Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (четвърти състав)

3 март 2015 година *

„Жалба за отмяна — Държавни помощи — Помощ, предоставена от нидерландска община в полза на професионален футболен клуб — Решение за започване на официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС — Мярка за помощ, която е изпълнена изцяло към датата на решението — Допустимост — Обжалваем акт“

По дело T-251/13

Gemeente Nijmegen (Нидерландия), за която се явяват H. Janssen и S. van der Heul, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват S. Noë и B. Stromsky, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане за частична отмяна на Решение C (2013) 1152 окончателен на Комисията от 6 март 2013 г. относно помощите, предоставени на нидерландските професионални футболни клубове Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV и FC Den Bosch между 2008 г. и 2011 г. (Държавна помощ SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN).

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав),

състоящ се от: M. Prek, председател, I. Labucka (докладчик) и V. Kreuschitz, съдии,

секретар: E. Coulon,

постанови настоящото

Определение

Обстоятелства, предхождащи спора

1 Вследствие на няколко жалби, в които се твърди, че редица нидерландски общини са предоставили помощи на финансово затруднени професионални футболни клубове, на 27 май и на 6 юли 2011 г. Европейската комисия изпраща искания за предоставяне на информация до Кралство Нидерландия. Тя получава отговорите на въпросите си съответно на 26 и 28 юли и на 1 септември 2011 г.

* Език на производството: нидерландски.

2 Една от въпросните помощи се отнася до откупуването на 28 септември 2010 г. от жалбоподателя Gemeente Nijmegen (наричано по-нататък „сделката по откупуването“) на право на придобиване на мултифункционален спортен комплекс „De Eendracht“. Това право е било предоставено на професионален футболен клуб Nijmegen Eendracht Combinatie (NEC) по силата на договор за наем на посочения комплекс между жалбоподателя и NEC.

3 С Решение C(2013) 1152 окончателен на Комисията от 6 март 2013 г. относно помощите, предоставени на нидерландските професионални футболни клубове Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV и FC Den Bosch между 2008 г. и 2011 г. (Държавна помощ SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN) (наричано по-нататък „обжалваното решение“), в приложение на член 4, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41) Комисията започва официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 ДФЕС, по-специално по отношение на сделката по откупуването.

4 След като извършва предварителна преценка, в обжалваното решение Комисията временно приема, че сделката по откупуването представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС (вж. съображения 45—50 от обжалваното решение) и че са налице сериозни съмнения относно съвместимостта ѝ с вътрешния пазар.

Производство и искания на страните

5 На 6 май 2013 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

6 С акт, подаден в секретариата на Общия съд на 7 август 2013 г., Комисията повдига възражение за недопустимост на основание член 114, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд.

7 На 26 септември 2013 г. жалбоподателят представя становището си по възражението за недопустимост.

8 На 26 май 2014 г. Общият съд приканва страните да представят становищата си относно значението за настоящото дело на решение от 21 ноември 2013 г., Deutsche Lufthansa (C-284/12, Сб., EU:C:2013:755) и на определение от 4 април 2014 г., Flughafen Lübeck (C-27/13, EU:C:2014:240). Страните отговарят в определените срокове.

9 В жалбата жалбоподателят иска от Общия съд:

— да отмени обжалваното решение „в частта, която се отнася до твърдяната държавна помощ [предоставена] на NEC“,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

10 Комисията иска от Общия съд:

— да отхвърли жалбата като недопустима,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

11 В писменото си становище по възражението за недопустимост жалбоподателят иска от Общия съд:

— да отхвърли възражението за недопустимост,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

От правна страна

12 Съгласно член 114, параграф 1 от Процедурния правилник по молба на някоя от страните Общият съд може да се произнесе по възражение за допустимост, без да засяга същността на спора. Съгласно параграф 3 от същия член останалата част от производството се развива в устна форма, освен ако Общият съд не реши друго.

13 В настоящия случай Общият съд счита, че разполага с достатъчно данни от материалите по преписката, и решава да не провежда устната фаза на производството.

Доводи на страните

14 Във възражението си за недопустимост Комисията най-напред твърди, че обжалваното решение представлява мярка с предварителен или с изцяло подготвителен характер, тъй като окончателната ѝ позиция по въпросната помощ трябвало да се формулира в решението, приемано в края на официалната процедура по разследване.

15 По-нататък Комисията подчертава, че в разглеждания случай обжалваното решение се отнася до мярка, която е изпълнена изцяло, и съответно решението не задължава държавите членки да преустановят прилагането на мярката, за разлика от хипотезата при мярка, която все още е в процес на изпълнение.

16 Освен това според Комисията националните юрисдикции също не могат да разпоредят прилагането на въпросната помощ да бъде преустановено, тъй като тя вече е била предоставена.

17 Що се отнася до значението за настоящото дело на решение Deutsche Lufthansa, точка 8 по-горе (EU:C:2013:755) и на определение Flughafen Lübeck, точка 8 по-горе (EU:C:2014:240), Комисията по същество твърди, че тези актове не са определящи. Тя подчертава, че съдебната практика изисква изпълнените мерки за помощ, каквато е сделката по откупуването, да се разграничават от мерките за помощ, които са в процес на изпълнение. Комисията също така счита, че допустимостта на жалбата зависи от това дали е налице висящо производство по обжалване пред националните юрисдикции, в което се иска спиране на изпълнението на помощта и възстановяване на вече изплатените суми, и припомня, че получателят на помощта винаги може да оспори решение като обжалваното чрез отправяне на преюдициален въпрос.

18 Накрая Комисията посочва, че обявяването на жалбата за допустима не би било съвместимо нито със системата за разпределение на правомощията между съда на Съюза и самата Комисия, нито с предвидените в Договора способи за защита, нито пък с изискванията за добро правораздаване и за редовно протичане на административното производство пред Комисията, тъй като от съда на Съюза се иска да преценява въпроси, по които тя все още е нямала възможност да се произнесе. Така разглеждането по същество на подобна жалба щяло да доведе до предварително обсъждане по същество и съответно до смесване на различните фази на административните и съдебни производства.

19 Жалбоподателят най-напред посочва, че обратно на твърденията на Комисията, от съдебната практика на Общия съд не може да се направи изводът, че трябва да се прави разграничение между мерките, които вече са били изпълнени, и тези, които са в процес на изпълнение.

20 Жалбоподателят счита, че възможността решение като обжалваното да породи правни последици не може да бъде изключена и това обосновава допустимостта на жалба срещу него.

21 По-нататък жалбоподателят твърди, че националният съд бил обвързан с позицията на Комисията в обжалваното решение. Тъй като Комисията решила да започне официална процедура по разследване, националният съд съответно можел — а при необходимост и трябвало — да разпореди временното възстановяване на разглежданата помощ. В това отношение, при различие между преценката на Комисията и националния съд, последният не можел да отхвърли искане за възстановяване на помощта, освен ако преди това не отправи преюдициален въпрос до Съда на основание член 267 ДФЕС.

22 Що се отнася до значението за настоящото дело на решение Deutsche Lufthansa, точка 8 по-горе (EU:C:2013:755), и на определение Flughafen Lübeck, точка 8 по-горе (EU:C:2014:240), жалбоподателят твърди, че съгласно съдебната практика решение като обжалваното има безусловно обвързващо действие и това означава, че националните юрисдикции са длъжни да приемат, че е извършено нарушение на предвиденото в член 108, параграф 3 ДФЕС задължение за спиране, и да вземат подходящи мерки в рамките на висящите пред тях производства. Според жалбоподателя самата национална юрисдикция вече няма право да проверява в рамките на висящ пред нея спор дали мярката, по отношение на която Комисията е решила да започне официалната процедура по разследване, представлява или не представлява държавна помощ, дори и ако извършените в решението на Комисията преценки имат предварителен характер.

23 Жалбоподателят също така отбелязва, че обжалваното решение поражда отрицателни последици предвид сериозното съмнение относно законосъобразността на разглежданата мярка. Според жалбоподателя възможността за позоваване на обжалваното решение пред националните юрисдикции и засягането на търговските отношения на NEC са правни последици от посоченото решение, които са самостоятелни спрямо задължението за преустановяване на изпълнението на въпросната мярка.

24 По този въпрос Комисията счита, че това са фактически последици, които не могат да се считат за задължителни правни последици, изменящи съществено правното положение на жалбоподателя.

25 Според жалбоподателя съмнението относно законосъобразността на разглежданата мярка има отрицателни последици и за контрола за законосъобразност, предвиден в общинската правна уредба и извършван от неговия счетоводител. Така, когато в рамките на осъществявания от него контрол счетоводителят установи възможна опасност от незаконосъобразност, която жалбоподателят не може да обясни, счетоводителят трябва да отбележи това в своя доклад, поради което обжалваното решение пораждало последици за положението на жалбоподателя.

26 Накрая, жалбоподателя счита, че временният характер на преценката на Комисията относно наличието на държавна помощ в разглеждания случай няма никакво значение за допустимостта на жалбата, тъй като решението поражда или ще породи самостоятелни правни последици. Общият съд по принцип трябвало да упражни пълен контрол върху решение за започване на официалната процедура по разследване, каквото е обжалваното решение. Този контрол обаче се ограничавал само до въпроса дали с оглед на информацията, с която разполага, Комисията е могла законосъобразно да стигне до временния извод за съществуването на помощ или най-малкото за наличието на сериозни съмнения.

Преценка на Общия съд

27 Трябва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика жалбата за отмяна по смисъла на член 263 ДФЕС може да се подава срещу всички приети от институциите актове, независимо от техния характер и форма, чиято цел е да породят задължителни правни последици, които могат да засегнат интересите на жалбоподателя, като изменят съществено неговото правно положение (вж. решение от 17 юли 2008 г., Athinaïki Techniki/Комисия, C-521/06 P, Сб., EU:C:2008:422, т. 29 и цитираната съдебна практика).

28 Също така следва да се отбележи, че когато става въпрос за актове или решения, чието изготвяне се осъществява на няколко етапа, по-конкретно в края на вътрешна процедура, обжалваеми актове са само мерките, с които се определя окончателно позицията на институцията в края на тази процедура, но не и междинните мерки, чиято цел е да се подготви окончателното решение (вж. решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия, 60/81, Rec, EU:C:1981:264, т. 10; от 18 декември 1992 г., Cimenteries CBR и др./Комисия, T-10/92—T-12/92 и T-15/92, Rec, EU:T:1992:123, т. 28 и определение от 21 ноември 2005 г., Tramarin/Комисия, T-426/04, Rec, EU:T:2005:405, т. 25).

29 Що се отнася до решение на Комисията за откриване на официална процедура по разследване на държавна помощ, каквото е обжалваното решение, съгласно съдебната практика то може бъде обжалваем акт, доколкото е възможно да породи самостоятелни правни последици (в този смисъл вж. решения от 9 октомври 2001 г., Италия/Комисия, C-400/99, Rec, наричано по-нататък „решение Tirrenia“, EU:C:2001:528, т. 62 и 69; от 24 октомври 2013 г., Deutsche Post/Комисия, C-77/12 P, EU:C:2013:695, т. 53 и от 23 октомври 2002 г., Diputación Foral de Álava и др./Комисия, T-346/99—T-348/99, Rec, EU:T:2002:259, т. 33 и цитираната съдебна практика), тоест когато такова решение произвежда достатъчно непосредствено и сигурно обвързващо правно действие за държавата членка, която е негов адресат, и за получателя — съответно получателите — по въпросната мярка за помощ.

30 Това по-специално се отнася за задължението на държавата членка да преустанови прилагането на мярка за помощ, която е приведена в изпълнение, без за нея да е било извършено уведомяване, и която все още е в процес на изпълнение към датата на приемане решението за започване на официалната процедура по разследване (в този смисъл вж. решения Tirrenia, точка 29 по-горе, EU:C:2001:528, т. 59 и 62, и Deutsche Post/Комисия, точка 29 по-горе, EU:C:2013:695, т. 52).

31 Всъщност съгласно съдебната практика решение за започване на официалната процедура по разследване относно мярка, която е в процес на изпълнение и която Комисията е квалифицирала като нова помощ, неизбежно изменя правния обхват на въпросната мярка, както и правното положение на предприятията получатели по нея, по-специално що се отнася до продължаването на изпълнението на мярката. Видно от съдебната практика, а и както освен това признава Комисията, този извод се налага не само когато органите на съответната държава членка считат въпросната мярка, която е в процес на изпълнение, за съществуваща помощ, но и когато тези органи смятат, че разглежданата мярка не е държавна помощ (в този смисъл вж. решения Tirrenia, точка 29 по-горе, EU:C:2001:528, т. 57—59, Deutsche Post/Комисия, точка 29 по-горе, EU:C:2013:695, т. 52 и Diputación Foral de Álava и др./Комисия, точка 29 по-горе, EU:T:2002:259, т. 33 и 34).

32 Освен това е прието, че когато Комисията е започнала официална процедура по разследване относно мярка, която е в процес на изпълнение, националните юрисдикции са длъжни да приемат всички необходими мерки, за да съобразят последиците от евентуалното неизпълнение на задължението за преустановяване на изпълнението на мярката.

33 За целта националните юрисдикции могат да решат да преустановят изпълнението на разследваната мярка и да разпоредят възстановяване на вече изплатените суми. Те могат също да решат да постановят временни мерки, за да се опазят, от една страна, интересите на заинтересованите страни, а от друга страна, полезното действие на решението на Комисията за започване на официалната процедура по разследване (решение Deutsche Lufthansa, точка 8 по-горе, EU:C:2013:755, т. 42 и 43).

34 Именно с оглед на тези съображения трябва да се определи дали обжалваното решение относно разглежданата мярка произвежда достатъчно непосредствено и сигурно обвързващо правно действие спрямо държавата членка адресат и получателя — съответно получателите — по разследваната мярка.

35 В разглеждания случай, от една страна, същевременно трябва да се констатира, че сделката по откупуването вече е била реализирана изцяло към момента на приемане на обжалваното решение.

36 От друга страна, това решение явно се отнася до мярка за нова помощ, за която не е извършено уведомяване и за която жалбоподателят никога не е твърдял, че е съществуваща помощ с цел от това да се стигне до извода, че въпросното решение поражда самостоятелни правни последици единствено поради избраната от Комисията процедура по член 108, параграф 2 ДФЕС (в този смисъл вж. решение от 30 юни 1992 г., Испания/Комисия, C-312/90, Rec, EU:C:1992:282, т. 20—24).

37 За разлика от решението за започване на официалната процедура по разследване относно мярка, която е в процес на изпълнение, решение от такова естество относно мярка, която е изпълнена изцяло, по принцип не поражда самостоятелни правни последици, тъй като няма достатъчно непосредствено и сигурно обвързващо правно действие спрямо държавата членка адресат и получателя — съответно получателите — по въпросната мярка.

38 В това отношение, на първо място, трябва да се отбележи, че в разглеждания случай е безспорно, че разглежданата мярка не може да бъде спряна, тъй като е била изпълнена изцяло към датата на приемане на обжалваното решение.

39 Поради това, що се отнася до спирането на разглежданата мярка, обжалваното решение не може да има достатъчно непосредствено и сигурно обвързващо правно действие по отношение на държавата членка, и по-специално по отношение на националните юрисдикции.

40 На второ място, поради своето съдържание и обхват обжалваното решение не може да породи за съответната държава членка задължение за предприемане на действия по възстановяване на помощта, предоставена чрез разглежданата мярка.

41 Всъщност най-напред от Регламент № 659/1999 е видно, че Комисията трябва да спазва строги правила, когато възнамерява да задължи съответната държава членка да извърши временно възстановяване на помощта.

42 В това отношение член 11, параграф 2 от Регламент № 659/1999 изисква да няма съмнения относно характера на помощ на съответната мярка, да има нужда от спешни действия и да има сериозен риск за нанасяне на съществени и непоправими вреди на конкурент.

43 Тези условия, въведени за приемането на отделно решение с различен обхват спрямо този на обжалваното решение, са признаци за липсата на общо задължение на държавата членка адресат за възстановяване на неправомерно предоставените помощи, произтичащо единствено от последното решение.

44 По-нататък, въпреки че е възможно сезираният с искане в този смисъл национален съд да разпореди възстановяване на въпросната помощ — независимо от това дали разглежданата мярка е или не е в процес на изпълнение към датата на започване на официалната процедура по разследване — това не може да осигури на посоченото решение достатъчно непосредствено и сигурно обвързващо правно действие.

45 Всъщност задължението на националния съд за постановяване на мерки за опазване в хода на спор, засягащ евентуална мярка за помощ, е свързано с необходимостта обосноваващите такива мерки условия да са изпълнени — а именно квалификацията като държавна помощ да е безспорна, привеждането в изпълнение на помощта да е непосредствено предстоящо или вече да е осъществено и да не са установени изключителни обстоятелства, които правят възстановяването ѝ неподходящо (в този смисъл вж. решение от 11 март 2010 г., CELF и Ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, Сб., EU:C:2010:136, т. 36).

46 Освен това трябва да се подчертае, че не съществува абсолютно и безусловно задължение, което да налага на националния съд автоматично да следва временната преценка на Комисията. По-специално вече е приемано, че когато изпитва съмнения дали разглежданата мярка представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС или относно валидността или тълкуването на решението за откриване на официална процедура по разследване, националната юрисдикция може, от една страна, да поиска разяснения от Комисията, а от друга страна, съгласно член 267, втора и трета алинея ДФЕС, тя може или е длъжна да отправи преюдициален въпрос до Съда (решение Deutsche Lufthansa, точка 8 по-горе, EU:C:2013:755, т. 44).

47 Накрая при всички положения трябва да се отбележи, че в разглеждания случай жалбоподателят не представя никакви данни за предприемането на действия пред националния съд.

48 Поради това, що се отнася до възстановяването на помощта, трябва да се констатира, че обжалваното решение не произвежда достатъчно непосредствено и сигурно обвързващо правно действие за държавата членка, и по-специално за националните юрисдикции.

49 На трето място, не може да се приеме, че промяната в търговските отношения на NEC, която се е дължала на несигурността относно законосъобразността на разглежданата мярка, е възможно да бъде самостоятелна правна последица от обжалваното решение.

50 Всъщност между съмнението относно законосъобразността на разглежданата мярка и засягането на правното положение на жалбоподателя не може се установи никаква видима причинно-следствена връзка.

51 Освен това търговската несигурност и възприятията на останалите оператори във връзка с положението на получателя по мярка за помощ, какъвто е жалбоподателят в случая, не могат да се считат за задължителни правни последици, тъй като става въпрос само за обикновени фактически следствия, а не за правни последици, каквито решението за започване на официална процедура по разследване е предназначено да породи (в този смисъл вж. по аналогия определение от 7 юли 1981 г., IBM/Комисия, 60/81 R и 190/81 R, Rec, EU:C:1981:165, т. 19; решения от 1 декември 2005 г., Италия/Комисия, C-301/03, Rec, EU:C:2005:727, т. 30 и от 20 май 2010 г., Германия/Комисия, T-258/06, Сб., EU:T:2010:214, т. 151).

52 Съответно жалбоподателят не може да твърди, че обжалваното решение поражда задължителни правни последици, които могат да засегнат неговите интереси, като изменят съществено правното му положение.

53 Следователно в разглеждания случай обжалваното решение не може да се квалифицира като обжалваем акт.

54 Поради това жалбата трябва да бъде отхвърлена като недопустима.

По съдебните разноски

55 Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено искане за това. Тъй като жалбоподателят е загубил делото, той следва да понесе, освен собствените си разноски, и разноските на Комисията, в съответствие с искането на последната.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (четвърти състав)

определи:

1) Отхвърля жалбата като недопустима.

2) Осъжда Gemeente Nijmegen да заплати съдебните разноски.

Съставено в Люксембург на 3 март 2015 година.

Секретар
E. Coulon

Председател
M. Prek