РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

17 ноември 2009 година*

По дело C-169/08

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Corte costituzionale (Италия) с акт от 13 февруари 2008 г., постъпил в Съда на 21 април 2008 г., в рамките на производство по дело

Presidente del Consiglio dei Ministri

срещу

Regione Sardegna,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot, г-жа P. Lindh и г-жа C. Toader (докладчик), председатели на състави,

* Език на производството: италиански.

г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н P. Kūris, г-н E. Juhász, г-н G. Arestis, г-н A. Borg Barthet, г-н A. Ó Caoimh и г-н L. Bay Larsen, съдии,

генерален адвокат: г-жа J. Kokott,
секретар: г-н R. Grass,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

— за Regione Sardegna, от адв. A. Fantozzi и адв. G. Campus, avvocati,

— за нидерландското правителство, от г-жа C. Wissels и г-жа M. Noort, в качеството на представители,

— за Комисията на Европейските общности, от г-н W. Mölls и г-жа E. Righini, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 2 юли 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 49 ЕО и 87 ЕО.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Presidente del Consiglio dei Ministri и Regione Sardegna по повод на въведената от последния такса при кацане с туристическа цел на въздухоплавателни средства, предназначени за частен превоз на пътници, както и при приставане с туристическа цел на плавателни съдове за отдих, като таксата се налага само на операторите, които имат регистрация за данъчни цели извън територията на региона.

Национална правна уредба

Италианската конституция

3 Член 117, първа алинея от италианската конституция гласи:

„Законодателната власт се упражнява от държавата и от регионите при спазване на Конституцията, както и на ограниченията, произтичащи от общностното право и от международните задължения.“

Национално законодателство

4 Член 743, първа алинея от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването (Codice della navigazione) дава следното определение на понятието за въздухоплавателно средство:

„Въздухоплавателно средство е всяко средство, предназначено за въздушен превоз на пътници или товари.“

5 В член 1, параграф 2 от Кодекса на корабоплаването с развлекателна цел (Codice della nautica da diporto), въведен със Законодателен декрет № 171 (Decreto legislativo № 171) от 18 юли 2005 г., понятието за корабоплаване с развлекателна цел е определено по следния начин:

„По смисъла на този кодекс „корабоплаване с развлекателна цел“ е корабоплаване по море и във вътрешни води, извършвано с нестопанска цел, за спорт или развлечения.“

6 Член 2, параграф 1 от Кодекса на корабоплаването с развлекателна цел се отнася до търговското използване на плавателните съдове за отдих, като го определя, както следва:

„1. Плавателният съд за отдих се използва с търговска цел, когато:

а) е предмет на договор за наем или за фрахтуване;

б) се използва за професионално обучение по управление на плавателни съдове за отдих;

в) се използва от центрове за гмуркане и за подводно обучение като помощно средство за практикуващите гмуркане под вода със спортна или развлекателна цел.

[…]“

Регионално законодателство

7 В Закон № 4 на регион Сардиния от 11 май 2006 г. за приемане на различни разпоредби в областта на приходите, преквалифицирането на разходи, социалните политики и развитието, в редакцията му, изменена с член 3, параграф 3 от Закон № 2 на регион Сардиния от 29 май 2007 г. за приемане на разпоредби за изготвяне на годишния и многогодишния бюджет на региона — Закон за бюджета за 2007 г. (наричан по-нататък „Регионален закон № 4/2006“), се съдържа член 4, озаглавен „Регионална такса в случай на кацане с туристическа цел на въздухоплавателни средства или на приставане с туристическа цел на плавателни съдове за отдих“, който предвижда:

„1. Считано от 2006 г., се въвежда регионална такса при кацане с туристическа цел на въздухоплавателни средства или при приставане с туристическа цел на плавателни съдове за отдих.

2. Таксата се заплаща при:

а) кацане през периода между 1 юни и 30 септември на летища на територията на региона на въздухоплавателни средства, които са част от общата авиация по смисъла на член 743 и сл. от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването и са предназначени за частен превоз на пътници;

б) приставане през периода между 1 юни и 30 септември в пристанища, в места за акостиране и в места за закотвяне, намиращи се на територията на региона, и в пригодените за закотвяне места в териториалните води по протежение на бреговете на Сардиния на плавателни съдове за отдих, посочени в Законодателен декрет № 171 от 18 юли 2005 г. (Кодекс на корабоплаването с развлекателна цел), или във всички случаи на използвани за отдих плавателни съдове с дължина над 14 метра, измерени по хармонизираните стандарти EN/ISO/DIS 8666, в съответствие с член 3, буква б) от посочения законодателен декрет.

3. Таксата се дължи от физическото или юридическото лице с регистрация за данъчни цели извън територията на региона, което експлоатира въздухоплавателното средство по смисъла на член 847 и сл. от Кодекса на корабоплаването и въздухоплаването или експлоатира плавателния съд за отдих, по смисъла на член 265 и сл. от същия кодекс.

4. Регионалната такса по параграф 2, буква а) се дължи за всяко кацане, а регионалната такса по параграф 2, буква б) е годишна.

[…]

6. От заплащане на таксата се освобождават:

а) плавателните съдове, които пристават с цел участие в спортни регати, в събирания на старинни кораби, на монотипни кораби и в прояви с платноходи, дори без спортен характер, за чието провеждане организаторите предварително са уведомили морската администрация; ARASE (Agenzia della Regione autonoma della Sardegna per le entrate) трябва да бъде информирана преди акостиране за направеното уведомление;

б) плавателните съдове за отдих, които престояват целогодишно в регионални пристанищни съоръжения;

в) спирането по технически причини, в рамките на необходимото за тази цел време.

Редът и условията за удостоверяване на основанията за освобождаване се определят със специална мярка на ARASE.

7. Таксата се заплаща:

а) при кацане на въздухоплавателните средства по параграф 2, буква а);

б) до 24 часа след пристигането на плавателните съдове за отдих в пристанищата, местата за акостиране, местата и зоните за закотвяне, намиращи се по протежение на бреговете на Сардиния;

по ред и условия, които се определят с решение на ARASE.

[…]“

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

8 С две жалби, подадени пред Corte costituzionale през 2006 г. и 2007 г., Presidente del Consiglio dei Ministri поставя въпроси за конституционосъобразността не само на член 4 от Регионален закон № 4/2006, но и на членове 2 и 3 от същия закон и на член 5 от Закон № 2 от 2007 г., както в първоначалната, така и в изменената им редакция. С всички тези разпоредби се въвеждат регионални такси.

9 По отношение на член 4 от Регионален закон № 4/2006 жалбоподателят в главното производство по-специално поддържа, че тази разпоредба не е съобразена с изискванията на общностното право, които законодателната власт в Италия е длъжна да спазва съгласно член 117, първа алинея от италианската конституция. В подкрепа на посочените жалби се твърди, че е налице нарушение на членове 49 ЕО и 81 ЕО, във връзка с член 3, параграф 1, буква ж) ЕО и член 10 ЕО, от една страна, и на член 87 ЕО, от друга.

10 С Решение № 102 от 15 април 2008 г. Corte costituzionale, след като съединява за общо разглеждане горепосочените две жалби, се произнася по въпросите за конституционосъобразност, повдигнати в жалбата от 2006 г., и по част от тези в жалбата от 2007 г. Що се отнася по-специално до член 4 от Регионален закон № 4/2006, който е предмет на последната жалба, Corte costituzionale обявява за недопустими или неоснователни въпросите за конституционосъобразност, повдигнати във връзка с конституционни разпоредби, различни от посочения член 117, първа алинея. Така той решава да раздели производството, отнасящо се до последния член, и го спира до произнасянето на Съда по преюдициалното запитване, отправено с акта за запитване. Освен това по отношение на

нарушението на член 3, параграф 1, буква ж) ЕО и на членове 10 ЕО и 81 ЕО запитващата юрисдикция си запазва правото да се произнесе с последващо решение.

11 В акта за преюдициално запитване Corte costituzionale предоставя данни за допустимостта на направеното от него запитване, що се отнася, от една страна, до качеството му на юрисдикция по смисъла на член 234 ЕО, и от друга — до релевантността на поставените въпроси с оглед на решаването на спора, с който е сезиран.

12 Corte costituzionale твърди най-напред, че понятието за юрисдикция по смисъла на член 234 ЕО трябва да се изведе от общностното право, а не от квалификацията като запитващ орган съгласно вътрешното право, както и че той отговаря на всички изисквания, за да отправи преюдициално запитване.

13 По отношение на релевантността на преюдициалните въпроси Corte costituzionale отбелязва, че при преките конституционни жалби разпоредбите на общностното право „изпълняват функцията на опосредяващи норми, които могат да съставляват критерия за преценка на съответствието на регионалната правна уредба с член 117, първа алинея от Конституцията […] или, по-точно, на практика задействат установения в член 117, първа алинея от Конституцията критерий […], в резултат на което регионалната разпоредба, приета за противоречаща на тези общностни разпоредби, ще бъде обявена за противоконституционна“.

14 Що се отнася до съществото на поставените въпроси, запитващата юрисдикция подчертава, че член 4 от Регионален закон № 4/2006 попада в приложното поле на посочените в точка 9 от настоящото решение общностни разпоредби. Тъй като се прилагал спрямо физически и юридически лица, той се отнасял до предприятията, които експлоатират плавателни съдове за отдих или въздухоплавателни средства, които са част от общата авиация, предназначени за частен превоз на пътници.

15 Споменатата юрисдикция в допълнение подчертава, че като предвижда такса за предприятията, които нямат регистрация за данъчни цели в Сардиния, този регионален закон изглежда създава дискриминация спрямо предприятията, които макар да упражняват същата дейност, нямат задължение да плащат тази такса само поради обстоятелството че имат регистрация за данъчни цели в Сардиния, и че следователно той може да доведе до увеличаване на разходите за предоставяните услуги в ущърб на чуждите предприятия.

16 По-нататък, запитващата юрисдикция има съмнения относно изложената от Regione Sardegna обосновка, изведена, от една страна, от това, че чуждите предприятия се ползвали, по същия начин както предприятията с регистрация за данъчни цели в този регион, от регионалните и местните обществени услуги, но без да спомагат за финансирането на въпросните услуги, и от друга страна, от необходимостта да се компенсират направените допълнителни разходи от предприятията с регистрация в Сардиния поради географските и икономически особености, дължащи се на факта, че Regione Sardegna е остров.

17 Що се отнася по-специално до твърдяното нарушение на член 87 ЕО, запитващата юрисдикция подчертава, че се поставя въпросът дали конкурентното икономическо предимство, произтичащо за предприятията с регистрация за данъчни цели в Сардиния от обстоятелството, че те нямат задължението да плащат регионалната такса за кацане или за приставане, попада в обхвата на понятието за държавна помощ, като се има предвид, че това предимство произтичало не от предоставяне на данъчно предимство, а косвено от по-малките разходи, правени от тези предприятия в сравнение с предприятията, установени извън територията на региона.

18 При тези обстоятелства Corte costituzionale решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 49 ЕО да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на разпоредба като предвидената в член 4 от [Регионален закон № 4/2006], съгласно която регионалната такса за кацане с туристическа цел на въздухоплавателни средства се налага само на предприятия с регистрация за данъчни цели извън територията на Regione Sardegna, които експлоатират въздухоплавателни средства, използвани от тях за превоз на пътници в рамките на обща търговска авиационна дейност?

2) Като предвижда, че регионалната такса за кацане с туристическа цел на въздухоплавателни средства се налага само на предприятия с регистрация за данъчни цели извън територията на Regione Sardegna, които експлоатират въздухоплавателни средства, използвани от тях за превоз на пътници в рамките на обща търговска авиационна дейност, съставлява ли посоченият член 4 от [Регионален закон № 4/2006] — по смисъла на член 87 ЕО — държавна помощ за осъществяващите същата дейност предприятия с регистрация за данъчни цели на територията на Regione Sardegna?

3) Трябва ли член 49 ЕО да се тълкува в смисъл, че не допуска прилагането на разпоредба като предвидената в член 4 от [Регионален закон № 4/2006], съгласно която регионалната такса за приставане с туристическа цел на плавателни съдове за отдих се налага само на предприятия с регистрация за данъчни цели извън територията на Regione Sardegna, които експлоатират плавателни съдове за отдих и търговската им дейност се изразява в предоставянето на тези плавателни съдове на разположение на трети лица?

4) Като предвижда, че регионалната такса за приставане с туристическа цел на плавателни съдове за отдих се налага само на предприятия с регистрация за данъчни цели извън територията на Regione Sardegna, които експлоатират плавателни съдове за отдих и търговската им дейност се изразява в предоставянето на тези плавателни съдове на разположение на трети лица, съставлява ли посоченият член 4 от [Регионален закон № 4/2006] — по смисъла на член 87 ЕО — държавна помощ за осъществяващите същата дейност предприятия с регистрация за данъчни цели на територията на Regione Sardegna?“

По преюдициалните въпроси

По първия и третия въпрос, свързани с член 49 ЕО

19 С първия и третия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска данъчно законодателство на регионален орган

като член 4 от Регионален закон № 4/2006, което предвижда налагането на регионална такса при кацане с туристическа цел на въздухоплавателни средства, предназначени за частен превоз на пътници, както и при приставане с туристическа цел на плавателни съдове за отдих, когато тази такса се налага само на предприятията с регистрация за данъчни цели извън територията на региона.

По условията за прилагане на член 49 ЕО

20 За да се отговори на този въпрос, е необходимо най-напред да се провери дали Регионален закон № 4/2006 попада в приложното поле на свободното предоставяне на услуги по смисъла на член 50 ЕО.

21 Както е видно от текста на член 4 от Регионален закон № 4/2006, разглежданата в главното производство такса се прилага, от една страна, при кацане с туристическа цел на въздухоплавателни средства, които са част от общата авиация и са предназначени за частен превоз на пътници (член 4, параграф 2, буква а) от посочения закон), и от друга страна, при приставане на плавателни съдове за отдих или на плавателни съдове, използвани с цел отдих, доколкото тези плавателни съдове са с дължина над 14 метра (член 4, параграф 2, буква б) от същия закон).

22 Следователно регионалната такса за кацане или приставане не се отнася до предприятията, осъществяващи граждански превоз на пътници и на стоки. Запитващата юрисдикция подчертава, че тази такса се прилага по-специално спрямо предприятията, които експлоатират въздухоплавателни средства за извършване на въздушен превоз без възнаграждение по съображения, свързани със стопанската им дейност. Що се отнася до плавателните съдове за отдих, запитващата юрисдикция посочва още, че въпросната такса се прилага по-конкретно спрямо предприятията, чиято дейност се изразява в предоставянето на тези плавателни съдове на разположение на трети лица срещу възнаграждение.

23 В това отношение следва да се припомни, че съгласно практиката на Съда понятието „услуги“ по смисъла на член 50 ЕО предполага, че тези услуги поначало се предоставят срещу възнаграждение и че това възнаграждение е насрещната икономическа престация за услугата и се определя между доставчика и получа-

теля на услугата (вж. Решение от 27 септември 1988 г. по дело Humbel и Edel, 263/86, Recueil, стр. 5365, точка 17, Решение от 7 декември 1993 г. по дело Wirth, C-109/92, Recueil, стр. I-6447, точка 15, както и Решение от 22 май 2003 г. по дело Freskot, C-355/00, Recueil, стр. I-5263, точки 54 и 55).

24 Както е видно от становището на Regione Sardegna, регионалната такса за кацане или приставане в случая се отнася до операторите на превозни средства, които пътуват до територията на региона, а не до транспортните предприятия, които упражняват дейността си в този регион. Както обаче посочва генералният адвокат в точка 34 от своето заключение, само от обстоятелството, че тази такса не се отнася до предоставянето на услуги по превоз, не може да се направи извод, че разглежданото в главното производство данъчно законодателство няма никаква връзка със свободното предоставяне на услуги.

25 Всъщност от постоянната съдебна практика следва, че макар в член 50, трета алинея ЕО да се споменава само активното свободно предоставяне на услуги — когато доставчикът отива при получателя на услугите — то включва и свободата на получателите на услуги, и по-специално на туристите, да отидат в друга държава членка, в която се намира доставчикът, за да могат да се ползват там от тези услуги (вж. по-специално Решение от 31 януари 1984 г. по дело Luisi и Carbone, 286/82 и 26/83, Recueil, стр. 377, точки 10 и 16, Решение от 11 септември 2007 г. по дело Schwarz и Gootjes-Schwarz, C-76/05, Сборник, стр. I-6849, точка 36 и Решение от 11 септември 2007 г. по дело Комисия/Германия, C-318/05, Сборник, стр. I-6957, точка 65).

26 Както обаче посочва генералният адвокат в точка 37 от своето заключение, в главното производство операторите на превозно средство, както и тези, които го използват, се ползват от множество услуги на територията на Regione Sardegna, като услугите, предоставяни в летищата и пристанищата. Ето защо кацането или приставането е необходимо условие за получаването на споменатите услуги и регионалната такса върху кацането или приставането със сигурност има връзка с подобна престация.

27 Що се отнася до регионалната такса, предвидена за приставането на плавателни съдове за отдих, следва да се напомни също, че тя се прилага и спрямо предприятията, които експлоатират такива плавателни съдове за отдих, и по-специално спрямо предприятията, чиято търговска дейност се изразява в предоставянето на тези плавателни съдове на разположение на трети лица срещу възнаграждение. Следователно с Регионален закон № 4/2006 законодателят на Сардиния въвежда такса, която засяга пряко предоставянето на услуги по смисъла на член 50 ЕО.

28 На последно място, както подчертава Комисията на Европейските общности, услугите, по отношение на които регионалната такса за кацане или приставане има отражение, могат да имат трансграничен характер, тъй като тази такса, от една страна, може да засегне възможността на установени в Сардиния предприятия да предлагат услуги, свързани с кацане или приставане в летищата и пристанищата, на граждани на друга държава членка и на предприятия, установени в друга държава членка, и от друга страна, оказва влияние върху дейността на чуждестранни предприятия със седалище в различна от Италианската република държава членка и експлоатиращи плавателни съдове за отдих в Сардиния.

По наличието на ограничение на свободното предоставяне на услуги

29 По въпроса дали разглежданото в главното производство законодателство представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, в самото начало следва да се припомни, че в областта на свободното предоставяне на услуги национална данъчна мярка, която пречи за упражняването на тази свобода, може да представлява забранена мярка, независимо дали е приета от самата държава или от орган на местната власт (вж. по-специално Решение от 8 септември 2005 г. по дело Mobistar и Belgacom Mobile, C-544/03 и C-545/03, Recueil, стр. I-7723, точка 28 и цитираната съдебна практика).

30 В случая е безспорно, че регионалната такса за кацане или приставане се налага на операторите на въздухоплавателни средства или плавателни съдове за отдих, които имат регистрация за данъчни цели извън територията на региона, както и че събитието, с което се поражда задължение за плащане на таксата, е кацането на въздухоплавателното средство или приставането на плавателния съд за отдих на тази територия. Макар въпросната такса несъмнено да се прилага само в определена част от държава членка, тя засяга кацането и приставането на

разглежданите въздухоплавателни средства и плавателни съдове, без да прави разграничение според това дали те са от друг регион на Италия или от друга държава членка. При тези обстоятелства регионалният характер на таксата все пак не изключва възможността с нея да се възпрепятства свободното предоставяне на услуги (вж. по аналогия Решение от 9 септември 2004 г. по дело Carbonati Apuani, C-72/03, Recueil, стр. I-8027, точка 26).

31 Прилагането на това данъчно законодателство води до оскъпяване, за дължащите таксата лица, които имат регистрация за данъчни цели извън територията на региона и са установени в други държави членки, на съответните услуги в сравнение с услугите, предоставяни за установените на тази територия оператори.

32 Всъщност такова законодателство въвежда допълнителни разходи за операциите по кацане на въздухоплавателни средства и по приставане на кораби в тежест на операторите с регистрация за данъчни цели извън територията на региона и установени в други държави членки и така създава предимство за някои категории предприятия, установени на тази територия (вж. Решение от 25 юли 1991 г. по дело Комисия/Нидерландия, C-353/89, Recueil, стр. I-4069, точка 25, Решение от 13 декември 2007 г. по дело United Pan-Europe Communications Belgium и др., C-250/06, Сборник, стр. I-11135, точка 37 и Решение от 1 април 2008 г. по дело Правителство на Френската общност и Валонско правителство, C-212/06, Сборник, стр. I-1683, точка 50).

33 Regione Sardegna обаче твърди, че с оглед на характера и на целта на регионалната такса за кацане или приставане, която би следвало да осигури защитата на околната среда, местните лица и чуждите лица не се намирали в обективно сходно положение и следователно различното им третиране не представлявало ограничение на свободното предоставяне на услуги съгласно практиката на Съда, и по-специално Решение от 14 февруари 1995 г. по дело Schumacker (C-279/93, Recueil, стр. I-225). Всъщност докато местните лица допринасяли за набирането на ресурси, предназначени за дейностите по опазване, възстановяване и защита на околната среда, финансирайки дейността на Regione Sardegna посредством общото данъчно облагане, и по-специално чрез данъците върху доходите, част от които била включена в бюджета на региона, за сметка на това чуждите предприятия действали като „използвачи“ („free riders“) по отношение на околната среда, като използвали ресурсите, без да участват в разходите за такива дейности.

34 В това отношение Съдът действително е приел в областта на прякото данъчно облагане, че положението на местните и на чуждестранните лица в дадена държава членка по принцип не е сходно, тъй като съществуват обективни различия както от гледна точка на източника на дохода, така и от гледна точка на индивидуалните данъчни възможности или на отчитането на личното и семейно положение на данъчнозадълженото лице (вж. по-специално Решение по дело Schumacker, посочено по-горе, точки 31—33 и Решение от 16 октомври 2008 г. по дело Renneberg, C-527/06, Сборник, стр. I-7735, точка 59).

35 За да се сравни положението на данъчнозадължените лица обаче, е важно да се вземат предвид характерните особености на разглежданата такса. Ето защо различното третиране на местните и на чуждите лица представлява ограничение на свободното движение, забранено с член 49 ЕО, когато не съществува никаква обективна разлика в положението по отношение на разглежданото облагане, която би могла да обоснове разликата в третирането на различните категории данъкоплатци (вж. в този смисъл Решение по дело Renneberg, посочено по-горе, точка 60).

36 Такъв именно е случаят с таксата, разглеждана в главното производство. Всъщност както подчертава Комисията, тази такса се дължи при кацане на въздухоплавателни средства, предназначени за частен превоз на пътници, и при приставане на кораби за отдих, а не поради финансовото положение на съответните данъчнозадължени лица.

37 Следователно обратно на поддържаното от Regione Sardegna, независимо от мястото си на пребиваване или на установяване всички физически и юридически лица, които ползват разглежданите услуги, се намират в обективно сходно положение с оглед на посочената такса по отношение последиците за околната среда.

38 Обстоятелството, че данъчнозадължените в Сардиния лица допринасят чрез общото данъчно облагане, и по-специално данъците върху доходите, за действията на Regione Sardegna за защита на околната среда, е без значение за сравнението на положението на местните и на чуждите лица по отношение на регионалната такса за кацане или приставане. Както изтъква генералният адвокат в точка 87 от своето заключение, посочената такса всъщност няма същия характер и не преследва същите цели като данъците, плащани от данъчноза-

дължените лица в Сардиния, които данъци по-специално служат за попълване по общ начин на обществения бюджет и следователно за финансиране на всички регионални дейности.

39 От гореизложеното следва, че в изпратената на Съда преписка няма никаква информация, която да позволява да се направи извод, че местните и чуждите лица не се намират в обективно сходно положение по отношение на регионалната такса за кацане или приставане. Ето защо разглежданото в главното производство данъчно законодателство представлява ограничение на свободното предоставяне на услуги, доколкото засяга само операторите, които експлоатират въздухоплавателни средства, предназначени за частен превоз на пътници, или плавателни съдове за отдих, и имат регистрация за данъчни цели извън територията на региона, и не предвижда същата такса за операторите, установени на тази територия.

По евентуалната обосновка на законодателството, разглеждано в главното производство

— По обосновката, изведена от изисквания за защита на околната среда и на общественото здраве

40 Regione Sardegna поддържа, че дори да се допусне, че регионалната такса за кацане или приставане съставлява мярка, която ограничава свободното предоставяне на услуги, подобна такса е обоснована със съображения за обществен интерес, и по-специално с изисквания за защита на околната среда, които могат да се разглеждат като съображения за „обществено здраве“, изрично посочени в член 46, параграф 1 ЕО.

41 Посочената такса по-конкретно се обосновавала с нова регионална политика за защита на околната среда и на селските райони на територията на Regione Sardegna. Според Regione Sardegna тази политика предвиждала въвеждането на редица финансови задължения с цел, от една страна, да се предотврати прекомерното използване на екологичното наследство и на селските райони по крайбрежието, и от друга страна, да се финансират скъпи операции за възстановяване на крайбрежните зони. Тази такса освен това се основавала на

принципа „замърсителят плаща“, тъй като косвено засягала операторите на превозни средства, които представлявали източник на замърсяване.

42 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда независимо от наличието на легитимна цел, която отговаря на императивни съображения от обществен интерес, ограничението на гарантираните от Договора за ЕО основни свободи може да бъде обосновано само ако разглежданата мярка е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната цел и не надхвърля необходимото за постигането ѝ (вж. Решение от 30 януари 2007 г. по дело Комисия/Дания, C-150/04, Сборник, стр. I-1163, точка 46, Решение по дело Правителство на Френската общност и Валонско правителство, посочено по-горе, точка 55 и Решение от 5 март 2009 г. по дело UTECA, C-222/07, Сборник, стр. I-1407, точка 25). Освен това национално законодателство е в състояние да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел единствено ако действително отговаря на грижата за съгласуваното и систематичното ѝ постигане (Решение от 10 март 2009 г. по дело Hartlauer, C-169/07, Сборник, стр. I-1721, точка 55).

43 В случая, следва да се отбележи, макар че изложените от Regione Sardegna съображения могат да бъдат основанието за въвеждане на регионалната такса за кацане или приставане, с тях не могат да се обосноват редът и условията на нейното прилагане, и по-специално различното третиране на операторите с регистрация за данъчни цели извън територията на региона, които са единствените лица, имащи задължение да заплащат тази такса.

44 Всъщност очевидно посочените ред и условия, които водят до ограничаване на свободното предоставяне на услуги по смисъла на член 49 ЕО, нито са в състояние да гарантират постигането на посочените общи цели, нито са необходими за постигането им. Както отбелязва генералният адвокат в точки 73 и 74 от своето заключение, ако се приеме, че частните въздухоплавателни средства и плавателните съдове за отдих, които съответно кацат или пристават в Сардиния, са източник на замърсяване, това замърсяване се извършва независимо от произхода на въздухоплавателните средства и плавателните съдове, и по-специално не е свързано с регистрацията за данъчни цели на въпросните оператори. Въздухоплавателните средства и плавателните съдове на местните лица допринасят в същата степен като тези на чуждите лица за вредното въздействие върху околната среда.

45 Ето защо ограничението на свободното предоставяне на услуги, което е следствие от разглежданото в главното производство данъчно законодателство, не може да се обоснове със съображения, изведени от защитата на околната среда, доколкото прилагането на въведената с посоченото законодателство регионална такса за кацане или приставане се основава на разграничение между лицата, което не е свързано с тази екологична цел. Такова ограничение не може да се обоснове и със съображения за обществено здраве, тъй като Regione Sardegna не представя никакви доказателства, с които да е възможно да се установи, че това законодателство цели защитата на общественото здраве.

— По обосновката, изведена от съгласуваността на данъчната система

46 В своето становище Regione Sardegna се позовава на необходимостта от запазване на съгласуваността на данъчната си система, за да обоснове разглежданото в главното производство данъчно законодателство. Тъй като регионалната такса за кацане или приставане се налагала единствено на лицата с регистрация извън територията на региона, тя била обоснована, поради обстоятелството че местните лица плащат данъци, които допринасят за дейността с цел опазване на околната среда в Сардиния.

47 В това отношение следва да се припомни, че Съдът е приел, че необходимостта от запазване на съгласуваността на данъчната система може да обоснове ограничаване на упражняването на гарантираните от Договора основни свободи, но е пояснил, че подобна обосновка изисква да е налице пряка връзка между съответното данъчно предимство и компенсирането на това предимство с определено данъчно задължение, като прекият характер на тази връзка трябва да се преценява с оглед на целта на разглежданото законодателство (вж. по-специално Решение от 18 юни 2009 г. по дело Aberdeen Property Fininvest Alpha, C-303/07, Сборник, стр. I-5145, точки 71 и 72).

48 Както обаче бе подчертано в точка 38 от настоящото решение, регионалната такса за кацане или приставане не преследва същите цели като данъците, плащани от местните за Сардиния данъчнозадължени лица, които данъци служат за попълване по общ начин на обществения бюджет и следователно за финансиране на всички дейности на Regione Sardegna. Липсата на задължение за посочените местни лица да заплащат тази такса следователно не може да се счита за компенсация на предвидените за тях данъци.

49 От тези съображения следва, че ограничението на свободното предоставяне на услуги, което произтича от разглежданото в главното производство данъчно законодателство, не може да се обоснове със съображения за съгласуваност на данъчната система на Regione Sardegna.

50 При това положение на първия и на третия въпрос следва да се отговори, че член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска данъчно законодателство на регионален орган като предвиденото в член 4 от Регионален закон № 4/2006, с което се въвежда регионална такса при кацане с туристическа цел на въздухоплавателни средства, предназначени за частен превоз на пътници, както и при приставане с туристическа цел на плавателни съдове за отдих, налагана само на предприятията с регистрация за данъчни цели извън територията на региона.

По втория и четвъртия въпрос, свързани с член 87 ЕО

51 С втория и с четвъртия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 87 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че данъчно законодателство на регионален орган, с което се въвежда регионална такса за кацане или приставане като предвидената в член 4 от Регионален закон № 4/2006, налагана само на операторите с регистрация за данъчни цели извън територията на региона, представлява мярка на държавна помощ в полза на предприятията, установени на тази територия.

52 В самото начало трябва да се припомни, че съгласно практиката на Съда квалификацията на дадена мярка като помощ по смисъла на Договора предполага, че е изпълнен всеки един от предвидените в член 87, параграф 1 ЕО четири кумулативни критерия. Първо, трябва да става въпрос за намеса на държавата или чрез ресурси на държавата, второ, тази намеса трябва да е в състояние да засегне търговията между държавите членки, трето, тя трябва да предоставя предимство на своя бенефициер, и четвърто, трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията (вж. по-специално Решение от 23 март 2006 г. по дело Enirisorse, C-237/04, Recueil, стр. I-2843, точки 38 и 39, както и цитираната съдебна практика).

53 В случая е безспорно, че разглежданата в главното производство такса отговаря на втория и на четвъртия критерий, тъй като засяга услугите, предоставяни във връзка с кацането на въздухоплавателни средства и с приставането на плавателни съдове за отдих, които услуги са свързани с търговията в Общността, и тъй като с предоставянето на икономическо предимство на установените в Сардиния оператори, както бе посочено в точка 32 от настоящото решение, тази такса може да наруши конкуренцията.

54 Следователно въпросите относно тълкуването на член 87 ЕО се отнасят до прилагането на останалите два критерия за квалифициране на регионалната такса за кацане или приставане като държавна помощ. Според Regione Sardegna тази такса не може да се счита за държавна помощ както поради липсата на използване на държавни ресурси, така и поради селективния характер на мярката. В становището си Комисията твърди, че посочената такса отговаря на всички критерии по член 87 ЕО.

По използването на обществени ресурси

55 Според Regione Sardegna разглежданото в главното производство законодателство не включва никаква намеса чрез ресурси на региона. Не бил налице никакъв отказ от приходи за региона, тъй като местните предприятия вече участвали в свързаните с околната среда разходи чрез частта от приходите, съответстваща на платените от тях данъци. Регионалната такса за кацане или приставане увеличавала тези приходи, като предвиждала задължение за участие в разходите за околната среда и за тези, които като чужди лица не участвали в посочените разходи посредством общото данъчно облагане.

56 В това отношение следва да се напомни, че съгласно постоянната практика на Съда понятието за помощ може да включва не само позитивни престации като субсидии, заеми или капиталово участие в предприятия, но и други видове намеса, облекчаващи под различна форма тежестите, които обичайно натоварват бюджета на едно предприятие и които, без да са субсидии в строгия смисъл на думата, имат същото естество и последици (вж. по-специално Решение от 19 септември 2000 г. по дело Германия/Комисия, C-156/98, Recueil, стр. I-6857, точка 25, както и Решение от 1 юли 2008 г. по дело Chronopost и La Poste/UFEX и др., C-341/06 P и C-342/06 P, Сборник, стр. I-4777, точка 123 и цитираната съдебна практика).

57 Както припомня Комисията, данъчно законодателство като разглежданото в главното производство, което освобождава определени предприятия от въпросната такса, представлява държавна помощ, дори да не включва прехвърляне на обществени ресурси, тъй като се изразява в отказ на съответните органи от данъчни приходи, които те обикновено биха могли да получат (Решение по дело Германия/Комисия, посочено по-горе, точки 26—28).

58 Ето защо обстоятелството, че разглежданото в главното производство данъчно законодателство предвижда не предоставяне на субсидия, а освобождаване от регионалната такса за кацане или приставане на операторите на въздухоплавателни средства, предназначени за частен превоз на пътници, и на плавателни съдове за отдих, които оператори имат регистрация за данъчни цели на територията на региона, дава възможност да се приеме, че това освобождаване може да съставлява държавна помощ.

По селективния характер на данъчното законодателство, разглеждано в главното производство

59 Според Regione Sardegna различното третиране на местните и на чуждите предприятия не представлява селективно предимство. Всъщност разглежданото в главното производство данъчно законодателство не било селективно от географска гледна точка, тъй като съгласно тълкуването на Съда в Решение от 6 септември 2006 г. по дело Португалия/Комисия (C-88/03, Recueil, стр. I-7115) референтната рамка, от гледна точка на която следвало да се преценява „общият характер“ на мярката, е тази на субдържавното образувание, ако последното има достатъчна автономия. Такъв бил случаят в главното производство, тъй като Regione Sardegna разполагал със самостоятелни правомощия, предоставени от статут със силата на конституционен закон, които му позволявали да въвежда собствени данъци и такси. Освен това, в съответствие с по-общия принцип на равенство в областта на данъците, посоченото законодателство облагало по различен начин положения, които са различни от фактическа и от правна гледна точка.

60 В това отношение е необходимо да се припомни, че от посочената от ответника в главното производство съдебна практика несъмнено следва, че що се отнася до мярка, приета не от националния законодател, а от субдържавен орган, такава мярка не е селективна по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО единствено поради обстоятелството че предоставя предимства само в частта от националната

територия, в която се прилага мярката (вж. Решение по дело Португалия/Комисия, посочено по-горе, точки 53 и 57, както и Решение от 11 септември 2008 г. по дело UGT-Rioja и др., C-428/06—C-434/06, Сборник, стр. I-6747, точки 47 и 48).

61 От тази съдебна практика обаче също така следва, че за да се прецени селективният характер на мярка, приета от субдържавно образувание с автономен статут спрямо централното правителство като този на Regione Sardegna, трябва да се провери дали с оглед на преследваните от посочената мярка цели тя представлява предимство за някои предприятия в сравнение с други, които се намират в сходно фактическо и правно положение в правния ред, в който това образувание упражнява правомощията си (вж. Решение от 8 ноември 2001 г. по дело Adria-Wien Pipeline и Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, Recueil, стр. I-8365, точка 41, както и Решение по дело Португалия/Комисия, посочено по-горе, точки 56 и 58).

62 Ето защо следва да се установи дали предвид особеностите на регионалната такса за кацане или приставане предприятията с регистрация за данъчни цели извън територията на региона се намират, по отношение на референтната правна уредба, в сходно фактическо и правно положение с тези, които са установени на тази територия.

63 Както следва от точки 36 и 37 от настоящото решение, трябва да се констатира, че с оглед на характера и на целта на посочената такса всички физически и юридически лица, които ползват в Сардиния услуги, свързани с кацане и приставане, се намират в обективно сходно положение, обратно на твърденията на ответника в главното производство, независимо от мястото си на пребиваване или на установяване. От това следва, че мярката не може да се приеме за обща, тъй като не се прилага спрямо всички оператори на въздухоплавателни средства или на кораби за отдих, които съответно кацат или пристават в Сардиния.

64 Ето защо данъчно законодателство като разглежданото в главното производство представлява мярка на държавна помощ в полза на предприятията, установени в Сардиния.

65 Запитващата юрисдикция следва да направи съответните изводи от тази констатация.

66 При тези условия на втория и на четвъртия въпрос следва да се отговори, че член 87, параграф 1 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че данъчно законодателство на регионален орган, с което се въвежда регионална такса за кацане или приставане като разглежданата в главното производство, налагана само на физическите и юридическите лица с регистрация за данъчни цели извън територията на региона, представлява мярка на държавна помощ в полза на предприятията, установени на тази територия.

По съдебните разноски

67 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Член 49 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска данъчно законодателство на регионален орган като предвиденото в член 4 от Закон № 4 на регион Сардиния от 11 май 2006 г. за приемане на различни разпоредби в областта на приходите, преквалифицирането на разходи, социалните политики и развитието, в редакцията му, изменена с член 3, параграф 3 от Закон № 2 на регион Сардиния от 29 май 2007 г. за приемане на разпоредби за изготвяне на годишния и многогодишния бюджет на региона — Закон за бюджета за 2007 г., с което законодателство се въвежда регионална такса при кацане с туристическа цел на въздухоплавателни средства, предназначени за частен превоз на пътници, както и при приставане с туристическа цел на плавателни съдове за отдих, налагана само на физическите и юридическите лица с регистрация за данъчни цели извън територията на региона.

2) **Член 87, параграф 1 ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че данъчно законодателство на регионален орган, с което се въвежда регионална такса за кацане или приставане като разглежданата в главното производство, налагана само на физическите и юридическите лица с регистрация за данъчни цели извън територията на региона, представлява мярка на държавна помощ в полза на предприятията, установени на тази територия.**

Подписи