Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. WATHELET
представено на 11 април 2018 година [1]

Съединени дела C-622/16 P—C-624/16 P

Scuola Elementare Maria Montessori Srl
срещу
Европейска комисия (C-622/16 P)
и
Европейска комисия
срещу
Scuola Elementare Maria Montessori Srl (C-623/16 P)
и
Европейска комисия
срещу

Pietro Ferracci (C-624/16 P)

„Обжалване — Член 263, четвърта алинея ДФЕС — Допустимост — Подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение — Пряко засягане — Държавни помощи — Схема за помощи, предоставени от италианските органи на нестопански субекти, осъществяващи специфични дейности в някои области — Освобождаване от общински данък върху недвижимото имущество — Решение, с което се обявява за невъзможно възстановяването на несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ — Решение, с което се обявява, че режимът на освобождаване от общински поземлен данък на помещенията, в които се осъществяват нестопански дейности от нестопански субекти, не съставлява държавна помощ — Жалби за отмяна от потенциални конкуренти“

I. Въведение

1. С жалбите си съответно по дело C-622/16 P и по дело C-623/16 P Scuola Elementare Maria Montessori Srl и Европейската комисия искат отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 15 септември 2016 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия (T-220/13, непубликувано, EU:T:2016:484), с което Общият съд отхвърля като неоснователна жалбата на Scuola Elementare Maria Montessori за отмяна на Решение 2013/284/ЕС на Комисията от 19 декември 2012 година относно държавна помощ S.A.20829 (C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006) Схема относно освобождаване от общински данък върху недвижимото имущество за имоти, използвани от нестопански субекти за специфични цели приведена в действие от Италия [2] (наричано по-нататък „спорното решение“). С жалбата си по дело C-624/16 P Комисията иска отмяна и на решение на Общия съд от 15 септември 2016 г., Ferracci/Комисия (T-219/13, EU:T:2016:485), с което Общият съд отхвърля като неоснователна жалбата на г-н Pietro Ferracci за отмяна на същото решение.

1 Език на оригиналния текст: френски.

2 ОВ L 166, 2013 г., стр. 24.

2. Член 230 ЕО е изменен с Договора от Лисабон. Договорът от Лисабон добавя в текста на член 263, четвърта алинея ДФЕС трета част, „която смекчава условията за допустимост на подадените от физическите и юридическите лица жалби за отмяна“ [3]. Във всеки случай тази е заявената цел.

3. Действително, макар да признава, че „целта на изменението в предвиденото в член 230, четвърта алинея ЕО право на физическите и юридическите лица на жалба е да позволи на тези лица да подават *при по-малко стриктни условия* жалби за отмяна на актове с общо приложение“ [4], Съдът все пак тълкува много ограничително всяко от изискванията, въведени с последна част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС.

4. В този смисъл подзаконовите актове се определят като актове с общо приложение, с изключение на законодателните актове [5], условието относно липсата на мерки за изпълнение се разграничава от прякото засягане [6] и „механичният характер“ на национална мярка, която би могла да бъде приета след акт на Съюза, е без значение, когато следва да се установи наличието на мярка за изпълнение по смисъла на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС [7].

5. След решения от 13 март 2018 г., Industrias Químicas del Vallés/Комисия (C-244/16 P, EU:C:2018:177), и European Union Copper Task Force/Комисия (C-384/16 P, EU:C:2018:176), настоящите жалби предоставят нова възможност на Съда да придаде поне някакво полезно действие на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС. Всъщност, ако установи недопустимост на подадените в първоинстанционното производство жалби, Съдът би потвърдил незначителния обхват на изменението, внесено в член 263 ДФЕС (или в предишния член 230 ЕО) с Договора от Лисабон [8].

II. Правна уредба

6. Съгласно член 14, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] [9]:

„Когато са взети отрицателни решения в случаи с неправомерна помощ, Комисията решава съответната държава членка да вземе всички необходими мерки за възстановяване на помощта от получателя […]. Комисията не изисква възстановяване на помощта, ако това противоречи на общ принцип на правото на Общността“.

3 Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 57).

4 Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 60); курсивът е мой.

5 Вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 60 и 61).

6 Вж. в този смисъл определение от 14 юли 2015 г., Forgital Italy/Съвет (C-84/14 P, непубликувано, EU:C:2015:517, т. 43).

7 Вж. в този смисъл решения от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 41), от 10 декември 2015 г., Canon Europa/Комисия (C-552/14 P, непубликувано, EU:C:2015:804, т. 47) и Kyocera Mita Europe/Комисия (C-553/14 P, непубликувано, EU:C:2015:805, т. 46).

8 С уговорката относно тълкуването на Общия съд, съгласно което, за да „включва“ подзаконовият акт мерки за изпълнение, те трябва да са приети „в хода на обичайната дейност на органите“ (решение от 14 януари 2016 г., Tilly-Sabco/Комисия, T-397/13, EU:T:2016:8, т. 43, вж. също решение от 14 януари 2016 г., Doux/Комисия, T-434/13, непубликувано, EU:T:2016:7, т. 44). Макар да е възприето в обжалвано решение, това по-широко тълкуване на член 263, четвърта алинея ДФЕС не е било критикувано от Комисията, нито отхвърлено от Съда (вж. решение от 20 септември 2017 г., Tilly-Sabco/Комисия, C-183/16 P, EU:C:2017:704). Следва обаче да се има предвид, че „критерият, който обвързва допустимостта на жалба, подадена от физическо или юридическо лице срещу решение, на което то не е адресат, с условията за допустимост, закрепени в член 263, четвърта алинея ДФЕС, е абсолютна процесуална предпоставка, която юрисдикциите на Съюза могат да проверят във всеки момент дори служебно“ (решение от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonpunt и др./Комисия, C-132/12 P, EU:C:2014:100, т. 45).

9 ОВ L 83, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41.

III. Обстоятелства, предхождащи спора

7. Обстоятелствата, предхождащи спора, изложени в точки 1—20 от решения на Общия съд от 15 септември 2016 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия (T-220/13, непубликувано, EU:T:2016:484) и Ferracci/Комисия (T-219/13, EU:T:2016:485) (наричани по-нататък „обжалваните съдебни решения“), могат да бъдат обобщени по следния начин.

8. Г-н Ferracci е собственик на база за туристическо настаняване на хотелски начала от типа Bed & Breakfast, която се състои от две стаи; Scuola Elementare Maria Montessori е частно училище. През 2006 г. и 2007 г. те подават жалби до Комисията, в които твърдят, от една страна, че изменението на обхвата на националната схема, свързана с Imposta comunale sugli immobili (общински данък върху недвижимото имущество, наричан по-нататък „ICI“), извършено по решение на Италианската република, и от друга страна, член 149, параграф 4 от Testo unico delle imposte sui redditi (консолидирана версия на Закона за данъка върху доходите, наричана по-нататък „TUIR“) представляват държавни помощи, несъвместими с вътрешния пазар.

9. По същество целта на изменението на ICI е да установи, че освобождаването от този данък, ползвано след 1992 г. от нестопанските субекти, които в принадлежащите им недвижими имоти извършват само социална помощ, социални дейности, дейности по здравеопазване, образование, отдих, настаняване, спорт и религиозни дейности, трябва да се разбира в смисъл, че се прилага за тези дейности и „независимо от евентуалния им търговски характер“. Член 149, параграф 4 от TUIR по същество предвижда, че за разлика от всички други субекти за получилите гражданскоправен статут църковни институции и аматьорските спортни клубове не се прилагат критериите, предвидени в същия акт, за да се определи загубата на качеството „нестопански субект“.

10. В резултат от изменения и уточнения, внесени в ICI от италианските органи, с писмо от 15 февруари 2010 г. Комисията посочва на г-н Ferracci и на Scuola Elementare Maria Montessori, че въз основа на предварителен анализ счита, че няма индикации спорните мерки да представляват държавна помощ и следователно няма нужда да продължава разследването. На 26 април 2010 г. г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori подават до Общия съд две жалби за отмяна на решението на Комисията, съдържащо се в писмото ѝ от 15 февруари 2010 г., които са заведени под номера T-192/10 и T-193/10.

11. На 12 октомври 2010 г. Комисията решава да започне официална процедура по разследване по смисъла на член 108, параграф 2 ДФЕС относно, от една страна, освобождаването от ICI на нестопанските субекти със специфични цели и от друга страна, относно член 149, параграф 4 от TUIR. С две определения от 18 ноември 2010 г. Общият съд разпорежда по искане на г-н Ferracci и на Scuola Elementare Maria Montessori делата T-192/10 и T-193/10 да бъдат заличени от регистъра [10].

12. На 15 февруари 2012 г. италианските органи уведомяват Комисията за своето намерение да приемат нова правна уредба в областта на общинския данък върху недвижимото имущество и обявяват, че считано от 1 януари 2012 г., освобождаването от ICI ще бъде заменено с освобождаването, предвидено от новата схема, свързана с Imposta municipale unica (еднократен общински данък, наричан по-нататък „IMU“). Новата уредба е приета на 19 ноември 2012 г.

10 Определения на Общия съд от 18 ноември 2010 г., Ferracci/Комисия (T-192/10, непубликувано, EU:T:2010:474) и Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия (T-193/10, непубликувано, EU:T:2010:475).

13. На 19 декември 2012 г. Комисията приема спорното решение. В него, най-напред, тя установява, че освобождаването, предоставено на нестопанските субекти, които извършват в принадлежащите им недвижими имоти дейности съгласно схемата на ICI, представлява несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ, неправомерно приведена в действие от Италианската република в нарушение на член 108, параграф 3 ДФЕС. По-нататък, Комисията приема, че с оглед на специфичните характеристики на настоящия случай би било абсолютно невъзможно за Италианската република да възстанови евентуалните неправомерни помощи, поради което в спорното решение Комисията не разпорежда такова възстановяване. Накрая, Комисията приема, че нито член 149, параграф 4 от TUIR, нито освобождаването, предвидено с новата схема на IMU, представляват държавни помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

IV. Производствата пред Общия съд и обжалваните съдебни решения

14. На 16 април 2013 г. г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori подават жалби в секретариата на Общия съд, с които искат отмяна на спорното решение, тъй като Комисията констатира, от една страна, че е било невъзможно италианските органи да възстановят помощите, счетени за неправомерни и несъвместими с вътрешния пазар (в първата част на спорното решение), и от друга страна, че нито член 149, параграф 4 от TUIR, нито предвиденото от новата схема на IMU освобождаване представляват държавни помощи (съответно във втората и третата част на спорното решение).

15. С молби, внесени в секретариата на Общия съд на 17 юли 2013 г., Комисията повдига възражения за недопустимост, които с определения от 29 октомври 2014 г. Общият съд решава да присъедини към производството по същество.

16. В обжалваните съдебни решения Общият съд обявява двете жалби за допустими на основание на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС, като приема, че спорното решение представлява подзаконов акт, който засяга пряко г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori и не включва мерки за изпълнение. По същество Общият съд отхвърля двете жалби, като последователно разглежда и не приема четирите основания, повдигнати съответно от г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori, отнасящи се до нарушение на член 14, параграф 1 от Регламент № 659/1999, на член 107, параграф 1 ДФЕС и на задължението за мотивиране.

V. Искания на страните и производство пред Съда

17. С жалбата си по дело C-622/16 P Scuola Elementare Maria Montessori иска от Съда:

– да отмени решение на Общия съд от 15 септември 2016 г., Scuola Elemenatare Maria Montessori/Комисия (T-220/13, непубликувано, EU:T:2016:484), както съответно и спорното решение, тъй като Комисията решава да не разпореди възстановяването на помощта, предоставена посредством освобождаване от ICI, и приема, че мерките за освобождаване от IMU не попадат в приложното поле на член 107, параграф 1 ДФЕС,

– във всички случаи да отмени посоченото решение в частите, които се отнасят до онези основания от настоящата жалба, които Съдът уважи по същество, и

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски в първоинстанционното производство и в производството по обжалване.

18. Комисията, подпомагана от Италианската република, иска от Съда:

– да отхвърли изцяло жалбата, и

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски в настоящото и в първоинстанционното производство.

19. С жалбите си по дела C-623/16 P и C-624/16 P Комисията, подпомагана от Италианската република, иска от Съда:

– да отмени обжалваните съдебни решения в частта, в която обявяват за допустими съгласно последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС жалбите в първоинстанционното производство,

– да обяви жалбите в първоинстанционното производство за недопустими съгласно втората и последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС и следователно да ги отхвърли изцяло,

– да осъди съответно г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori да заплатят съдебните разноски на Комисията както в производството пред Общия съд, така и в настоящото производство.

20. Scuola Elementare Maria Montessori иска от Съда:

– да отхвърли жалбата на Комисията по дело C-623/16 P и да потвърди решението на Общия съд в частта, с която обявява подадената от нея първоинстанционна жалба за допустима,

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски в настоящото производство.

21. С решение на председателя на Съда от 11 април 2017 г. дела C-622/16 P—C-624/16 P са съединени за целите на евентуалната устна фаза на производството и на решението. Страните са изложили доводите си писмено и устно в съдебното заседание от 6 февруари 2018 г.

VI. По жалбите пред Съда

22. Като се има предвид, че жалбите на Комисията са относно направената от Общия съд преценка на допустимостта на първоинстанционните жалби, на първо място ще разгледам този въпрос. На второ място ще се спра на основанията, развити от Scuola Elementare Maria Montessori в подкрепа на нейната жалба.

A. По допустимостта на жалбите до Общия съд, подадени от г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori

23. За да бъде допустима на основание последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС, жалбата за отмяна трябва да е насочена против подзаконов акт, който засяга пряко жалбоподателя и не включва мерки за изпълнение. В подкрепа на жалбите си Комисията сочи едно-единствено основание, съгласно което Общият съд е изтълкувал и приложил неправилно всяко от тези три условия.

1. По характера на спорното решение като подзаконов акт

24. Спорното решение се състои от три части. В първата част Комисията установява, че освобождаването, предоставено на нестопанските субекти, които извършват в принадлежащите им недвижими имоти дейности съгласно схемата по ICI, представлява несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ, неправомерно приведена в действие от Италианската република в нарушение на член 108, параграф 3 ДФЕС. Въпреки това тя приема, че е невъзможно Италианската република да възстанови тази помощ. Във втората и третата част Комисията приема съответно, че член 149, параграф 4 от TUIR и освобождаването, предвидено с новата схема по IMU, не представляват държавни помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

25. Според Комисията Общият съд е допуснал три грешки при прилагане на правото в обжалваните съдебни решения, квалифицирайки спорното решение като подзаконов акт[11]. Първо, Общият съд приел неправилно, че всеки незаконодателен акт с общо приложение по необходимост представлява подзаконов акт. Второ, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като извел характера на подзаконов акт на спорното решение от общото приложение на националните мерки, които са негов предмет. Трето, при всички положения Общият съд не трябвало да приема, че и трите части на спорното решение са с общо приложение. Всъщност частта относно освобождаването от ICI разглеждала възстановяването на помощта, предоставена чрез това освобождаване, тя се отнасяла до ограничен кръг от лица.

а) По приравняването на подзаконовия акт по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС на незаконодателен акт с общо приложение

26. Не може да се приеме твърдението на Комисията, че незаконодателните актове с общо приложение не са непременно обект на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС.

27. Всъщност е безспорно, че Договорът от Лисабон добавя в член 263, четвърта алинея ДФЕС трета част, която „*смекчава* условията за допустимост на подадените от физическите и юридическите лица жалби за отмяна“[12].

28. Съдът все пак приема, че понятието „подзаконови актове“, използвано в тази разпоредба, е с по-ограничен обхват от понятието „решения“, използвано в първите две части на член 263, четвърта алинея ДФЕС[13].

29. Въз основа на съображенията, припомнени в предните две точки, Съдът постановява, че „целта на изменението в предвиденото в член 230, четвърта алинея ЕО право на физическите и юридическите лица на жалба е да позволи на тези лица да подават при по-малко стриктни условия жалби за отмяна на актове с общо приложение, с изключение на законодателните актове“[14]. Въз основа на това той стига до извода, че „[с]ледователно Общият съд правилно е приел, че понятието „подзаконови актове“, предвидено в член 263, четвърта алинея ДФЕС, не включва законодателните актове“[15].

11 Вж. решения на Общия съд от 15 септември 2016 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия (T-220/13, непубликувано, EU:T:2016:484, т. 50—52) и Ferracci/Комисия (T-219/13, EU:T:2016:485, т. 53—55).

12 Вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 57); курсивът е мой.

13 Вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 58).

14 Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 60).

15 Решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 61).

30. За да обоснове това ограничително тълкуване, Съдът черпи доводи от подготвителните работи по член III-365, параграф 4 от проекта на Договор за създаване на Конституция за Европа [16]. Посочените работи не позволяват да се приеме, че и други актове с общо приложение би трябвало да се изключат от понятието „подзаконови актове“. В тях възможността за запазване на ограничителен подход относно жалбите на частноправните субекти се свежда изрично до законодателните актове [17]. За разлика от твърденията на Комисията, изложени и в заседанието от 6 февруари 2018 г., подготвителните работи по член III-365, параграф 4 от проекта на Договор за създаване на Конституция за Европа не дават никакво основание да се поддържа, че решенията в областта на държавните помощи „по естеството си“ представляват трета категория актове с общо приложение, наред, от една страна, със законодателните актове, и от друга, с подзаконовите актове по смисъла на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС.

31. Освен това, за разлика от разграничението между законодателни и незаконодателни актове, изключването на някои незаконодателни актове с общо приложение от приложното поле на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС не би могло да се основава на процесуален критерий [18]. Казуистичният подход от своя страна би бил в разрез с изискването за правна сигурност, което трябва да се ползва с предимство пред правото на обжалване.

32. Всъщност, също както и Съдът признава, принципът на ефективна съдебна защита изисква правният субект да може да вземе напълно информирано решение дали ще има полза от това да се обърне към съда [19], като трябва да може да установи и дали съответният акт може да бъде обжалван пряко пред съда на Съюза на основание на член 263, четвърта алинея ДФЕС. За целта категориите обжалваеми актове трябва да бъдат ясно и сигурно определени и разпознаваеми.

33. С оглед на това считам, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като в обжалваните съдебни решения е постановил, че всеки незаконодателен акт с общо приложение по необходимост представлява подзаконов акт.

б) По общото приложение на спорното решение

34. В обжалваните съдебни решения Общият съд приема, че „[спорното] решение е с общо приложение що се отнася до трите му части“ [20]. Споделям този извод: всяко различно тълкуване би поставило под съмнение трайното квалифициране на решенията на Комисията относно съвместимостта на *схема* за помощи в рамките на член 263, четвърта алинея ДФЕС, за разлика от нейните решения относно съвместимостта на *индивидуалните* помощи.

35. Без съмнение не би било грешно да се твърди, че актът с общо приложение винаги е бил определян като акт, който се прилага към обективно определени положения и поражда правни последици спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно [21].

16 Вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 59).

17 Вж. Заключителен доклад на дискусионния кръг за функционирането на Съда, Секретариат на Европейския конвент, 25 март 2003 г. (CONV 636/03, т. 22) и придружително писмо на Президиума на Конвента от 12 май 2003 г. (CONV 734/03, стр. 20).

18 След Договора от Лисабон квалификацията като законодателен акт зависи само от процедурата, предвидена в съответния член от Договора, който допуска неговото приемане. Всъщност „даден правен акт може да бъде квалифициран като законодателен акт на Съюза само ако е приет на основание разпоредба на Договорите, която изрично препраща или към обикновената законодателна процедура, или към специалната законодателна процедура“ (вж. решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет, C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 62).

19 Вж. в този смисъл решение от 15 октомври 1987 г., Heylens и др. (222/86, EU:C:1987:442, т. 15).

20 Решения на Общия съд от 15 септември 2016 г., Ferracci/Комисия (T-219/13, EU:T:2016:485, т. 54) и Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия (T-220/13, непубликувано, EU:T:2016:484, т. 51).

21 Вж. имплицитно (за да се разграничи индивидуалното решение от регламента) решение от 14 декември 1962 г., Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes и др./Съвет (16/62 и 17/62, непубликувано, EU:C:1962:47, т. 2 и 3), и изрично решение от 15 януари 2002 г., Libéros/Комисия (C-171/00 P, EU:C:2002:17, т. 28).

36. Действително решенията на Комисията, приети на основание член 108, параграф 2 ДФЕС, са с адресат конкретна държава членка. При все това обаче, както вече съм имал повод да посоча, споделям съображенията на генералния адвокат Kokott, съгласно които решение, чийто адресат е държава членка, се отличава с тази особеност, че може „да промен[и] националния правен ред и поради това им[а] общо приложение“ [22].

37. Освен това не е без значение да се констатира, че Съветът на Европейския съюз определя „схемите за помощ“ в Регламент № 659/1999, като „всеки акт, на базата на който и без да се изискват допълнителни мерки за прилагане, може да се предостави индивидуална помощ на предприятията, *определени в акта по общ и абстрактен начин* и всеки акт, на базата на който помощ, която не е свързана с конкретен проект, може да бъде предоставена на едно или няколко предприятия за неопределен период от време и/или в неопределен размер“ [23].

38. Преди всичко тази дефиниция на „схемата за помощи“, която отбелязва общото и абстрактно определяне на съответните предприятия, заема централно място и в трайната практика на Съда, съгласно която решенията на Комисията, с които се разрешава или забранява схема за помощи, са с общо приложение.

39. Всъщност във връзка с решенията, които разрешават схеми за помощи, Съдът е постановил, че „*общото приложение на спорното решение* […] произтича от предмета му да разреши данъчен режим, приложим спрямо определена по общ и абстрактен начин категория оператори“ [24]. Що се отнася до онези решения, които забраняват определена схема за помощи, Съдът трайно приема, че по отношение на предприятията от съответния сектор, които са евентуални получатели по разглежданата схема за помощи, те представляват „*мерк[и] с общо приложение*, ко[и]то се прилага[т] към обективно определени положения и поражда[т] правни последици спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно“ [25].

40. Тази съдебна практика, развита във връзка с условието за лично засягане, присъстващо още в член 230 ЕО, не е била поставяна под съмнение след влизането в сила на Договора от Лисабон.

41. Така, по-специално в решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852), Съдът приема, че член 1, параграф 1 от Решение 2011/5/ЕО на Комисията от 28 октомври 2009 година относно данъчна амортизация на финансовата репутация за придобиване на значителни дялови участия в чуждестранни дружества C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07), приведена в действие от Испания [26], е разпоредба, която „се прилага към обективно определени положения и поражда правни последици спрямо категории лица, посочени общо и абстрактно“ [27].

22 Заключение на генералния адвокат Kokott по дело Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:204, т. 25) и в посочения смисъл моето заключение по дело Stichting Woonpunt и др./Комисия (C-132/12 P, EU:C:2013:335, т. 85).

23 Член 1, буква г) от Регламент № 659/1999; курсивът е мой. Това определение е възпроизведено в член 1, буква г) 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 (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9).

24 Решение от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 31). Курсивът е мой.

25 Решение от 29 април 2004 г., Италия/Комисия (C-298/00 P, EU:C:2004:240, т. 37). Курсивът е мой.

26 ОВ L 7, 2011 г., стр. 48.

27 Решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 48). В член 1, параграф 1 от Решение 2011/5 се установява, че разглежданата схема е била приложена в нарушение на член 88, параграф 3 ЕО, и тя е обявена за несъвместима с общия пазар.

42. Следва също да се отбележи, че Съдът не приема искането на Комисията за заместване на мотивите по делото, приключило с определение от 10 октомври 2017 г., Greenpeace Energy/Комисия (C-640/16 P, непубликувано, EU:C:2017:752), поради това че Общият съд допуснал грешка при прилагането на правото, „тъй като за да стигне до извода, че спорното решение не е акт с общо приложение, той не се е задоволил с характера му на „решение“, а се е позовал и на обстоятелството, че решението се отнася за индивидуална помощ“ [28].

43. Като не извършва поисканото заместване и не санкционира мотивите на Общия съд, Съдът мълчаливо, но сигурно потвърждава, че Общият съд правилно не се е ограничил с обстоятелството, че обжалваният акт е решение с адресат държава членка, за да отхвърли общата му приложимост.

44. За да обоснове позицията си, Комисията се позовава на точка 92 от решение от 17 септември 2015 г., Mory и др./Комисия (C-33/14 P, EU:C:2015:609). В тази точка Съдът постановява, че „[с]лед като спорното решение, чиито адресат е Френската република, не е подзаконов акт по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, тъй като не е с общо приложение […], трябва да се провери дали жалбоподателите са пряко и лично засегнати от него по смисъла на тази разпоредба“.

45. Обратно на предлаганото от Комисията, този извод не може да се възприеме като общовалиден. Всъщност разглежданото решение е особено по естеството си, тъй като е отговор на Комисията на конкретен въпрос от Френската република, отнасящ се до задължението за възстановяване на индивидуални държавни помощи, за които вече е прието, че са незаконосъобразни и несъвместими с вътрешния пазар. Освен това, макар споменатото решение да трябва да се приравни на решение на Комисията относно законосъобразността на държавна помощ, при всички положения би се приело, че то е с индивидуално приложение, тъй като е „свързано със и допълващо“ [29] първоначалното решение на Комисията, което се отнася до предоставянето на помощи на едно определено предприятие.

46. В заключение, тъй като решенията на Комисията, с които определена схема за помощи се обявява за съвместима или не с общия пазар на основание на член 108, параграф 2 от ДФЕС, се считат за мерки с общо приложение, те следователно съставляват подзаконови актове по смисъла на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС [30].

47. Освен това, обратно на твърдяното от Комисията в заседанието от 6 февруари 2018 г., обстоятелството, че първата част от спорното решение се отнася за държавна помощ, която вече не е в сила и чиито получатели са ограничен кръг от лица, по никакъв начин не засяга неговото общо приложение. Определянето на общия и абстрактен характер на нормата не зависи от възможността в процеса на нейното прилагане да се определи броят на адресатите ѝ, а от начина, по който те са посочени от автора на нормата [31]. Решаващият критерий е свързан с *целта* на акта: нормата ще бъде с индивидуално или общо приложение в зависимост от това дали е приета за уреждане на индивидуални случаи или на обективни положения [32]. В

28 Точка 22 от определението.

29 Съгласно използвания от Съда израз в точка 104 от решение от 17 септември 2015 г., Mory и др./Комисия (C-33/14 P, EU:C:2015:609).

30 Вж. в този смисъл *Lenaerts*, K., *Maselis*, I. et *Gutman*, K. EU Procedural Law. Oxford University Press, 2014, № 7.120.

31 Според Съда „подзаконовият характер на даден акт не се поставя под съмнение от възможността да се определи с по-голяма или по-малка точност колко са или дори *кои са* правните субекти, по отношение на които той се прилага в даден момент, стига да е безспорно, че това прилагане се извършва на основание на обективно правно или фактическо положение, определено в акта във връзка с целта му“ (решение от 11 юли 1968 г., Zuckerfabrik Watenstedt/Съвет, 6/68, EU:C:1968:43; курсивът е мой). Вж. също решения от 17 юни 1980 г., Calpak и Società Emiliana Lavorazione Frutta/Комисия (789/79 и 790/79, непубликувано, EU:C:1980:159, т. 9), от 30 септември 1982 г., Roquette Frères/Съвет (242/81, EU:C:1982:325, т. 7) и от 29 юни 1993 г., Gibraltar/Съвет (C-298/89, EU:C:1993:267, т. 17).

32 Вж. в този смисъл, *Kovar*, R. L'identification des actes normatifs en droit communautaire. — In: Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck, vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 387—422, p. 390.

хипотезата на решение относно схема за помощи, била тя и отменена или заменена към момента на приемане на решението на Комисията, целта на акта всъщност е уреждането на обективни положения, определени абстрактно, а не на предварително определени индивидуални случаи.

48. Следователно действително общото приложение на решението на Комисията може и трябва да се определя посредством националната мярка, за която то се отнася. Тълкуването в различен смисъл би довело впрочем до изначална непоследователност в прилагането на различните части на член 263, четвърта алинея ДФЕС. Действително, освен ако престане да се прилага съдебната практика относно квалифицирането на решенията на Комисията в областта на държавните помощи, развита във връзка с разглеждането на личното засягане [33], индивидуалното или общото приложение на решенията на Комисията в тази област би могло да е различно — по отношение на един и същ жалбоподател! — в зависимост от това дали се преценява допустимостта на жалба за отмяна на основание на втората или на третата част от член 263, четвърта алинея ДФЕС. В последната хипотеза решението на Комисията би било акт с индивидуално приложение, докато в рамките на втората част — на която жалбоподателят така или иначе би могъл да се позове при условията на евентуалност — същото решение би било с общо приложение.

49. Освен това посоченото разграничение в приложението на акта би било най-малкото парадоксално. При положение че целта, преследвана с третата част на член 263, четвърта алинея ДФЕС, е да се даде възможност за подаване на жалба за отмяна при по-малко строги условия за допустимост, новата разпоредба не би се прилагала за решения на Комисията в областта на държавните помощи поради отказа на Съда да признае тяхното общо приложение, каквото при все това счита, че по отношение на тях е налице преди Договора от Лисабон.

50. С оглед на изложените дотук в заключението съображения считам, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е извел характера на подзаконов акт на спорното решение от общото приложение на националните мерки, които са негов предмет.

2. По прякото засягане

51. Условието за пряко засягане присъства още в член 230 ЕО. Неговият обхват не се променя след влизането в сила на Договора от Лисабон. То „изисква съчетанието на два кумулативни критерия, а именно, на първо място, оспорената мярка пряко да поражда последици за правното положение на частноправните субекти, и на второ място, да не оставя никакво право на преценка на своите адресати, на които е възложено изпълнението ѝ, тъй като това изпълнение е с чисто автоматичен характер и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер“ [34].

52. Второто условие, определящо прякото засягане, не се оспорва. Както Общият съд правилно констатира, спорното решение проявява правното си действие напълно автоматично и единствено по силата на правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер [35].

33 Извън примерите, посочени в точка 39 от настоящото заключение, вж. решение от 2 февруари 1988 г., Kwekerij van der Kooy и др./Комисия (67/85, 68/85 и 70/85, EU:C:1988:38, т. 15), както и решение от 17 септември 2009 г., Комисия/Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, EU:C:2009:556, т. 53).

34 Решение от 13 октомври 2011 г. Deutsche Post и Германия/Комисия (C-463/10 P и C-475/10 P, EU:C:2011:656, т. 66).

35 Вж. решения на Общия съд от 15 септември 2016 г., Ferracci/Комисия (T-219/13, EU:T:2016:485, т. 48) и Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия (T-220/13, непубликувано, EU:T:2016:484, т. 45).

53. За сметка на това според Комисията Общият съд неправилно стига до извода, че г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori са били пряко засегнати, тъй като те не са доказали, че спорното решение е имало „конкретно и осезаемо“ отражение върху тяхното положение. Тя счита, че не е било достатъчно да се докаже, че обжалваният акт има „теоретично и потенциално“ отражение на пазара на конкурент на получателя на разглежданата помощ, за да бъде този конкурент „пряко засегнат“ по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС.

54. Това тълкуване според мен води до смесване между двете условия, предвидени в последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС, а именно, от една страна, да е налице пряко, и от друга, лично засягане.

55. За да бъдат лично засегнати от акт с общо приложение или решение, което не е адресирано до тях, лицата, които са подали жалба за отмяна, трябва да докажат, че обжалваният акт „се отнася до тях поради някои присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги разграничава от всички останали лица“ [36].

56. В областта на държавните помощи това условие се разбира в смисъл, че жалбоподателят трябва да докаже, че положението му на съответния пазар би било „съществено засегнато от помощта, предмет на разглежданото решение“ [37]. Следователно не е достатъчно предприятието да се позове само на своето качество на конкурент по отношение на предприятието бенефициер, за да бъде считано за лично засегнато [38]. Именно с оглед на това условие Съдът проверява наличието на „конкретни и осезаеми“ последици от обжалваната норма върху положението на жалбоподателя.

57. Ако трябва да обобщя максимално разликата между двете условия, предвидени в член 263, четвърта алинея, втора част от изречението ДФЕС, бих казал, че прякото засягане се отнася до *правното* положение на жалбоподателя — оспорваната мярка трябва „да произвежда преки последици *за правното положение* на [частноправния субект]“ [39], докато личното засягане се отнася до *фактическото* положение на жалбоподателя — мярката трябва да го засяга поради „фактическо положение, което г[о] разграничава от всички останали лица“ [40].

58. Следователно, изисквайки от жалбоподателя да приведе доказателства за „конкретно и осезаемо отражение“ върху собственото си положение, за да докаже, че е пряко засегнат от обжалвания акт, Комисията преминава към фактическата оценка на положението. По този начин тя изопачава условието за пряко засягане. Тя добавя към член 263, четвърта алинея, трета част ДФЕС условие, което авторите му не са възприели именно с цел да смекчат условията за допустимост на жалбата за отмяна [41]. Поради това считам, че подобно деформиране на условието относно прякото засягане не може да се приеме.

59. Комисията черпи доводите си от решения от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284) и от 17 септември 2015 г., Confederazione Cooperative Italiane и др./Anicav и др. (C-455/13 P, C-457/13 P и C-460/13 P, непубликувано, EU:C:2015:616).

36 Решения от 15 юли 1963 г., Plaumann/Комисия (25/62, EU:C:1963:17), от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 72).

37 Вж. в този смисъл решения от 13 декември 2005 г., Комисия/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum (C-78/03 P, EU:C:2005:761, т. 37), от 22 ноември 2007 г., Sniace/Комисия (C-260/05 P, EU:C:2007:700, т. 54) и от 17 септември 2015 г., Mory и др./Комисия (C-33/14 P, EU:C:2015:609, т. 97).

38 Вж. в този смисъл решение от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия (C-487/06 P, EU:C:2008:757, т. 47).

39 Решение от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonpunt и др./Комисия (C-132/12 P, EU:C:2014:100, т. 74); курсивът е мой.

40 Решение от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonpunt и др./Комисия (C-132/12 P, EU:C:2014:100, т. 57); курсивът е мой.

41 Относно целта за смекчаване на условията по жалбата за отмяна вж. решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 57).

60. По дело T& L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284) жалбоподателите са предприятия за рафиниране на вносна захар от захарна тръстика. Съдът постановява, че те не са пряко засегнати от обжалваните актове, тъй като последните се прилагат само за европейските *производители* на захар. Жалбоподателите по дело Confederazione Cooperative Italiane и др./Anicav и др. (C-455/13 P, C-457/13 P и C-460/13 P, непубликувано, EU:C:2015:616) са промишлени преработватели на плодове. Обжалваните разпоредби обаче се прилагат само за плодове и зеленчуци, преработени от организации на *производители*. При тези обстоятелства Съдът постановява, че единствено по-неблагоприятното конкурентно положение в резултат от обжалваните разпоредби не е достатъчно, за да се приеме, че е засегнато правното им положение.

61. Предвид изложените в точки 54—58 от настоящото заключение съображения това особено строго прилагане на условието за пряко засягане според мен трябва да се ограничи до специфичните обстоятелства по дела T& L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284) и Confederazione Cooperative Italiane и др./Anicav и др. (C-455/13 P, C-457/13 P и C-460/13 P, непубликувано, EU:C:2015:616). Всъщност, макар — обратно на приетото от Общия съд в обжалваните съдебни решения — да изглежда изкуствено да се счита, че жалбоподателите по дела T& L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия и Confederazione Cooperative Italiane и др./Anicav и др. не са осъществявали дейност на едни и същи пазари с „производителите“, за които се отнасят обжалваните разпоредби, така или иначе обжалваната правна уредба произвежда пряко последици само върху *правното положение* на посочените производители, каквито жалбоподателите не са. Единствено споменатите производители попадат в приложното поле на обжалваните актове.

62. За сметка на това обаче не виждам основание в рамките на жалба против решение на Комисията в областта на държавните помощи да се пренебрегне практиката, която Общият съд е установил въз основа на решения на Съда от 17 януари 1985 г., Piraiki-Patraiki и др./Комисия (11/82, EU:C:1985:18, т. 6—10), и от 28 януари 1986 г., Cofaz и др./Комисия (169/84, EU:C:1986:42, т. 30), и съгласно която конкурент на получателя на помощ е пряко засегнат от решението на Комисията за разрешаването на помощта, когато същата вече е била предоставена или волята на държавата членка да я предостави не буди съмнение [42].

63. При това положение считам, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е стигнал до извода, че мерките съгласно спорното решение са се отразили върху правното положение на г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori и са ги засегнали пряко.

3. По наличието на мерки за изпълнение

64. Нека напомня, че спорното решение се състои от три части. В първата част Комисията решава, че освобождаването, предоставено на нестопанските субекти, които извършват в принадлежащите им недвижими имоти дейности съгласно схемата по ICI, представлява несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ, която е била неправомерно приведена в действие. Тя обаче не изисква нейното възстановяване. Във втората и третата част Комисията приема съответно, че член 149, параграф 4 от TUIR и освобождаването, предвидено с новата схема на IMU, не представляват държавни помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС.

42 Вж. по-специално решения от 6 юли 1995 г., AITEC и др./Комисия (T-447/93—T-449/93, EU:T:1995:130), от 22 октомври 1996 г., Skibsværftsforeningen и др./Комисия (T-266/94, EU:T:1996:153), от 3 юни 1999 г., TF1/Комисия (T-17/96, EU:T:1999:119, т. 30), от 12 февруари 2008 г., BUPA и др./Комисия (T-289/03, EU:T:2008:29, т. 81) и от 18 ноември 2009 г., Scheucher-Fleisch и др./Комисия, T-375/04, EU:T:2009:445, т. 36). Макар да не става дума за решение на Комисията в областта на държавните помощи, Съдът също приема, че акт на Съюза може да засегне пряко правното положение на частноправен субект, когато „възможността адресатите да не се съобразят с акта [на Съюза] е чисто теоретична, тъй като желанието им да почерпят последици в съответствие с него не буди никакво съмнение“ (решение от 5 май 1998 г., Dreyfus/Комисия, C-386/96 P, EU:C:1998:193, т. 44). Вж. също позоваването на този принцип в решение от 10 септември 2009 г., Комисия/Ente per le Ville Vesuviane и Ente per le Ville Vesuviane/Комисия (C-445/07 P и C-455/07 P, EU:C:2009:529, т. 46).

65. Според Комисията това решение включва мерки за изпълнение по смисъла на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС, тъй като жалбоподателите са можели да поискат данъчно третиране, от каквото са се ползвали предполагаемите им конкуренти, и да обжалват пред съд отказа на администрацията, оспорвайки по този повод валидността на спорното решение[43].

66. Следва да се признае, че този извод се вписва в логиката на решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852).

67. Всъщност в споменатото решение Съдът приема, че разпоредбата от решение на Комисията, с което се обявява несъвместимостта с общия пазар на схема за помощи, не определя конкретните последици на това обявяване за всяко от данъчнозадължените лица. Според Съда „[тези] последици […] ще се реализират в административни актове, като акт за установяване на данъчно задължение, представляващ сам по себе мярка за изпълнение […] по смисъла на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС“[44]. Поради това Съдът счита, че Общият съд правилно е приел, че „мерките, които имат за цел прилагането на решението за несъвместимост, *между които е и мярката, състояща се в отхвърляне на искане за ползване на разглежданото данъчно предимство*, отхвърляне, което жалбоподателят също ще може да оспори пред националния съд, са мерки за изпълнение на спорното решение“[45].

68. Според мен подобни съображения не изглеждат приложими към настоящите жалби поради следните причини.

69. От една страна, разглежданата в първата част от спорното решение помощ не трябва да се възстановява от Италианската република. Следователно в първата си част спорното решение не включва мерки за изпълнение; то е окончателно и самодостатъчно.

70. От друга страна, за разлика от жалбоподателя по делото, приключило с решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852), г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori нямат право да получават разглежданата помощ, а са потенциални конкуренти на нейните получатели[46]. Съдът е постановил обаче, че за да се прецени дали подзаконов акт включва мерки за изпълнение, следва да се разгледа единствено положението на лицето, което се позовава на правото на обжалване съгласно последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС[47].

71. От тази гледна точка следва да се приеме, че към положението на г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori няма да се прилага никакъв акт, „приет в изпълнение“ на спорното решение. Напълно изкуствено според мен е да се мисли, че те ще могат да поискат отпускане на помощ, за която са напълно наясно, че няма да може да им бъде предоставена, само с цел да оспорят решението за отказ пред съда.

72. В това отношение впрочем не намирам какво значение би могла да има разликата между схема за помощи, която е неправомерна, но помощите по която не трябва да се възстановяват (първата част от спорното решение), и схема за помощи, която се счита за правомерна, но по която жалбоподателите във всички случаи не са получатели на помощи (втората и третата част

43 Вж. точка 75 от жалби C-623/16 P и C-624/16 P.

44 Решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 35).

45 Решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 36); курсивът е мой.

46 Вярно е, че по делото, приключило с това решение, разпореждането за възстановяване не е насочено към жалбоподателя и че същият е направил отказ от получаване на спорната помощ през периода, за който се отнася задължението за възстановяване. Поради това фактическото му положение е било сходно с това на г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori.

47 Вж. в този смисъл решения от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 30) и от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 32).

от спорното решение). И в единия, и в другия случай, както вече съм имал повод да посоча, как бихме могли да не се съмняваме в ефективността на тези теоретични конструкции, основани на наличието на акт, чието единствено основание за съществуване е възможността да бъде обжалван [48]?

73. В тази връзка може би не е безполезно да се напомни, че последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС е приета с оглед на констатацията на Съда, че не е осигурена ефективна съдебна защита, когато частноправният субект няма друг избор, освен да извърши правонарушение, за да принуди компетентната национална администрация да приеме акт за изпълнение, срещу който той ще трябва да се защитава пред съд, който пък би могъл да отправи преюдициално запитване [49].

74. Съдът освен това приема изрично, че „понятието „подзаконови актове, […] които не включват мерки за изпълнение“ по смисъла на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС следва да се тълкува с оглед целта на тази разпоредба, която, както е видно от нейния генезис, се състои в това да се избегне положение, при което частноправният субект е принуден да наруши правото, за да получи достъп до съд“ [50].

75. Макар че формално не биха извършили нарушение, ако поискат да им бъде предоставена помощ, която не е предназначена за тях, г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori все пак биха били принудени да предприемат действия, обречени със сигурност на неуспех, за да получат достъп до съд. Подобно положение принципно не би било в пълно противоречие с обосновката на изменението на член 230 ЕО.

76. Делата относно датската схема за данъчно облагане на игрите, на които се позовава Комисията пред Общия съд и в подкрепа на жалбите си до Съда, не водят до промяна в този подход [51].

77. Комисията счита тази схема за съвместима с вътрешния пазар по смисъла на член 107, параграф 3), буква в) ДФЕС. В производствата против това решение на Комисията Съдът приема, че то „поражда правни последици по отношение на [жалбоподателите] само посредством националната законодателна мярка[, с която влизането в сила на спорната схема е отложено до постановяването на окончателно решение от Комисията], както и актовете за установяване на данъчни задължения, които ще бъдат приети на основание на същата мярка и в които ще се материализират конкретните последици за всяко от данъчнозадължените лица, в това число и за [жалбоподателите], включени в констатацията за съвместимост, съдържаща се в това решение“ [52].

78. В обжалваните съдебни решения Общият съд приема, че положенията не са сходни, тъй като разпоредителната част на решението на Комисията, разглеждано по делата относно датската схема за облагане на игрите, е предвиждала приемането на разпоредби за прилагане на нотифицираната мярка, по-специално *след* приемането на това решение [53].

48 Вж. в този смисъл моето заключение по дело Stichting Woonpunt и др./Комисия (C-132/12 P, EU:C:2013:335, т. 62).

49 Вж. в този смисъл решение от 13 март 2007 г., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 64).

50 Решение от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852, т. 27).

51 Става дума за решения на Общия съд от 26 септември 2014 г., Dansk Automat Brancheforening/Комисия (T-601/11, EU:T:2014:839) и Royal Scandinavian Casino Århus/Комисия (T-615/11, непубликувано, EU:T:2014:838), потвърдени от Съда с определения от 21 април 2016 г., Dansk Automat Brancheforening/Комисия (C-563/14 P, непубликувано, EU:C:2016:303), и Royal Scandinavian Casino Århus/Комисия (C-541/14 P, непубликувано, EU:C:2016:302).

52 Определения от 21 април 2016 г., Royal Scandinavian Casino Århus/Комисия (C-541/14 P, непубликувано, EU:C:2016:302, т. 46) и Dansk Automat Brancheforening/Комисия (C-563/14 P, непубликувано, EU:C:2016:303, т. 58).

53 Вж. решения на Общия съд от 15 септември 2016 г., Ferracci/Комисия (T-219/13, EU:T:2016:485, т. 69) и Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия (T-220/13, непубликувано, EU:T:2016:484, т. 66).

79. Независимо от релевантността на тази преценка е налице основна разлика между датската схема за данъчно облагане на игрите и разглежданите в настоящите жалби италиански разпоредби. Датската схема по никакъв начин не въвежда освобождаване от данък в полза на някои доставчици на услуги. Напротив, националният закон относно данъците върху игрите предвижда всички данъчни ставки, включително по-високите, приложими за предприятията, които оспорват решението на Комисията [54].

80. При такова положение следователно не е неправилно актовете за установяване на данъчни задължения, които ще бъдат приети на основание на националния закон, да се разглеждат като мерки за изпълнение, „включени“ в решението на Комисията. Тези актове ще материализират последиците от решението на Комисията и без затруднения или особени усилия ще могат да бъдат оспорени пред националния съд.

81. Поради всички изложени съображения считам, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е стигнал до извода, че спорното решение не включва мерки за изпълнение по отношение на г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori.

4. Извод относно допустимостта на жалбите до Общия съд, подадени от г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori

82. С оглед на изложеното считам, че спорното решение действително представлява подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение по отношение на г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori и който ги засяга пряко.

83. Следователно, тъй като намирам за неубедително единственото основание, развито в жалбите на Комисията, считам, че същите трябва да бъдат отхвърлени.

84. Тъй като би трябвало да се потвърди допустимостта на жалбите на г-н Ferracci и Scuola Elementare Maria Montessori в първоинстанционното производство, следва подадената от последната жалба до Съда, свързана със съществото на спора, да бъде разгледана.

Б. По съществото на жалбата до Общия съд, подадена от Scuola Elementare Maria Montessori

85. В подкрепа на жалбата си против решение от 15 септември 2016 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия (T-220/13, непубликувано, EU:T:2016:484, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“) Scuola Elementare Maria Montessori сочи две основания. Първото е относно преценката на Общия съд във връзка с липсата на разпореждане за възстановяване на помощите, считани за незаконосъобразни и несъвместими с вътрешния пазар (първата част на спорното решение). Второто основание е относно частта от обжалваното съдебно решение, в която Общият съд постановява, че освобождаване от IMU не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС (третата част на спорното решение).

54 Вж. определения от 21 април 2016 г., Royal Scandinavian Casino Århus/Комисия (C-541/14 P, непубликувано, EU:C:2016:302, т. 45) и Dansk Automat Brancheforening/Комисия (C-563/14 P, непубликувано, EU:C:2016:303, т. 57).

1. По първото основание относно липсата на разпореждане за възстановяване

а) Доводи на страните

86. Първото основание се поделя на четири части.

87. На първо място, Scuola Elementare Maria Montessori твърди, че Общият съд е нарушил член 108 ДФЕС, член 14, параграф 1 от Регламент № 659/1999 и член 4, параграф 3 ДФЕС, като е приел за допустимо на етапа на официалната процедура по разследване Комисията да констатира, че възстановяването на неправомерните помощи е абсолютно невъзможно. Абсолютната невъзможност за възстановяване на неправомерни помощи не съставлявала общ принцип на правото по смисъла на член 14, параграф 1 от Регламент № 659/1999.

88. На второ място, Scuola Elementare Maria Montessori оспорва тълкуването на понятието „абсолютна невъзможност“, възприето от Общия съд в обжалваното съдебно решение. Той се основал единствено на италиански кадастрални и данъчни бази данни, които не позволявали да се екстраполират със задна дата необходимите за възстановяването данни. Тези обстоятелства попадали обаче под действието на вътрешния правен ред и поради това не можели да послужат като основание за абсолютната невъзможност за възстановяване на помощите.

89. На трето място, обжалваното съдебно решение се основавало на неправилно тълкуване на понятието „абсолютна невъзможност“, тъй като Общият съд отхвърлил твърденията на Scuola Elementare Maria Montessori относно наличието на алтернативни способи, които биха позволили на Италианската република да възстанови въпросната помощ независимо от структурата на кадастралните и данъчните бази данни. Освен това Общият съд прехвърлил доказателствената тежест, изисквайки от Scuola Elementare Maria Montessori да докаже, че е възможно помощите да бъдат възстановени.

90. На четвърто място, Scuola Elementare Maria Montessori твърди, че Общият съд е изопачил доказателствата, като е приел, че е невъзможно от кадастралните и данъчни бази данни да се получи необходимата за възстановяване на въпросните помощи информация.

91. В отговор Комисията посочва, на първо място, че липсата на разпореждане за възстановяване на неправомерните помощи в спорното решение е в съответствие с член 14, параграф 1 от Регламент № 659/1999, който забранява на Комисията да постанови такова възстановяване, когато то е в противоречие с общ правен принцип. Съгласно общия правен принцип, че никой не отговаря за невъзможното, Комисията не можела да наложи задължение, чието изпълнение още от възникването му би било абсолютно невъзможно да бъде осъществено.

92. На второ място, Комисията сочи, че Scuola Elementare Maria Montessori смесва понятията за „непреодолима сила“ и „абсолютна невъзможност“. Второто понятие било по-широко от първото и обхващало положения, които не се отличавали с непредвидимост или необичайност, например ликвидацията на предприятието получател.

93. На трето място, доводите относно наличието на алтернативни способи за възстановяване на въпросната помощ се основавали на неправилното твърдение, че Scuola Elementare Maria Montessori доказала съществуването на такива. Общият съд отхвърлил доводите относно доказването на тяхното съществуване. След като Scuola Elementare Maria Montessori оспорвала тази констатация, тя поставяла под съмнение фактически преценки, които не подлежат на обжалване.

94. На четвърто място, доводът, изведен от изопачаването на доказателства, бил недопустим, тъй като Scuola Elementare Maria Montessori единствено искала от Съда да направи преценка на доказателствата, различна от тази на Общия съд.

б) Анализ

95. В действителност първите две части на първото основание, изложени от Scuola Elementare Maria Montessori, изискват отговор на три логично свързани помежду си въпроса:

– Най-напред, може ли поначало Комисията да не разпореди възстановяването на помощ, която счита за неправомерна и несъвместима с вътрешния пазар?

– По-нататък, при положителен отговор на първия въпрос, възможно ли е в настоящия случай да се установи, че е налице някой от мотивите, годни да обосноват липсата на разпореждане за възстановяване?

– Накрая, при положителен отговор на втория въпрос, допуснал ли е Общият съд грешка при прилагане на правото, когато е разглеждал така установения мотив?

1) По възможността Комисията да не разпореди възстановяване на неправомерна помощ

96. По първия въпрос мнението ми е, че още при формалната процедура по разследването на схема за помощи Комисията може да реши да не разпорежда възстановяване на считаните за неправомерни помощи.

97. След като напомня, че премахването на неправомерна помощ посредством възстановяване е логичната последица от установяването на нейната неправомерност [55], в точка 75 от обжалваното съдебно решение Общият съд изяснява, че „целта на разпоредбите от Договора в областта на държавните помощи е възстановяването на ефективната конкуренция, така че *по принцип* решенията на Комисията изискват от засегнатата държава членка да получи действително и незабавно възстановяване на въпросните помощи“ [56].

98. В случая не откривам никаква грешка при прилагане на правото. Според мен всъщност разпореждането за възстановяване на неправомерни помощи представлява принцип, от който поначало може да има изключения.

99. Практиката на Съда относно ролята на националните юрисдикции при прилагането на системата за контрол на държавните помощи потвърждава този извод. Всъщност, като е констатирал, че „основната цел на възстановяването на неправомерно изплатена държавна помощ е да се премахне нарушението на конкуренцията, причинено с конкурентното предимство, което е предоставено с тази помощ“ [57], Съдът вече е уточнил, че „[с]амо ако са налице изключителни обстоятелства *би било неподходящо да се разпореди възстановяването на помощта*“ [58]. При това Съдът вече е приел възможността, макар и по изключение, да се дерогира принципът, че следва да се разпореди възстановяване на неправомерната помощ.

55 Тази констатация на Общия съд намира опора в практиката на Съда. Вж. в този смисъл по-специално решения от 21 март 1990 г., Белгия/Комисия (C-142/87, EU:C:1990:125, т. 66) и от 21 декември 2016 г., Комисия/Aer Lingus и Ryanair Designated Activity (C-164/15 P и C-165/15 P, EU:C:2016:990, т. 116).

56 Курсивът е мой.

57 Решение от 8 декември 2011 г., Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814, т. 34). В по-близкото минало вж. също решение от 1 октомври 2015 г., Electrabel и Dunamenti Erőmű/Комисия (C-357/14 P, EU:C:2015:642, т. 111).

58 Решение от 8 декември 2011 г., Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814, т. 35); курсивът е мой.

100. Това положение впрочем е изрично закрепено в член 14, параграф 1 от Регламент № 659/1999, който предвижда, че „Комисията не изисква възстановяване на помощта, ако това противоречи на общ принцип на правото на Общността“.

101. В този смисъл Съдът приема, че „Комисията е задължена във всички случаи да разпореди възстановяването на помощта, която обявява за несъвместима с общия пазар, *освен ако възстановяването е в противоречие с общ принцип на правото на Съюза*“ [59].

102. Макар да възниква по изключение, възможността да не се разпореди възстановяването на неправомерна помощ на етапа на официалната процедура по разследване, според мен е несъмнена.

103. Поради това следва да се разгледа вторият въпрос във връзка с първото основание на Scuola Elementare Maria Montessori и да се установи дали е налице общ правен принцип, който би могъл да обоснове липсата на разпореждане за възстановяване в спорното решение.

2) По наличието на общ принцип на правото на Съюза, който в случая да обосновава липсата на разпореждане за възстановяване на считаните за неправомерни помощи

104. В обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че „Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, когато още на етапа на официалната процедура по разследване и преди да приеме разпореждане за възстановяване, констатира *абсолютната невъзможност* за Италианската република да възстанови помощите, счетени за неправомерни в [спорното] решение“ [60].

105. Според Комисията представените от Италианската република доводи в подкрепа на този извод се вписвали в контекста на принципа „impossibilium nulla obligatio est“, който може да се преведе като „никой не може да бъде задължен да прави нещо невъзможно“ [61]. Комисията счита, че това е израз на общ принцип на правото на Съюза.

106. Най-напред, следва да се констатира, че макар тази формулировка вече да е била окачествявана като „максима“ [62] или просто като „поговорка“ [63] от някои мои предшественици, наскоро самият Съд я квалифицира като „принцип“ [64]. Освен това той използва същия и по-неотдавна, за да обоснове тълкуването на разпоредба от правото на Съюза [65].

107. По-нататък, макар общите принципи на правото на Съюза да могат да се дефинират като онези основни разпоредби на неписаното първично право, които са присъщи на правния ред на Съюза [66], според мен принципът „impossibilium nulla obligatio est“ може да бъде окачествен по този начин, когато се прилага в областта на държавните помощи.

59 Решение от 28 юли 2011 г., Mediaset/Комисия (C-403/10 P, EU:C:2011:533,, т. 124); курсивът е мой.

60 Решение от 15 септември 2016 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия (T-220/13, непубликувано, EU:T:2016:484, т. 87); курсивът е мой.

61 Вж. точка 12 от писмения отговор на Комисията (C-622/16 P). Този принцип, известен още на Римското право (Digeste, p. 50, 17 и 185, Celsus libro octavo digestorum), е формулиран и като „nemo potest ad impossibile obligari“.

62 Вж. заключението на генералния адвокат Trstenjak по дело Budějovický Budvar (C-482/09, EU:C:2011:46, бележка под линия 44).

63 Вж. в представянето на приведен от Германия довод заключението на генералния адвокат Geelhoed по съединени дела Комисия/Германия (C-20/01 и C-28/01, EU:C:2002:717, т. 30).

64 Вж. решение от 3 март 2016 г., Daimler (C-179/15, EU:C:2016:134, т. 42).

65 Вж. решение от 20 декември 2017 г., Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, т. 96).

66 Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Trstenjak по дело Audiolux и др. (C-101/08, EU:C:2009:410, т. 69).

108. Признаването му за такъв би било в съответствие с обстоятелството, че *валидността* на решение на Комисията относно възстановяването на държавна помощ, считана за неправомерна, зависи от възможността за нейното възстановяване. Според Съда „абсолютната невъзможност [за възстановяване на неправомерната помощ] не би могла да направи обжалваното решение невалидно, тъй като възниква едва на етапа на изпълнението […]. При все това обаче *Комисията не би могла да наложи с решение като обжалваното — тъй като в противен случай то би било невалидно — задължение, чието изпълнение още от възникването си е обективно и абсолютно невъзможно да бъде осъществено*“ [67].

109. Признаването на този общ принцип би било в съответствие и с практиката на Съда, съгласно която държава членка, която „при изпълнение на решение на Комисията в областта на държавните помощи […] *установи непредвидени от Комисията последици*, трябва да предостави на преценката на последната тези проблеми, като предложи подходящи изменения на въпросното решение“ [68]. От това задължение на държавата членка по необходимост следва, че ако Комисията е установила определени последици от своето решение — например невъзможност за възстановяване на неправомерни помощи — тя е можела и е трябвало да ги вземе предвид при постановяване на решението. В обратния случай не би имало основание държавата членка, която ги установи, да бъде задължавана да съобщи за тях на Комисията, за да може последната евентуално да измени решението си.

110. С оглед на изложените съображения принципът „impossibilium nulla obligatio est“, разглеждан като абсолютна невъзможност за възстановяване, съответства на основна разпоредба от неписаното право на Съюза в областта на държавните помощи. Поради това според мен може да се окачествати като основен принцип на правото на Съюза по смисъла на член 14, параграф 1 от Регламент № 659/1999.

3) По прилагането на принципа „impossibilium nulla obligatio est“ от Общия съд

111. След като принципът „impossibilium nulla obligatio est“ може да се счита за общ принцип на правото на Съюза по смисъла на член 14, параграф 1 от Регламент № 659/1999, следва да се провери дали Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че самата Комисия не е допуснала подобна грешка, преценявайки, че кадастралните и данъчните бази данни не позволяват да се идентифицират получателите на разглежданите помощи и следователно е невъзможно да се иска неправомерните помощи да бъдат възстановени [69].

112. С втората част на първото основание, което излага в подкрепа на жалбата си, Scuola Elementare Maria Montessori оспорва този извод на Общия съд: изтъкнатите от италианското правителство обстоятелства попадали под действието на вътрешния правен ред и поради това не можели да послужат като основание за абсолютната невъзможност за възстановяване на помощите.

67 Решение от 17 юни 1999 г., Белгия/Комисия (C-75/97, EU:C:1999:311, т. 86); курсивът е мой.

68 Решение от 12 февруари 2015 г., Комисия/Франция (C-37/14, непубликувано, EU:C:2015:90, т. 67); курсивът е мой. Вж. също решение от 10 юни 1993 г., Комисия/Гърция (C-183/91, EU:C:1993:233, т. 19), или решение от 17 юни 1999 г., Белгия/Комисия (C-75/97, EU:C:1999:311, т. 88).

69 Вж. решение от 15 септември 2016 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия (T-220/13, непубликувано, EU:T:2016:484, т. 85 и 87).

113. Понятието „абсолютна невъзможност“ е развито от Съда при проследяване на изпълнението на решенията на Комисията в областта на държавните помощи. Съгласно постоянната съдебна практика „единственото правно основание за защита, което държава членка може да изтъква срещу предявен от Комисията иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 108, параграф 2 ДФЕС, се извежда от абсолютната невъзможност да се изпълни правилно решението на тази институция за възстановяване на въпросната помощ“[70].

114. Следва обаче да се констатира, че макар това възражение да съществува на теория, към днешна дата повдигането му е било признато за основателно само в една специфична хипотеза. Става дума за случая, в който предприятията — получатели на разглежданите помощи, са били ликвидирани, без да са останали активи, срещу които да се насочи възстановяването[71]; счита се, че само твърдението за наличие на финансови затруднения на предприятието или пък представянето на общи и абстрактни твърдения, свързани с преустановяването на дейността на предприятията, са недостатъчни с оглед на изискванията за абсолютна невъзможност за възстановяване[72]. Напротив, ако предприятията са преустановили дейност, „може да бъде възприета пълна невъзможност за изпълнение […] само в зависимост от присъщите за всяко от тях условия“[73].

115. По-нататък, също толкова сигурно е, че условието за абсолютна невъзможност за изпълнение не е спазено, когато държавата членка само уведоми Комисията за правните, политически или практически трудности, свързани с изпълнението на решението, без да направи реални постъпки пред съответните предприятия за възстановяване на помощта и без да предложи на Комисията алтернативни способи за изпълнение на решението, които биха позволили преодоляването на тези трудности. Значението и неизменността на отхвърлянето на тези доводи са несъмнени[74].

116. По-точно, следва да се отбележи, че съгласно постановеното от Съда трудности, свързани с установяването на получателите поради празнота в приложимия закон или пък с изчисляването на размера на подлежащите на възстановяване помощи, както и с избора и прилагането на процедурите за възстановяване, спадат към вътрешните трудности, които са резултат от действията или пропуските на националните органи[75]. Също така големият брой засегнати предприятия не позволява да се приеме, че възстановяването ще бъде технически невъзможно за осъществяване[76].

117. В случая няма как да не констатирам обаче, че изложените от италианското правителство и възприети от Комисията доводи са от такъв порядък.

118. Действително, както посочва Общият съд в точка 76 от обжалваното съдебно решение, „[в] съображения 191—198 от [спорното] решение Комисията посочва, че предвид специфичния характер на този случай, за Италианската република би било абсолютно невъзможно да иска възстановяване на помощ, неправомерно отпусната по разпоредбите за освобождаване от ICI.

70 Решение от 24 януари 2013 г., Комисия/Испания (C-529/09, EU:C:2013:31, т. 99). Тази възможност е упомената за първи път в решение от 15 януари 1986 г., Комисия/Белгия (52/84, EU:C:1986:3, т. 14). Вж. по-скорошно решение от 9 ноември 2017 г., Комисия/Гърция (C-481/16, непубликувано, EU:C:2017:845, т. 28).

71 Решение от 2 юли 2002 г., Комисия/Испания (C-499/99, EU:C:2002:408, т. 37). В този смисъл: *Karpenschif*, M. Droit européen des aides d'État. Bruxelles, Bruylant, 2. ed., 2017, № 612.

72 Вж. решения от 2 юли 2002 г., Комисия/Испания (C-499/99, EU:C:2002:408, т. 38—40) и от 13 ноември 2008 г., Комисия/Франция (C-214/07, EU:C:2008:619, т. 63).

73 Решение от 13 ноември 2008 г., Комисия/Франция (C-214/07, EU:C:2008:619, т. 64).

74 След установяването ѝ за първи път в решение от 2 февруари 1989 г., Комисия/Германия (94/87, EU:C:1989:46, т. 10), тази съдебна практика е цитирана по мои изчисления в над 31 други дела.

75 Вж. в този смисъл решение от 13 ноември 2008 г., Комисия/Франция (C-214/07, EU:C:2008:619, т. 50).

76 Вж. в този смисъл решение от 17 юни 1999 г., Белгия/Комисия (C-75/97, EU:C:1999:311, т. 90).

По същество тя обяснява, че нито данните от кадастъра, нито базите данни от данъците позволяват да се идентифицира видът дейност (икономическа или неикономическа), извършвана в недвижимото имущество, принадлежащо на нестопанските субекти, нито може да се изчисли обективно размерът на данъка, подлежащ на възстановяване“.

119. В точка 85 от обжалваното съдебно решение Общият съд повтаря, че „Италианската република обяснява, че поради структурата на кадастъра и липсата на релевантна данъчна информация, е невъзможно от кадастралната и данъчната база данни да се екстраполира със задна дата видът данни, необходими за да се предприемат действия по възстановяването на твърдяната помощ. В светлината на тези обяснения Комисията приема, че всъщност получателите на помощта не могат да бъдат идентифицирани и че самата помощ не може да бъде изчислена обективно поради липсата на налични данни, което тя пояснява в [спорното] решение“.

120. Тези доводи, свързани с кадастралните и данъчните данни, са сходни с изложените от Френската република по делото, приключило с решение от 13 ноември 2008 г., Комисия/Франция (C-214/07, EU:C:2008:619), по което също се разглежда освобождаване от данъчно облагане[77].

121. За разлика обаче от френското правителство, което поддържа, че става дума за външни препятствия, свързани с мащаба и сложността на осъществяването на възстановяването, Съдът приема, че това са вътрешни трудности, които са резултат от действията или пропуските на националните органи[78]. Съвсем наскоро Съдът дори уточни, че „опасенията от вътрешни трудности, *били те и непреодолими*, в частност във връзка с проверката в каква хипотеза се намира всяко съответно предприятие от гледна точка на възстановяването на неправомерните помощи […], не биха могли да са основание за държавата членка да не изпълнява задълженията си по правото на Съюза“[79].

122. Следователно според мен Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, когато в точка 87 от обжалваното съдебно решение въз основа само на обстоятелства, свързани с празноти в кадастралните и данъчни данни, е направил извода, че „Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, когато още на етапа на официалната процедура по разследване и преди да приеме разпореждане за възстановяване, констатира абсолютната невъзможност за Италианската република да възстанови помощите, счетени за неправомерни в [спорното] решение“.

77 Френската република сочи по-специално обстоятелството, че спорната схема за помощи не предполага непременно конкретно установяване на получателите в рамките на система на деклариране, както и обстоятелството, че правените на национално равнище данъчни декларации не съдържат някои сведения, необходими за изчисляване на подлежащите на възстановяване помощи (вж. решение от 13 ноември 2008, Комисия/Франция (C-214/07, EU:C:2008:619, т. 23 и 28).

78 Срв. точки 21 и 50 от решение от 13 ноември 2008 г., Комисия/Франция (C-214/07, EU:C:2008:619). Случвало се е Комисията да разграничи тези затруднения от положението, в което е невъзможно да се идентифицират получателите на помощ поради изтичането на законоустановения срок за съхранение на счетоводните документи (вж. в този смисъл позицията на Комисията по делото, приключило с решение от 13 ноември 2008 г., Комисия/Франция, C-214/07, EU:C:2008:619, т. 13, 22 и 48). При все това, ако трябва Съдът да се произнесе по това особено обстоятелство — което не му се налага в посоченото по-горе решение Комисия/Франция — най-новата му практика дори ми дава основание да се съмнявам в релевантността на разграничението, след като той неотдавна постанови, че „опасенията от вътрешни трудности, били те и непреодолими […], не биха могли да са основание за държавата членка да не изпълнява задълженията си по правото на Съюза“ (решение от 13 септември 2017 г., Комисия/Белгия, C-591/14, EU:C:2017:670, т. 44).

79 Решение от 13 септември 2017 г., Комисия/Белгия (C-591/14, EU:C:2017:670, т. 44 и цитираната съдебна практика); курсивът е мой.

123. Действително, както бе напомнено по-горе, премахването на неправомерна помощ посредством възстановяване е логичната последица от установяването на нейната неправомерност [80]. Въз основа на това направих извода, че възстановяването на неправомерни помощи е принцип, от който може да има и изключения [81]. А както всяко изключение и това трябва да се тълкува ограничително.

124. Поради това приемам, за разлика от Общия съд в обжалваното съдебно решение, че в областта на държавните помощи не може на общия правен принцип „impossibilium nulla obligatio est“ да се придава по-широк обхват отколкото на „абсолютната невъзможност“ за възстановяване на неправомерна помощ на етапа на изпълнение на решението на Комисията.

125. Следователно, след като при изпълнението на решение на Комисията, с което се разпорежда възстановяване в рамките на схема от помощи, Съдът не допуска доводи, свързани с правни, политически или административни трудности, същите не могат да се приемат на етапа на решението, с което приключва официалната процедура по разследване.

в) Заключение по първото основание

126. Въз основа на изложените съображения стигам до извода, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точка 87 от обжалваното съдебно решение е постановил, че Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, като на етапа на официална процедура по разследване и преди издаването на разпореждане за възстановяване е констатирала абсолютната невъзможност Италианската република да възстанови помощите, считани за неправомерни в спорното решение, основавайки се единствено на невъзможността от кадастралната и данъчната база данни да се екстраполира със задна дата видът данни, необходими, за да се предприемат действия по възстановяването на твърдяната помощ.

127. Изложените от Scuola Elementare Maria Montessori доводи в рамките на третата и четвъртата част на първото основание също са относно приложеното от Общия съд условие във връзка с „абсолютната невъзможност“ за възстановяване на разглежданата помощ. Поради това те не могат да доведат до по-широка отмяна на решението на Общия съд относно първата част от спорното решение. Разглеждането им следователно е излишно.

2. По второто основание

128. С второто си основание Scuola Elementare Maria Montessori критикува обжалваното съдебно решение, тъй като в него Общият съд е постановил, че освобождаването от IMU не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС (относно третата част от спорното решение), тъй като условията за предоставянето му гарантират, че то не се прилага за „икономически дейности“.

80 Вж. съдебната практика, посочена в бележка под линия 55.

81 Вж. точка 98 от настоящото заключение.

а) Доводи на страните

129. За да се ползват от освобождаване от IMU, посочените в приложимата правна уредба дейности трябва да се упражняват „с нестопанска цел“ [82]. Понятието е дефинирано в член 1, параграф 1, буква p) от министерско постановление № 200 от 19 ноември 2012 г. (наричано по-нататък „министерското постановление“): те трябва да не генерират печалба, както и дейността на субекта, който се ползва от освобождаването, и тази на пазарните оператори, които генерират печалба, не трябва да се намират в отношение на конкуренция.

130. Според Scuola Elementare Maria Montessori понятието „икономическа дейност“, упражнявана „с нестопанска цел“, било непознато за правната уредба на Съюза в областта на конкуренцията, а общите критерии, предвидени в член 1, параграф 1, буква p) от министерското постановление, се различавали от установените от Съда.

131. Освен това според жалбоподателя дейности като свързаните с образованието и настаняването включват „обикновено предлагането на стоки и услуги на пазара и […] *по естеството си те са в конкуренция* с дейностите, упражнявани от други оператори на пазара“ [83]. Поради това условието относно липсата на конкуренция било в известен смисъл чисто формално.

132. Освен това Scuola Elementare Maria Montessori счита, че „обективните“ условия, предвидени в министерското постановление — за определяне на специфичните характеристики, които всяка дейност, включително образователна и по настаняване, трябва да има, за да се ползва от разглежданото освобождаване — е трябвало да бъдат разгледани по-задълбочено от Общия съд. В този смисъл, за да се счита, че образователните дейности се упражняват с „нестопанска цел“, жалбоподателят подчертава, че те трябва „да бъдат предоставяни безплатно или срещу символична такса, която покрива единствено част от действителните разходи за услугата“ [84]. С това условие според жалбоподателя министерското постановление позволява услугите, предлагани от лицата, ползващи освобождаването, да се финансират от частни лица чрез заплащане на сума, покриваща значителна част от разходите [85]. За да се счита, че от своя страна дейностите по настаняване се упражняват „с нестопанска цел“, жалбоподателят посочва, че те също трябва да се „предоставят безплатно или срещу символична такса, която във всеки случай не може да надвишава половината от средната цена за подобни дейности в същата географска област“ [86]. С посочването на половината от средната цена за подобни дейности, упражнявани на конкурентна основа, жалбоподателят счита, че министерското постановление признава стопанското естество на услугата, предоставяна на символична цена [87].

133. Обратно, според Комисията съображенията на Общия съд са не само логични, но и правилни от юридическа гледна точка. Освен това критиката на жалбоподателя относно (обективното) условие за символичната насрещна престация, която би могла да се изисква за финансирането на дейности за образование и настаняване, изхождала от неправилна предпоставка.

82 Вж. член 91bis, параграф 1 от Декрет-закон № 1 от 24 януари 2012 г. за приемане на спешни разпоредби относно конкуренцията, изграждането на инфраструктури и конкурентоспособността, преобразуван в закон със Закон № 27 от 24 март 2012 г.

83 Вж. точка 57 от жалбата на Scuola Elementare Maria Montessori (курсивът е на жалбоподателя).

84 Член 4, параграф 3, буква c) от министерското постановление.

85 Вж. точка 59 от жалбата на Scuola Elementare Maria Montessori.

86 Член 4, параграф 4 от министерското постановление.

87 Вж. точка 64 от жалбата на Scuola Elementare Maria Montessori.

б) Анализ

134. Scuola Elementare Maria Montessori критикува използваното в италианското законодателство понятие, непознато за правната уредба на Съюза в областта на конкуренцията, а именно за икономическа дейност, упражнявана „с нестопанска цел“. Тълкуването на това понятие от Общия съд било в разрез с понятията „предприятие“ и „икономическа дейност“ съгласно практиката на Съда.

135. Не споделям този прочит на обжалваното съдебно решение. Напротив, както Комисията (в спорното решение), така и Общият съд (в обжалваното съдебно решение) разглеждат предварителното условие, което италианското законодателство изисква да бъде изпълнено, за да се ползва освобождаването от IMU, през призмата на понятията „предприятие“ и „икономическа дейност“, както ги определя Съдът в постоянната си практика.

136. От една страна, установено е, че „правото на Съюза в областта на конкуренцията, и в частност забраната по член 107, параграф 1 ДФЕС, се отнася до дейността на предприятията“ [88], които в посочения контекст на правото на Съюза в областта на конкуренцията включват „всяко образувание, което извършва икономическа дейност, независимо от неговия правен статут и начин на финансиране“ [89]. От друга страна, също така е ясно, че „[в]сяка дейност, която се състои в предлагане на стоки или услуги на даден пазар, представлява икономическа дейност“ [90]. При това положение „[о]бстоятелството, че предлагането на стоки и услуги се осъществява без стопанска цел, не е пречка за това субектът, който извършва тези сделки на пазара, да трябва да се счита за предприятие, след като неговите оферти се конкурират с офертите на други оператори, имащи стопанска цел“ [91].

137. Въз основа на тези определения, припомнени в точки 131—133 от обжалваното съдебно решение, Общият съд разглежда законосъобразността на схемата за освобождаване от IMU.

138. Както констатира Общият съд, министерското постановление изрично изключва от обхвата на освобождаването от IMU дейностите, конкуриращи се с други пазарни оператори, които генерират печалба [92]. Поради това, без да допуска грешка при прилагане на правото в точка 137 от обжалваното съдебно решение, той постановява, че „тази правна уредба се прилага само за субектите, които не могат да се считат за „предприятия“ за целите на прилагане на правото на Съюза“.

139. Както Комисията основателно отбелязва в писмената си защита, евентуалното неизпълнение на това условие е без значение за законосъобразността на разглежданата схема, а единствено представлява нарушение на националната правна уредба [93].

88 Решение от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 39). Вж. също решение от 5 март 2015 г., Комисия и др./Versalis и др. (C-93/13 P и C-123/13 P, EU:C:2015:150, т. 88).

89 Решения от 10 януари 2006 г., Cassa di Risparmio di Firenze и др. (C-222/04, EU:C:2006:8, т. 107), от 19 декември 2012 г., Mitteldeutsche Flughafen и Flughafen Leipzig-Halle/Комисия (C-288/11 P, EU:C:2012:821, т. 50) и от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 41).

90 Решения от 10 януари 2006 г., Cassa di Risparmio di Firenze и др. (C-222/04, EU:C:2006:8, т. 108), от 19 декември 2012 г., Mitteldeutsche Flughafen и Flughafen Leipzig-Halle/Комисия (C-288/11 P, EU:C:2012:821, т. 50) и от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 45).

91 Решения от 1 юли 2008 г., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, т. 27) и от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 46). Вж. също в този смисъл решение от 10 януари 2006 г., Cassa di Risparmio di Firenze и др. (C-222/04, EU:C:2006:8, т. 123).

92 Следва да се напомни, че съгласно член 91bis, параграф 1 от Декрет-закон № 1, за да се ползват от освобождаване от IMU, посочените в приложимата правна уредба дейности трябва да се упражняват „с нестопанска цел“. Съгласно член 1, параграф 1, буква p) от министерското постановление, за да отговарят на това изискване, дейностите не трябва да генерират печалба, *както и* дейността на субекта, който се ползва от освобождаването, и тази на пазарните оператори, които генерират печалба, не трябва да се намират в отношение на конкуренция.

93 Вж. точка 69 от писмената защита на Комисията.

140. Извън това общо условие за упражняване на дейност „без стопанска цел“, във връзка с освобождаването от IMU министерското постановление поставя изискване за спазване на специфични за определени видове дейности „обективни“ условия. Противно на твърденията на жалбоподателя, „обективните“ условия във връзка с образователната дейност и дейността по настаняване не поставят под съмнение оценката на системата за освобождаване.

141. Във връзка с образователните дейности Scuola Elementare Maria Montessori напомня, че те трябва да бъдат предоставяни безплатно или срещу символична сума, която покрива единствено част от действителните разходи за услугата. С това според жалбоподателя италианското законодателство допускало възможността предлаганите услуги да се финансират *основно* от частни лица чрез заплащане на съответната сума като насрещна престация [94].

142. Изложен по този начин от жалбоподателя, доводът може да предизвика интерес. Той обаче не издържа на анализа. Най-напред, съмнително е дали с плащане, което покрива само „*част* от действителните разходи за услугата“, може да се финансира основната част от извършваната дейност. По-нататък, налага се констатацията, че жалбоподателят взема под внимание само част от член 4, параграф 3, буква c) от министерското постановление. Действително по „учудващ“ начин той пропуска последното условие, което при все това е изрично предвидено от тази разпоредба. Макар министерското постановление да допуска плащането на символична сума, член 4, параграф 3, буква c) от него добавя, че исканата сума трябва да бъде без връзка с действителни разходи за услугата.

143. За да може обаче дадена образователна дейност да се счита за предоставяне на услуги, трябва „учебните занятия [да бъдат] провеждани от учебни заведения, които се финансират основно от частни фондове, които не са на самия доставчик на услугите“ [95]. Следователно, след като външният принос, който може да се изиска, по необходимост трябва да няма връзка с действителните разходи за услугата, според мен е невъзможно той да покрива основната част от нейното финансиране.

144. Тъй като символичната сума, разрешена съгласно министерското постановление, не може да покрие основната част от образователната дейност, тя не може да се приравни на насрещна икономическа престация за тази услуга. Следователно не е налице възнаграждение по смисъла на правото на Съюза в областта на конкуренцията. С други думи, член 4, параграф 3, буква c) от министерското постановление гарантира, че субектите, които могат да ползват освобождаване от IMU за образователна дейност, не осъществяват „икономическа дейност“, тъй като целта им не е да генерират търговска печалба посредством тази дейност [96].

145. Що се отнася до дейностите по настаняване, условията, които министерското постановление изисква да бъдат изпълнени, гарантират и липса на икономически характер. Най-напред, член 1, параграф 1, буква j) от това постановление предвижда освобождаване от IMU само в случаите, при които достъпът до настаняване се ограничава до някои категории ползващи се лица и работното време не е непрекъснато. Освен това същата разпоредба изключва изрично хотелите и подобни на тях структури. На следващо място, както при образователните дейности, член 4, параграф 4 от министерското постановление разрешава

94 Вж. точка 59 от неговата жалба. Подобна логика се прилага по отношение на дейностите по настаняване: възможността да бъде поискана символична сума, „не по-висока от половината от средното възнаграждение, прилагано за аналогични дейности“, придавала икономически характер на предлаганата срещу символична цена услуга (вж. т. 64 от посочената жалба).

95 Решение от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 48); курсивът е мой. Вж. в този смисъл и решение от 11 септември 2007 г., Schwarz и Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, т. 40). Противно на твърденията на жалбоподателя, цитираната от Общия съд в точка 141 от обжалваното съдебно решение съдебна практика следователно е напълно релевантна.

96 Относно разграничението между учебните заведения, благодарение на които държавата изпълнява задачите си в социалната, културната и образователната област, и учебните заведения, които „се финансират основно с частни средства, и по-специално от учащите и техните родители […], и *целят генериране на търговска печалба*“, вж. решение от 7 декември 1993 г., Wirth (C-109/92, EU:C:1993:916, т. 17); курсивът е мой.

единствено заплащане на символична сума по отношение на дейностите по настаняване, която „във всеки случай не надвишава половината от средната цена за сходни услуги в същата географска област на конкурентна основа, *като се взема предвид и липсата на връзка с действителните разходи за услугата*“ [97] (последното уточнение отново е пропуснато от жалбоподателя).

146. При това положение считам, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото в съображенията си относно „обективните условия“ относно дейностите по образование и настаняване.

в) Извод относно второто основание

147. Въз основа на изложените съображения стигам до извода, че Общият съд не допуска грешка при прилагане на правото при разглеждането на съвместимостта на схемата за освобождаване от IMU. Той основателно постановява, че жалбоподателят не успява да докаже, че е възможно схемата да се прилага за дейност с икономически характер, нито че поради това Комисията е нарушила член 107, параграф 1 ДФЕС.

VII. По връщането на делата за ново разглеждане от Общия съд

148. След направения анализ на второто основание, приведено от Scuola Elementare Maria Montessori в подкрепа на нейната жалба, считам, че Общият съд не допуска грешка при прилагане на правото при разглеждането на съвместимостта на схемата за освобождаване от IMU. Ако Съдът е съгласен с моите изводи, решението на Общия съд ще стане окончателно относно третата част от спорното решение.

149. Обратно, в резултат от анализа на първото основание, приведено от Scuola Elementare Maria Montessori в подкрепа на нейната жалба, стигам до извода, че Общият съд допуска грешка при прилагане на правото, като в точка 87 от обжалваното съдебно решение постановява, че Комисията не е допуснала грешка при прилагане на правото, като на етапа на официална процедура по разследване и преди издаването на разпореждане за възстановяване е констатирала абсолютната невъзможност Италианската република да възстанови помощите, считани за неправомерни в спорното решение.

150. Ако Съдът приеме моя извод, решението на Общия съд ще трябва да бъде отменено в тази му част. Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда в такъв случай той може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това. Считам, че настоящият случай е точно такъв.

151. Действително от мотивите, изложени в точки 118—125 от настоящото заключение, следва, че Комисията е допуснала грешка при прилагане на правото, като на етапа на официална процедура по разследване и преди издаването на разпореждане за възстановяване е констатирала абсолютната невъзможност Италианската република да възстанови помощите, считани за неправомерни в спорното решение, основавайки се единствено на невъзможността от кадастралната и данъчната база данни да се екстраполира със задна дата видът данни, необходими, за да се предприемат действия по възстановяването на твърдяната помощ. Следователно първата част на спорното решение също трябва да се отмени, тъй като Комисията решава, че е невъзможно италианските власти да възстановяват помощите, считани за неправомерни и несъвместими с вътрешния пазар.

97 Курсивът е мой.

VIII. По съдебните разноски

152. Съгласно член 138, параграф 3 от Процедурния правилник на Съда, приложим в производството по обжалване съгласно член 184, параграф 1 от него, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски. Съдът обаче може да реши една от страните да понесе, наред с направените от нея съдебни разноски, и част от съдебните разноски на другата страна, ако обстоятелствата по делото оправдават това.

153. Ако Съдът приеме изводите ми относно жалбите, според мен тази дерогация би трябвало да се приложи в настоящия случай. Всъщност жалбите на Комисията са неоснователни, а Scuola Elementare Maria Montessori губи делото само по едно от посочените в подкрепа на собствената ѝ жалба основания. Освен това следва също да се констатира, че обжалваното пред Общия съд решение в крайна сметка също се отменя частично.

154. При това положение, тъй като първата от трите части на спорното решение се отменя, считам, че Комисията следва да бъде осъдена да понесе, освен собствените си съдебни разноски в производствата пред Общия съд и пред Съда, и една трета от съдебните разноски на Scuola Elementare Maria Montessori пред двете инстанции.

155. В съответствие с член 184, параграф 4 от Процедурния правилник на Съда Италианската република понася направените от нея съдебни разноски.

IX. Заключение

156. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да се произнесе по следния начин:

„1) Отменя решение на Общия съд на Европейския съюз от 15 септември 2016 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия (T-220/13, непубликувано, EU:T:2016:484), в частта, в която се приема, че Европейската комисия не е допуснала грешка при прилагане на правото, като на етапа на официална процедура по разследване и преди издаването на разпореждане за възстановяване е констатирала абсолютната невъзможност Италианската република да възстанови помощите, считани за неправомерни в Решение 2013/284/ЕС на Комисията от 19 декември 2012 година относно държавна помощ SA.20829 (C 26/2010, ex NN 43/2010 (ex CP 71/2006) Схема относно освобождаване от общински данък върху недвижимото имущество за имоти, използвани от нестопански субекти за специфични цели приведена в действие от Италия, основавайки се единствено на невъзможността от кадастралната и данъчната база данни да се екстраполира със задна дата видът данни, необходими, за да се предприемат действия по възстановяването на твърдяната помощ.

2) Отменя първата част на Решение 2013/284 в частта, в която Комисията приема за невъзможно италианските власти да възстановяват помощите, считани за неправомерни и несъвместими с вътрешния пазар.

3) Отхвърля жалбите на Комисията против решения на Общия съд от 15 септември 2016 г., Scuola Elementare Maria Montessori/Комисия (T-220/13, непубликувано, EU:T:2016:484) и Ferracci/Комисия (T-219/13, EU:T:2016:485).

4) Комисията понася направените от нея съдебни разноски в първоинстанционното производство и в производството пред Съда, както и една трета от съдебните разноски на Scuola Elementare Maria Montessori Srl в тези производства“.