



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н J. MAZÁK
представено на 4 октомври 2012 година¹

Съединени дела C-197/11 и C-203/11

Eric Libert
Christian Van Eycken
Max Bleecx
Syndicat national des propriétaires et copropriétaires (ASBL)
Olivier de Clippele (C-197/11)
срещу
Gouvernement flamand
и
All Projects & Developments NV
Bouw- en Coördinatiekantoor Andries NV
Belgische Gronden Reserve NV
Bouwonderneming Ooms NV
Bouwwerken Taelman NV
Brummo NV
Cordeel Zetel Temse NV
DMI Vastgoed NV
Dumobil NV
Durabrik Bouwbedrijven NV
Eijssen NV
Elbeko NV
Entro NV
Extensa NV
Flanders Immo JB NV
Green Corner NV
Huysman Bouw NV
Imano BVBA
Impact Ontwikkeling NV
Invest Group Dewaele NV
Invimmo NV
Kwadraat NV
Liburni NV
Lotinvest NV
Matexi NV
Novus NV
Plan & Bouw NV
7Senses Real Estate NV
Sibomat NV
Tradiplan NV
Uma Invest NV
Versluys Bouwgroep BVBA
Villabouw Francis Bostoen NV
Willemen General Contractor NV
Wilma Project Development NV
Woningbureau Paul Huyzentruyt NV (C-203/11)
срещу
Vlaamse Regering

(Преюдициални запитвания, отправени от Cour constitutionnelle (Белгия))

¹ — Език на оригиналния текст: френски.

„Регионална правна уредба, съгласно която потенциалният купувач или наемател на поземлен имот и построени в него сгради е длъжен при прехвърлянето да докаже, че има достатъчна връзка с целевата община — Социални задължения, наложени на инвеститорите и на възложителите — Данъчни стимули и механизми за субсидиране — Ограничаване на основните свободи — Обосноваване — Принцип на пропорционалност — Държавни помощи — Понятие „обществена поръчка за строителство““

I – Въведение

1. По настоящите дела от Съда е поискано да се произнесе по тълкуването на няколко разпоредби от първичното и от вторичното право на Съюза. Що се отнася до първичното право, става въпрос за членове 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 49 ДФЕС, 56 ДФЕС, 63 ДФЕС, 107 ДФЕС и 108 ДФЕС. Що се отнася до вторичното право, поставените въпроси са свързани с Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги², Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО³, Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар⁴, както и Решение 2005/842/ЕО на Комисията от 28 ноември 2005 година относно прилагането на член 86, параграф 2 от Договора за ЕО за държавната помощ във вид на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес⁵.

2. Отговорът на Съда би трябвало да помогне на Cour constitutionnelle [Конституционен съд] (Белгия), който поставя преюдициалните въпроси, да се произнесе по жалбите за отмяна на различни разпоредби от Указа на Фламандския регион от 27 март 2009 г. за политиката по отношение на недвижимите имоти (наричан по-нататък „Указът за недвижимите имоти“).

3. Жалбоподателите в главното производство по дело C-197/11 обръщат внимание върху разпоредбите от Указа за недвижимите имоти, които обвързват прехвърлянето на поземлени имоти и на построени в тях сгради в някои фламандски общини с условието за съществуване на достатъчна връзка на потенциалния купувач или наемател със съответната община, което ограничавало възможността за свободно разпореждане с недвижимата собственост.

4. Жалбоподателите в главното производство по дело C-203/11 смятат, че основание за отмяна на Указа за недвижимите имоти е не само условието за съществуване на достатъчна връзка на потенциалния купувач или наемател със съответната община, но и социалните задължения, които са предвидени за инвеститорите и възложителите, както и данъчните стимули и механизмите за субсидиране, които отчасти компенсират тези социални задължения.

2 — ОВ L 134, стр. 114; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 116 и поправка в ОВ L 182, 2008 г., стр. 282.

3 — ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56.

4 — ОВ L 376, стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50.

5 — ОВ L 312, стр. 67; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 2, стр. 186.

II – Правна уредба

A — Право на Съюза

1. Директива 2004/18

5. Член 1, озаглавен „Определения“, предвижда:

„1. За целите на настоящата директива се прилагат определенията по параграфи 2—15.

2.

а) „Обществени поръчки“ са писмени договори с определен паричен интерес, сключени между един или повече икономически оператори и един или повече възлагащи органи, с [предмет] изпълнение на строителство, доставяне на стоки или предоставяне на услуги по смисъла на настоящата директива.

б) „Обществени поръчки за строителство“ са обществени поръчки с [предмет] изпълнение или проектиране и изпълнение на строителни работи, свързани с една от дейностите по смисъла на приложение I, или строеж, или изпълнение на дейности по изграждане, с каквито и да е средства, на строеж в съответствие с изискванията на възлагащия орган. „Строеж“ е резултатът от строителство, който е достатъчен сам по себе си да изпълнява икономическа или техническа функция.[...]“.

2. Директива 2004/38

6. Член 22 от Директива 2004/38, озаглавен „Териториален обхват“, има следния текст:

„Правото на пребиваване и правото на постоянно пребиваване обхващат цялата територия на приемащата държава членка. Държавите членки могат да налагат териториални ограничения на правото на пребиваване и на правото на постоянно пребиваване, само когато същите ограничения се прилагат и по отношение на техните граждани“.

7. Член 24 от посочената директива, озаглавен „Еднакво третиране“, предвижда в параграф 1:

„При спазване на конкретните разпоредби, изрично предвидени в Договора и вторичното законодателство, всички граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава членка в рамките на обхвата на приложение на Договора. Това право се разпростира и включва членовете на семейството, които не са граждани на държава членка и които имат право на пребиваване или постоянно пребиваване“.

3. Решение 2005/842

8. Член 1 от Решение 2005/842, озаглавен „Предмет“, гласи:

„Настоящото решение установява условията, при които държавната помощ във вид на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес, трябва да се счита за съвместима с общия пазар и изключена от изискването за нотификация, посочено в член 88, параграф 3 от Договора“.

9. Член 2 от Решение 2005/842, озаглавен „Обхват“, гласи в параграф 1:

„Настоящото решение се прилага за държавната помощ във вид на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, във връзка с извършването на услуги от общ икономически интерес, както е посочено в член 86, параграф 2 от Договора, която попада в една от следните категории:

[...]

- б) компенсация за обществена услуга, предоставена на болници или предприятия за социално настаняване, които извършват дейности, квалифицирани от съответната държава членка като услуги от общ икономически интерес;

[...]“.

10. Съгласно член 3 от посоченото решение, озаглавен „Съвместимост и освобождаване от нотификация“:

„Държавната помощ във вид на компенсация за извършване на обществена услуга, която изпълнява условията, посочени в настоящото решение, е съвместима с общия пазар и се освобождава от задължението за предварително уведомяване, както е предвидено в член 88, параграф 3 от Договора, като това не накърнява прилагането на по-стриктни разпоредби, свързани със задълженията за предоставяне на обществени услуги, съдържащи се в секторното законодателство на Общността“.

Б — *Белгийска правна уредба*

11. В книга 4 от Указа за недвижимите имоти, отнасяща се до мерките за осигуряване на достъпни жилища, се намира глава 3, озаглавена „Социални задължения“ и съдържаща член 4.1.16, който гласи:

„§ 1. Когато за проекти за образуване на нови урегулирани поземлени имоти или за проекти за жилищно застрояване се прилага правило като това по глава 2, раздел 2, с издаването на разрешение за образуване на нови поземлени имоти, съответно на разрешение за извършване на градоустройствени строителни работи, възникват по закон социални задължения.

По силата на социалните задължения [...] инвеститорът или възложителят трябва да предприеме необходимите действия за предлагане на социални жилища в съответствие с процента, приложим за проекта за образуване на нови урегулирани поземлени имоти или за проекта за жилищно застрояване“.

12. Член 4.1.17 от Указа за недвижимите имоти гласи:

„Инвеститорът или възложителят може да изпълни социалните задължения по един от следните начини по избор:

- 1° в натура в съответствие с разпоредбите на членове 4.1.20—4.1.24;
- 2° чрез продажба на поземлените имоти, необходими за договореното предлагане на социални жилища, на организация за социално настаняване, в съответствие с разпоредбите на член 4.1.25;

- 3° чрез отдаване под наем на жилищни обекти, построени в рамките на проект за образуване на нови урегулирани поземлени имоти или на проект за жилищно застрояване, на агенция за отдаване под наем на социални жилища, в съответствие с разпоредбите на член 4.1.26;
- 4° чрез комбинирано прилагане на точки 1, 2 и/или 3“.

13. Съгласно член 4.1.19 от Указа за недвижимите имоти:

„Инвеститорът или възложителят може да изпълни изцяло или отчасти социалните задължения посредством плащане на социални вноски на общината, в която се изпълнява проектът за образуване на нови урегулирани поземлени имоти или проектът за жилищно застрояване. Социалната вноска се изчислява, като се умножи броят на социалните жилища или на социалните поземлени имоти, които по принцип следва да бъдат осигурени, по 50 000 EUR, и като се индексира тази сума на база на индекса ABEX, като основният индекс е този от декември 2008 г.

[...]“.

14. Указът за недвижимите имоти предвижда в полза на частните предприятия, които изпълняват в натура „социалните задължения“, следните данъчни стимули и механизми за субсидиране: облагане с намалена ставка на ДДС и с намалена ставка на таксата за вписване (член 4.1.20, § 3, втора алинея), инфраструктурни субсидии (член 4.1.23) и гаранция за изкупуване на построените жилища (член 4.1.21).

15. Освен това книга 3 от Указа за недвижимите имоти, озаглавена „Облагородяване на поземлени имоти и сгради“, предвижда отпускането на субсидии независимо от изпълнението на „социалните задължения“. По-конкретно става въпрос за субсидии за „проекти за облагородяване“ (член 3.1.2 от Указа), за намаляване на данъка върху доходите на физическите лица при сключването на договор за обновяване на жилището (член 3.1.3 и сл. от посочения указ) и за фиксирано намаление на основата, на която се изчислява таксата за вписване (член 3.1.10 от този указ).

16. Член 5.1.1 от Указа за недвижимите имоти, който се съдържа в книга 5, озаглавена „Да живеем в собствения си регион“, гласи:

„На всеки три години, а за първи път през календарния месец, в който този указ влиза в сила, фламандското правителство изготвя списък на общините, които според най-новите статистически данни отговарят на двата посочените по-долу критерия:

- 1° общината принадлежи към 40-те процента фламандски общини, в които средната цена на квадратен метър е най-висока;
- 2° общината принадлежи:
 - а) или към 25-те процента фламандски общини с най-висок вътрешен миграционен поток,
 - б) или към 10-те процента фламандски общини с най-висок външен миграционен поток.

Посоченият в първа алинея списък е публикуван в Moniteur belge.

[...]“.

17. Член 5.2.1 от Указа за недвижимите имоти, който също се съдържа в книга 5, гласи:

„§ 1. Установено е специално условие при прехвърлянето на поземлени имоти и на построени в тях сгради в районите, които отговарят на следните два критерия:

- 1° към датата на влизане в сила на този указ спадат към „неблагоустроените жилищни райони“, определени с Кралско постановление от 28 декември 1972 г. относно представянето и изпълнението на проектопланове и секторните планове;
- 2° към момента на подписването на предварителния договор се намират в целевите общини, които са включени в най-новия публикуван в *Moniteur belge* списък по член 5.1.1, като за целите на прилагането на тази разпоредба предварителният договор се счита за подписан шест месеца преди получаването на дата за сключването на окончателен договор, ако са изминали повече от шест месеца между датата на подписването и датата на получаване на дата за сключване на окончателния договор.

Специалното условие при прехвърлянето означава, че поземлените имоти и построени в тях сгради могат да бъдат прехвърляни само на лица, които според становището на местна оценителна комисия имат достатъчна връзка с общината. „Прехвърляне“ означава: продажба, отдаване под наем за повече от девет години, емфитевза и учредяване на право на строеж.

[...]

Специалното условие при прехвърлянето отпада окончателно и без възможност отново да бъде приложено, след като изминат двадесет години от момента, в който е определена дата за сключването на окончателен договор при първоначалното прехвърляне.

[...]

§ 2. За целите на § 1, втора алинея съответното лице има достатъчна връзка с общината, ако отговаря на едно или повече от следните условия:

- 1° най-малко шест години без прекъсване е живяло в общината или в съседна на нея община, при условие че последната също е включена в списъка по член 5.1.1;
- 2° към датата на прехвърлянето упражнява трудова дейност в общината, при условие че е заето средно поне през половината от работната седмица;
- 3° е създадо в общината професионална, семейна, социална или икономическа връзка, основана на важно и трайно обстоятелство.

[...]“.

18. На основание член 5.1.1 от Указа за недвижимите имоти фламандското правителство приема с постановление от 19 юни 2009 г. списък с 69 общини, по отношение на които се прилага предвиденото в член 5.2.1 от Указа за недвижимите имоти специално условие при прехвърлянето на собственост (наричани по-нататък „целевите общини“).

III – Преюдициалните въпроси

19. Единственият въпрос по дело C-197/11 има следния текст:

„Следва ли членове 21 [ДФЕС], 45 [ДФЕС], 49 [ДФЕС], 56 [ДФЕС] и 63 [ДФЕС] и членове 22 и 24 от Директива [2004/38] да се тълкуват в смисъл, че не допускат режима — въведен с книга 5 от [Указа за недвижимите имоти], озаглавена „Да живеем в собствения си регион“ — съгласно който в някои общини, наречени целеви, купувачът или наемателят на поземлен имот и построени в него сгради е длъжен при прехвърлянето да докаже, че има достатъчна връзка със съответната община по смисъла на член 5.2.1, § 2 от Указа?“.

20. Въпросите по дело C-203/11 са следните:

- „1) Трябва ли членове 107 [ДФЕС] и 108 [ДФЕС], разглеждани самостоятелно или във връзка с Решение [2005/842], да се тълкуват в смисъл, че изискват Европейската комисия да бъде уведомена за мерките по член 3.1.3, член 3.1.10, член 4.1.20, § 3, алинея 2, член 4.1.21 и член 4.1.23 от [Указа за недвижимите имоти] преди приемането или влизането в сила на тези разпоредби?
- 2) С оглед на коя от трите свободи — на установяване, на предоставяне на услуги или на движение на капитали, трябва да се преценяват разпоредбите, с които на частните икономически оператори — инвеститори по проекти за образуване на нови урегулирани поземлени имоти или по проекти за жилищно застрояване с големина над определен праг, се възлагат законови социални задължения, които те могат да изпълнят в натура, като предоставят за социални цели най-малко 10 % и най-много 20 % от поземлените имоти или от построените жилища, или в пари, като заплатят по 50 000 EUR за всеки непредоставен социален поземлен имот и за всяко непредоставено социално жилище, или всъщност тези разпоредби следва да се разглеждат като комплексна правна уредба, която трябва да се преценява с оглед на всяка от тези свободи?
- 3) Предвид член 2, параграф 2, букви а) и й) от Директива [2006/123] прилага ли се тази директива спрямо задължителното изграждане на социални жилища и апартаменти от страна на частни икономически оператори, които по закон носят такова „социално задължение“ във връзка с всяко разрешение за проекти за образуване на нови урегулирани поземлени имоти или за проекти за жилищно застрояване с големина над законоустановения праг, като така изградените социални жилища се купуват от дружества за социално настаняване на цени с предварително определен максимално допустим размер, за да бъдат след това отдавани под наем на широка категория физически лица, или направо се продават на физически лица от тази категория с посредничеството на дружества за социално настаняване?
- 4) При утвърдителен отговор на третия преюдициален въпрос, трябва ли понятието „изисквания, които подлежат на оценка“ по член 15 от Директива [2006/123] да се тълкува в смисъл, че обхваща наложеното на частните икономически оператори задължение да допринасят за строителството на социални жилища в допълнение или като част от обичайната си дейност и да прехвърлят изградените жилища на цени с определен максимално допустим размер на квазипублични организации или с тяхно посредничество, въпреки че извън това въпросните частни оператори нямат право на инициатива на пазара на социалните жилища?
- 5) При утвърдителен отговор на третия преюдициален въпрос, трябва ли да се наложи санкция и евентуално каква трябва да бъде тази санкция,

- а) когато националният съд констатира, че ново изискване, което подлежи на оценка съгласно член 15 от Директива [2006/123], не е било конкретно оценено съобразно член 15, параграф 6 от тази директива, и
- б) когато националният съд констатира, че за това ново изискване не е било направено уведомление съгласно член 15, параграф 7 от Директивата?
- 6) При утвърдителен отговор на третия преюдициален въпрос, трябва ли понятието „забранено изискване“ по член 14 от Директива [2006/123] да се тълкува в смисъл, че в изброените в този член хипотези са забранени не само националните разпоредби, които въвеждат условия за достъпа до и за упражняването на дейност по предоставяне на услуги, но и националните разпоредби, които само предвиждат, че неспазването на въпросното изискване води до отпадане на правото на финансова компенсация за извършването на задължителна по закон услуга и до загуба на предоставената финансова гаранция във връзка с извършването на тази услуга?
- 7) При утвърдителен отговор на третия преюдициален въпрос, трябва ли понятието „конкурентни оператори“ по член 14, точка 6 от Директива [2006/123] да се тълкува в смисъл, че обхваща и публичноправната организация, чиито задачи биха могли донякъде да се пресичат с тези на доставчиците на услуги, когато тази организация взема решенията, посочени в член 14, точка 6 от Директивата, и същевременно е длъжна на последния стадий от установения поетапен механизъм да изкупува социалните жилища, построени от доставчиците на услуги в изпълнение на наложените им социални задължения?
- 8) а) При утвърдителен отговор на третия преюдициален въпрос, трябва ли понятието „разрешителен режим“ по член 4, точка 6 от Директива [2006/123] да се тълкува в смисъл, че обхваща и сертификатите, които се издават от публичноправна организация след издаването на първоначалното разрешение за строеж или за образуване на нови урегулирани поземлени имоти и които са необходими, за да се получи право на някои компенсации за изпълнението на социални задължения, наложени по закон и възникнали още в момента на издаването на първоначалното разрешение, и за да бъде върната финансовата гаранция, която доставчикът на услугите е длъжен да предостави на тази публичноправна организация?
- б) При утвърдителен отговор на третия преюдициален въпрос, трябва ли понятието „разрешителен режим“ по член 4, точка 6 от Директива [2006/123] да се тълкува в смисъл, че обхваща и договора, който частният икономически оператор е длъжен по закон да сключи с публичноправна организация, за да може тази организация да продава от негово име и за негова сметка социалните жилища, построени от оператора в изпълнение (в натура) на наложените му със закон социални задължения, които възникват с издаването на разрешение за строеж или за образуване на нови урегулирани поземлени имоти, като се има предвид, че сключването на този договор е условие за валидност на разрешението?
- 9) Трябва ли членове 49 и 56 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че не допускат правна уредба, вследствие от която с издаването на разрешение за строеж или за образуване на нови урегулирани поземлени имоти при проектите с определена минимална големина възниква законово социално задължение за изграждане на известен процент социални жилища, които впоследствие трябва да се продадат на цени с определен максимално допустим размер на публичноправна организация или с нейно посредничество?

- 10) Трябва ли член 63 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба, вследствие от която с издаването на разрешение за строеж или за образуване на нови урегулирани поземлени имоти при проектите с определена минимална големина възниква законово социално задължение за изграждане на известен процент социални жилища, които впоследствие трябва да се продадат на цени с определен максимално допустим размер на публичноправна организация или с нейно посредничество?
- 11) Трябва ли понятието „обществена поръчка за строителство“ по член 1, параграф 2, буква б) от Директива [2004/18] да се тълкува в смисъл, че се прилага към правна уредба, вследствие от която с издаването на разрешение за строеж или за образуване на нови урегулирани поземлени имоти при проектите с определена минимална големина възниква законово социално задължение за изграждане на известен процент социални жилища, които впоследствие трябва да се продадат на цени с определен максимално допустим размер на публичноправна организация или с нейно посредничество?
- 12) Трябва ли членове 21 [ДФЕС], 45 [ДФЕС], 49 [ДФЕС], 56 [ДФЕС] и 63 ДФЕС и членове 22 и 24 от Директива [2004/38] да се тълкуват в смисъл, че не допускат режима — въведен с книга 5 от [Указа за недвижимите имоти], озаглавена „Да живеем в собствения си регион“ — съгласно който в някои общини, наречени целеви, купувачът или наемателят на поземлен имот и построени в него сгради е длъжен при прехвърлянето да докаже, че има достатъчна връзка със съответната община по смисъла на член 5.2.1, § 2 от Указа?“.

IV – Анализ

A — По единствения въпрос по дело C-197/11 и по дванадесетия въпрос по дело C-203/11

21. Единственият въпрос по дело C-197/11 е еднакъв с дванадесетия въпрос по дело C-203/11 и се отнася до това дали разпоредбите от Договора за функционирането на Европейския съюз, от които произтича забрана на ограниченията на основните свободи, както и членове 22 и 24 от Директива 2004/38, допускат законодателство на държава членка, съгласно което в целевите общини, т.е. в общините, в които средната цена на поземлените имоти на квадратен метър е най-висока и вътрешният или външният миграционен поток е най-силен, прехвърлянето на недвижим имот е обусловено от съществуването на достатъчна връзка на потенциалния купувач или наемател със съответната община.

22. По този въпрос фламандското правителство обръща внимание върху обстоятелството, че производствата пред запитващата юрисдикция се отнасят до чисто вътрешно положение, тъй като всички жалбоподатели в главните производства имат седалище или местожителство в Белгия.

23. В това отношение следва да се признае, че споровете по главните производства не съдържат трансграничен елемент. Не трябва обаче да се забравя, че преюдициалните въпроси са поставени в рамките на специфичното производство пред запитващата юрисдикция. Става въпрос за производство за отмяна на национален законодателен акт, който се прилага както към белгийските граждани, така и към гражданите на други държави членки. Очевидно е, че решението на запитващата юрисдикция в рамките на такова производство ще има действие *erga omnes*, включително спрямо гражданите на други държави членки.

24. Жалбоподателите в главното производство се позовават на правото на Съюза и Съдът не е в състояние да прецени дали в производството за отмяна запитващата юрисдикция може да проверява въпросния национален законодателен акт от гледна точка не само на националното право, но и на правото на Съюза. Според мен по настоящите дела Съдът би трябвало да се

довери на преценката на запитващата юрисдикция, че преюдициалното заключение ѝ е необходимо, за да постанови решението си⁶, и следователно да направи поисканото тълкуване на разпоредбите от Договора, уреждащи основните свободи на вътрешния пазар⁷.

25. Запитващата юрисдикция счита, че условието за съществуване на достатъчна връзка с целевата община представлява ограничение на основните свободи.

26. Споделям тази гледна точка. Съгласно съдебната практика достъпът до жилище и до други недвижими имоти е условие за упражняването на основните свободи⁸. Всъщност условието за достатъчна връзка с целевата община означава забрана за някои лица, а именно за тези, които не отговарят на посоченото условие, да купуват или да наемат за повече от девет години поземлен имот и построени в него сгради. Няма съмнение, че това условие може да възпре гражданите на Съюза от упражняването на основните им свободи, закрепени в Договора.

27. Според мен обстоятелството, че условието за съществуване на достатъчна връзка с целевата община се прилага единствено в 69 общини, и то само за някои райони от тези общини, няма значение за въпроса дали посоченото условие представлява ограничение на основните свободи. Ограниченият обхват на условието за съществуване на достатъчна връзка с целевата община може да бъде взет предвид, когато се преценява обосноваването на това ограничение на основните свободи.

28. Съгласно установената съдебна практика националните мерки, които биха могли да затруднят или да възпрепятстват упражняването на основните свободи, гарантирани от Договора, могат въпреки това да бъдат допуснати, при условие че преследват цел от общ интерес, че са в състояние да гарантират осъществяването на тази цел и че не надхвърлят необходимото за постигането ѝ⁹.

29. Ето защо следва да се прецени, от една страна, дали Указът за недвижимите имоти, който въвежда условието за съществуване на достатъчна връзка с целевата община, преследва цел от общ интерес, и от друга страна, дали условието за съществуване на достатъчна връзка с целевата община е подходящо за постигане на определената цел и дали тази мярка не надхвърля необходимото за постигането на преследваната цел.

30. Що се отнася до преследваната с Указа за недвижимите имоти цел, като се основава на свързаните с него подготвителни документи, запитващата юрисдикция посочва целта да се посрещнат имотните нужди на местното население. Самата тя си поставя въпроса дали тази цел може да се квалифицира като императивно съображение от общ интерес, за да се обоснове ограничаването на основните свободи.

31. За да бъде по-добре разбрана целта на Указа за недвижимите имоти, запитващата юрисдикция цитира подготвителните документи по него, в които се обяснява, че „високата цена на поземлените имоти в някои фламандски общини води до определена джентрификация. Това означава, че разполагащите с по-ограничени средства групи от населението са изключени от пазара вследствие на появата на групи от населението с по-големи финансови възможности, идващи от други общини. Разполагащите с по-ограничени средства групи от населението не са само социално слабите лица, а често и млади семейства или самотни лица, които имат значителни разходи, но все още не са в състояние да натрупат достатъчно средства“.

6 — В това отношение следва да се отбележи, че по време на съдебното заседание представителят на правителството на Френската общност подчертава, че запитващата юрисдикция се е произнесла неколкократно, че жалбоподател, доказал интереса си от обжалването, не е длъжен да доказва и особения си интерес по отношение на изложено в жалбата правно основание.

7 — Вж. в този смисъл Решение от 19 юли 2012 г. по дело Garkalns (C-470/11, точка 17 и цитираната съдебна практика).

8 — Вж. в този смисъл Решение от 14 януари 1988 г. по дело Комисия/Италия (63/86, Recueil, стр. 29, точка 15) и Решение от 1 декември 2011 г. по дело Комисия/Унгария (C-253/09, Сборник, стр. I-12391, точка 67).

9 — Вж. Решение от 1 декември 2011 г. по дело Комисия/Унгария (посочено в бележка под линия 8, точка 69).

32. Фламандското правителство уточнява, че въпросната национална правна уредба цели преди всичко да създаде условия за заселването на местни лица в неблагоустроените жилищни райони, което регионалният законодател счита за необходимо, за да може да се гарантира правото на подходящо жилище, а оттам и социалното сближаване, като насърчава териториалното планиране и развитие и като не допуска нарушаване на социалния и икономически облик на съответните общини.

33. Мисля, че ако истинската цел на Указа за недвижимите имоти е да се насърчи заселването в целевите общини на местни лица с по-ограничени средства, то тя може да бъде окачествена като социална цел, свързана с политиката за устройство на територията. Съдът вече се е произнесъл, че цел от такова естество представлява императивно съображение от общ интерес¹⁰.

34. Следва обаче да се има предвид, че съществуват и други мнения относно целта на Указа за недвижимите имоти. В това отношение правителството на Френската общност твърди, че истинската цел на Указа не е да се ограничат последиците от джентрификацията, а да се запази фламанският облик на населението на целевите общини. Очевидно е, че такава цел не може да бъде окачествена като императивно съображение от общ интерес. В това отношение бих искал да напомня, че запитващата юрисдикция е тази, която следва да определи точната цел на Указа за недвижимите имоти.

35. Сега ще разгледам дали условието за съществуване на достатъчна връзка с целевата община е в състояние да гарантира осъществяването на целта да се посрещнат имотните нужди на местните лица с по-ограничени средства и дали тази мярка не надхвърля необходимото за постигането на посочената цел.

36. Член 5.2.1, параграф 2 от Указа за недвижимите имоти предвижда три алтернативни критерия за изпълнение на условието за съществуване на достатъчна връзка с целевата община. Първият критерий е изпълнен, ако лицето, на което недвижимият имот трябва да бъде прехвърлен, е живяло в целевата община най-малко шест години преди прехвърлянето. Съгласно втория критерий към датата на прехвърлянето потенциалният купувач или наемател трябва да упражнява трудова дейност в съответната община. Третият критерий изисква професионална, семейна, социална или икономическа връзка на потенциалния купувач или наемател със съответната община, основана на важно и трайно обстоятелство. Местната оценителна комисия е тази, която проверява дали потенциалният купувач или наемател на недвижимия имот отговаря на един или повече от посочените критерии.

37. Може да се приеме, че нито един от тези критерии не отразява социално-икономическите аспекти, съответстващи на целта за закрила на разполагащите с по-ограничени средства местни лица на пазара на недвижими имоти. Въпросните критерии са в полза не само на разполагащите с по-ограничени средства местни лица, но и на онази част от местното население, която разполага с достатъчно средства и следователно няма никаква нужда от закрила на пазара на недвижими имоти.

38. Както вече беше отбелязано по-горе, условието за достатъчна връзка с целевата община всъщност означава забрана за някои лица, а именно за тези, които не отговарят на посоченото условие, да купуват или да наемат за повече от девет години поземлен имот и построени в него сгради. Споделям мнението на представителя на жалбоподателите в главното производство по дело C-197/11, изразено в писменото му становище, според което други мерки биха могли да

10 — Вж. в този смисъл Решение от 5 март 2002 г. по дело Reisch и др. (C-515/99, C-519/99-C-524/99 и C-526/99-C-540/99, Recueil, стр. I-2157, точка 34), Решение от 23 септември 2003 г. по дело Ospelt и Schlössle Weissenberg (C-452/01, Recueil, стр. I-9743, точки 38 и 39), Решение от 1 октомври 2009 г. по дело Woningstichting Sint Servatius (C-567/07, Сборник, стр. I-9021, точка 30) и Решение от 24 март 2011 г. по дело Комисия/Испания (C-400/08, Сборник, стр. I-1915, точка 74).

постигнат целта, преследвана с Указа за недвижимите имоти, без да се стига до забрана за други лица да придобиват или наемат имоти. Например можело е да се предвидят субсидии, свързани със закупуването на имот, механизъм за регулиране на цените в целевите общини или съпътстващи мерки, приети от властите в защита на местното население.

39. От гореизложеното следва, че условието за съществуване на достатъчна връзка на потенциалния купувач или наемател на недвижимия имот с целевата община — което предполага местоживеене на потенциалния купувач или наемател в целевата община най-малко шест години преди прехвърлянето на имота, упражняване на трудова дейност от страна на потенциалния купувач или наемател в общината или пък наличие на професионална, семейна, социална или икономическа връзка на потенциалния купувач или наемател, основана на важно и трайно обстоятелство — не представлява мярка, която да гарантира постигането на целта да се посрещнат имотните нужди на местните лица с по-ограничени средства. Дори да се приеме, че условието за съществуване на достатъчна връзка на потенциалния купувач или наемател на недвижимия имот с целевата община може да е подходящо за осъществяването на преследваната с Указа за недвижимите имоти цел, тази мярка надхвърля необходимото за постигането ѝ.

40. Що се отнася до членове 22 и 24 от Директива 2004/38, която цели да улесни упражняването на основното и лично право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, предоставено на гражданите на Съюза пряко от Договора, и която има за цел по-специално да укрепи това право¹¹, не съм сигурен, че е необходимо въпросното национално законодателство да бъде разглеждано в светлината на посочените разпоредби, предвид факта, че те не съдържат нови конкретни съображения, обосноваващи ограничаването на правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки. Що се отнася до член 24 от Директива 2004/38, става въпрос за конкретен израз на предвидената в член 18 ДФЕС обща забрана на дискриминацията.

41. От своя страна член 22 от Директива 2004/38 определя териториалния обхват на правото на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки. В това отношение известни съмнения биха могли да бъдат свързани с второто изречение от този член, което гласи следното: „[д]ържавите членки могат да налагат териториални ограничения на правото на пребиваване и на правото на постоянно пребиваване, само когато същите ограничения се прилагат и по отношение на техните граждани“. Все пак не е възможно да се направи извод, че териториалните ограничения по принцип са допустими, при условие че се прилагат и по отношение на гражданите на приемащата държава, поради което посочената разпоредба въвежда ново основание, обосноваващо ограничаването на правото, предоставено на гражданите на Съюза с Договора. Всъщност, както правилно отбелязва Комисията, второто изречение на член 22 от Директива 2004/38 съдържа допълнително условие, за да може дадено ограничение на правото на пребиваване и на правото на постоянно пребиваване да бъде обосновано със съображения за обществен ред, обществена сигурност или обществено здраве по смисъла на член 27 от същата директива.

11 — Вж. Решение от 15 ноември 2011 г. по дело Deresi и др. (C-256/11, Сборник, стр. I-11315, точка 50 и цитираната съдебна практика).

42. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори, че членове 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 56 ДФЕС и 63 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която в някои общини купувачът или наемателят на поземлен имот и на построени в него сгради е длъжен при прехвърлянето да докаже, че има достатъчна връзка със съответната община, ако съществуването на тази връзка се преценява съгласно следните алтернативни критерии:

- лицето, на което недвижимият имот трябва да бъде прехвърлен, да е живяло в съответната община най-малко шест години преди прехвърлянето,
- към датата на прехвърлянето потенциалният купувач или наемател да упражнява трудова дейност в общината, и
- да е налице професионална, семейна, социална или икономическа връзка, основана на важно и трайно обстоятелство.

Б — По първия въпрос по дело C-203/11

43. Този въпрос се отнася до данъчните стимули и до механизмите за субсидиране, предвидени в Указа за недвижимите имоти. Въпросните мерки могат да бъдат разделени на две групи с различни цели. Целта на мерките от първата група е да се облагородят някои поземлени имоти и сгради. Става въпрос за предвиденото в член 3.1.3 от Указа за недвижимите имоти намаляване на данъка, предоставено на заемодател, който сключва договор за обновяване, както и за посоченото в член 3.1.10 от същия указ намаляване на основата, на която се изчислява таксата за вписване¹². Мерките от втората група компенсират социалните задължения, предвидени за инвеститорите и за възложителите. Към тази група се отнасят намалената ставка на данъка върху добавената стойност при продажбата на жилище и намалената ставка на таксата за вписване при покупка на поземлен имот за застрояване, предвидени в член 4.1.20, параграф 3, втора алинея от Указа за недвижимите имоти, инфраструктурните субсидии по член 4.1.23 от този указ, както и предвидената в член 4.1.21 от същия указ гаранция за изкупуване на построеното социално жилище от организация за социално настаняване.

44. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали въпросните мерки трябва да бъдат квалифицирани като държавни помощи по смисъла на член 107 ДФЕС и при утвърдителен отговор, в кой момент Комисията трябва да бъде уведомена или евентуално дали спрямо посочените мерки се допуска освобождаване по силата на Решение 2005/842 от изискването за уведомяване.

12 — Жалбоподателите по главното производство оспорват пред запитващата юрисдикция и субсидиите, предназначени за проектите за облагородяване по член 3.1.2 от Указа за недвижимите имоти. Запитващата юрисдикция вече е установила, че тази мярка представлява помощ *de minimis* по смисъла на Регламент (ЕО) № 1998/2006 на Комисията от 15 декември 2006 година за прилагането на членове 87 и 88 от Договора към минималната помощ (ОВ L 379, стр. 5; Специално издание на български език, глава 8, том 5, стр. 96 и поправка в ОВ L 201, 2011 г., стр. 20), която е изключена от понятието за държавни помощи.

1. Квалификация на мерките

45. Относно квалификацията на въпросните мерки като държавна помощ запитващата юрисдикция с основание цитира практиката на Съда, която определя понятието за държавна помощ в зависимост от изпълнението на следните условия. 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 получателя. Четвърто, тя трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията¹³.

46. От мотивите на акта за преюдициално запитване следва, че запитващата юрисдикция има съмнения относно второто условие, свързано с въздействието върху търговията в Общността, както и относно третото условие, свързано с благоприятните последици на въпросните мерки.

47. Относно въздействието на въпросните мерки върху търговията в Общността бих искал да напомня, че запитващата юрисдикция е тази, която трябва да прецени дали конкретните мерки могат да засегнат търговията в Общността, като отчете всички релевантни в случая правни или фактически обстоятелства. Според мен досегашната съдебна практика дава достатъчна основа, за да може запитващата юрисдикция да извърши тази преценка¹⁴.

48. Съгласно тази съдебна практика запитващата юрисдикция трябва да прецени дали въпросните мерки укрепват положението на предприятията получатели по отношение на други конкурентни предприятия в търговията в Общността¹⁵. При все това не е необходимо самите предприятия получатели да участват във вътреобщностната търговия. Всъщност, когато държава членка предоставя помощ на дадено предприятие, дейността на националния ѝ пазар може да се запази или нарасне, което като последица намалява възможностите на установените в други държави членки предприятия да навлязат на пазара на тази държава членка¹⁶. Относително малките помощи могат също да засегнат търговията между държавите членки, особено когато въпросният сектор се характеризира със силна конкуренция¹⁷. Накрая не трябва да се забравя, че не е необходимо да се установи действително въздействие на въпросните помощи върху търговията в Общността, както и действително нарушаване на конкуренцията, а следва само да се изследва дали посочените помощи биха могли да имат такива последици¹⁸.

49. Що се отнася до благоприятните последици на въпросните мерки, тълкувам тази част от преюдициалния въпрос като искане, което по същество има за цел пояснение на съдебната практика¹⁹, съгласно която съответната държавна мярка не е държавна помощ по смисъла на правото на Съюза, когато съставлява компенсация, която представлява насрещна престация за услугите, осъществени от предприятията получатели за изпълнението на задължения за

13 — Вж. Решение от 29 март 2012 г. по дело 3M Italia (C-417/10, точка 37) и Решение от 10 юни 2010 г. по дело Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, Сборник, стр. I-5243, точка 31 и цитираната съдебна практика).

14 — Направеният в акта за преюдициално запитване анализ сочи, че запитващата юрисдикция е добре запозната с тази съдебна практика.

15 — Вж. в този смисъл Решение от 30 април 2009 г. по дело Комисия/Италия и Wam (C-494/06 P, Сборник, стр. I-3639, точка 52) и Решение от 10 януари 2006 г. по дело Cassa di Risparmio di Firenze и др. (C-222/04, Recueil, стр. I-289, точка 141 и цитираната съдебна практика).

16 — Вж. в този смисъл Решение от 8 септември 2011 г. по дело Paint Graphos и др. (C-78/08-C-80/08, Сборник, стр. I-7611, точка 80 и цитираната съдебна практика).

17 — Вж. в този смисъл Решение от 21 март 1991 г. по дело Италия/Комисия (303/88, Recueil, стр. I-1433, точка 27).

18 — Вж. в този смисъл Решение от 10 януари 2006 г. по дело Cassa di Risparmio di Firenze и др., посочено в бележка под линия 15 (точка 140 и цитираната съдебна практика).

19 — В това отношение бих искал обаче да обърна внимание, че запитващата юрисдикция иска да установи не как следва да се тълкуват разпоредбите на правото на Съюза, а по-скоро как следва вече даденото тълкуване да се приложи към конкретния случай. Доказателство за това е съдържаният се в акта за преюдициалното запитване подробен анализ на приложимата съдебна практика. Съдът обаче не е компетентен да се произнася по обстоятелствата в главното производство или да прилага спрямо национални мерки или положения нормите на Съюза, които е разтълкувал, тъй като по тези въпроси компетентна е само националната юрисдикция (Решение от 10 юни 2010 г. по дело Fallimento Traghetti del Mediterraneo, посочено в бележка под линия 13, точка 22).

обществени услуги, и поради това тези предприятия в действителност не получават финансово предимство и следователно не са поставени в по-благоприятно конкурентно положение спрямо конкурентните предприятия²⁰. За да може обаче конкретните мерки да избегнат квалификацията „държавна помощ“, трябва да бъдат изпълнени четири условия, наричани „условията от Решение по дело Altmark“.

50. Преди анализа на тези условия следва да се отбележи, че посочената съдебна практика може да бъде приложена единствено по отношение на мерките, компенсиращи социалните задължения, които са предвидени за инвеститорите и за възложителите. Самото Vlaamse Regering (фламандското правителство) посочва в писменото си становище, че социалните задължения, наложени на инвеститорите и на възложителите, представляват справедлива цена, която те трябва да платят, за да могат да прилагат разрешението и за да се ползват от произтичащите от него съществени икономически предимства.

51. Съгласно първото условие по дело Altmark предприятието получател трябва действително да е натоварено с изпълнението на задължения за обществена услуга и тези задължения трябва да са ясно определени²¹. От това следва, че трябва да се изследва дали социалните задължения, които са предвидени за инвеститорите и за възложителите, могат да се считат за задължения за обществена услуга.

52. Както посочва фламандското правителство в писменото си становище, социалните задължения са наложени на възложителите и на инвеститорите в рамките на политика, чиято цел е да се предостави равнопоставен достъп до социални жилища на групите със скромни доходи, както и на социално слаби групи посредством териториално разпределение, което е основано на действителните нужди и не зависи само от доброволната инициатива и от добрата воля на икономическите оператори. От тази гледна точка няма пречка предвидените с Указа за недвижимите имоти социални задължения да се считат за задължения за обществена услуга. В това отношение фактът, че посочените социални задължения не облагодетелстват пряко физическите лица, които искат да получат социално жилище, а дружествата за социално настаняване (които представляват всъщност публичната власт), е без значение. Както отбелязва германското правителство в писменото си становище, за да може да се предостави някаква вещ, е необходима материална база. По този начин дружествата за социално настаняване действат само като административни и технически посредници.

53. Съгласно второто условие по дело Altmark параметрите, въз основа на които се изчислява компенсацията, трябва да бъдат предварително установени по обективен и прозрачен начин²². Това условие изглежда проблематично особено по отношение на инфраструктурните субсидии и на гаранцията за изкупуване на социалните жилища. Посочената от запитващата юрисдикция национална правна уредба действително дава възможност да се определят ползващите тези мерки, но за сметка на това не позволява да се определят параметрите, въз основа на които се изчислява този вид компенсация. В писменото си становище обаче фламандското правителство описва начина за изчисляване на този вид компенсация. Поради това запитващата юрисдикция следва да прецени дали параметрите за изчисляване на посочените от фламандското правителство компенсации отговарят на второто условие по дело Altmark.

20 — Вж. Решение от 24 юли 2003 г. по дело Altmark Trans и Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Recueil, стр. I-7747, точка 87) и Решение от 10 юни 2010 г. по дело Fallimento Traghetti del Mediterraneo, посочено в бележка под линия 13 (точка 35 и цитираната съдебна практика).

21 — Вж. Решение от 10 юни 2010 г. по дело Fallimento Traghetti del Mediterraneo, посочено в бележка под линия 13 (точка 35).

22 — Вж. Решение от 10 юни 2010 г. по дело Fallimento Traghetti del Mediterraneo, посочено в бележка под линия 13 (точка 35).

54. Съгласно третото условие по дело *Altmark* компенсацията не може да надхвърля необходимото за покриване на всички или на част от разходите, наложени от изпълнението на задълженията за обществени услуги²³. В конкретния случай обаче мерките, които компенсират социалните задължения, изглежда не са изчислени в зависимост от действителните разходи по изпълнението им. Поради това считам, че е възможно крайните разходи от съчетаването на различните мерки, които компенсират социалните задължения, да надхвърлят разходите, свързани с изпълнението на тези задължения.

55. Съгласно четвъртото условие по дело *Altmark*, когато изборът на предприятие, което да бъде натоварено да изпълнява задължения за обществена услуга, в конкретния случай не е направен в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка, позволяваща да се избере кандидатът, който е в състояние да предоставя тези услуги на най-ниската цена за общността, равнището на необходимата компенсация трябва да се определи въз основа на анализ на разходите, които средно предприятие с добро управление и подходящо транспортно оборудване, за да може да удовлетвори необходимите изисквания за обществена услуга, би направило във връзка с изпълнението на тези задължения, като се имат предвид свързаните с това приходи, както и разумната печалба от изпълнението на тези задължения²⁴. В случая е очевидно, че ползващите мерките, които компенсират социалните задължения, не са били определени в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка. От преписката по делото обаче не е видно, че е направен анализ по смисъла на четвъртото условие и че въпросните мерки са определени в зависимост от разходите, които правилно управлявано средно предприятие би направило, за да изпълни социалните задължения.

2. Моментът на уведомяване на Комисията за държавна помощ

56. Член 108, параграф 3 ДФЕС предвижда, че Комисията следва да бъде информирана в разумен срок, който да ѝ даде възможност да представи своето становище по отношение на всякакви планове за предоставянето или изменението на помощта. Ако тя счита, че такъв план е несъвместим с вътрешния пазар, като се позовава на член 107 ДФЕС, тя без забавяне започва процедурата, предвидена в параграф 2. Заинтересованата държава членка не може да започне прилагането на предложените мерки, докато тази процедура не доведе до постановяването на окончателно решение.

57. От практиката на Съда произтича, че задължението за уведомяване за новите държавни помощи съставлява един от основните елементи на системата за контрол, създадена от Договора в областта на държавните помощи. В рамките на тази система държавите членки имат задължението, от една страна, да уведомяват Комисията за всяка мярка за предоставяне или за изменение на помощ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС, и от друга страна, да не прилагат такава мярка, в съответствие с член 108, параграф 3 ДФЕС, до приемането на окончателно решение от посочената институция относно тази мярка²⁵. Предмет на въведената с член 108, параграф 3 ДФЕС разпоредба не е просто задължение за уведомяване, а задължение за предварително уведомяване, което като такова предполага суспензивното действие, предвидено в последното изречение на този параграф²⁶.

23 — Вж. Решение от 10 юни 2010 г. по дело *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, посочено в бележка под линия 13 (точка 35).

24 — Вж. Решение от 24 юли 2003 г. по дело *Altmark Trans* и *Regierungspräsidium Magdeburg*, посочено в бележка под линия 20 (точка 93).

25 — В този смисъл вж. Решение от 8 декември 2011 г. по дело *France Télécom/Комисия* (C-81/10 P, Сборник, стр. I-12899, точка 58).

26 — Вж. в този смисъл Решение от 22 юни 2000 г. по дело *Франция/Комисия* (C-332/98, Recueil, стр. I-4833, точка 32).

58. В това отношение запитващата юрисдикция иска да се установи дали става въпрос за член 4.1.23 от Указа за недвижимите имоти, който предвижда инфраструктурните субсидии, или по-скоро за приетото от фламандското правителство постановление за изпълнение, определящо условията за предоставяне на посочените субсидии, за което Комисията е трябвало да бъде уведомена, доколкото инфраструктурните субсидии са квалифицирани като държавни помощи.

59. Считаю, че отговорът е достатъчно ясен. Въпросната мярка вече е била предвидена с Указа за недвижимите имоти, макар подробностите да са били уточнени с постановлението за изпълнение. Поради тази причина, за да се изпълни едно от задълженията по член 108, параграф 3 ДФЕС, Комисията е трябвало да бъде уведомена за проекта на Указа за недвижимите имоти.

3. Освобождаване от задължението за уведомяване на Комисията за новите държавни помощи

60. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали спрямо мерките, компенсиращи предвидените за инвеститорите и възложителите социални задължения, в случай че тези мерки трябва да бъдат квалифицирани като държавни помощи, може по силата на Решение 2005/842 да се допусне освобождаване от задължението за уведомяване на Комисията.

61. Член 3 от Решение 2005/842 предвижда, че държавните помощи във вид на компенсации за извършване на обществена услуга, които изпълняват посочените в членове 4—6 условия от същото решение, са съвместими с общия пазар и спрямо тях се допуска освобождаване от задължението за уведомяване. Споделям гледната точка на запитващата юрисдикция, че тези условия изглеждат се основават на първите три условия по дело Altmark.

62. Както вече посочих, според мен в конкретния случай не е изпълнено третото условие по дело Altmark. Това условие, съгласно което компенсацията не може да надхвърля необходимото за покриване на разходите, наложени от изпълнението на задълженията за обществена услуга, се съдържа и в член 5 от Решение 2005/842. От това следва, че тъй като мерките, компенсиращи социалните задължения, трябва да се квалифицират като държавни помощи понеже не отговарят на третото условие по дело Altmark, те още по-малко могат да се ползват от освобождаване по силата на Решение 2005/842 от задължението за уведомяване на Комисията.

63. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори, че членове 107 ДФЕС и 108 ДФЕС, във връзка с Решение 2005/842, трябва да се тълкуват в смисъл, че изискват Комисията да бъде уведомена за мерките по член 3.1.3, член 3.1.10, член 4.1.20, § 3, втора алинея, член 4.1.21 и член 4.1.23 от Указа за недвижимите имоти преди приемането на тези разпоредби, при условие че се установи, че въпросните мерки могат да засегнат търговията между държави членки и не отговарят на условията, посочени в Решение по дело Altmark.

В — По втория, деветия и десетия въпрос по дело C-203/11

64. Тези няколко въпроса се отнасят до предвидените в член 4.1.16 от Указа за недвижимите имоти социални задължения, по силата на които инвеститорите или възложителите трябва да предприемат необходимите действия за предлагане на социални жилища.

65. Изглежда, че запитващата юрисдикция няма съмнения относно квалификацията на социалните задължения като недискриминационно ограничение на основните свободи. Съмненията ѝ се отнасят до това, първо, от гледна точка на коя основна свобода трябва да се разглеждат посочените социални задължения, и второ, дали като ограничение на основните свободи социалните задължения могат да се обосноват с императивно съображение от общ интерес.

66. Като начало следва да се отбележи, че както във връзка с единствения въпрос по дело C-197/11 и с втория въпрос по дело C-203/11, и тук фламандското правителство изтъква обстоятелството, че споровете пред запитващата юрисдикция се отнасят до чисто вътрешно положение. В това отношение препращам към съображенията, които изложих по-горе²⁷.

67. Що се отнася до свободата, от гледна точка на която следва да се прецени системата на социалните задължения, действително може да се приеме, че такива задължения е възможно да засягат както свободата на установяване, така и свободното предоставяне на услуги и свободното движение на капитали.

68. Съгласен съм обаче с Комисията, че когато става въпрос за социални задължения, превес има свободното движение на капитали, тъй като ограничаването на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги е само неизбежна последица от ограничаването на свободното движение на капитали.

69. Националната правна уредба предвижда възможността за изпълнение на социалните задължения било в натура, т.е. посредством изграждането на социални жилища, било чрез продажба на поземлени имоти на организации за социално настаняване, било чрез отдаване под наем на вече изградени жилища на агенция за отдаване под наем на социални жилища, било накрая чрез плащане на социални вноски. Следва да се приеме, че както посочва запитващата юрисдикция, такава правна уредба може да възпре граждани на една държава членка да инвестират на пазара на недвижими имоти в друга държава членка с оглед на факта, че не могат свободно да използват поземлените имоти за целите, за които ги придобиват. Съгласно постоянната съдебна практика движението на капитали включва сделките, с които чуждестранни лица инвестират в недвижими имоти на територията на държава членка. С други думи, правото да се придобиват, стопанисват и отчуждават недвижими имоти на територията на друга държава членка поражда при упражняването му движение на капитали²⁸.

70. Макар да представляват ограничение на свободното движение на капитали, социалните задължения могат да бъдат обосновани с императивни съображения от общ интерес, при условие че са в състояние да гарантират осъществяването на преследваната цел и не надхвърлят необходимото за нейното постигане²⁹.

71. Ето защо трябва да се определи целта на въпросната правна уредба и да се прецени дали тази цел може да бъде квалифицирана като императивно съображение от общ интерес.

27 — Вж. точки 23 и 24 от настоящото заключение.

28 — Вж. Решение от 1 октомври 2009 г. по дело *Woningstichting Sint Servatius*, посочено в бележка под линия 10 (точка 20 и цитираната съдебна практика).

29 — Пак там (точка 25 и цитираната съдебна практика).

72. Според фламандското правителство правната уредба, която налага социални задължения на инвеститорите и на възложителите, отговаря на действителен проблем, и по-точно на остър недостиг на жилища на достъпни цени. Ето защо изглежда, че социалните задължения са свързани със социалната жилищна политика на държавите членки и с финансирането на тази политика, което Съдът вече е признал за императивно съображение от общ интерес³⁰. Все пак запитващата юрисдикция следва да установи точната цел на въпросната правна уредба.

73. Запитващата юрисдикция трябва също така да прецени дали социалните задължения са в съответствие с принципа на пропорционалност, с други думи, дали те са в състояние да гарантират по-голямо предлагане на социални жилища и дали конкретната цел не би могла да се постигне чрез мерки, ограничаващи в по-малка степен свободното движение на капитали.

74. Статистическите данни на фламандската администрация, цитирани в съдебното заседание от представителя на жалбоподателите в главното производство по дело C-203/11, биха могли да се окажат полезни с оглед на тази преценка. Всъщност от тези статистически данни следва, че Указът за недвижимите имоти, който въвежда социалните задължения за инвеститорите и за възложителите, има на практика по-скоро отрицателни последици за социалното жилищно настаняване.

75. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори, че член 63 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба, вследствие от която с издаването на разрешение за строеж или за образуване на нови урегулирани поземлени имоти при проектите с определена минимална големина възниква законово социално задължение за изграждане на известен процент социални жилища, които впоследствие трябва да се продадат на цени с определен максимално допустим размер на публичноправна организация или с нейно посредничество, при условие че се установи, че тази правна уредба не е в съответствие с принципа на пропорционалност.

Г — *По третия, четвъртия, петия, шестия, седмия и осмия въпрос по дело C-203/11*

76. С тези няколко въпроса запитващата юрисдикция пита как следва да се тълкуват някои от разпоредбите на Директива 2006/123.

77. Съгласно съображение 9 от Директива 2006/123 обаче тя не се прилага нито към правната уредба относно устройството на територията и териториалното развитие, нито към тази относно благоустройството на градските и селските райони. Освен това в член 2, параграф 2, буква й) от Директива 2006/123 изрично е посочено, че тя не се прилага за социалните услуги по социално настаняване.

78. Според мен Указът за недвижимите имоти представлява правната уредба относно устройството на територията и териториалното развитие, както и правната уредба относно благоустройството на градските и селските райони.

79. Ето защо считам, че не следва да се отговаря на въпросите, свързани с Директива 2006/123.

30 — Вж. Решение от 1 октомври 2009 г. по дело Woningstichting Sint Servatius, посочено в бележка под линия 10 (точка 30).

Д — По единадесетия въпрос по дело C-203/11

80. С този въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да разтълкува понятието „обществена поръчка за строителство“, съдържащо се в член 1, параграф 2, буква б) от Директива 2004/18. По-точно тя иска да се установи дали става въпрос за обществена поръчка за строителство, когато правната уредба обвързва издаването на разрешение за строеж или за образуване на нови урегулирани поземлени имоти със социално задължение за изграждане на социални жилища, които впоследствие трябва да се продадат на цени с определен максимално допустим размер на публичноправна организация или с нейно посредничество.

81. Съгласно Указа за недвижимите имоти социалните задължения са условие за издаването на разрешение за строеж или за образуване на нови урегулирани поземлени имоти. Макар член 4.1.17 от посочения указ да предвижда няколко възможности за изпълнение на тези задължения, единадесетият въпрос се отнася само до изпълнението в натура на социалните задължения, а именно чрез изграждането на социални жилища.

82. Следва да се припомни, че определението за обществена поръчка за строителство е въпрос от областта на правото на Съюза³¹. По смисъла на член 1, параграф 2, букви а) и б) от Директива 2004/18, за обществена поръчка за строителство може да се говори при наличието на четири признака. Първо, трябва да е налице договор, сключен в писмена форма. Второ, трябва да става дума за договор с определен паричен интерес. Трето, договърът трябва да е сключен между един или повече икономически оператори, от една страна, и един или повече възлагачи органи, от друга страна. Четвърто, договърът трябва да има за предмет изпълнение или проектиране и изпълнение на строителни работи, свързани с някоя от дейностите по смисъла на приложение I, или строеж, или изпълнение, с каквито и да е средства, на строеж, отговарящ на изискванията на възлагачия орган.

83. Считаю, че в настоящия случай първият от горепосочените признаци, а именно наличието на договор, сключен в писмена форма, е проблематичен, и то с оглед на факта, че социалните задължения са наложени на инвеститорите и на възложителите с Указа за недвижимите имоти. Както посочва запитващата юрисдикция, националната правна уредба предвижда договор за управление на недвижим имот, сключен между възложителя или инвеститора и дружеството за социално настаняване. В същото време обаче тя посочва, че този договор за управление се отнася единствено до предлагането на пазара на вече построените социални жилища, а не до тяхното изграждане.

84. Въпреки че запитващата юрисдикция е тази, която следва да провери дали в случая е налице договор, сключен в писмена форма, ще посоча някои положения, изведени от практиката на Съда, които могат да й бъдат полезни.

85. Най-напред бих искал да обърна внимание на Решение по дело *Ordine degli Architetti* и др.³² В него Съдът се е произнесъл в смисъл, че фактът, че публичните власти нямат възможност да изберат своя съдоговорител, сам по себе си не е основание да не се приложи Директива 2004/18, тъй като подобна вероятност би довела до изключване на конкуренцията на общностно равнище, що се отнася до извършването на строеж, което иначе попада в приложното поле на тази директива³³.

31 — Вж. в този смисъл Решение от 18 януари 2007 г. по дело *Aurooux* и др. (C-220/05, Сборник, стр. I-385, точка 40).

32 — Решение от 12 юли 2001 г. (C-399/98, *Rescueil*, стр. I-5409).

33 — Пак там (точка 75).

86. В настоящия случай положението е сходно, тъй като с издаването на разрешение за образуване на нови урегулирани поземлени имоти или за извършване на градоустройствени строителни работи автоматично възниква социалното задължение за изграждане на социалните жилища. Не трябва обаче да се забравя, че в Решение по дело *Ordine degli Architetti* и др. Съдът е подчертал, че икономическият оператор и общинската администрация все пак следва да сключат инвестиционен договор. В настоящия случай мисля, че националната правна уредба не предвижда сключване на договор с оглед изпълнението на социалните задължения. Запитващата юрисдикция трябва да прецени дали това действително е така.

87. Според мен е от значение да се спомене и една констатация, съдържаща се в Решение по дело *Ordine degli Architetti* и др. В него Съдът е посочил, че „главната цел на директивата [...] е [...] създаването на условия за конкуренция на общностно равнище с оглед възлагането на обществени поръчки за строителство. Всъщност именно конкуренцията на общностно равнище в съответствие с предвидените в директивата процедури гарантира липсата на риск от фаворизиране от страна на публичноправните органи“³⁴. В това отношение имам известни колебания във връзка с това по какъв начин социалните задължения биха могли да поставят в по-благоприятно положение инвеститорите и възложителите. Жалбата в главното производство по дело C-203/11 свидетелства, че дори икономическите оператори, по отношение на които се прилагат посочените социални задължения, считат, че те ги поставят в неблагоприятно положение. Също така и самата запитваща юрисдикция посочва в преюдициалното запитване, че изпълнението на социалните задължения в натура винаги има неблагоприятни последици за инвеститорите и възложителите.

88. По-нататък, второто решение, на което бих искал да обърна внимание, е Решение по дело *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*³⁵. В него Съдът е приел, че за да установи, че липсва договор по смисъла на правната уредба за обществените поръчки, запитващата юрисдикция следва да прецени дали икономическият оператор разполага с възможност да преговаря с възлагащия орган по конкретното съдържание на услугите, които следва да предоставя, и по тарифите, приложими за тези услуги, както и дали по отношение на нерезервираните услуги този икономически оператор има възможност да се освободи от задълженията по споразумението за сътрудничество чрез спазването на предвиденото в него предизвестие³⁶.

89. Подобно на случая по дело *Ordine degli Architetti* и др., посочено по-горе — а според мен обратно на настоящия случай — по дело *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, посочено по-горе, публичната администрация и частният икономически оператор са сключили някакъв вид договор. По-точно става въпрос за споразумение за сътрудничество. Възниква въпросът дали такова споразумение действително представлява договор по смисъла на правната уредба за обществените поръчки, след като икономическият оператор не е разполагал с никаква възможност да откаже да сключи такова споразумение.

90. От Решение по дело *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia* следва, че ако запитващата юрисдикция заключи, че в настоящия случай е налице някакво договорно отношение между правен субект, който може да бъде квалифициран като възлагащ орган, и инвеститор или възложител с оглед на социалните задължения, тя трябва да провери дали свободата на договаряне на инвеститора или на възложителя не е била ограничена в смисъл, че той не е можел да преговаря по конкретното съдържание на услугите, които следва да предоставя, и по тарифите, приложими за тези услуги.

34 — Решение от 12 юли 2001 г. по дело *Ordine degli Architetti* и др., посочено в бележка под линия 32 (точка 75).

35 — Решение от 18 декември 2007 г. (C-220/06, Сборник, стр. I-12175).

36 — Решение от 18 декември 2007 г. по дело *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia*, посочено в бележка под линия 35 (точка 55).

91. Предвид възможното тълкуване на въпросната национална правна уредба считам, че преди всичко е ограничена възможността да се преговаря относно цената, която следва да се прилага за извършените строителни работи. В случая цената на извършените строителните работи представлява цената за продажба на социално жилище на дружество за социално настаняване. Горната граница на посочената цена е установена с националната правна уредба и следователно не съответства на пазарната цена.

92. С оглед на гореизложеното считам, че на единадесетия въпрос следва да се отговори, че понятието „обществена поръчка“ по член 1, параграф 2, буква б) от Директива 2004/18 трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към правна уредба, вследствие от която с издаването на разрешение за строеж или за образуване на нови урегулирани поземлени имоти при проектите с определена минимална големина възниква законово социално задължение за изграждане на социални жилища, които впоследствие трябва да се продадат на цени с определен максимално допустим размер на публичноправна организация или с нейно посредничество, при условие, първо, че тази правна уредба изисква сключването на договор между възлагащ орган и икономически оператор, и второ, че икономическият оператор разполага с действителна възможност да преговаря с възлагащия орган по съдържанието на този договор и по цената, която следва да се прилага за извършените строителни работи.

V – Заключение

93. По изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори по следния начин на преюдициалните въпроси, поставени от Cour constitutionnelle (Белгия):

- 1) Членове 21 ДФЕС, 45 ДФЕС, 56 ДФЕС и 63 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която в някои общини купувачът или наемателят на поземлен имот и на построени в него сгради е длъжен при прехвърлянето да докаже, че има достатъчна връзка със съответната община, ако съществуването на тази връзка се преценява съгласно следните алтернативни критерии:
 - лицето, на което недвижимият имот трябва да бъде прехвърлен, да живее в съответната община най-малко шест години преди прехвърлянето,
 - към датата на прехвърлянето потенциалният купувач или наемател да упражнява трудова дейност в общината, и
 - наличие на професионална, семейна, социална или икономическа връзка, основана на важно и трайно обстоятелство.
- 2) Членове 107 ДФЕС и 108 ДФЕС, във връзка с Решение 2005/842/ЕО на Комисията от 28 ноември 2005 година относно прилагането на член 86, параграф 2 от Договора за ЕО за държавната помощ във вид на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес, трябва да се тълкуват в смисъл, че изискват Европейската комисия да бъде уведомена за мерките по член 3.1.3, член 3.1.10, член 4.1.20, § 3, втора алинея, член 4.1.21 и член 4.1.23 от Указа за недвижимите имоти преди приемането на тези разпоредби, при условие че се установи, че въпросните мерки могат да засегнат търговията между държави членки и не отговарят на условията, посочени в Решение по дело Altmark Trans и Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, Recueil, стр. I-7747).
- 3) Член 63 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска правна уредба, вследствие от която с издаването на разрешение за строеж или за образуване на нови урегулирани поземлени имоти при проектите с определена минимална големина възниква законово

социално задължение за изграждане на известен процент социални жилища, които впоследствие трябва да се продадат на цени с определен максимално допустим размер на публичноправна организация или с нейно посредничество, при условие че се установи, че тази правна уредба не е в съответствие с принципа на пропорционалност.

- 4) Понятието „обществена поръчка“ по член 1, параграф 2, буква б) от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 година относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги трябва да се тълкува в смисъл, че се прилага към правна уредба, вследствие от която с издаването на разрешение за строеж или за образуване на нови урегулирани поземлени имоти при проектите с определена минимална големина възниква законово социално задължение за изграждане на социални жилища, които впоследствие трябва да се продадат на цени с определен максимално допустим размер на публичноправна организация или с нейно посредничество, при условие, първо, че тази правна уредба изисква сключването на договор между възлагащ орган и икономически оператор, и второ, че икономическият оператор разполага с действителна възможност да преговаря с възлагащия орган по съдържанието на този договор и по цената, която следва да се прилага за извършените строителни работи.