

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

30 юни 1992 година*

„Иск за отмяна – Държавна помощ – Писмо за образуване на процедурата, предвидена в член 93, параграф 2 – Оспорван акт”

По дело С-47/91,

Италианската република, за която се явява г-н професор Luigi Ferragi Bravo, началник на отдела по правните въпроси към Министерство на външните работи, в качеството на представител, подпомаган от г-н P. G. Ferri, avvocato dello Stato, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург, посолство на Италия, 5, rue Marie-Adélaïde,

жалбоподател,

срещу

Комисията на европейските общности, за която се явява г-н A. Abate, главен правен съветник, в качеството на представител, със съдебен адрес в Люксембург - кабинет на г-н Roberto Haudeg, от нейната правна служба, Centre Wagner, Kirchberg, Люксембург,

ответник,

с предмет отмяна на писмо от 23 ноември 1990 г., с което Комисията на Европейските общности уведомява италианското правителство за своето решение да открие процедурата, предвидена в член 93, параграф 2 от Договора относно решение от 12 април 1990 г. за отпускане на помощ на Italgrani SpA от италианските власти,

СЪДЪТ,

в състав: г-н O. Due, председател, г-н R. Joliet, г-н F. A. Schockweiler, г-н F. Grévisse и г-н P. J. G. Kartheun, председатели на състав, г-н G. F. Mancini, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н G. C. Rodríguez Iglesias, г-н M. Díez de Velasco, г-н M. Zuleeg и г-н L. Murray, съдии,

генерален адвокат: г-н W. Van Gerven,

секретар: г-н J. A. Rompre, заместник-секретар,

предвид доклада от съдебното заседание,

след като изслуша устните становища на страните на заседанието от 4 февруари 1992 г.,

* Език на производството: италиански.

след като изслуша становището на генералния адвокат на заседание на 18 март 1993 г.,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, получена в секретариата на Съда на 31 януари 1991 г., на основание член 173 от Договора за ЕИО италианското правителство иска отмяна на Решението на Комисията за откриване на процедурата, предвидена в член 93, параграф 2 от Договора, нотифицирана с писмо от 23 ноември 1990 г.

2. Представената пред Съда преписка показва, че италианският Закон № 64/86 от 1 март 1986 г. за извънредната намеса в Mezzogiorno създава схема за помощи в полза на регион Mezzogiorno за период от девет години. Съгласно член 93, параграф 3 от Договора, тази схема е нотифицирана на Комисията, която, поне по отношение на разпоредбите, съгласно които впоследствие помощта е отпусната на дружеството Italgrani, одобрява същата схема с Решение 88/318/ЕИО от 2 март 1988 г. относно Закон № 64 от 1 март 1986 г. относно помощта за Mezzogiorno (ОВ L 143, стр. 37) (наричано по-нататък „решението за одобрение на общата италианска схема”). При все това член 9 от това решение изисква Италианската република да изпълни разпоредбите и регламентите на Общността, които са в сила към момента или които е предстояло да бъдат одобрени от институциите на Общността в областта на координацията на помощи в секторите промишленост, земеделие и рибарство.

3. В резултат на това решение, италианските органи отпускат помощ на Italgrani - дружество със седалище в Неапол, което работи в областта на преработката на зърнени култури. Тази помощ е предмет на „програмен договор” по смисъла на Закон № 64/86 от 1 март 1986 г., сключен между отговарящия за помощите на Mezzogiorno министър и дружество Italgrani и ратифициран на 12 април 1990 г. от Междуправителствен комитет за координация на индустриалната политика (наричан по-нататък „CIP”).

4. Този договор, който представлява цялостна програма за процедура на житни зърнени култури, плодове, соя и цвекло, има различни аспекти: изграждане на промишлени съоръжения, създаване на изследователски центрове, изпълнение на изследователски проекти и такива за обучение на персонал в областта на индустрията. Създаденият механизъм на помощта варира в зависимост от съответния сектор - капиталови субсидии, финансиране без лихва или при по-ниски лихвени проценти. Цялостната сума на предвидената за Italgrani помощ възлиза на 522,3 милиарда ИТЛ, предназначени да финансират инвестиции на обща стойност 964,5 милиарда ИТЛ.

5. На 26 юли 1990 г., в резултат от жалба, подадена от Casillo Grani - конкурент на Italgrani, Комисията поисква информация от италианските органи относно помощта.

6. На 7 септември 1990 г. италианските органи съобщават решението на СИРІ от 12 април 1990 г. Допълнителна информация е предоставена на събрание от 28 септември 1990 г. и с писма от 4 и 14 октомври 1990 г.

7. С писмо от 23 ноември 1990 г., Комисията съобщава на италианското правителство своето решение да образува процедурата, предвидена в член 93, параграф 2 от Договора в връзка с отпуснатата на Italgrani помощ, освен тази, която се отнася до земеделски алкохол и свиневъдство, и приканва правителството да вземе становище. Комисията приема, че при първоначален преглед на представените документи помощта не попада в дерогацията от член 92, параграф 3, букви а) и в) от Договора. Освен това в основанията на своето решение тя посочва, че има съмнения относно изпълнението от италианското правителство на двете резерви, наложени с решението за одобряване на общата италианска схема. Първата касае „нивото на интензитет“ на помощта, а втората – изключенията и ограниченията, които са предмет на член 9 от това решение и следва да се прилагат когато помощта се отнася до посочените в Приложение II към Договора продукти. Писмо от 23 ноември 1990 г. също „обръща внимание“ на италианското правителство, че „съгласно член 93, параграф 3 от Договора за ЕИО, предложените мерки не могат да бъдат приведени в изпълнение докато процедурата, предвидена в член 93, параграф 2 не приключи с окончателно решение.”

8. Държавите-членки и други заинтересовани страни са уведомени за образуване на процедурата, предвидено в член 93, параграф 2 от Договора, с публикуване на решението в *Официалния вестник на Европейските общности* (ОВ 1990 г. С 315, стр. 7, и ОВ 1991 г. С 11, стр. 32). Те са приканени да вземат становище в срок от четири месеца.

9. Настоящият иск е подаден срещу писмо от 23 ноември 1990 г. Италианското правителство счита, че „програмният договор“, сключен с дружество Italgrani и ратифициран на 12 април 1990 г. от СИРІ, представлява само изпълнение на схемата за помощ, приета с италианския Закон № 64/86 и одобрена от Комисията с упоменатото по-горе Решение 88/318. Ето защо, Комисията следва да се ограничи с констатацията, че условията, наложени с решението за одобряване на общата италианска схема, са изпълнени и тя няма право да провежда изцяло нов преглед на помощта в светлината на правилата на Договора. Поради това атакуваното решение, доколкото то цели отмяна на Решение 88/318, следва да бъде отменено. Италианското правителство подчертава, че исковата молба не оспорва преценките на Комисията относно съвместимостта на помощта с Договора. То счита, че съдържанието и целта на тези преценки имат само подготвителен характер спрямо окончателното решение.

10. В подкрепа на своята искова молба, италианското правителство привежда различни правни основания, включително съществени процесуални нарушения, нарушаване на принципа на легитимните очаквания и на правната сигурност и злоупотреба с правомощия, като иска последното да бъде преценено с оглед на разпоредбите както на член 175, така и на член 93 от Договора.

11. По отношение на първото правно основание, италианското правителство счита, че акт за отмяна трябва да съдържа изрично изложение на основанията и да бъде подписан от приемащия орган. В настоящия случай тези изисквания не са изпълнени. По отношение на второто правно основание, италианското правителство поддържа, че след решението за одобряване на общата италианска схема, то има право да счита себе си за оправомощено да взема оспорените от Комисията актове. С образуването на нова процедура за повторен преглед на одобрена помощ и следователно за отмяна на разрешението, Комисията без никакво основание нарушава принципите за защита на легитимните очаквания и на правната сигурност. По отношение на злоупотребата с правомощия, италианското правителство твърди на първо място, че член 175 не изисква от Комисията да се произнася по жалбата на дружеството Casillo Grani. В действителност Комисията се е възползвала от отправеното от това дружество до нея искане за предприемане на действия, за да открие процедура, която няма нито правомощие, нито задължение да провежда. Изтъкнатите от Комисията съображения не могат да обосноват образуването на нова процедура съгласно член 93 от Договора. За предприемането на това действие не са достатъчни съмненията на Комисията относно спазването от италианското правителство на първата резерва, наложена от Комисията в решението за одобряване на общата схема. Що се отнася до втората резерва, въпросното решение няма никакво основание за нея.

12. С акт от 9 април 1991 г. Комисията прави възражение за недопустимост на основание член 91, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда. Съдът решава да се произнесе по това предварително възражение, без да навлиза в съществуването на спора.

13. По отношение на допустимостта на молбата, Комисията твърди, че атакуваното решение е подготвителен акт и като такъв не подлежи на обжалване съгласно член 173 от Договора. В отговор до италианското правителство, което поддържа, че оспорваният акт има отменително действие и поради това се приравнява на решение, Комисията посочва, че образуването във връзка с този акт процедура се отнася до неодобрена помощ или по-специално до помощ, която е използвана не по предназначение по смисъла на член 93, параграф 2.

14. На второ място Комисията поддържа, че задължението за спиране на предложената помощ може да не бъде взето предвид в решението по допустимостта на исковата молба, тъй като представлява неизбежна последица, която Договорът свързва с образуването на процедурата, предвидена в член 93, параграф 2 .

15. На последно място, Комисията посочва, че ако исковата молба бъде обявена за допустима, установената в член 93 от Договора система за контрол ще бъде изменена. Първо, Комисията ще бъде лишена от възможността да провежда разследване и да се намесва в случаите, когато държавите-членки отпускат помощ в рамките на предварително одобрена с решение на Комисията обща схема. Тогава Съдът ще трябва да преценява

дали помощта, която не е била предмет на цялостен и окончателен преглед от Комисията, е съвместима с Договора. На последно място Комисията е загрижена, че решение в полза на допустимостта може да предизвика вълна от искиви молби за отмяна на решения на основание процедурата, предвидена в член 93, параграф 2.

16. В подкрепа на допустимостта на исковата молба, италианското правителство твърди точно обратното – че оспореният акт подлежи на обжалване съгласно член 173 от Договора. Наред с факта, че отменя Решение 88/318, тя спира плащането на помощта на дружеството *Italgrani*, като последствията от това са сериозно възпрепятстване на изпълнението на икономическата и социална политика на италианското правителство спрямо *Mezzogiorno*. Противно на довода на Комисията, това суспензивно действие не е неизбежна последица от Договора, тъй като Комисията съзнателно е преразглежда своето Решение 88/318 за одобрение на създадената от италианското правителство обща схема за подпомагане.

17. За по-широко изложение на оспорваното законодателство, на хода на процедурата, както и на правните основания и доводи на страните се прави препратка към доклада от съдебното заседание. По-нататък тези елементи от преписката се упоменават единствено в необходимата степен по преценка на Съда.

18. Приведените от италианското правителство доводи исковата молбата за отмяна се отнася единствено до решението на Комисията да образува процедурата, предвидена в член 93, параграф 2 от Договора във връзка с отпуснатата на *Italgrani* помощ, доколкото то отменя предходното решение за одобряване на общата италианска схема, но не и доколкото то съдържа оценки на съответствието на помощта с Договора. Ето защо прегледът на Съда ще се ограничи до този аспект на решението.

19. За да се постанови решение по допустимостта на исковата молба, на първо място, трябва да се отбележи, че даден акт може да се оспорва на основание член 173 от Договора единствено ако има правни последици (вж. Решение от 31 март 1971 г. по дело Комисия/Съвет, 22/70, *Rescueil*, стр. 263, („наречено „AETR““)

20. В настоящия случай, най-напред трябва да се посочи, че решението за образуване на процедурата за преглед съгласно член 93, параграф 2 от Договора, за което италианското правителство е уведомено с писмо от 23 ноември 1990 г., забранява на правителството да предоставя отпуснатата на дружеството *Italgrani* помощ преди процедурата да приключи с окончателно решение.

21. Макар Комисията да твърди противното, тази забрана произтича от нейно съзнателно решение. Това става ясно ако оспорваната мярка се постави в контекста на цялостната система за контрол на помощите, постановена в член 93.

22. Установените от Договора процесуални правила варират според това дали става въпрос за съществуваща или нова помощ. Докато първата е предмет на член 93, параграфи 1 и 2, последната се урежда от член 93, параграфи 2 и 3 от същата разпоредба.

23. По отношение на съществуващите помощи член 93, параграф 1 оправомощава Комисията да осъществява постоянен преглед в сътрудничество с държавите-членки. В рамките на този преглед Комисията предлага на държавите-членки всякакви подходящи мерки, необходими за постепенното развитие или за функционирането на общия пазар. От своя страна член 93, параграф 2 предвижда, че ако след уведомяване на заинтересованите страни да представят своите мнения, Комисията установи, че дадена помощ е несъвместима с общия пазар или че тази помощ е използвана не по предназначение по смисъла на член 92, тя взема решение, че съответната държава-членка следва да преустанови или да измени тази помощ в срок, определен от Комисията.

24. По отношение на новите помощи, член 93, параграф 3 предвижда, че Комисията трябва да бъде уведомена в разумен срок, който да даде възможност на същата да представи своето становище относно всякакви проекти за отпускане или изменение на помощи. След това същата провежда първоначален преглед на предложената помощ. Ако в рамките на този преглед Комисията намери предложеният проект за несъвместим с общия пазар съгласно член 92, тя незабавно трябва да открие процедурата по оспорване, предвидена в член 93, параграф 2. В този случай, последното изречение на член 93, параграф 3 забранява съответната държава-членка да привежда в действие заплануваните мерки до приключване на тази процедура с окончателно решение. Следователно новите помощи са обект на превантивен контрол на Комисията и по принцип не могат да се предоставят, докато не бъдат обявени от тази институция за съвместими на Договора.

25. От изложеното по-горе следва, че последиците на решението, с което се уведомяват заинтересованите страни и се образува процедура съгласно член 93, параграф 2 са различни в зависимост от това дали въпросната помощ е нова или съществуваща. В първия случай държавата няма право да привежда в действие представения на Комисията проект за отпускане на помощ; тази забрана обаче не се прилага когато става въпрос за съществуваща помощ.

26. В настоящия случай, Комисията решава да разгледа помощта като нова, докато правителството счита същата за съществуваща, тъй като е била отпусната съгласно италианския Закон № 64/86, одобрен от Комисията с решение. Ето защо не може да се счита, че в настоящия случай спирането на помощта произтича автоматично от Договора. Доколкото предполага избор на Комисията относно приложимите процесуални правила, атакуваното решение за образуване на процедурата, предвидена в член 93, параграф 2 има правни последици.

27. На второ място, трябва да се докаже, че атакуваното решение не е просто подготвителна мярка, в който случай исковата молба за отмяна на решението, с което приключва процедурата, гарантира защита от всяка незаконосъобразност (вж. Решение от 24 юни 1986 г. по дело АКZO/Комисия, точка 20, 53/85, Recueil, стр. 1965).

28. Следва да се отбележи, че необратимите последици от забавата за плащане на помощта, резултат от съдържащата се в последното изречение на член 93, параграф 3 забрана не могат да бъдат отстранени с решение, което постановява помощта за съвместима с Договора, или с процедура, образувана срещу решение на Комисията, което обявява помощта за несъвместима.

29. Освен това, когато мерките, квалифицирани от Комисията като нова помощ, бъдат приведени в действие, правните последици от тази квалификация са окончателни. От Решение от 21 ноември 1991 г. по дело *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires/Франция* (C-354/90, Recueil, стр. I-5505), дори окончателно решение на Комисията, което обявява помощта за съвместима с общия пазар, не може *a posteriori* да уреди актове по изпълнение, които трябва да се считат за приети в нарушение на забраната, предвидена в член 93, параграф 3, последно изречение.

30. Ето защо следва да се заключи, че оспорваното решение, което намесва избора на компетентната институция за образуване на процедура за преразглеждане, част от която е спирането на предвидената помощ, подлежи на обжалване по смисъла на член 173 от Договора.

31. В отговор на възражението, което Комисията повдига относно съществува опасност от предрешаващи изхода на делото доводи относно съвместимостта на помощта с Договора, трябва също така да се посочи, че в рамките на разглеждането по същество, единствено Съдът е компетентен да реши дали отпуснатата помощ съгласно вече одобрена от Комисията обща схема представлява нова помощ, обект на забраната в член 93, параграф 3 от Договора, макар Комисията да счита, че тази помощ е предоставена в нарушение на условията, наложени с решението за одобряване на схемата.

32. С оглед изложените по-горе съображения, възражението за недопустимост, повдигнато на основание член 91, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, трябва да бъде отхвърлено, а исковата молба – да бъде обявена за допустима.

По съдебните разноси

33. Съдът не следва да се произнася по разноските.

По изложените съображения, Съдът реши:

- 1) Отхвърля възражението за недопустимост, повдигнато от Комисията на Европейските общности.**

2. Производството продължава с разглеждане по същество.

3. Съдът не се произнася по съдебните разноси.

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 30 юни 1992 година.

Подписи