Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

14 януари 2021 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Член 258 ДФЕС — Директива 2003/96/ЕО — Данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията — Членове 4 и 19 — Правна уредба, приета от автономна област на държава членка — Помощ при закупуване на облагаем с акциз бензин и газьол — Член 6, буква в) — Освобождаване от или намаление на акциза — Понятие „възстановяване на цялата или част“ от сумата от данъчно облагане — Липса на доказателства за наличието на връзка между тази помощ и акциза“

По дело C-63/19

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС, предявен на 29 януари 2019 г.,

Европейска комисия, за която се явяват R. Lyal и F. Tomat, в качеството на представители,

ищец,

срещу

Италианска република, за която се явява G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от G. M. De Socio, avvocato dello Stato,

ответник,

подпомагана от:

Кралство Испания, за което се явяват S. Jiménez García и J. Rodríguez de la Rúa, в качеството на представители,

встъпила страна,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: E. Regan, председател на състава, M. Ilešič, E. Juhász (докладчик), C. Lycourgos и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: J. Richard de la Tour,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: италиански.

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 юли 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С исковата си молба Европейската комисия иска от Съда да установи, че като е приложила намаление на акцизните ставки върху бензина и газьола, използвани като моторни горива, което е предвидено в регионалното законодателство, прието от Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (автономна област Фриули-Венеция Джулия, Италия, наричана по-нататък „областта“), при продажбата на тези продукти на жителите на посочената област, Италианската република не е изпълнила задълженията си по членове 4 и 19 от Директива 2003/96/ЕО на Съвета от 27 октомври 2003 година относно преструктурирането на правната рамката на Общността за данъчно облагане на енергийните продукти и електроенергията (ОВ L 283, 2003 г., стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 2, стр. 98).

Правна уредба

Правото на Съюза

2 Съображения 2—5, 9 и 24 от Директива 2003/96 имат следното съдържание:

„(2) Липсата на разпоредби на Общността, въвеждащи минимална данъчна ставка за електроенергията и енергийните продукти, различни от минерални масла, може да окаже неблагоприятно въздействие върху правилното функциониране на вътрешния пазар.

(3) Правилното функциониране на вътрешния пазар и постигането на целите на други политики на Общността изискват установяване на минимални данъчни ставки на общностно равнище за повечето енергийни продукти, включително електроенергията, природния газ и въглищата.

(4) Чувствителните различия между размерите на националните данъчни ставки на енергийните продукти, прилагани от държавите членки, биха могли да окажат пагубно въздействие върху правилното функциониране на вътрешния пазар.

(5) Установяването на подходящи минимални нива на облагане с данъци в Общността може да спомогне за намаляването на различията между националните нива на облагане с данъци.

[…]

(9) На държавите членки следва да бъде позволена гъвкавост при определянето и осъществяването на политики, съответстващи на националните им условия.

[…]

(24) Държавите членки следва да могат да прилагат освобождаване или по-ниски нива на облагане с данъци и при други случаи, когато това не засяга правилното функциониране на вътрешния пазар и няма да доведе до нарушаване на конкуренцията“.

3 Член 4 от тази директива предвижда:

„1. Нивата на облагане с данъци, които държавите членки прилагат за енергийните продукти и електроенергията, изброени в член 2, не могат да бъдат по-малки от минималните нива на облагане с данъци, посочени в настоящата директива.

2. За целите на настоящата директива „ниво на облагане с данъци“ представлява общо наложените задължения, обхващащи всички косвени данъци (с изключение на [данъка върху добавената стойност (ДДС)]), изчислени пряко или косвено върху количеството енергийни продукти и електроенергия при пускането им за потребление“.

4 Член 5 от посочената директива предвижда:

„Държавите членки могат да прилагат диференцирани ставки при данъчното облагане, при условие че се спазват минималните данъчни ставки, определени в настоящата директива и правото на Общността, при следните случаи:

– когато диференцираните ставки са директно свързани с качеството на продукта,

– когато диференцираните ставки зависят от количествените нива при потреблението на електроенергия и енергийни продукти, използвани за отопление,

– за следните предназначения: местен обществен пътнически транспорт (включително таксита), събиране на отпадъци, за въоръжените сили и държавната администрация, за хора с увреждания, линейки,

– между използване за стопански и нестопански цели, на енергийните продукти и електроенергията, както е посочено в членове 9 и 10“.

5 Член 6 от същата директива има следния текст:

„Държавите членки са свободни да прилагат освобождаването от облагане с данъци или намалени данъчни ставки, предвидени с настоящата директива:

а) пряко;

б) посредством диференцирани данъчни ставки; или

в) чрез възстановяване на цялата или част от сумата от данъчно облагане“.

6 Член 7, параграфи 2 и 4 от Директива 2003/96 гласи:

„2. Държавите членки могат да разглеждат диференцирано търговското и нетърговското приложение на газьола, използван като гориво, при условие че се съблюдават минималните нива, определени за Общността и ставката за търговския газьол, използван като гориво не е под националните прагове на данъчно облагане в сила от 1 януари 2003 година, независимо от изключенията за това приложение, предвидени в настоящата директива.

[…]

4. Независимо от параграф 2, държавите членки, които въведат система за събиране на пътни такси за моторните превозни средства или състав от пътни превозни средства, чието изключително предназначение е превозването на стоки по сухоземен път, могат да прилагат намалена ставка за газьола, използван от такива превозни средства […]“.

7 В съответствие с членове 15—17 от тази директива държавите членки могат да прилагат и освобождаване от данъци или намалени ставки на данъчно облагане в случаите, посочени в тях.

8 Съгласно член 18, параграф 1 от посочената директива чрез дерогация от нейните разпоредби на държавите членки се дава право да продължат да прилагат намалени нива на данъчно облагане или освобождаване от данъци, както е посочено в приложение II. След предварителен преглед от Съвета на Европейския съюз, на основата на предложение от Комисията, това право изтича на 31 декември 2006 г. или на датата, посочена в приложение I към същата директива.

9 Член 19 от Директива 2003/96 гласи:

„1. В допълнение към разпоредбите от предишните членове, и по-специално тези от членове 5, 15 и 17, Съветът, като действа единодушно по предложение на Комисията, може да даде разрешение на всяка държава членка да въведе допълнително освобождаване или редуциране на нивата на данъчно облагане поради специфични съображения.

Държава членка, която желае да приложи такава мярка, трябва да информира по съответен начин Комисията, като ѝ предостави цялата свързана със случая и необходима информация.

Комисията разглежда молбата, като отчита, inter alia, правилното функциониране на вътрешния пазар, необходимостта от осигуряване на лоялната конкуренция и политиките на Общността в областта на здравеопазването, околната среда, енергетиката и транспорта.

В рамките на три месеца от получаването на цялата присъща и необходима информация, Комисията или внася предложение за разрешаването на такава мярка от страна на Съвета, или, обратно, информира Съвета за причините, поради които не е предложила да бъде разрешено прилагането на такава мярка.

2. Разрешенията, посочени в параграф 1, трябва да бъдат дадени за максимален срок от 6 години, с възможност за подновяване в съответствие с процедурата, изложена в параграф 1.

3. Ако счете, че предвиденото в параграф 1 освобождаване от данъци или намалени данъчни ставки вече не са обосновани, особено що се отнася до гарантиране на лоялната конкуренция или липсата на нарушение във функционирането на вътрешния пазар или във връзка с политиките на Общността в областта на здравеопазването, опазване на околната среда, енергетиката и транспорта, Комисията трябва да представи съответни предложения на Съвета. Съветът взема решение по тези предложения с единодушие“.

10 Приложение II към Директива 2003/96, озаглавено „Намален размер на данъка и освобождаване от данък съгласно член 18, параграф 1“, предвижда в полза на Италианската република редица намаления на данъчните ставки, сред които „намален размер на акциза върху бензин, консумиран на територията на Фриули-Венеция Джулия[,] при условие че ставките са в съответствие със задълженията, предвидени в настоящата директива, и по-специално минималните акцизни ставки“.

Италианското право

11 Съгласно член 5, точка 3 от Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia (Специален статут на област Фриули-Венеция Джулия), приет с Legge costituzionale (Конституционен закон) от 31 януари 1963 г. (GURI бр. 29 от 1 февруари 1963 г., стр. 554) в редакцията му, приложима към настоящия спор, областта разполага по-специално със законодателни правомощия относно въвеждането на предвидените в член 51 от този статут регионални данъци и такси.

12 Съгласно член 49, точка 7bis от посочения статут на областта се полагат съответно 29,75 % и 30,34 % от приходите от акциз върху използваните в тази област за транспортни цели бензин и газьол, които са събрани на нейната територия.

13 Член 51, четвърта алинея, буква а) от същия статут предвижда, че при спазване на правилата на Съюза в областта на държавните помощи, в случаите, когато държавата предвижда такава възможност по отношение на съответните данъчни приходи, областта може да измени данъчните ставки, като ги намали или като ги увеличи, без да превишава предвиденото в националното законодателството максимално ниво на данъчно облагане, както и да предвиди освобождаване от данъчно облагане или данъчни намаления или намаления на облагаемата основа.

14 Legge regionale n. 14, norme per il sostegno all'acquisto dei carburanti per autotrazione ai privati cittadini residenti in Regione e di promozione per la mobilità individuale ecologica e il suo sviluppo (Регионален закон № 14 за определяне на правилата за подпомагане при закупуването на моторни горива за транспортни цели от страна на живеещите в областта частноправни субекти и за насърчаване и развитие на екологосъобразната индивидуална мобилност) от 11 август 2010 г. (Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia бр. 19 от 13 август 2010 г.) в приложимата му към настоящия спор редакция (наричан по-нататък „Регионален закон № 14/2010“) предвижда следното в параграф 1 от член 1, озаглавен „Цели“:

„С настоящия закон [областта] предвижда допълнителни извънредни мерки в подкрепа на пътната мобилност, както и за намаляване на замърсяването на околната среда, с цел преодоляване на тежката конюнктурна криза. По-специално тя:

a) предвижда мерки за подпомагане при закупуването на моторни горива с цел индивидуална пътна мобилност;

b) предвижда мерки за насърчаване на употребата за пътна мобилност на двигатели, които са частично или изцяло независими от горивата;

c) подкрепя изследователската дейност и разработката на технологии за създаването на двигатели, които са частично или изцяло независими от горивата;

d) насърчава разширяването на мрежата за разпространение на моторни горива със слабо въздействие върху околната среда“.

15 Съгласно член 2 от Регионален закон № 14/2010, озаглавен „Определения“:

„1. За целите на този закон:

a) „получатели“ означава:
   1) живеещите в областта физически лица, собственици или съсобственици на превозни средства, на които е разрешено да получават помощта при закупуване на моторни горива за транспортни цели, а именно горива, които се използват за зареждане на автомобили и мотоциклети, както и лица, които имат правото на ползване върху тези превозни средства или са техни наематели или лизингополучатели;

   […]

b) „превозни средства“ означава автомобили и мотоциклети, вписани в публичните регистри на моторните превозни средства в областта, включително превозни средства под наем или на лизинг, доколкото принадлежат на получателите по точка а);

c) „идентификационни карти“ означава карти с техническите характеристики, посочени в приложение A, точка 1;

[…]

f) „POS“ означава стандартизирани апарати с техническите характеристики, посочени в приложение A, точка 2“.

16 Член 3 от този регионален закон, озаглавен „Система за помощ при закупуването на моторни горива“, гласи:

„1. Регионалната администрация има право да предоставя помощи при направените от получателите покупки на гориво за транспортни цели за всяко отделно зареждане с моторно гориво въз основа на закупеното количество.

2. Помощите при закупуване на бензин и газьол са съответно 12 и 8 цента на литър.

3. Посочените в параграф 2 помощи при закупуване на бензин и газьол се увеличават съответно със 7 и с 4 цента на литър за получателите, живеещи в общините, разположени в планински или полупланински райони, определени като необлагодетелствани или частично необлагодетелствани в Директива 75/273/ЕИО на Съвета от 28 април 1975 година относно списъка на Общността на необлагодетелстваните земеделски райони по смисъла на Директива 75/268/ЕИО (Италия) [(ОВ L 128, 1975 г., стр. 72)], както и в общините, определени в [различни решения на Комисията относно регионалните помощи].

4. По конюнктурни съображения или с оглед на бюджетните изисквания на областта, след консултации с компетентната комисия на изпълнителната власт помощите по параграф 2 и размерът на увеличението по параграф 3 могат да бъдат адаптирани съответно с до 10 и 8 цента на литър с решение на Giunta regionale [del Friuli-Venezia Giulia (областен съвет на Фриули-Венеция Джулия, Италия] поотделно за бензина и газьола за период до три месеца, който може да бъде подновен. Решението се публикува в Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.

4 bis. Областният съвет може да увеличи посочените в параграф 3 помощи с до 10 цента на литър с решение, което се прилага най-късно до 30 септември 2012 г., ако това не засяга общия баланс на бюджета и е с цел преодоляване на извънредна икономическа обстановка.

5. Получателите имат право на помощите по параграф 2 за всички зареждания, осъществени в съответствие с предвидената в настоящия закон електронна процедура във всички търговски обекти на територията на областта.

5 bis. Със споразуменията по член 8, параграф 5 могат да се определят условията, при които помощта се предоставя на получателите в случаите на зареждане с гориво извън територията на областта.

6. Помощта не се предоставя за отделно зареждане с гориво, когато общата сума на преимуществото е по-малка от 1 EUR.

7. Помощите по настоящия член се увеличават с 5 цента на литър, ако съответното зареждано с гориво моторно превозно средство е оборудвано най-малко с един двигател с нулеви емисии, комбиниран или съчетан с двигател, захранван с бензин или газьол.

8. Считано от 1 януари 2015 г., помощите по параграф 2 се намаляват с 50 % за различни от посочените в параграф 7 автомобили, които са одобрени съгласно екологичен стандарт Евро 4 или по-нисък.

9. Помощите по параграф 2 не се отпускат за различни от посочените в параграф 7 нови или употребявани превозни средства, закупени след 1 януари 2015 г., които са одобрени съгласно екологичен стандарт Евро 4 или по-нисък.

9 bis. Всяко друго предимство на областно равнище, свързано със зареждането с гориво, е несъвместимо с помощите по настоящия член“.

17 Член 4 от посочения регионален закон, озаглавен „Изисквания и правила за получаване на разрешение“, предвижда в параграфи 1 и 3, че разрешението за ползване на намаление на цената се издава на заинтересованите лица от Camera di commercio, industria, artigianato ed agricoltura (Търговска, промишлена, занаятчийска и селскостопанска камара, Италия, наричана по-нататък „Търговската камара“) в провинцията по местоживеене и че идентификационната карта може да бъде използвана само и единствено за зареждането на превозното средство, за което е издадено разрешението, само от получателя или лице, упълномощено изрично от него за ползването на моторното превозно средство, като получателят продължава да носи отговорност за всяка злоупотреба с идентификационната карта.

18 Член 5 от този регионален закон, озаглавен „Правила за предоставяне по електронен път“, гласи:

„1. За да получи в електронна форма помощта при закупуване на моторни горива за транспортни цели, получателят представя на оператора на съоръженията, в които се намират POS (наричани по-нататък „операторите“), установени на територията на [областта], идентификационната карта за превозното средство, за което последната е издадена.

2. Операторът е длъжен да провери дали зареденото превозно средство е именно посоченото в идентификационната карта. Проверката може да се извърши и с помощта на визуално и електронно оборудване или средства, позволяващи електронна проверка на съответствието между зареденото превозно средство и данните от използваната карта.

3. След зареждането с моторно гориво операторът е длъжен да установи незабавно чрез POS доставения обем в литри и да го регистрира по електронен път, както и да предаде на получателя документите, в които се посочват процедурите и информацията по приложение B, точка 3.

4. Получателят трябва да провери дали доставеният обем в литри съответства на посоченото в получените документи.

5. Извън случаите по член 3, параграф 5bis изчислената помощ се изплаща пряко от оператора чрез съответно намаление на цената на горивото.

[…]“.

19 Член 6 от Регионален закон № 14/2010, озаглавен „Правила при предоставяне по неелектронен път“, предвижда в параграфи 1 и 2 възможността областният съвет да реши да активира механизми за предоставяне по неелектронен път на помощите при закупуване на моторни горива за транспортни цели от получателите извън територията на областта и че за тази цел получателят изпраща съответна молба до търговската камара, която е териториално компетентна за общината по неговото местожителство.

20 Член 9 от този регионален закон, озаглавен „Предоставяне на помощта“, гласи:

„1. Операторите на обекти, оборудвани с POS, имат право да предоставят помощта при закупуване на моторно гориво за транспортни цели по електронен път.

2. Операторите не предоставят помощ при закупуване на моторно гориво, ако се окаже, че представената за тази цел идентификационна карта е била издадена за превозно средство, различно от това, което трябва да бъде заредено с гориво, или че тази идентификационна карта е деактивирана.

3. Операторите са длъжни да предоставят на териториално компетентната търговска камара по електронен път […] на същия ден или на следващия работен ден данните относно продаденото количество моторни горива за транспортни цели.

4. За целите на предоставянето на данните по параграф 3, операторите регистрират чрез POS данните за общото продадено количество моторно гориво за транспортни цели, които произтичат от записите на колонките за зареждане и са вписани в регистъра на Ufficio tecnico di finanza (UTF) [(Техническа финансова служба, Италия)]“.

21 Член 10 от Регионален закон № 14/2010, озаглавен „Възстановяване на суми, свързани с помощите“, предвижда:

„1. Областната администрация възстановява на операторите по принцип ежеседмично предоставените на получателите помощи при закупуване на моторно гориво.

2. Възстановяването се извършва въз основа на данните, съхранявани в информационната база данни, без да се засягат случаите на спиране на възстановяването или връщане на недължимо получените помощи.

[…]“.

Обстоятелства, предхождащи спора

22 С цел да противодейства на практиката на жители на областта да зареждат с моторно гориво превозното си средство на по-добра цена в Словения, през 1996 г. Италианската република иска дерогация по член 8, параграф 4 от Директива 92/81/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 година за хармонизиране на структурата на акциза върху минералните масла (ОВ L 316, 1992 г., стр. 12), за да може да приложи намалена акцизна ставка за моторните горива в тази област.

23 За първи път тази дерогация е предоставена на Италианската република с Решение 96/273/ЕО на Съвета от 22 април 1996 година относно разрешаване на определени държави членки да прилагат или да продължат да прилагат намаления на акцизни ставки или освобождавания от акциз по отношение на определени минерални масла, използвани за специални цели, в съответствие с предвидената в член 8, параграф 4 от Директива 92/81 процедура (ОВ L 102, 1996 г., стр. 40).

24 Впоследствие на основание член 18 от Директива 2003/96 на Италианската република е разрешено да продължи да прилага до 31 декември 2006 г. намаление на акцизната ставка за бензин, използван на територията на тази област.

25 На 17 октомври 2006 г. Италианската република подава искане за предоставяне на дерогация по член 19 от Директива 2003/96 за територията на областта.

26 Тази държава членка оттегля посоченото искане на 11 декември 2006 г.

Досъдебната процедура

27 На 1 декември 2008 г. Комисията изпраща на Италианската република официално уведомително писмо на основание член 258, първа алинея ДФЕС, с което я упреква в прилагането на намалени акцизни ставки за бензина и газьола, използвани като моторни горива, при продажбата на тези продукти на жителите на областта. Според Комисията законодателството, което предвижда това намаление на ставките, противоречи на правната уредба на Съюза относно данъчното облагане на енергийните продукти, тъй като не е сред случаите на освобождаване и намаление, разрешени съгласно Директива 2003/96.

28 Комисията поставя под въпрос съответствието с правото на Съюза на системата, въведена с Legge n. 549, Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Закон № 549 за мерките за рационализиране на публичните финанси) от 28 декември 1995 г. (GURI № 302 от 29 декември 1995 г., стр. 5) и с Legge regionale n. 47, Disposizioni per l'attuazione della normativa nazionale in materia di riduzione del prezzo alla pompa dei carburanti per autotrazione nel territorio regionale e per l'applicazione della Carta del cittadino nei vari settori istituzionali (Регионален закон № 47 за прилагане на националното законодателство относно намаляването на цената в бензиностанциите на моторните горива за автомобили на територията на областта и за прилагане на Хартата на гражданите в различни институционални сектори) от 12 ноември 1996 г. (Bollettino ufficiale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia № 33 от 14 ноември 1996 г., наричан по-нататък „Регионален закон № 47/96“), с която система на жителите на областта се предоставя правото да получат намаление на цената на бензина „в бензиностанциите“, както и на цената на газьола, считано от 2002 г. Разглежданият механизъм предвижда предоставянето на отстъпка на живеещите в тази област крайни потребители на моторни горива. За да приложат този механизъм, доставчиците на моторно гориво заплащат предварително на операторите на търговските обекти сумите, съответстващи на намалението на цената, и след това искат възстановяването им от областта.

29 Според Комисията тази система на отстъпка представлява незаконно намаляване на акцизите под формата на тяхното възстановяване. Тя отбелязва, на първо място, че получателят на възстановяването е същото лице като носителя на задължението за акциза, на второ място, че е налице пряка връзка между акциза, платен на държавата от задължените за акциза лица, които са доставчиците на гориво, и сумите, поемани от тях за сметка на операторите на бензиностанции и които се възстановяват, и на трето място, че системата има за цел да неутрализира значителните ценови разлики със съседната Република Словения, която към момента на влизане в сила на Регионален закон № 47/96 все още не е държава — членка на Съюза.

30 С писмо от 1 април 2009 г. италианските власти отговарят на това официално уведомително писмо, като твърдят, че системата за отстъпки, въведена с Регионален закон № 47/96, не се отразява на данъчния режим. Освен това тези органи посочват, че предвидената с Регионален закон № 47/96 система, срещу която Комисията възразява, е била реформирана от законодателя на областта. Вследствие на тази законодателна намеса възстановяването се получавало пряко от операторите на бензиностанции, а вече не от доставчиците на горива.

31 Регионален закон № 14/2010 установява нова система (наричана по-нататък „разглежданата система за помощ“), предназначена да намали понесената от крайния потребител окончателна цена на моторното гориво и състояща се в „помощ при закупуването“ на тези продукти, предоставяна от публичните органи. По силата на разглежданата система за помощ към момента на придобиването на бензин или газьол в бензиностанциите от физически лица, жители на областта и собственици на моторни превозни средства или мотоциклети, с цел

използване като моторни горива, на тези физически лица се предоставя субсидия, съответстваща на фиксиран основен размер за литър закупен бензин и газьол, вариращ в зависимост от вида гориво и зоната на местоживеене в тази област на съответния потребител (наричана по-нататък „спорната помощ“). Спорната помощ се предоставя пряко на крайния потребител от операторите на бензиностанции, на които впоследствие съответната сума се възстановява от областната администрация.

32 Вследствие на искане на Комисията за предоставяне на разяснения, отправено до Италианската република на 11 май 2011 г., органите на тази държава членка отговарят с писмо от 13 юли 2011 г., че разглежданата система за помощи, въведена с Регионален закон № 14/2010, ще се прилага ефективно от 1 ноември 2011 г.

33 На 12 април 2013 г. Комисията иска от Италианската република нови разяснения относно реда и начина на изчисляване на спорната помощ.

34 С писмо от 16 май 2013 г. италианските власти предоставят разяснения относно този ред и начин на изчисляване, както и относно подразделянето на областта на две териториални зони, в които са предвидени различни нива на помощта.

35 На 11 юли 2014 г. Комисията изпраща на Италианската република допълнително официално уведомително писмо, с което твърди, че разглежданата система за помощ нарушава Директива 2003/96, доколкото води до намаление на акциза под формата на възстановяване на този акциз, което не е предвидено в тази директива, нито е разрешено от Съвета съгласно член 19 от посочената директива.

36 С писмо от 4 септември 2014 г. италианските власти оспорват доводите, изложени от Комисията в това допълнително официално уведомително писмо.

37 На 11 декември 2015 г. Комисията изпраща мотивирано становище на Италианската република, на което последната отговаря с писмо от 11 февруари 2016 г.

38 Тъй като не е удовлетворена от този отговор, Комисията предявява настоящия иск.

Производството пред Съда

39 С решение на председателя на Съда от 3 юни 2019 г. Кралство Испания е допуснато да встъпи в подкрепа на исканията на Италианската република.

40 Поради здравната криза, свързана с разпространението на коронавируса, по предложение на съдията докладчик и след изслушване на генералния адвокат Съдът взема решение да отмени насроченото на 23 април 2020 г. съдебно заседание и с решение от 26 март 2020 г. отправя до страните въпроси с искане за писмен отговор, на които Комисията, Италианската република и Кралство Испания отговарят.

По иска

Доводи на страните

Доводи на Комисията

41 Комисията отбелязва, че акцизите са косвени данъци, с които се облага потреблението на някои стоки, и че икономическата тежест на тези данъци се понася от крайния потребител. Нямало никакво съмнение, че разглежданата система за помощ, въведена от областта, води до облекчаване на понасяните от крайния потребител разходи, намалявайки облагането на съответните продукти.

42 Всъщност, като предвижда, че към момента на придобиването на бензина и газьола в бензиностанциите от живеещите в областта физически лица операторите на бензиностанции предоставят на тези лица намаление на фиксираната цена, което се прилага за всеки литър закупено моторно гориво и впоследствие ще им бъде възстановено от областната администрация, разглежданата система за помощ представлявала намаление на акциза върху моторното гориво, което не е разрешено от Директива 2003/96.

43 В подкрепа на това твърдение за нарушение Комисията подчертава, че Директива 2003/96 съдържа съвкупност от разпоредби, които позволяват на държавите членки да прилагат намаление, освобождаване или изменение на нивото на данъчно облагане по отношение на определени продукти или начини на употреба. В това отношение Комисията се позовава по-специално на членове 5, 7 и 15—19 от тази директива. Държавите членки можели да прилагат тези възможности за намаление, освобождаване или изменение на данъчното облагане при условията, предвидени в член 6 от посочената директива.

44 Когато държава членка възнамерява да приложи намалена данъчна ставка на регионално равнище, тя трябвало да се съобрази с предвиденото в член 19 от Директива 2003/96 и следователно да поиска разрешение от Съвета в съответствие с тази разпоредба. При липсата на такова разрешение въвеждането на намаление на акцизните ставки за моторните горива за жителите на областта представлявало нарушение на членове 4 и 19 от тази директива.

45 Що се отнася до приравняването на разглежданата система за помощ на неразрешено намаление на акцизните ставки, Комисията защитава позицията, че когато държава членка отпуска неразрешена от правото на Съюза субсидия, изчислена пряко или непряко въз основа на количеството енергиен продукт, попадащ в приложното поле на Директива 2003/96 към момента на пускането му за потребление, тази субсидия води до неправомерно намаляване на данъчната тежест върху този енергиен продукт. В подобна хипотеза посочената субсидия компенсирала изцяло или частично акцизите върху разглеждания продукт. Термините, използвани за обозначаване на разглежданата мярка, не били релевантни. От значение били само естеството, характеристиките и последиците на тази мярка.

46 Комисията посочва, че спорната помощ се предоставя в брой под формата на фиксирана сума за закупеното количество моторно гориво, което съответства на метода за изчисляване, използван за определяне на размера на акциза.

47 Както било видно от решение от 25 април 2013 г., Комисия/Ирландия (C-55/12, непубликувано, EU:C:2013:274), една от формите, под които държавите членки имат възможност да предоставят освобождаване или намаление на нивото на данъчно облагане, било „възстановяване на цялата или част от сумата от данъчно облагане“ съгласно предвиденото в член 6, буква в) от Директива

2003/96. За да се констатира обаче, че акцизът е възстановен по смисъла на тази разпоредба, било без значение, че задълженото за плащане на акциза лице не било това, което получава спорната помощ.

48 Освен това Комисията счита, че за да се квалифицира посочената система на „възстановяване на акциза“ по смисъла на посочената разпоредба, от определящо значение е констатацията, че спорната помощ се плаща с публични средства и както в настоящия случай, със средства на областта. Всъщност възстановяването, извършено чрез такива средства, водело на практика до неутрализиране на данъчното облагане на стоката.

49 В това отношение било без значение, че разглежданата система за помощ се финансира от общите приходи на областта, а не конкретно от частта от акцизите, която държавата връща на тази област след събирането им. Ирелевантен бил и фактът, че спорната помощ се плащала също на жителите на посочената област за закупуването на моторни горива извън областта.

50 Комисията отбелязва, от една страна, че в миналото на Италианската република вече е било разрешено да намали акцизната ставка за моторните горива, използвани на територията на областта, и че впоследствие на 17 октомври 2006 г. на основание член 19 от Директива 2003/96 е направено искане за предоставяне на дерогация относно същата територия, което тази държава членка оттегля на 11 декември 2006 г. Комисията счита, че въпреки настъпилите през годините изменения режимът на отстъпки, въведен с Регионален закон № 47/96, има структура и последици, които са като цяло идентични с тези на разглежданата система за помощ.

51 От друга страна, Комисията посочва, че в приложение на член 19 от Директива 2003/96 Съветът вече е разрешавал известен брой намаления на акцизите за конкретни области или зони в рамките на дадена държава членка. В това отношение тя посочва по-специално Решение за изпълнение (ЕС) 2017/1767 на Съвета от 25 септември 2017 година за предоставяне на разрешение на Обединеното кралство да прилага намалени равнища на данъчно облагане по отношение на моторните горива, използвани на островите на Вътрешните и Външните Hebrides, Северните острови, островите в Clyde и островите Scilly в съответствие с член 19 от Директива 2003/96/ЕО (ОВ L 250, 2017 г., стр. 69), както и Решение за изпълнение (ЕС) 2015/356 на Съвета от 2 март 2015 година за предоставяне на разрешение на Обединеното кралство да прилага диференцирани нива на данъчно облагане върху моторните горива в определени географски области в съответствие с член 19 от Директива 2003/96/ЕО (ОВ L 61, 2015 г., стр. 24). Комисията посочва, че механизмът, въведен от Обединеното кралство за моторните горива, използвани на Хебридските острови, островите в Клайд и островите Сили, по същество е идентичен с разглежданата система за помощ.

52 Освен това, що се отнася до връзката между помощта, предоставяна на жителите на тази област, и компонента на цената на моторното гориво, свързана с акцизите, Комисията отбелязва, че фактът, че размерът на акцизите и този на спорната помощ не съвпадат, е без значение, тъй като възстановяването на акцизите също може да бъде частично. Обстоятелството, че частта от цената на моторното гориво, състояща се от производствените му разходи, е по-висока от размера на спорната помощ, също било ирелевантно и с нищо не променяло факта, че плащането на тази помощ представлява възстановяване на акциз.

Доводи на Италианската република

53 Италианската република допуска, че „гъвкавост[та] при определянето и осъществяването на политики, съответстващи на националните им условия“, призната на държавите членки съгласно съображение 9 от тази директива, не означава, че последните са свободни да въвеждат изменения на нивото на данъчно облагане, тъй като те могат да правят това само при спазване на разпоредбите на посочената директива, които предвиждат дерогации в това отношение.

54 Следователно преследваната с разглежданата система за помощ цел трябвало да спада към случаите, изброени по-специално в членове 5, 15 и 17 от Директива 2003/96. Ако става въпрос за различни цели, свързани със „специфични съображения“, съответната държава членка трябвало, в съответствие с предвиденото в член 19 от тази директива, да се обърне към Съвета, който с единодушие може да разреши въвеждането на допълнително освобождаване или редуциране на нивата на данъчно облагане. Италианската република обаче подчертава, че тези ограничения са валидни единствено доколкото държава членка възнамерява да въведе мярка, състояща се в „освобождаване от данъчно облагане или намалени данъчни ставки“ на енергийните продукти, и че следователно национална мярка, която няма такова действие, очевидно няма да е предмет на посочените ограничения.

55 В това отношение Италианската република счита, че за да се прецени дали е налице неизпълнение на задължения от нейна страна, трябва да се вземе предвид по-специално член 6, буква в) от Директива 2003/96, който включва в приложното ѝ поле случаите, в които освобождаването от данъчно облагане или намалените данъчни ставки се извършват под формата на „възстановяване на цялата или част от сумата от данъчно облагане“. Според тази държава членка Комисията тълкувала твърде широко член 6, буква в) от тази директива, като приема, че само поради факта че е финансирана с публични средства, всяка форма на субсидия или на помощ във връзка с облагаеми с акциз стоки била възстановяване на акцизи и следователно представлявала заобикаляне на посочената директива.

56 Италианската република счита, че е налице пълно или частично възстановяване на цялата или част от сумата от данъчно облагане по смисъла на член 6, буква в) от Директива 2003/96, когато данъчният орган възстановява на данъчнозадълженото лице платения преди това от него акциз. Ето защо тя изтъква, че националните или регионалните мерки, които нямат характеристиките, определени в член 6, буква в) от тази директива, не трябва да се считат за попадащи в приложното поле на посочената директива, а за обхванати от дискреционните правомощия на държавите членки.

57 Италианската република посочва, че обратно на случая, по който е постановено решение от 25 април 2013 г., Комисия/Ирландия (C-55/12, непубликувано, EU:C:2013:274), където в националната правна уредба изрично се посочва, че предмет на възстановяване е компонентът „акциз“ на цената на моторното гориво, Съдът не би могъл да изходи от такава предпоставка в рамките на настоящото дело. Комисията трябвало да докаже, че спорната помощ действително съответства на възстановяване на акцизите. Комисията обаче не била представила такова доказателство.

58 В това отношение Италианската република уточнява, че от решение от 25 април 2013 г., Комисия/Ирландия (C-55/12, непубликувано, EU:C:2013:274) не може да се направи извод, че член 6, буква в) от Директива 2003/96 обхваща всяка хипотеза на субсидия чрез публични средства за облагаеми с акциз стоки, а по-скоро че тази разпоредба обхваща само плащането на суми, които по един или друг начин запазват връзка с първоначално платения акциз. Тя подчертава, че спорната помощ се предоставя на крайните потребители и че не съществува никаква връзка между първоначално платения от данъчнозадължените лица данък и паричната сума, предоставяна на жителите на областта от регионалния бюджет.

59 За да докаже липсата на връзка между акциза, първоначално платен от носителите на задължението за акциза, и спорната помощ, Италианската република изтъква по същество следните съображения.

60 На първо място, получателите на спорната помощ били физическите лица, които живеели на територията на областта и не били данъчнозадължени за акциза лица.

61 На второ място, тази помощ не се финансирала от частта от акциза, която държавата превеждала обратно на областта, а от общите приходи на последната.

62 На трето място, посочената помощ се предоставяла на жителите на тази област и за зареждането с моторно гориво извън нейната територия.

63 На четвърто място, тежестта на същата помощ се носела от операторите на бензиностанции, които временно понасяли разходите за нея, преди впоследствие да им бъдат възстановени от областната администрация. Тези оператори също не били носители на задължението за акциза върху моторните горива. В това отношение посочената от Комисията хипотеза, че в някои случаи бензиностанция може да изпълнява функцията на данъчен склад, оправомощен да извършва пускането на моторно гориво на пазара, не съществувала в италианския правен ред, така че подобно съоръжение никога не може да е данъчнозадължено лице по отношение на акциза.

64 На пето място, спорната помощ се предоставяла от областта, докато акцизът върху моторното гориво бил събиран от държавата данък и се плащал при прехвърлянето на моторното гориво в цистерните на бензиностанцията.

65 На шесто място, помощта се предоставяла в зависимост от критерии, различни от тези, на които се основава събирането на акциза. Размерът ѝ варира според вида на горивото и района на местоживеене на получателя.

66 На седмо място, предметът на мярката, въведена чрез разглежданата система за помощ, не е свързан с компонента „акциз“ на цената на моторното гориво за разлика от случая, по който е постановено решение от 25 април 2013 г., Комисия/Ирландия (C-55/12, непубликувано, EU:C:2013:274).

67 Накрая, на осмо място, било невъзможно спорната помощ обективно да се свърже с компонента „акциз“ на цената на моторните горива „в бензиностанциите“. Тази помощ се отнасяла по-скоро до компонента „производствени разходи“ на тази цена, чийто размер е по-голям, тъй като била предназначена да балансира тези разходи в област, характеризираща се с липсата на инфраструктура. Всъщност силните ценови различия при моторното гориво в отделните области на територията на Италия се дължали само на компонента „производствени разходи“, който от своя страна е повлиян от съществуващото равнище на инфраструктура във всяка област.

Доводите на Кралство Испания

68 Кралство Испания счита, че разглежданата система за помощ, предвидена в Регионален закон № 14/2010, представлява помощ за придобиването на моторно гориво от жителите на областта, която има за цел да намали допълнителните разходи, свързани с факта, че производствените разходи за моторните горива са по-високи в тази област.

69 Тази държава членка изтъква редица обстоятелства, които според нея позволяват да се потвърди абсолютната самостоятелност на спорната помощ спрямо акциза, с който се облага моторното гориво.

70 На първо място, акцизът се събирал изцяло от държавата при пускането за потребление на моторното гориво. На второ място, спорната помощ не се финансирала от частта от акциза, която държавата превежда обратно на областта, а от общите приходи на тази област. Впрочем тази помощ се предоставяла и когато получателите ѝ зареждали с моторно гориво в други италиански области. На трето място, посочената помощ била предоставяна не на задълженото

за плащането на акциза лице, а на физическите лица, живеещи на територията на областта. На четвърто място, същата помощ се предоставяла предварително на получателите от операторите на бензиностанции и се възстановявала на последните от администрацията на тази област. Накрая, на пето място, спорната помощ се предоставяла в зависимост от критерий, който нямал никаква връзка с акцизите, под формата на сума с фиксиран размер, независимо от акцизната ставка за съответното моторно гориво.

71 Освен това Кралство Испания счита, че регионална помощ, изразена във фиксирана стойност, по-ниска от производствените разходи за моторните горива и предвидена в правна уредба, която няма данъчен характер, не можела да се счита за средство за намаляване на свързаната с моторните горива данъчна тежест.

72 Всъщност цената, на която моторните горива се продават на крайния потребител, се състояла от няколко елемента, а именно, първо, от цената на суровия нефт и надбавка за рафиниране, второ, от разходите за търговия и транспорт до мястото на продажба и трето, от данъчни компоненти на цената като акциза и ДДС.

Съображения на Съда

73 Комисията твърди, че като е въвела разглежданата схема за помощ, която предвижда в полза на живеещите в областта физически лица да се предоставя намаление на фиксираната цена за литър бензин и газьол, закупен за използване като моторно гориво, Италианската република е установила намаление на акциза под формата на възстановяване на сумата на данъка в нарушение на задълженията си по членове 4 и 19 от Директива 2003/96.

74 В това отношение най-напред следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика относно тежестта на доказване, в рамките на производство за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 258 ДФЕС задължение на Комисията е да докаже наличието на твърдяното неизпълнение. Именно тя, без да може да се основава на каквато и да било презумпция, трябва да посочи пред Съда необходимите факти и доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице това неизпълнение на задължения (решение от 5 септември 2019 г., Комисия/Италия (бактерия Xylella fastidiosa), C-443/18, EU:C:2019:676, т. 78 и цитираната съдебна практика).

75 Второ, предвиждайки режим на хармонизирано данъчно облагане на енергийните продукти и на електроенергията, Директива 2003/96 цели, както е видно от съображения 2—5 и 24 от нея, да се осигури правилното функциониране на вътрешния пазар в енергийния сектор, като се предотврати по-конкретно нарушаване на конкуренцията (решение от 30 януари 2020 г., Autoservizi Giordano, C-513/18, EU:C:2020:59, т. 30 и цитираната съдебна практика). За тази цел съгласно член 4, параграф 1 от тази директива тя изисква нивата на данъчно облагане, които държавите членки прилагат за енергийните продукти и електроенергията, посочени в член 2 от тази директива, да не бъдат по-малки от предвидените в нея минимални нива, като същевременно съдържа, по-специално в членове 5, 7 и 15—19, редица разпоредби, които позволяват на държавите членки да прилагат намаление, освобождаване от данъци или диференциране на данъчните ставки по отношение на определени продукти или начини на употреба.

76 Според Комисията от последните разпоредби следва, че когато държава членка възнамерява да прилага намалена данъчна ставка на регионално равнище, както е направила Италианската република посредством разглежданата система за помощ, единствената възможност би била тя да прибегне до член 19 от посочената директива, което за нея означава да поиска от Съвета разрешение в този смисъл в съответствие със споменатата разпоредба.

77 За да се определи дали твърдяното от Комисията неизпълнение на задължения е налице, следва да се провери предпоставката, на която то се основава, и на това основание да се прецени дали разглежданата система за помощ трябва да се квалифицира като „възстановяване на цялата или част от сумата от данъчно облагане“ по смисъла на член 6, буква в) от тази директива.

78 Всъщност установяването на неизпълнение на задълженията по посочената директива, изразяващо се в неразрешено намаляване на акциза, предполага, че такова намаляване е приело една от трите форми, изброени в член 6 от същата директива. Сред тези три форми обаче разглежданата система за помощ би могла да доведе евентуално само до възстановяване на цялата или част от сумата от данъчно облагане.

79 В това отношение следва да се констатира, че за да може тази система за помощ да се квалифицира като „възстановяване“ по смисъла на член 6, буква в) от Директива 2003/96, е необходимо сумата, платена въз основа на посочената система за помощ, да идва от сумите на събирания от италианската държава акциз или поне посочената платена сума да е действително свързана със събирания от италианската държава акциз, така че същата тази система за помощ да е предназначена да неутрализира или да намали акциза върху моторните горива.

80 Доводът на Комисията, че произходът на сумите, плащани при възстановяване на данъка, не е от значение, доколкото те произтичат от публични средства на държавата, не може да бъде приет.

81 В това отношение следва по-специално да се отбележи, че в рамките на настоящия иск Комисията не оспорва факта, че разглежданата система за помощ се финансира от общия бюджет на областта, а не конкретно от частта от акциза върху моторните горива, прехвърляна от италианската държава към този бюджет. Сумите, плащани при това прехвърляне, се включват в общия бюджет на областта и губят всякаква форма на индивидуализация в него.

82 При всички положения в настоящото дело Комисията не се позовава на, нито доказва наличието на обективно взаимодействие между финансовия източник на разглежданата система за помощ и приходите от събирането от страна на италианската държава на акцизите върху моторните горива, част от които впоследствие се прехвърля в общия бюджет на областта.

83 Освен това, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 103 от заключението си, обстоятелството, че спорната помощ е в полза и на физическите лица, живеещи на територията на областта, когато се снабдяват с моторно гориво в други италиански области, може да постави под съмнение наличието на връзка между платената за тази помощ сума и сумите на събрания акциз.

84 В допълнение с оглед на съображенията, изложени в точка 79 от настоящото решение, следва да се посочи, че Комисията не е доказала и че разглежданата система за помощ представлява неутрализиране или намаляване на акциза върху моторното гориво.

85 Както твърди Италианската република, подкрепяна по този въпрос от Кралство Испания, тъй като производствените разходи за моторното гориво надхвърлят размера на спорната помощ, не може да се изключи, че тази система има за цел да смекчи последиците от по-високите производствени разходи върху крайната цена на моторните горива, доколкото тези разходи, чиято величина може чувствително да се различава в различните области, могат да доведат до разлики в цените на моторните горива в зависимост от съответната област.

86 Както обаче отбелязва генералният адвокат в точки 105 и 108 от заключението си, тъй като Комисията не се позовава на конкретни обстоятелства в подкрепа на твърдението си, че разглежданата система за помощ неутрализира или намалява акциза върху моторните горива,

това твърдение може да се приравни на презумпция. Всъщност, както се приема в точка 109 от това заключение, не е възможно да се заключи със сигурност, че намалението на цената на моторните горива означава намаление на този акциз.

87 При тези условия следва да се заключи, че Комисията не е доказала наличието на действителна връзка между сумите, платени въз основа на разглежданата система за помощ, и тези, които са били събрани като акцизите върху моторните горива, продадени на жителите на областта, така че тази система за помощ да води до неутрализиране или намаляване на акциза с тази помощ.

88 Несъмнено фактът, че задължените за плащането на акциза лица и получателите на спорната помощ са различни, сам по себе си не изключва възможността да се установи, че е налице възстановяване на този данък, както следва от решение от 25 април 2013 г., Комисия/Ирландия (C-55/12, непубликувано, EU:C:2013:274). Както обаче е посочено в точка 94 от заключението на генералния адвокат, трябва освен това да се докаже, че съществува действителна връзка между тази помощ и акциза при покупката на моторно гориво.

89 Същевременно обстоятелството, че спорната помощ се предоставя в зависимост от закупеното количество моторно гориво и че по този начин размерът ѝ варира в зависимост от това количество, също не указва наличието на връзка между тази помощ и акциза. Всъщност това изменение се дължи единствено на обстоятелството, че, както спорната помощ, акцизът върху моторното гориво се дължи за литър закупено моторно гориво, без само това сходство в начина на изчисляване да може да постави под въпрос извода в точка 87 от настоящото решение. Освен това за разлика от акцизите тази помощ се изразява във фиксирани суми и се променя и в зависимост от зоната на местоживеене на получателя.

90 Фактът, че съществуващата преди това схема за отстъпка, някои аспекти на която са сходни с тези на разглежданата система за помощ, е била предмет на дерогация, разрешена в съответствие с разпоредбите на Директива 2003/96 или на предходната правна уредба на Съюза в тази област, може само да представлява съображение, което обосновава проверката на съвместимостта на новия режим, а именно разглежданата система за помощ с правото на Съюза, но не може да предопредели резултата от тази проверка.

91 Същото се отнася и за обстоятелството, че национални режими, които имат някои сходства с разглежданата система за помощ, са одобрени от Съвета въз основа на член 19 от Директива 2003/96.

92 От всички изложени по-горе съображения следва, че Комисията не е доказала надлежно, че като е въвела разглежданата система за помощ, която предвижда в полза на живеещите в областта физически лица да се предоставя намаление на фиксираната цена за литър бензин и газьол, закупен за използване като моторно гориво, Италианската република е въвела намаление на акциза под формата на възстановяване на сумата от данъчно облагане, нито следователно че тази държава членка не е изпълнила задълженията си по членове 4 и 19 от Директива 2003/96.

93 Следователно искът на Комисията трябва да бъде отхвърлен.

По съдебните разноски

94 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Италианската република е направила искане за осъждането на Комисията и последната е загубила делото, Комисията трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

95 В съответствие с член 140, параграф 1 от този правилник, съгласно който встъпилите по делото държави членки понасят направените от тях съдебни разноски, Кралство Испания понася направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) Отхвърля иска.

2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.

3) Кралство Испания понася направените от него съдебни разноски.

Подписи