

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

5 октомври 1994 година*

„Иск за нищожност - Държавни помощи - Писмо за откриване на процедурата, предвидена в член 93, параграф 2, първа алинея от Договора - Прекратяване на помощите - Квалифициране на помощи: нови помощи”

По дело С 47/91

Италианска република, за която се явяват професор Luigi Ferrari Bravo, директор на отдела по правни въпроси в Министерство на външните работи, в качеството си на представител, подпомаган от г-н Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, със съдебен адрес в Люксембург в Италианското посолство, 5 Rue Marie Adélaïde,

ищец,

срещу

Комисия на Европейските общности, за която се явява г-н Antonino Abate, главен юридически съветник, в качеството си на представител, със съдебен адрес в Люксембург при г-н Georgios Kremliis, член на правната служба, Център Wagner, Kirchberg,

ответник,

с предмет иск за отмяна на решението на Комисията на Европейските общности, което е било съобщено на италианското правителство чрез писмо от 23 ноември 1990 г., за започване на процедурата, предвидена в член 93, параграф 2, първа алинея от Договора срещу предоставянето на помощи от страна на италианските власти на дружеството Italgrani, решение, което беше съпроводено от нареждане за прекратяване на упоменатите помощи

СЪДЪТ,

в състав: г-н G.F. Mancini, председател на състав, в качеството си на председател, г-н J.C. Moitinho de Almeida и г-н Diez Velasco (председатели на състав), г-н C.N.

* Език на производството: италиански.

Kakouris, г-н R. Joliet (докладчик), г-н F.A. Schockweiler, г-н G.C. Rodríguez Iglesias, г-н F. Grévisse, г-н M. Zuleeg, г-н P.J.G. Kapteyn и г-н J.L. Murray, съдии

генерален адвокат: г-н W. Van Gerven,
секретар: г-н H.A. Rühl, главен администратор,

предвид изложеното в доклада от съдебното заседание,

след като изслуша пледоариите на страните в съдебното заседание от 2 февруари 1994 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 22 март 1994 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, подадена в секретариата на Съда на 31 януари 1991 г., Италианската република, по силата на член 173 от Договора за ЕИО, е поискала отмяната на решението на Комисията, което Ж е било съобщено чрез писмо от 23 ноември 1990 г., за започване на процедура по разследване, предвидена в член 93, параграф 2, първа алинея от Договора за ЕИО, срещу предоставянето на помощ от италианските власти на дружеството Italgrani, решение, което беше съпроводено от нареждане за прекратяване на упоменатите помощи (наричано по-нататък „Решението за започване на процедурата”). Това решение беше публикувано в Официален вестник на Европейските общности С 315 от 14 декември 1990 г., стр. 7, а неговата поправена версия в Официален вестник на Европейските общности С 11 от 17 януари 1991 г., стр. 32.

2. От документите става ясно, че Италианският закон № 64 от 1 март 1986 г. (наричан по-нататък „Закон за помощ на Mezzogiugno”) установява обща схема за помощ в полза на Mezzogiugno. В съответствие с член 93, параграф 3 от Договора тази схема е била нотифицирана на Комисията на 2 май 1986 г.

3. С Решение 88/318/ЕИО от 2 март 1988 г. (наричано по-нататък „Решение за одобряване на общата схема”, ОВ L 143, стр. 37), Комисията е одобрила общата схема за помощ, установена в полза на Mezzogiugno. Въпреки това, член 9 от това решение предписва на Италианската република да спазва действащото законодателство и разпоредбите на Общността, или които трябва да бъдат приети в последствие, в областта на координирането на различните видове помощ в секторите на индустрията, на земеделието и на рибарството.

4. След това решение, италианския министър за интервенциите в Mezzogiugno е предоставил помощ на неаполитанското дружество Italgrani, като сключва с него

„програмен договор”. Този договор е бил одобрен на 12 април 1990 г. от Междуведомствения комитет за координация на индустриална политика (наричан по-нататък „CIP1”).

5. Въпросният програмен договор съдържа различни аспекти: изграждането на промишлени инсталации, които използват суровини от земеделски произход (зърнени култури, цвекло, соя, плодове), включително завод за скорбяла и фабрика за производство на гликоза, производството на масло от семена, на грис и на брашно, формирането на запаси от земеделски продукти, изследователска програма и обучение за персонала на дружеството.

6. На 26 юли 1990 г., след жалба, с която я е сезирало Casillo Grani - дружество, конкурентно на Italgrani, Комисията е поискала от италианските власти да Ж изпратят информацията относно помощта. На 7 септември 1990 г. италианските власти са съобщили решението на CIP1, с което се одобрява програмния договор, сключен с Italgrani. Те предоставят допълнителна информацията относно тази помощ по време на заседание през м. септември 1990 г. и по пощата през м. октомври същата година.

7. С писмо от 23 ноември 1990 г. Комисията е уведомила италианското правителство за своето решение да започне спорната процедура по разследване, предвидена в член 93, параграф 2, първа алинея от Договора по отношение на по-голямата част от помощите, предоставени на Italgrani и му нарежда да прекрати предоставянето им.

8. В мотивите на своето решение Комисията е изложила своите съмнения по отношение на съблюдаването от страна на италианските власти на две условия, които тя е поставила за одобряването общата схема. Тези власти неправилно са изтъквали законодателството и разпоредбите на Общността в областта на координирането на различните видове помощ в сектора земеделие, в противоречие с постановеното в член 9 от Решението за одобряване на общата схема. Освен това, Комисията е изтъкнала, че информацията, с която разполага, не Ж позволява да провери дали максималните нива на интензитет, които, според нея е упоменала в Решението си за одобряване на общата схема, са били спазени (буква Е от Решението за започване на процедурата).

9. След като ги е преразгледала, Комисията е заключила, че различните помощи, предоставени на Italgrani, не изглеждат да се ползват от която и да е от дерогациите, предвидени в член 92, параграф 3, буква а) (помощ в полза на региони в неблагоприятно състояние или в затруднено положение) и буква в) (секторна или регионална помощ) от Договора (точка I.1. от Решението). Тя прибавя, че „в съответствие с член 93, параграф 3 от Договора за ЕИО, предложените мерки не може да се въведат в действие преди процедурата, предвидена в параграф 2 от упоменати член да доведе до окончателно решение” (точка I.3. от Решението). Тя припомня също така, че помощи, изплатени в нарушение на това правило, тъй като могат да бъдат предмет на искане за възстановяване от страна на техните бенефициенти, и че разходите на Общността, които ще бъдат прибавени от тях, е възможно да не бъдат поети от ФЕОГА (точка I.4. от Решението).

10. Настоящото обжалване е насочена именно срещу това решение.

11. Италианското правителство упреква Комисията за това, че разглежда помощта, която първоначално е предвидена за Italgrani, като нова помощ, иначе казано като неразрешена помощ, и за това че е разпоредила следователно прекратяването на нейното изплащане в приложение на член 93, параграф 3, последното изречение от Договора.

12. Според италианското правителство „програмният договор”, сключен с дружеството Italgrani и ратифициран на 12 април 1990 г. от СИПІ, всъщност не представлява друго освен изпълнението на общата италианка схема за помощ. Тъй като Комисията е одобрила тази схема в своето Решение 88/318, упоменато по-горе, без да си запази възможността за последващо разглеждане на индивидуалните изпълнителни мерки, италианското правителство поддържа тезата, че помощта, предоставена на Italgrani, не е трябвало да се нотифицирана, тъй като вече е била разрешена и следователно е трябвало да се третира като съществуваща помощ по смисъла на член 93, параграф 1 от Договора. Следователно, Комисията не би могла да разпореди прекратяването Ж, тъй като то е предвидено в член 93, параграф 3, последното изречение от Договора, единствено за новите помощи.

13. Също така според италианското правителство Комисията не е могла да разпореди прекратяване на помощта само защото, независимо че е посочено в Решението за започване на процедурата, че тя се е ограничила да разгледа дали предоставените помощи на Italgrani са обхванати от нейното решение за одобряване на общата схема, в действителност тя ги е оценила директно в съответствие с член 92 от Договора. Като прави това, тя имплицитно се връща на своето Решение 88/318 от 2 март 1988 г., в което е отсъдила, че общата схема е съвместима с Договора. По този начин тя е нарушава принципите на правна сигурност и за защита на законните очаквания.

14. На 9 април 1991 г. Комисията е повдигнала възражение за невъзвращаемост на основание, че оспореното решение е просто предварително. Съдът е отхвърлил възражението без да се ангажира с дебат по същество в Решение от 30 юни 1992 г. (Дело С-47/91, Италия/Комисия, 1992, Recueil стр. I-4145).

15. В пледоариите, представени след това решение, Комисията формулира още три съображения, които определя като предварителни.

16. На първо място, Комисията посочва, че на 16 август 1991 г. тя най-накрая е разрешила помощта в полза на Italgrani посредством определени квалификации и договорености, предложени от италианските власти по време на процедурата по разследване (Решение 91/474/ЕИО на Комисията относно помощите, предоставени от италианското правителство на дружество Italgrani за учредяването на агро-хранителен комплекс в Mezzogiorno, ОВ L 254, 11.9.1991 г., стр. 14). Тя твърди, че отмяната на Решението за започване на процедурата, ще лиши окончателното

решение за разрешение от правна основа и следователно ще го направи незаконосъобразно.

17. На второ място, Комисията поддържа, че тъй като обжалването не поставя под контрол от страна на Съда икономическите преценки, които поддържат Решението за започване на процедурата и се отнася само до маргиналните аспекти на това решение, по своето естество то не може да предизвика отмяната.

18. На трето място, Комисията отбелязва, че тъй като оспореното решение вече няма прекратително действие след изменението от страна на италианските власти на първоначално планираната помощ в полза на Italgrani, обжалването е изгубило своята цел.

19. Има основание да се смята, че първите две съображения на Комисията не се основават на правни или на фактически елементи, които да са възникнали след дебата относно допустимостта на обжалването от страна на италианското правителство, който завърши с упоменатото по-горе Решение от 30 юни 1992 г. Тези съображения трябва следователно да бъдат отстранени. Що се отнася до третото съображение, достатъчно е да се посочи, че Решението за прекратяване е било в действие през определен период.

20. По съществото, следва първо да се посочи, че помощите, предоставени на Italgrani, се вписват в рамките на общата схема за помощи, установена със закона за помощ на Mezzogiorno, както признава самата Комисия (вж. Решението за започване на процедурата, буква А, пета алинея и буква В, и окончателното Решение за разрешаване на помощите от 16 август 1991 г.).

21. Има основание след това да се подчертае, след като дадена обща схема за помощ бъде одобрена, че индивидуалните мерки за изпълнение не трябва, освен ако Комисията не е изразила резерви в този смисъл в решението за одобряване, да бъдат нотифицирани на Комисия, както самата Комисия го допуска в своя четиринадесети доклад относно политиката на конкуренция (точка 203) и в делата Irish Cement/Комисия (вж. Съединени дела 166/86 и 220/86, Recueil 1988 г., стр. 6482). Всъщност, тъй като индивидуалните помощи са просто мерки за изпълнение на общата схема за помощи, факторите, които Комисията трябва да вземе предвид, за да ги оцени, са същите като тези, които тя е приложила при разглеждането на общата схема. Следователно, не е необходимо индивидуалните помощи да бъдат подлагани на разглеждане от страна на Комисията.

22. В дадения случай, Комисията твърди, че тя е изразила резерва по отношение на одобряването на италианската обща схема. В своята пледоария в защита тя твърди, че в телекс, който е изпратила на италианското правителство на 14 ноември 1986 г., тя си е запазила правото впоследствие да вземе становище по разпоредбите от закона за помощ на Mezzogiorno по отношение на земеделските продукти. По този начин тя е предупредила италианското правителство, че няма да се произнесе по тези разпоредби, докато не бъде нотифицирана за „подробните правила за прилагане на

помощите по отношение на продуктите в земеделския и агро-хранителния сектори... , които различните региони на Mezzogiorno (би трябвало) да приемат в рамката на техните компетенции". Тъй като тези мерки за прилагане не са били приети, предоставените на Italgrani помощи, които се отнасят до земеделските продукти, не се ползват от освобождаване за нотифициране, което произтича от решението за одобряване на италианската обща схема.

23. Този аргумент не може да се вземе предвид. Каквото и да е значението, което може да се придаде на този телекс, достатъчно е да се посочи, че Комисията не е възпроизвела неговата същност в своето решение за одобряване на италианската обща схема.

24. Освен това, следва да се подчертае, че когато е изправена пред индивидуална помощ, за която се твърди, че е предоставена в приложение на предварително одобрена схема, Комисията не може изведнъж да я разгледа пряко във връзка с Договора. Тя трябва първо да се ограничи, преди откриването на каквото и да е производство, да провери дали помощта е обхваната от общата схема и дали изпълнява условията, определени в решението за одобряването Ж. Ако тя не е постъпила по този начин, Комисията би могла, при разглеждането на всяка индивидуална помощ, да се върне на решението си за одобряване на схемата за помощи, което решение вече предполагаше разглеждане по смисъла на член 92 от Договора. Това би застрашило принципите за защита на законните очаквания и на правна сигурност, както от гледна точка на държавите-членки, така и на икономическите оператори, тъй като индивидуални помощи, които стриктно съответстват на решението за одобряване на схемата за помощи биха могли по всяко време да бъдат оспорени от Комисията.

25. Ако, след така ограничено разглеждане, Комисията установи, че индивидуалната помощ е в съответствие с нейното решение за одобряване на схемата, тя трябва да се разгледа като разрешена помощ, следователно като съществуваща помощ. Следователно, Комисията не би могла да нареди прекратяването Ж, тъй като член 93, параграф 3 от Договора и дава това право само по отношение на нови помощи.

26. Обратно, при хипотезата, когато Комисията установи, че индивидуалната помощ не е обхваната от нейното решение за одобряване на схемата, помощта трябва да се разглежда като нова помощ. В случая, когато тя не е била нотифицирана за нея, Комисията има правото, след като предостави на засегнатата държава-членка възможност да се произнесе по този въпрос, да издаде на последната временно решение, в очакване на резултата от разглеждането на помощта, незабавно да прекрати изплащането на помощта и да предостави на Комисията, в срока, определен от нея, всички необходими документи, информация и данни, за да се разгледа съвместимостта на помощта с общия пазар (вж. Дело от 14 февруари 1990 г., Boussac, C-301/87, Recueil стр. I-307, точка 19).

27. В тази връзка, Комисията поддържа тезата, че доколкото предвижда помощи за производството на скорбяла, програмният договор, сключен с Italgrani, нарушава

нейното решение за одобряване на италианската обща схема за държавни помощи. През 1987 г. тя е обявила в публикация, озаглавена „Политиката на конкуренция в земеделието”, че държавите-членки не биха могли вече да предоставят помощи в секторите, изключени от финансирането от Общността. Такъв е случаят със сектора на скорбялата: Регламент (ЕИО) № 355/77 на Съвета от 15 февруари 1977 г. относно общи мерки за подобряване на условията за преработка и пускането на пазара на земеделските и рибарските продукти (ОВ L 51, стр. 1) всъщност слага край на финансирането от Общността за инвестиции в този сектор. Тъй като член 9 от Решението за одобряване на общата схема наложи на италианските власти, при прилагането на общата схема, да спазват законодателство и разпоредбите на Общността в областта на координирането на различните видове помощи в сектора земеделие, помощите, предоставени от Италия на Italgrani, трябва да се разглеждат като забранени от законодателството на Общността, и следователно като необхванати от Решението за одобряване на общата схема. При тези условия, Комисията би имала основания да ги разглежда като нови помощи и да разпореди прекратяването им.

28. Този аргумент трябва да бъде отхвърлен. От Решението за започване на процедурата става ясно, че Комисията пряко е оценила съвместимостта на помощта с изграждането на завод за скорбяла с член 92 от Договора. Тя посочва, че тъй като инвестициите относно скорбяла са изключени от финансирането от Общността, тя може да разреши държавни помощи в тази област само ако те изпълняват условията по член 92 от Договора. Тя е сметнала, че по настоящото дело случаят не е такъв: от една страна, секторът на скорбялата се характеризира с значителен свръхкапацитет, а от друга страна, създаването на допълнителен производствен капацитет от около 357 000 тона - за които не е доказано, че ще намерят нови пазари - може да смути промишления пазар на скорбяла (буква Д.1).

29. От Решението за започване на процедурата става ясно също така, че Комисията е разгледала други помощи, предвидени в полза на Italgrani в светлината на Договора, а не във връзка с нейното решение за одобряване на общата схема. Така Комисията е склонна да признае съвместимостта на помощта за производството на масло от семена с член 92 от Договора, само доколкото нейният интензитет не надхвърля 50 % и доколкото еквивалентни производствени мощности са били изоставени по същото време (буква Д.3). Що се отнася до помощите за производството на грис и брашно, тя подчерта, че е налице структурен производствен свръхкапацитет, и че предоставянето на помощи в тази област би могло да смути търговския обмен между държавите-членки (буква Д.4). По отношение на помощите за изследователска дейност, Комисията е сметнала, че не разполага с достатъчно сведения, за да оцени тяхната съвместимост с член 92 от Договора (буква Е).

30. От тези констатации следва, че като разпорежда прекратяването на изплащането им, Комисията е счела помощите, посочени по-горе, за нови помощи без да провери дали те не са били разрешени от Решението за одобряване на общата схема.

31. От друга страна, от Решението започване на процедурата става ясно, че Комисията правилно е констатирала, че помощта за формирането на запаси от земеделски продукти е в противоречие с Решението за одобряване на общата схема. Тя всъщност е установила, че италианските власти са предоставили тази помощ в нарушение на общата организация на пазарите, която те са длъжни да спазват по солата на член 9 от Решението за одобряване на общата схема (буква Ж).

32. Комисията освен това твърди, че независимо от няколкократните искания между 26 юли и 23 ноември 1990 г., италианското правителство не Ж е предоставило необходимата информация, за да се развеят нейните съмнения по отношение на съответствието на помощите, предоставени на Italgrani с решението Ж за одобряване на общата схема. Липсата на сътрудничество от страна на италианските власти, следователно я принуждава да започне спорната процедура по разследване на помощите и да разпореди тяхното прекратяване.

33. Следва да се отбележи, че тъй като член 93, параграф 3 от Договора не дава правоспособност на Комисията да разпореди прекратяването на изплащането на нови помощи, не е достатъчно тя да има просто съмнения по отношение на съответствието на индивидуалните помощи с решението Ж за одобряване на схемата за помощи.

34. Ако Комисията има съмнения по отношение на съответствието на индивидуалните помощи с решението Ж за одобряване на общата схема, тя има право да нареди на засегнатата държава-членка да Ж предостави, във фиксирания от нея срок, всички необходими документи, информация и данни, за да се произнесе по съответствието на спорната помощ с решението Ж за одобряване на схемата за помощи.

35. В случай, че държавата-членка пропусне, независимо от нареждането на Комисията, да предостави поисканите сведения, Комисията може, на основания, аналогични на тези, приети в упоменатото по-горе Решение от 14 февруари 1990 г. Boussac, да разпореди прекратяването и пряко да оцени съответствието с Договора, все едно става въпрос за нова помощ.

36. Несъмнено в настоящото дело, става ясно от Решението за започване на процедурата, че Комисията е счела, че информацията, предоставена от италианските власти, не Ж позволява да се произнесе по отношение на съвместимостта на решението Ж за одобряване на общата италианска схема за помощи за производството на изоглюкоза (буква Д.2, последна алинея), и за помощи за обучение (буква З). Въпреки това, италианското правителство изрично оспорва да не е изпълнило задължението си за сътрудничество. Освен това, Комисията не е представила никакъв документ, с който, преди да разпореди прекратяването на първоначално предвидените помощи в полза на Italgrani, тя да е наредила на италианските власти да Ж предоставят в определен срок всички необходими данни, за да се провери съответствието на тези помощи с решението Ж за одобряване на общата италианска схема.

37. От предходните съображения следва, че като разпорежда прекратяването на помощи за изграждането на завод за скорбяла и на фабрика за производство на гликоза, на помощи за производството на масло от семена, на грис и на брашно, на помощи за изследователска дейност и обучение, което се дължи просто на съмнения по отношение на тяхното съответствие с решението Ж за одобряване на общата италианска схема, Комисията е нарушила параграфи 2 и 3 от член 93 от Договора. Единственият въпрос, по отношение на който тази констатация не се прилага, е нареждането за прекратяване на помощта за формирането на запаси от земеделски продукти, както е подчертано по-горе в точка 31.

38. Критиката на италианското правителство се отнася само до разпоредбите на Решението за започване на процедурата, която прекратява предоставянето първоначално предвидените в полза на Italgrani помощи. Тъй като тази част може да се отдели от останалата част от решението, следва да се отменят единствено точки I.3 и I.4 от Решението, освен доколкото те се отнасят до помощта за формирането на запаси от земеделски продукти. Точка I.3 разпорежда прекратяването на изплащането на помощи, а точка I.4 припомня, че помощите, изплатени независимо от това нареждане, могат да бъдат предмет на искане за възстановяване от страна на техните бенефициенти, и че разходите на Общността, които ще бъдат прибавени от тях, е възможно да не бъдат поети от ФЕОГА.

По съдебните разноски

39. По силата на член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски. След като Комисията е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Отменя точки I.3. и I.4. от Решение на Комисията, което беше нотифицирано на италианското правителство чрез писмо от 23 ноември 1990 г. да започне процедурата, предвидена в член 93, параграф 2, първа алинея от Договора, срещу предоставянето от страна на италианските власти на помощи на дружеството Italgrani, освен доколкото се отнасят до помощта за формирането на запаси от земеделски продукти;

2. Осъжда Комисията да заплати съдебните разноски.

Подписи