тази разпоредба трябва да се разглежда във връзка с Договора за Евратом. Както вече споменах, член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС предвижда, че общата компетентност на Съюза в областта на енергетиката не засяга правото на държава членка „да определя условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни енергийни източници и да определя общата структура на енергийното си снабдяване“.

80. От тази разпоредба съвсем ясно личи, че принципното право на всяка държава членка да избира своя енергиен микс — бил той от изкопаеми горива, възобновяеми енергийни източници, като слънчева и вятърна енергия, или както е в случая, ядрена енергия — във всяко отношение не е нарушено. Както твърди в становището си, Обединеното кралство е избрало да подкрепи ядрената енергетика като „надежден елемент с ниски емисии на въглероден диоксид в рамките на по-широкия енергиен микс“.

81. Всичко това подкрепя извода, че целите и правомощията по Договора за Евратом може спокойно да бъдат тълкувани в смисъл, че обхващат изграждането на съвременни атомни електроцентрали от държавите членки, а не само електроцентралите, предвидени или проектирани към момента на първоначалното приемане на Договора за Евратом. Общият смисъл и подходът на Общия съд в обжалваното съдебно решение са изцяло в съзвучие с това тълкуване на въпросните разпоредби.

### *г) Когато определя дали мерките насърчават цел от общ интерес, Общият съд следвало да разгледа и други цели на Договора за функционирането на ЕС*

82. В точка 517 от обжалваното съдебно решение, оспорвана от Република Австрия, Общият съд приел, че независимо дали Комисията е трябвало да вземе предвид тези принципи, не би съответствало на член 106а, параграф 3 от Договора за Евратом принципите на опазване на околната среда, на предпазните мерки, на „замърсителят плаща“ и на устойчивост да се тълкуват по начин, който не допуска възможността за изграждане или експлоатация на ядрена електроцентрала да бъде предоставена държавна помощ.

83. Република Австрия, от друга страна, твърди, че ако — въпреки член 106а, параграф 3 от Договора за Евратом — по отношение на ядрената енергетика се приложи член 107 ДФЕС, тогава трябва да се приложат и други принципи на правото на ЕС, като например изискванията за опазване на околната среда, включващи закрилата на здравето, посочена в член 37 от Хартата и член 11 ДФЕС. Освен това, според Република Австрия член 106а, параграф 3 от Договора за Евратом не може да бъде изтъкван, за да се обоснове държавна помощ, тъй като разпоредбата третира най-вече спорове относно правното основание за законодателна дейност — каквито в настоящото дело няма. На тези доводи следва да бъде даден изложеният по-долу отговор.

84. Първо, за разлика от положението в областта на държавните помощи, Договорът за Евратом третира свързаните с околната среда въпроси в глава 3 от дял II, озаглавена „Здравеопазване и безопасност“ [53]. Тези разпоредби имат предимство съгласно член 106a, параграф 3 от Договора за Евратом и не дават възможност за прилагане на други принципи на правото на ЕС в тази област [54].

85. Второ, фактът, че дадена разпоредба първоначално може да е била замислена за разрешаване на спорове относно правното основание за мерки, не означава, че тя не може да бъде прилагана по други въпроси, особено когато нито текстът на член 106a, параграф 3 от Договора за Евратом, нито нейният контекст — преместена е от част шеста от Договора за ЕО относно общи и окончателни разпоредби в главата от Договора за Евратом с наименование „Прилагане на някои разпоредби от Договора за Европейския съюз и от Договора за функционирането на Европейския съюз“ — предвиждат такова ограничение в нейното прилагане.

86. Трето, член 106a, параграф 3 от Договора за Евратом не е единствената разпоредба, която следва да бъде взета предвид, когато става въпрос за енергийните доставки на държавите членки. Ако на Комисията бяха дадени по-широки правомощия да прави преценка по взетите от тях решения за държавна помощ съгласно принципи, различни от предвидените в член 107 ДФЕС, това несъмнено щеше да ограничи автономността им в тази област. Тогава въпросът е дали всъщност Договорите допускат това. Областта „Енергетика“ е уредена в дял XXI от Договора за функционирането на ЕС. Съгласно член 4, параграф 2, буква и) ДФЕС това е област на споделена компетентност между Съюза и държавите членки. Член 194, параграф 1 ДФЕС и член 194, параграф 2, първа алинея ДФЕС задължават Европейския парламент и Съвета да установят мерките, необходими за постигане на някои свързани с енергийния сектор цели „[в] рамките на установяването или функционирането на вътрешния пазар и предвид необходимостта от опазване и подобряване на околната среда“. Както вече посочих, член 194, параграф 2 ДФЕС също ясно гласи, че „[т]е не засягат правото на дадена държава членка […] да избира между различни енергийни източници […]“ [55].

87. От това следва, че когато става въпрос за енергийните им доставки, свободата на действие на държавите членки трябва да бъде запазена и призната. В тази степен е важно извършеното с член 194, параграф 2 ДФЕС балансиране на ролята на отделните държави членки спрямо тази на Съюза в областта на енергийната политика. Ето защо дори само поради тези съображения не изглежда уместно да се даде на Комисията възможност да проверява целите на Съюза отвъд защитата на общия пазар, специално посочена в член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС при преценките ѝ за държавна помощ в енергийния сектор [56].

88. Практиката на Съда и на Общия съд, дори и в области извън енергийния сектор, също нито изисква, нито предоставя на Комисията правомощия да прави това.

53 Вж. също преамбюла „ЗАГРИЖЕНИ да създадат условия за безопасност, необходима за премахването на опасностите за живота и здравето на населението“, както и член 2, буква б) от Договора за Евратом.

54 Фактите по настоящото дело са доста различни от тези в решение от 12 април 2005 г., Комисия/Обединено кралство (C-61/03, EU:C:2005:210), където Комисията е искала да се позове на разпоредба на Договора за Евратом в областта на ядрената енергетика за военни цели, която е извън обхвата на Договора за Евратом. В този контекст Съдът посочва в точка 44, че „доколкото Договорът за [Евратом] не предоставя на Общността конкретен инструмент, който да се използва за [закрила на общественото здраве и околната среда срещу заплахите, свързани с използването на ядрена енергетика, включително за военни цели], подходящи мерки могат да се приемат на основание на релевантните разпоредби на Договора за ЕО […]“; или в решение от 27 октомври 2009 г., ČEZ (C-115/08, EU:C:2009:660), разглеждащо прилагането на принципа на равенство, по който Договорът за Евратом не съдържа никакви изрични правила (вж. т. 87—91 от това решение), и освен това — както Словашката република изтъква в настоящото дело — не води до резултат, който противоречи на целите на Договора за Евратом.

55 Вж. също процедурното правило по член 192, параграф 2, буква в) ДФЕС, в случай че и Европейският съюз действа в тази област, както и Декларация № 35, приложена към заключителния акт на междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон, подписан на 13 декември 2017 г.

56 Поради тези съображения Австрия не може да се позове и на случаи извън областта на държавната помощ.

89. Изтъкнатите от Република Австрия конкретни принципи, които според нея вече е трябвало да бъдат взети предвид към момента на преценката дали с мярката за помощ е била преследвана цел от общ интерес, са принципите на опазване на околната среда, на предпазните мерки, на „замърсителят плаща“ и на устойчивост. Както обаче Общият съд правилно изтъква в точка 515 от обжалваното съдебно решение, Комисията щеше да бъде длъжна да вземе предвид тези принципи само ако с мярката си за помощ Обединеното кралство действително преследваше такива цели[57]. Тогава Комисията щеше да ги разгледа, като провери дали мерките са били подходящи за постигането на въпросната цел[58]. В настоящия случай обаче преследваната цел е да се улесни производството на ядрена енергия и Комисията, съгласно член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, е трябвало само да оцени дали мярката не засяга по неблагоприятен начин условията на търговията до степен, която противоречи на общия интерес[59].

90. Изложената по-долу съдебна практика също не променя този извод: съгласно приетото от Съда, когато Комисията прилага производството в областта на държавните помощи, по силата на общата структура на Договора тя е длъжна да гарантира, че разпоредбите, уреждащи държавните помощи, се прилагат в съответствие със специфичните разпоредби, извън тези относно държавите помощи, и така е длъжна да прецени съвместимостта на разглежданата помощ с тези специфични разпоредби, *когато условията на помощ са до такава степен неразривно свързани с предмета на помощта, че не би могло да бъдат преценени поотделно*[60]. В настоящото дело Република Австрия не изтъква наличието на такава неразривна връзка, както отбелязва Комисията, и такава не съществува. Посочените от Република Австрия принципи, а именно на опазване на околната среда, на предпазните мерки, на „замърсителят плаща“ и на устойчивост, могат да бъдат преценени поотделно, и ако се окаже необходимо, в друго производство[61]. Заслужава си да се спомене, че видно от точка 150 от отговора на Комисията, Република Австрия не е обжалвала последващото решение относно метода на ценообразуване по договорите за ядрени отпадъци, които също са счетени за държавна помощ и обявени за съвместими с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС[62].

91. Общият съд не е допуснал никаква грешка при прилагане на правото, като е приел, че не е трябвало да взема предвид други цели на Договорите, за да определи дали мярката за помощ насърчава цел от общ интерес.

57 Вж. решение от 3 декември 2014 г., Castelnou Energía/Комисия (T-57/11, EU:T:2014:1021, т. 189).

58 Макар Република Австрия да твърди, че тези принципи вече е трябвало да бъдат взети предвид при отговора на въпроса дали мерките за помощ преследват цел от общ интерес, тя оспорва точка 517 от обжалваното съдебно решение, в която се разглежда въпросът за пропорционалността на мярката предвид отрицателното условие по член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. Съответно, анализът на Общия съд в тази част на обжалваното съдебно решение обсъжда пропорционалността.

59 По отношение на тази преценка вж. точка 115 и сл. от настоящото заключение.

60 Решение от 15 юни 1993 г., Matra/Комисия (C-225/91, EU:C:1993:239, т. 41). Вж. също преценката на Общия съд в това отношение в решения от 13 януари 2004 г., Thermenhotel Stoiser Franz и др./Комисия (T-158/99, EU:T:2004:2, т. 159), от 12 февруари 2008 г., BUPA и др./Комисия (T-289/03, EU:T:2008:29, т. 315) и от 3 декември 2014 г., Castelnou Energía/Комисия (T-57/11, EU:T:2014:1021, т. 185 и 190).

61 Така например изграждането и експлоатацията на атомни електроцентрали в Обединеното кралство изискват редица разрешения, лицензии и позволения, в рамките на които могат да се разгледат съответните свързани с околната среда въпроси. Предоставянето на такива разрешения, лицензии и позволения може да бъде оспорено и в рамките на съдебни производства. Комисията е уведомена, например и за всякакви планове за депониране на радиоактивни отпадъци в съответствие с член 37 от Договора за Евратом и издава становище по тях. Вж. например Становище на Комисията от 3 февруари 2012 година относно плана за погребването на радиоактивни отпадъци, получени от двата реактора тип EPR в атомната електроцентрала „Hinkley Point C“, намираща се в Съмърсет, Обединеното кралство, ОВ C 33, 2012 г., стр. 1).

62 Точка 359 от обжалваното съдебно решение, що се отнася до решение от 9 октомври 2015 г. по преписка SA.34962, Waste Contract for New Nuclear Power Stations (ОВ C 161, 2016 г., стр. 1).

### *2. По второто основание: член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС е бил приложен неправилно, тъй като съответният сектор от икономиката не е бил определен правилно и не е било приложено изискването за неефективност на пазара*

#### *а) Обобщение на доводите на Република Австрия*

92. В точки 105, 139, 140 и 144 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че насърчаването на ядрената енергетика представлява релевантната икономическа дейност за целите на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС и че разработването на Hinkley Point C представлява насърчаване на ядрената енергетика. В точки 151 и 240 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че наличието на неефективност на пазара може да е от значение, за да бъде обявена съвместимостта на държавна помощ с вътрешния пазар, но че липсата на такава неефективност не означава непременно, че не са изпълнени предвидените в член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС условия и че дори и да не е имало неефективност на пазара, намесата на Обединеното кралство всъщност е била необходима, за да може да се разработи Hinkley Point C.

93. Второто основание на Република Австрия е за допусната от Общия съд грешка при прилагане на правото, която има три аспекта. Първо, той не признал, че спорното решение не определя коя по смисъла на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС е въпросната икономическа дейност. В това отношение Република Австрия твърди също, че Общият съд не изпълнил задълженията си по член 296, параграф 2 ДФЕС да изложи достатъчно фактически и правни съображения относно икономическата дейност, която ще се ползва от помощта за Hinkley Point C. Второ, според нея Общият съд определил неправилно релевантната икономическа дейност, тъй като от значение била дейността за производство на енергия, а не за производство на ядрена енергия. Трето, Общият съд не приел, че неефективността на пазара е предварително условие за законосъобразност на всяка констатация за необходимост по член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС.

#### *б) Оценка*

94. Що се отнася до твърдението, че не е определено коя икономическа дейност ще се ползва от помощта, Общият съд не само отхвърля довода, че не са изложени достатъчно мотивите [63], а припомня, че цялото спорно решение се основава на това, че става въпрос за производството на електроенергия посредством използването на ядрени мощности и в него неведнъж се посочва това. Много примери могат да бъдат цитирани за целта, но вероятно е достатъчно да се посочи съображение 358 от спорното решение, което гласи следното: „[п]оради това Комисията заключава, че [договорът за разлика] за [Hinkley Point] установява условията за извършване на дейност по производството на електроенергия чрез използването на ядрена технология […]“.

95. Ето защо според мен Общият съд не е допуснал никаква грешка при прилагане на правото, когато в точка 139 от обжалваното съдебно решение е посочил, че „трябва да бъде отхвърлен доводът на Република Австрия, че Комисията не уточнила каква икономическа дейност по смисъла на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС се предполага, че насърчават разглежданите мерки“. В тази точка Общият съд се позовава на съображение 392 от спорното решение, което представлява друг пример за това дали икономическата дейност е била ясно определена. Доколкото Република Австрия привежда този довод с цел решението на Комисията да бъде преразгледано, той очевидно не е допустим [64].

63 Вж. точки 155—157, както и точка 405 от обжалваното съдебно решение, в които Общият съд разглежда особеностите на ядрената енергетика (по-специално относно финансирането за атомните електроцентрали).

64 Съгласно член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС и член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз исковете се ограничават само до нарушения на правото на Съюза от страна на Общия съд.

96. Освен това не е недостатъчно и изложението на мотивите на Общия съд. Първо трябва да се отбележи, че жалбоподателят неправилно се позовава на член 296, втора алинея ДФЕС. Съгласно постоянната съдебна практика задължението за мотивиране, с което е обвързан Общият съд съгласно член 53 във връзка с член 36 от Статута на Съда, и член 117, буква м) от Процедурния правилник на Общия съд, не го задължава да направи изложение, което да следва изчерпателно и едно по едно всички логически разсъждения, направени от страните по спора. Следователно мотивите на Общия съд могат да бъдат имплицитни, при условие че позволяват на заинтересованите лица да се запознаят с причините, поради които Общият съд не е приел доводите им, а на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя контрол [65].

97. В точки 155 и 156 от обжалваното съдебно решение Общият съд припомня мотивите на Комисията за преценката ѝ, които показват специфичното естество на производството на ядрена енергия като икономическа дейност. Така той очевидно изпълнява изложеното по-горе изискване.

98. Според второто оплакване на Република Австрия Общият съд е следвало да определи, че релевантната икономическа дейност е производството на електроенергия, а не производството на ядрена енергия. Тази страна твърди, че за целите на прилагане на правилата за държавните помощи важен бил крайният продукт — тоест електроенергията.

99. Не мога да се съглася с това. С цел прилагането на правилата за държавните помощи трябва да се определи релевантната икономическа дейност, за да се прецени дали въпросната помощ е необходима за подпомагане на икономическото развитие. Ето защо следва да се постави въпросът дали държавната помощ ще подпомогне развитието на ядрената енергетика, за разлика от производството на електроенергия като цяло. Комисията е разполагала с множество доказателства — както констатира Общият съд [66] — че пазарът не е искал или дори не е бил в състояние да финансира проекта Hinkley Point C без гаранции и други форми на помощ, предоставени от Обединеното кралство. За целите на настоящото производство не от значение, че на пазара може да няма неефективност, що се отнася до *други* форми на производството на електроенергия. И в случая отново трябва да се има предвид правото на всяка държава членка да избира своя енергиен микс съгласно член 194, параграф 2 ДФЕС.

100. Доколкото Република Австрия се позовава на точка 54 и сл. от определение на Общия съд Greenpeace Energy и др./Комисия [67], трябва да се отбележи, че в посоченото дело Общият съд анализира правото на страните да подадат жалба съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС, което трябва да се разглежда съгласно критериите, установени в решение Plaumann/Комисия [68]. За целта Общият съд проверява дали получателите на помощта и ищците са в конкурентни пазарни отношения. Целта е да се определи дали ищците са били засегнати от помощта. Този въпрос обаче е малко по-различен от това да се определи какво представлява „икономическа дейност“ по смисъла на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. Икономическата дейност се определя, за да се установи отправна точка за проверката на пропорционалността, която потвърждава дали помощта е необходима, за да улесни икономическата дейност, и ако тази помощ е необходима, дали има стимулиращ ефект за тази цел. Конкурентните пазарни отношения, от друга страна, стават релевантни едва когато се разгледа следващият критерий по член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, а именно, дали помощта не засяга по неблагоприятен

65 В този смисъл вж. решение от 5 юли 2011 г., Edwin/СХВП (C-263/09 P, EU:C:2011:452, т. 64 и цитираната съдебна практика).

66 Вж. например точки 165, 168, 171 и 174 от обжалваното съдебно решение.

67 Определение от 26 септември 2016 г. (T-382/15, непубликувано, EU:T:2016:589). В това производство Greenpeace Energy eG и други дружества, които произвеждат и доставят енергия от възобновяеми източници, се опитват да обжалват спорното решение. Вж. бележка под линия 2. В точка 55 и сл. Общият съд приема, че естеството на електроенергията е такова, че веднъж постъпила в преносните или разпределителните системи, е трудно да се определят нейният произход, и по-специално енергийният източник, от който е била произведена, поради което не могат да бъдат определени различни пазари според този източник.

68 Решение от 15 юли 1963 г. (25/62, EU:C:1963:17).

начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес[69]. За целта Общият съд действително се позовава на целия пазар на електроенергия, а не само на „икономическа дейност“, която състои в производството на електроенергия посредством ядрени мощности[70].

101. Поради тези причини Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че производството на ядрена енергия е релевантната икономическа дейност по смисъла на положителното условие по член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, а именно, дали помощта улеснява развитието на някои икономически дейности.

102. Според третия довод в това оплакване Общият съд е следвало да приеме, че неефективността на пазара е релевантният критерий за прилагането на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. Обратно на констатираното от Общия съд в неговото решение Република Австрия твърди, че Комисията установила неефективност на пазара, макар според тази държава членка, поради погрешното определяне на пазара, тази констатация да е неправилна.

103. Още веднъж ще посоча, че не мога да приема този довод. Като начало ще отбележа, че Комисията е установила неефективност на пазара, тъй като изхожда от предположението, че в обичайния си начин на функциониране капиталовите пазари няма да финансират изграждането на нови атомни електроцентрали предвид изключително дългите срокове и потенциалния политически риск, свързан с такъв проект[71].

104. По-нататък, следва да се има предвид, че до момента Общият съд — според мен правилно — е отхвърлял твърдението, че установяването на неефективност на пазара е съществен елемент от оценката по член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС[72]. Не бих искал да бъда погрешно разбран по този въпрос: наличието на неефективност на пазара може, разбира се, често да предостави най-убедителното доказателство за необходимостта от помощ по смисъла на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. За този анализ обаче е необходимо не наличието на неефективност на пазара само по себе си[73], а по-скоро дали въпросната държавна помощ би улеснила някои икономически дейности[74].

### *3. По третото основание: неправилен ли е контролът на Общия съд по прилагането на проверката за пропорционалност*

#### *а) Резюме на доводите на Република Австрия*

105. В точки 405 и 413 от обжалваното съдебно решение Общият съд оценява последиците от мярката за помощ, а именно възможността за изграждане на Hinkley Point C, заедно с последствията от това върху доставката на базова електроенергия в Обединеното кралство. Той приема още за нереалистична доставката на необходимия капацитет от вятърна енергия. В точка 507 от същото решение констатира, че Обединеното кралство има право да запази ядрената енергетика в енергийния си микс. В точка 506 Общият съд не намира причина да поставя под съмнение констатацията на Комисията, съгласно която рискът от нарушаване на

69 Тук посочено като „отрицателното условие“ по член 107, параграф, буква в) ДФЕС. Вж. точка 59 от настоящото заключение.

70 Точки 231 и 232 от обжалваното съдебно решение.

71 Съображения 382—385 от спорното решение.

72 Точки 150 и 151 от обжалваното съдебно решение и цитираната съдебна практика.

73 С неефективност на пазара се описва ситуацията, в която пазарът не може да задоволи пазарното търсене. Държавата членка обаче има право да преследва целите по член 107, параграфи 2 и 3 ДФЕС, дори ако търсенето на пазара е недостатъчно.

74 Доколкото Република Австрия се позовава на решение от 9 юни 2016 г., Magic Mountain Kletterhallen и др./Комисия (T-162/13, непубликувано, EU:T:2016:341, т. 81), за довода си, че Общият съд все пак се е позовал на неефективност на пазара, съвсем ясно е, че той я е посочил като допълнителен довод в този конкретен случай, но това не е ограничило констатацията му, че неефективността на пазара по никакъв начин не е необходим критерий.

конкуренцията е ограничен. В точки 470 и 499 този съд посочва, че мерките за помощ не водят до прекомерна дискриминация на другите технологии. Накрая, в точка 515 и сл. Общият съд приема, че Комисията не е била длъжна да взема предвид упоменатите в точка 82 от това заключение принципи. Република Австрия не оспорва тези констатации.

106. По-нататък Република Австрия изтъква, че Общият съд допуснал грешка в преценката на пропорционалността на мярката. Тя по-конкретно твърди, първо, че Общият съд следвало да прецени пропорционалността на тази мярка, като вземе предвид целия пазар за електроенергия. Второ, Общият съд следвало да признае, че настоящото производство по същество представлява „пилотно дело“ по въпроса за пропорционалността на нови ядрени проекти като цяло. Затова всяко възможно нарушаване на конкуренцията следвало да бъде преценено предвид това съображение. Трето, решението на Общия съд щяло да предостави на производителите на ядрена енергия постоянно предимство за сметка на други производители на енергия. Четвърто, Общият съд не успял да балансира отрицателните последици на ядрената енергия (в това число дългосрочните разходи, свързани с депонирането на отпадъци) спрямо нейните потенциални ползи.

### *б) Оценка*

107. Това основание посочва проверката за пропорционалност, а именно, отрицателното условие по член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, съгласно който мярката за помощ трябва да е не само необходима за улесняване на развитието на икономическа дейност, а трябва да постига това, без да засяга по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес.

108. Що се отнася до довода за пропорционалност по отношение на пазара на електроенергия като цяло, това в действителност изглежда е вариант на второто основание във втората му част, а именно че релевантен е по-широкият пазар за електроенергия, а не пазарът за производство на ядрена енергия. В този контекст обаче няма значение, че електроенергията би могла да бъде произведена по друг начин.

109. Така отново се връщаме на основния въпрос, че съгласно член 194, параграф 2 ДФЕС Обединеното кралство е имало право да избира различните си енергийни източници и че е избрало да има ядрена енергетика в своя енергиен микс. Следователно Комисията е била длъжна по силата на член 194, параграф 2 ДФЕС да отчете пропорционалността на разглежданата мярка, предназначена да постигне този политически избор, а именно производството на ядрена енергия в Hinkley Point C. Ето защо не може да се каже, че преценката на Комисията за пропорционалност е била недопустимо ограничена или че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в това отношение.

110. Що се отнася до довода за „пилотното дело“, Република Австрия се позовава на раздел 6 от Известие на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз[75]. Признавам, че в известна степен това ми се стори озадачаващо, тъй като нито в раздел 6 (нито където и да е другаде) от известието на Комисията има нещо, в което да става въпрос за „пилотни дела“. Известието на Комисията се занимава само с въпроса дали дадена мярка представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС. Видно от съображение 2 „[известието] не се отнася до съвместимостта на държавната помощ с вътрешния пазар в съответствие с член 107, параграфи 2 и 3 и член 106, параграф 2 от Договора, която трябва да бъде оценена от Комисията“. Само по

75 ОВ C 262, 2016 г., стр. 1.

себе си известието на Комисията няма никакво значение относно преценката на пропорционалността на мярка по смисъла на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. Ето защо не може да се твърди, че то предлага насоки по въпроса какви принципи следва да се прилагат в контекста на такава преценка.

111. Не съм убеден и в релевантността на посоченото от Република Австрия решение на Съда Eventech[76]. Това дело разглежда въпроса дали регулаторно решение, съгласно което някои обществени транспортни средства за превоз на пътници могат да използват автобусните ленти по лондонските улици, а други нямат такова право, представлява форма на държавна помощ. В решението си Съдът посочва, че за целта „не е необходимо да се установи действително въздействие на въпросната помощ върху търговията между държавите членки и действително нарушаване на конкуренцията, а следва само да се прецени дали помощта би могла да засегне тази търговия и да наруши конкуренцията“[77].

112. Струва ми се, че се отдава твърде голямо внимание на това — несъмнено много важно — решение в контекста на потенциалното въздействие на въпросната държавна помощ. По-специално, нищо в съдебното решение не сочи, че преценката дали държавната помощ е съвместима с вътрешния пазар трябва да се извършва *по друг начин*, освен предвид *индивидуалната* помощ, включена в разглежданата спорна мярка. Всичко това означава, че нищо в решение Eventech[78] не подкрепя по-широката теза, че Комисията е следвало да разгледа въпроса дали предоставянето на такъв вид помощ(и) може да наруши конкуренцията като цяло.

113. Не мога да приема и довода, че последиците от това решение ще облагодетелстват операторите на атомни електроцентрали за сметка на други форми на производство на електроенергия[79]. Налага се да се припомни, че всяко уведомление за отпускане или промяна на държавна помощ трябва да бъде преценявано самостоятелно предвид член 107 ДФЕС.

114. При всички положения е напълно очевидно, че пречките пред достъпа до пазара на ядрена енергетика са доста различни от тези при други форми на производство на електроенергия: тези конкретни пречки включват политическия риск, свързан с противопоставянето на ядрената енергетика, огромните капиталови разходи, необходими за изграждането на тези централи и конкретните разходи, свързани с безопасното съхранение на отработеното ядрено гориво. Както вече отбелязах, целта разглежданата в настоящото дело мярка за помощ е да намери решение по тези особени затруднения, например като предвиди специални механизми, предназначени да решат свързаните с проекта особени и специфични политически рискове. Именно защото тези разпоредби имат за цел да намерят решение за тези особени рискове, твърдението, че спорното решение по някакъв начин дискриминира други начини на производство на електроенергия, при цялото ми уважение, е изкуствено и нереалистично.

115. По-нататък според Република Австрия Общият съд погрешно е приел, че не е трябвало да взема предвид степента, в която разглежданите мерки са в ущърб на ключови принципи, свързани с околната среда, като например принципите на предпазните мерки, на „замърсителят плаща“ и на устойчивост[80]. Като се остави настрана фактът, че до момента Република Австрия не е доказала твърденията си за предполагаеми вреди за околната среда, следва да се отбележи

76 Решение от 14 януари 2015 г. (C-518/13, EU:C:2015:9).

77 Решение от 14 януари 2015 г., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, т. 65).

78 Решение от 14 януари 2015 г. (C-518/13, EU:C:2015:9).

79 Следва да се изтъкне още, че договори за разлика се предлагат и за възобновяеми енергийни източници, с конкретни разпоредби, пригодени за тези отрасли.

80 Вж. точка 516 от обжалваното съдебно решение.

също, че член 107 ДФЕС се намира в глава VII, в която са общите правила относно конкуренцията, данъчното облагане и сближаването на законодателствата. Ето защо, както член 107, параграфи 2 и 3 ДФЕС ясно посочват, задачата на Комисията е само да прецени дали въпросната мярка за помощ „[може да се приема за съвместима] с вътрешния пазар […]“.

116. Самият вътрешен пазар е определен в член 26, параграф 2 ДФЕС като пространство „без вътрешни граници, в което свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали е осигурено в съответствие с разпоредбите на Договорите“. Макар да е вярно, че както Общият съд отбелязва в решение Castelnou Energía/Комисия[81], политиките в областта на околната среда трябва да се включат в определянето и прилагането на политиките на Съюза, освен това е налице фактът, че както той също посочва по това дело, „[с]амо по себе си опазването на околната среда не представлява [...] ед[ин] от съставните елементи на този вътрешен пазар“.

117. Следователно е ясно, че задачата на Комисията по член 107 ДФЕС е по-ограничена, отколкото твърди Република Австрия. По същество тя се състои в преценка на съвместимостта на съответната помощ с правилата за конкуренцията и вътрешния пазар. Така обаче Комисията не следва да преценява дали конкретната мярка за помощ съответства на цялото право на ЕС отвъд специфичните изисквания на вътрешния пазар и правилата относно конкуренцията.

118. Това вероятно е особено вярно в контекста на въпроси като спазване на правилата в областта на околната среда, тъй като тази задача поне на първо място е възложена на съответните органи във всяка от държавите членки, които решават дали въпросният проект следва да получи съответното разрешение от гледна точка на планирането и околната среда. В това отношение съм съгласен с изложеното от Общия съд в дело BUPA и др./Комисия[82], че Комисията „трябва да извършва преценка с оглед на съответните разпоредби, които строго погледнато не спадат към правото в областта на помощите, само когато определени условия на разглежданата помощ са толкова тясно свързани с нейния предмет, че тяхното евентуално несъответствие с посочените разпоредби по необходимост би засегнало съвместимостта на тази помощ с общия пазар“.

119. Ето защо Общият съд не е допуснал грешка в преценката си, че Комисията не е била длъжна да разглежда потенциалното въздействие на Hinkley Point C върху околната среда в своя анализ относно съвместимостта на помощта с вътрешния пазар за целите на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС.

### *4. По четвъртото основание: дали помощта е оперативна помощ и дали такава оперативна помощ е недопустима*

#### *а) Обобщение на доводите на Република Австрия*

120. В точки 612 и 613 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че в дело, по което са приложими Насоките на Общността относно държавната помощ за опазване на околната среда[83], е налице задължение въпросната помощ да се квалифицира в зависимост от това дали е инвестиционна или оперативна. Този съд приема обаче, че при наличните обстоятелства това не е необходимо.

81 Решение от 3 декември 2014 г. (T-57/11, EU:T:2014:1021, т. 189).

82 Решение от 12 февруари 2008 г. (T-289/03, EU:T:2008:29, т. 314).

83 ОВ C 72, 1994 г., стр. 3.

121. Република Австрия оспорва тези констатации, като твърди, че части от мерките за помощ представляват оперативна помощ, която не е предназначена да стимулира инвестициите в централата, а е по-скоро форма на помощ, по същество предназначена да субсидира експлоатацията на централата. По-нататък тя твърди, че оперативната помощ в най-добрия случай по изключение е съвместима с общия пазар. Република Австрия изтъква, че на един функциониращ продуктов пазар, който осигурява продукта „електроенергия“ в необходимите количества, оперативната помощ е недопустима, тъй като нарушава конкуренцията до степен, която противоречи на общия интерес.

122. При все това Общият съд споделя становището на Комисията, че въпросната помощ трябва да се разглежда като еквивалентна на инвестиционна помощ, тъй като благодарение на нея NNBG се ангажира да инвестира в изграждането на Hinkley Point C. Той по-специално заключава, че по отношение на финансовото моделиране нетната настояща стойност на плащанията на цената на упражняване може да се смята за еквивалент на плащането на еднократна сума, която дава възможност на NNBG да покрие разходите за строителство.

### *б) Оценка*

123. Доводите на Република Австрия са отхвърлени от Общия съд, който в точка 583 от обжалваното съдебно решение отбелязва:

„[…] Всъщност няма пречка мярка за помощ, която преследва цел от обществен интерес, която е подходяща и необходима за постигането ѝ, която не засяга по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес, и която следователно отговаря на изискванията на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар в приложение на тази разпоредба, независимо от въпроса дали трябва да бъде квалифицирана като инвестиционна или оперативна помощ. Впрочем следва да се припомни, че дори оперативна помощ може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар, когато тези условия са изпълнени (вж. в този смисъл решение от 9 юни 2016 г., Magic Mountain Kletterhallen и др./Комисия, T-162/13, непубликувано, EU:T:2016:341, т. 116 и 117)“.

124. Освен факта, че Република Австрия не оспорва това съображение и така прави настоящото основание неотносимо, трябва да се отбележи, че това основание не е и налице. Комисията констатира и че мерките преследват цел от обществен интерес, а именно създаването на нови мощности за производство на ядрена енергия, които не е можело да бъдат постигнати в разумни срокове без намесата на държавата. При тези обстоятелства Общият съд приема, че мерките „не могат да се считат за помощи, които само запазват статуквото“, както и че напротив, „според констатациите на Комисията в тяхно отсъствие няма да бъдат извършени своевременно никакви инвестиции в нови ядрени производствени мощности“ [84]. Общият съд също така приема — според мен правилно — че договорите за разлика по същество представляват механизъм за ценово стабилизиране, предназначен „да гарантира стабилни приходи за достатъчно дълъг период от време, за да стимулира съответното предприятие да инвестира средствата, необходими за изграждането на такива нови мощности“. Освен това той не е сравним с обичайната форма на помощ, която действа като безвъзмездна субсидия. Напротив, целта му е по-скоро да стимулира инвестициите, като гарантира надеждно и стабилно ценово равнище [85].

84 Точка 584 от обжалваното съдебно решение.

85 Точка 589 от обжалваното съдебно решение.

125. Може да се добави, че процедурата по договора за разлика е по своята същност пропорционална, доколкото предвижда т.нар. механизъм за възстановяване на средства, който допуска такова възстановяване, ако референтната цена превиши цената на упражняване. Всичко това подкрепя тезата, че договорът за разлика следва да е замислен така, че да осигури стабилна приходна цена на инвеститорите. Тази цена е определена на равнище, което им гарантира по-голяма увереност, че с времето могат да постигнат целева възвръщаемост на инвестициите си. Докато цената на упражняване е замислена така, че да осигури справедлив марж в полза на тези инвеститори, механизмът за възстановяване на средства гарантира и че инвеститорите няма да получат непредвидени облаги, ако референтната цена превиши цената на упражняване.

126. Общият съд приема също — отново правилно според мен — че при тези обстоятелства Комисията е имала право да отчете факта, че в цената на упражняване е взета предвид не само цената за изграждането на Hinkley Point C, но и оперативните разходи. Според Общия съд — още веднъж според мен правилно — тези разходи оказват влияние върху „рентабилността на проекта и поради това се отразяват на размера, който трябва да достигне цената на упражняване, за да се вземе решение за инвестиции в нови ядрени производствени мощности“ [86].

127. Както току-що посочих, мога само да се съглася с този анализ. С риск да се повторя: ключовият въпрос по отношение на съвместимостта на всяка помощ с вътрешния пазар за целите на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС е главно дали тази помощ води до развитието на някои икономически дейности, които иначе нямаше да се състоят. Според мен не може да има каквото и да е разграничение ex ante между инвестиционна помощ, от една страна, и оперативна, от друга. Такова разграничение не само че не е оправдано с оглед на настоящата формулировка на самия член 107 ДФЕС, но и при всички положения е опростено и лесно би било заобикаляно чрез изкуствени счетоводни техники.

128. Естествено, може да се приеме, че фактът, че оспорвана мярка представлява оперативна помощ, при някои обстоятелства може да показва, че помощта просто е предназначена да укрепи статуквото. Както самият Общ съд отбелязва, такива помощи разбира се, няма как да отговарят на изискванията на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, тъй като „не могат да улеснят развитието по смисъла на посочената разпоредба“ [87].

129. Всъщност положението в настоящото дело е изцяло различно и — вероятно ще бъде по-точно да се каже — в някои отношения е изключително. Действително, както Република Австрия отбелязва, някои компоненти на цената на упражняване не се ограничават само до разходите за изграждане като такива, а включват и специфични разходи, свързани с производството на ядрена енергия, в това число разходите за управление на отработеното гориво. Тези разходи все пак са *инвестиционни разходи*, които NNBG непременно трябва да направи, за да може централата да заработи.

130. Положението не се променя и от факта, че механизмът на цената на упражняване предвижда преразглеждане на съответните изчисления след периоди съответно от 15 и 25 години. Трябва да се припомни, както Общият съд отбелязва, че оперативните разходи, въз основа на които цената на упражняване е изчислена първоначално, са били оценени ex ante, а по дефиниция срокът на експлоатация на Hinkley Point C ще бъде много дълъг — вероятно до 60 години [88]. Така механизмът за преразглеждане има за цел да смекчи рисковете, присъщи

86 Точка 593 от обжалваното съдебно решение.

87 Точка 580 от обжалваното съдебно решение.

88 Точки 424 и 594 от обжалваното съдебно решение.

за двете страни при такъв дългосрочен договор, в случай че е налице съществено различие (и в двете посоки) между цената на упражняване и референтната цена. Нищо от това не променя факта, че този ценови механизъм по своята същност е свързан с инвестиционното решение относно самата Hinkley Point C.

131. Освен това нищо в решенията на Съда Италия/Комисия[89] или Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Комисия[90] не подкрепя довода на Република Австрия. Първото дело се отнася до помощ за някои производители, която да подпомогне обогатяването на алкохолното съдържание на някои вина. Съдът просто потвърждава решението на Комисията, постановила липсата на цел от обществен интерес, която да подкрепи отпускането на безвъзмездна помощ по смисъла на член 107, параграф 3 ДФЕС.

132. Същото се отнася и за решение Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Комисия[91], в което предназначението на въпросната помощ е била да насърчи обучението на служители в нов център за куриерски доставки на летище Лайпциг-Хале. В този случай Комисията приема, че обучението така или иначе е щяло да се състои, поради което помощта в никакъв случай не е била от жизнено значение в подкрепа на съответната икономическа област. Едва ли е изненадващо, че това решение в крайна сметка е потвърдено от Съда.

133. Следователно в обжалваното съдебно решение Общият съд заключава, че решението на Комисията да одобри въпросната помощ въз основа на това, че подкрепя инвестиции в проект от областта на ядрената енергетика, който иначе не може да се осъществи, е в рамките на свободата ѝ на преценка за целите на член 107, параграф 3 ДФЕС. Той стига до този извод, макар част от помощта да е свързана с оперативни разходи, въпреки че Комисията е счела ценовата сигурност във връзка с тези оперативни разходи за ключова част от стимулите за инвестиции по проекта. От своя страна е достатъчно да посоча, че в мотивите си по отношение на това основание Общият съд не допуска грешка при прилагане на правото.

### *5. По петото основание: определени ли са в достатъчна степен елементите на помощта и има ли нарушение на Известието относно гаранциите*

#### *а) Обобщение на доводите на Република Австрия*

134. Съгласно приетото от Общия съд в точка 251 и сл. от обжалваното съдебно решение, от съображения 23 и 25 и членове 7 и 8 от Регламент № 651/2014 не може да се заключи, че само мярка за помощ, чийто еквивалент на безвъзмездна помощ е бил количествено определен, може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар. От други разпоредби на вторичното право също не може да се заключи, че с мерките за помощ трябва количествено да се определи произтичащият от тях точен размер на еквивалента на безвъзмездна помощ. По-нататък в точка 309 от това съдебно решение Общият съд приема, че независимо дали се прилага Известието относно гаранциите, доводите на Република Австрия относно продължителността на гаранцията не могат да бъдат приети. В точка 338 от това съдебно решение той приема, че от предоставените доказателства не може да се установи, че EDF е имало финансови затруднения.

89 Решение от 6 ноември 1990 г. (C-86/89, EU:C:1990:373).

90 Решение от 21 юли 2011 г. (C-459/10 P, непубликувано, EU:C:2011:515).

91 Пак там.

135. В това основание Република Австрия формулира две оплаквания. Първо, според нея елементите на помощ „не са достатъчно определени“ в спорното решение. В този контекст според Република Австрия този недостиг представлява нарушение на насоките и регламентите на Комисията относно правилата за държавната помощ, които е следвало да бъдат приложени в настоящото дело съгласно принципите на равно третиране и недопускане на дискриминация. Република Австрия заявява, че недостатъчното определяне на елементите на помощ при всички положения прави невъзможна правилната преценка за пропорционалност и че в случай на затваряне разглежданите помощи неизменно ще доведат до свръхкомпенсиране, щом превишат размер, платим в случай на експроприация.

136. В тази връзка тя изтъква друг общ довод, свързан с приложимостта на член 1, буква в) от Регламент 2015/1589 във връзка с член 4, параграф 1 от Регламент № 794/2004. Република Австрия твърди, че прилагането на тези разпоредби предполага първоначалният бюджет на помощта да е определяем, тъй като уведомлението по член 4, параграф 1 от Регламент № 794/2004 зависи от това дали първоначалният бюджет се увеличава с повече от 20 % — изчисление, което не е възможно, ако той не е определен.

137. Второ, Република Австрия счита, че Комисията е трябвало да приложи Известието относно гаранциите. Според нея този пропуск е недопустим, тъй като Комисията е обвързана от своите собствени насоки и известия и всички констатации е трябвало да бъдат направени съгласно въпросното известие. Република Австрия посочва какво според нея е недостатъчното определяне на срока на гаранцията и в този контекст твърди, че Общият съд нарушил точка 4.2 от Известието относно гаранциите, като не е изчислил „еквивалента в брой на безвъзмездна помощ“ на гаранциите.

138. Съгласно точки 3.2.a и 4.1.a от това известие по своя собствена инициатива Комисията трябвало освен това да провери дали заемополучателят не е във финансово затруднение. Това било от значение, тъй като държавната помощ за предприятия в затруднение по принцип били недопустими. Според Република Австрия фактът, че Общият съд не признал този пропуск, представлявал още една грешка при прилагане на правото.

### *б) Оценка*

139. По отношение на довода на Република Австрия, че елементите на помощта не са определени правилно и това представлява нарушение на редица насоки и регламенти на Комисията относно правилата за държавните помощи, които е трябвало да бъдат приложени в настоящото дело съгласно принципите на равно третиране и на недопускане на дискриминация, в точки 248 и 249 от обжалваното съдебно решение Общият съд излага изискванията за прилагане на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. Тъй като Комисията е била в състояние да даде преценка за помощта съгласно тези изисквания, без да определя допълнително елементите на помощта, нито тя, нито Общият съд са допуснали грешка, като са приели това[92]. Както личи от подробния анализ на Общия съд в точки 251—255 от обжалваното съдебно решение, налице са причини, специфични за упоменатите насоки и регламенти, поради които размерът на помощта трябва да бъде количествено определен. В много случаи това се дължи на стандартизиран подход, който не е нито подходящ, нито необходим при прякото прилагане на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС.

92 От точки 72—74 от жалбата е видно, че макар Република Австрия да отрича това в точка 70 от нея, като твърди, че елементите на помощта не са определени достатъчно, тя в действителност има предвид, че помощта не е количествено определена.

140. Доколкото твърди, че поради липсата на определяне на елементите на помощ, проверката за пропорционалност не е могла да се извърши правилно, Република Австрия като цяло се опитва да приведе отново доводите си, вече изтъкнати в нейното трето основание в четвъртата му част. Както вече посочих, проверката за пропорционалност по член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС служи единствено да се определи дали помощта не засяга по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес. Република Австрия дори не твърди, че считаните от нея за неопределени елементи на помощта, като разходите за депониране на отпадъците и окончателното им съхранение или точните условия на споразумението с министъра, имат такъв ефект. Ето защо доводът на Република Австрия в това отношение не може да бъде приет.

141. Колкото до довода на Република Австрия за възможни проблеми при прилагането на член 1, буква в) от Регламент 2015/1589 във връзка с член 4, параграф 1 от Регламент № 794/2004, не става ясно коя част от обжалваното съдебно решение се оспорва [93]. Като изключим този пропуск, той по никакъв начин не подкрепя довода на Република Австрия. Тя твърди, че не може да схване как разглежданите в настоящото дело мерки за помощ могат да бъдат в съзвучие с горепосочените разпоредби. Всъщност не се и налага да бъдат. Член 4 от Регламент № 794/2004 урежда единствено изключенията/опростените форми на процедурата за уведомление. Ако тези изисквания — като например увеличението на бюджета на разрешена схема за помощ да не надвишава 20 % — не могат да бъдат спазени, мярката просто ще се счита за „нова помощ“ и Комисията ще трябва да бъде уведомена за нея по стандартната форма на уведомление, а не по опростена съгласно член 2 и приложение I към Регламент 2015/1589 [94]. Противно на твърденията на Република Австрия, дори и фактът, че първоначалният бюджет не е определен, да може да попречи на Обединеното кралство да направи уведомление за увеличение по опростена форма, той несъмнено нито освобождава, нито възпрепятства тази държава да уведоми за „увеличение на бюджета“ като „нова помощ“.

142. Фактът, че за всяко последващо изменение на мерките трябва да бъде изпратено уведомление, също е отразен в точка 266 от обжалваното съдебно решение. В нея Общият съд подчертава, че решението, с което Комисията дава своето одобрение, обхваща единствено проекта, за който е била уведомена. Тази констатация не е оспорена от Република Австрия. В резултат на това доводът ѝ не може да бъде приет.

143. Поради всички тези съображения твърденията по петото основание на Република Австрия в първата му част трябва да бъдат отхвърлени.

144. Що се отнася до Известието относно гаранциите, следва да се подчертае, както правилно бе посочено от Френската република, че то урежда въпроса дали гаранция представлява държавна помощ, а не преценката за нейната съвместимост с общия пазар. Това е видно от точка 5 от Известието относно гаранциите. Това означава, че прилагането му не оказва въздействие върху това дали кредитната гаранция е съвместима с член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. Съгласно точка 3.2, буква г) от Известието относно гаранциите фактът, че „[з]а гаранцията е платена цена, ориентирана спрямо пазара“, е един от четирите критерия, които трябва да бъдат изпълнени кумулативно, за да *се изключи* наличието на държавна помощ в случая на индивидуална държавна гаранция. В това отношение си заслужава да се отбележи, че никоя от страните не спори, че кредитната гаранция представлява държавна помощ, именно защото платената от NNBG цена по отношение на тази гаранция не може да се счита за пазарна. Тя не може да се приеме за такава поради простата причина, че на съответните капиталови пазари няма такава централа [95]. Така кредитната гаранция несъмнено не е изпълнила критериите, за да

93 Това не е изненадващо; Общият съд не е разгледал този въпрос, който не е бил повдиган от Република Австрия.

94 Република Австрия дори се съгласява с това в точка 73 от жалбата си.

95 Съображения 336—339 от спорното решение.

се изключи съществуването на държавна помощ съгласно Известието относно гаранциите. Поради същата причина Общият съд не е трябвало да разглежда допълнително въпроса дали „[з]аемополучателят не е във финансово затруднение“. Това е друг от четирите критерия, установени за целта [96].

145. Не е правилен и доводът на Република Австрия, че при всички положения и съгласно точка 4.2 от Известието относно гаранциите е трябвало да бъде изчислен еквивалент в брой на гаранцията. Предвид това, че кредитната гаранция, заедно с останалите мерки за помощ, безспорно е била квалифицирана като държавна помощ, не е имало причина от допълнително разследване.

146. Поради тези причини доводът на Република Австрия, свързан с Известието относно гаранциите, при всички положения е неотносим и твърденията по петото основание трябва да бъдат отхвърлени в тяхната цялост.

147. Както се оказва, Комисията изразява опасения, че първоначално предложената от Обединеното кралство такса по отношение на кредитната гаранция е подценила съответния риск. Впоследствие Обединеното кралство коригира ставката на гаранционната такса на 295 базисни пункта (отразяващи приблизително кредитен риск BB) и Комисията заключава, че коригираната ставка на таксата приближава хипотетичната пазарна ставка за централа, която фактически не се предлага от пазара [97]. Тази промяна в структурата на коригираната такса също отговаря на изразените от Комисията опасения по повод на изключително дългосрочния падеж на облигациите, които предстои да бъдат емитирани [98].

148. Така въпросът се свежда до това: може ли да се каже, че е налице някаква реална несигурност по повод на срока на гаранцията, размера на заема или начина, по който е изчислена ставката на таксата? Мога само да се съглася с подхода на Общия съд, отхвърлил тези твърдения [99].

149. В случая вероятно е достатъчно да се отбележи, че Комисията е разполагала с доказателства, от които надлежно да заключи, че гаранцията не е с неограничен срок, а по-скоро урежда своевременното плащане на главницата и лихвата, като облигациите са със среднопретеглена продължителност от 27,4 години [100]. Може също така да се посочи, че Комисията е имала всички основания да обоснове извода си, че коригираната ставка на таксата по отношение на кредитната гаранция трябва да бъде 295 базисни пункта, с което е взела предвид както кредитния рейтинг BB, така и изключително дългосрочния падеж на разглежданите облигации [101].

150. При тези обстоятелства не ми остава нищо друго, освен да отбележа, че доводите на Република Австрия за предполагаемата несигурност на размера на помощта просто са необосновани.

96 Точка 3.2, буква а) от Известието относно гаранциите.

97 Съображения 463—477 от спорното решение; точки 304 и 305 от обжалваното съдебно решение.

98 Съображение 472 от спорното решение.

99 Най-общо вж. точки 302—322 от обжалваното съдебно решение.

100 Съображение 432 от спорното решение.

101 Съображение 472 от спорното решение.

## VI. Резюме

151. Ето защо в обобщение основните ми изводи са следните:

(1) От член 106а, параграф 3 от Договора за Евратом ясно личи, че като първично право на Съюза този договор е на равни начала с Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС.

(2) Освен това член 106а, параграф 3 от Договора за Евратом предвижда, че нито Договора за ЕС, нито Договора за функционирането на ЕС могат да се прилагат в областта на Договора за Евратом, доколкото дерогират самите разпоредби на Договора за Евратом. Ето защо, ако конкретен въпрос е специално уреден с разпоредба на Договора за Евратом, Договорът за ЕС или Договорът за функционирането на ЕС не следва да се прилагат. За сметка на това Договорът за ЕС и Договорът за функционирането на ЕС се прилагат във всички области на правото на ЕС, които не са уредени от Договора за Евратом.

(3) Държавните помощи не са уредени никъде в Договора за Евратом. Тъй като Договорът за Евратом, от една страна, е само специфичен договор, чиято цел е да уреди конкретен сектор, а от друга страна, Договорът за ЕС и Договорът за функционирането на ЕС имат много по-широкообхватни цели (не на последно място функционирането на вътрешния пазар), изглежда уместно правилата в Договора за функционирането на ЕС относно конкуренцията и държавните помощи да се приложат към сектора на ядрената енергетика, когато в Договора за Евратом не се съдържат специфични правила. Поради тези причини член 107 ДФЕС се прилага към разглежданата в случая мярка на държавна помощ.

(4) Разпоредбите на член 1 и член 2, буква в) от Договора за Евратом по необходимост предвиждат разработването на атомни електроцентрали. Намерението на държавите членки очевидно е било Договорът за Евратом да е жизнен документ, който може да бъде органично развиван и адаптиран към съвременните обстоятелства. Ето защо доводът на Република Австрия, че тези разпоредби на Договора за Евратом не включват нито изграждането на други атомни електроцентрали, нито заменянето или модернизирането на остарели електроцентрали с вече разработените по-съвременни технологии, не може да бъде приет.

(5) Макар да е вярно, че в много държави членки се водят интензивни дебати относно предимствата на ядрената енергетика, Съдът няма нито правомощието, нито демократичната легитимност да се произнася по такива въпроси. След като обаче е явно, че развитието на ядрената енергетика, както предвижда Договорът за Евратом, е ясно определена цел на правото на ЕС, тя не може да бъде подчинена на други (и вероятно противоречащи) цели на правото на ЕС, каквато е защитата на околната среда, съдържаща се в глава XX от Договора за функционирането на ЕС. Освен това ясната формулировка на член 194, параграф 2 ДФЕС открито признава правото на всяка държава членка да избира между различни енергийни източници и да определя „общата структура на енергийното си снабдяване“, а това право по необходимост включва и правото на всяка държава членка да развива ядрена енергетика като част от своите източници за енергийни доставки.

(6) Въпреки възприетото от Общия съд в редица дела след Mediaset/Комисия [102], а именно че всяка държавна помощ, одобрена съгласно член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, трябва да обслужва „общ интерес“, това изискване не е посочено в настоящата формулировка на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС, макар че член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС съдържа такова уточнение („[…] важен проект от общоевропейски интерес […]“).

102 Решение от 15 юни 2010 г. (T-177/07, EU:T:2010:233).

(7) Ето защо следва, че няма изискване помощта да изпълнява каквито и да е цели извън изрично предвидените в член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС. Предвид текста и мястото на разпоредбата в Договора за функционирането на ЕС, за да е съвместима с Договора, не е необходимо помощта да преследва „цел от общ интерес“ или „цел от обществен интерес“. Тя трябва само да „улесня[ва] развитието на някои икономически дейности“ и да не „засяга[…] по неблагоприятен начин условията на търговия до степен, която противоречи на общия интерес“. Като такъв, доводът на Република Австрия, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че помощта трябва да обслужва само „обществен“, но не и „общ“ интерес, не може да бъде приет, тъй като според мен и противно на схващането на Общия съд в обжалваното съдебно решение, всъщност не е необходимо изпълнението на никой от тези критерии.

(8) При всички положения, дори и тази преценка на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС да е погрешна, изграждането на Hinkley Point C обслужва „общ интерес“ (и ако щете, „обществен интерес“) в смисъл, че разработването на атомни електроцентрали остава основна цел на Договора за Евратом, дори отделни държави членки като Република Австрия да оспорват концепцията за ядрената енергетика. Като са приели обаче целите на Договора за Евратом, всички държави членки безусловно са потвърдили, че приемат по принцип правото на други държави членки да разработват атомни електроцентрали на своята територия, в случай че искат да направят това. Ясно изложената цел на Договора почти по дефиниция трябва да може да представлява цел от общ интерес в контекста на прилагане на правилата относно държавните помощи.

(9) Общият съд съвсем правилно е констатирал, че Комисията е разполагала с множество доказателства, че пазарът не е искал или дори не е бил в състояние да финансира проекта Hinkley Point C без гаранции и други форми на помощ, предоставени от Обединеното кралство. За целите на настоящото производство не е от значение, че на пазара може да няма неефективност, що се отнася до други форми на производството на електроенергия. Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че производството на ядрена енергия е релевантната икономическа дейност за целите на член 107, параграф 3, буква в) ДФЕС.

(10) Както става ясно от член 107, параграфи 2 и 3 ДФЕС, по дела за държавни помощи Комисията трябва само да прецени дали въпросната мярка за помощ „[може да се прием[е] за съвместима] с вътрешния пазар […]“. По същество задачата ѝ е да разгледа съвместимостта на въпросната помощ с правилата относно конкуренцията и вътрешния пазар, а не с правилата относно околната среда. Всяко решение обаче дали конкретен проект следва да получи съответното разрешение от гледна точка на планирането и околната среда по принцип се взема от съответните органи на държавите членки, а не от Комисията, когато прилага правилата относно държавните помощи.

(11) При проучването на съвместимостта на която и да е помощ с вътрешния пазар предвид член 107, параграф 3 ДФЕС ключовият въпрос е дали такава помощ води до или насърчава инвестиции в развитието на някои икономически дейности, които иначе нямаше да се състоят. Няма разграничение ex ante между инвестиционна и оперативна помощ. Такова разграничение не само че не е оправдано с оглед на настоящата формулировка на самия член 107 ДФЕС, но и при всички положения е опростено и лесно би довело до заобикаляне чрез изкуствени счетоводни техники.

(12) Разглежданите в случая мерки за помощ не се ограничават само до разходите за изграждане като такива, а включват и специфични разходи, свързани с производството на ядрена енергия, в това число разходите за управление на отработеното гориво. Тези разходи все пак са инвестиционни разходи, които непременно трябва да бъдат направени, за да може централата да заработи.

(13) При тези обстоятелства Общият съд съвсем правилно е отхвърлил жалбата срещу решението на Комисията да одобри разглежданата мярка за помощ, предоставена от Обединеното кралство за изграждането на Hinkley Point C.

## VII. Заключение

152. При това положение предлагам на Съда да отхвърли жалбата на Република Австрия срещу решението на Общия съд.