



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
Г-Н М. WATHELET  
представено на 29 май 2013 година<sup>1</sup>

Дело C-132/12 P

**Stichting Woonpunt**  
**Stichting Havensteder, по-рано Stichting Com.wonen**  
**Woningstichting Haag Wonen**  
**Stichting Woonbedrijf SWS Hhvl**  
срещу

**Европейска комисия**

„Обжалване — Схема за помощи, предоставяни от Кралство Нидерландия в полза на дружества за социално жилищно настаняване — Решение, което прави обвързващи ангажиментите на нидерландските власти за съобразяване с правото на Съюза — Помощ, предвидена от нидерландските власти в полза на специфичен проект, свързан със западна градски райони — Решение, с което схемата се обявява за съвместима с общия пазар — Член 263, четвърта алинея ДФЕС — Понятие за подзаконов акт, който засяга пряко физическо или юридическо лице и който не включва мерки за изпълнение“

### I – Въведение

1. Настоящото дело има за предмет жалба, подадена от дружествата за жилищно настаняване (woningcorporaties, наричани по-нататък „wocos“) Stichting Woonpunt, Stichting Havensteder, по-рано Stichting Com.wonen, Woningstichting Haag Wonen и Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl (наричани по-нататък „жалбоподателите“) срещу Определение на Общия съд на Европейския съюз от 16 декември 2011 г. по дело Stichting Woonpunt и др./Комисия (T-203/10, наричано по-нататък „обжалваното определение“).

2. С обжалваното определение Общият съд е обявил за недопустима жалбата за отмяна на Решение С(2009) 9963 окончателен на Комисията от 15 декември 2009 година относно държавни помощи E 2/2005 и N 642/2009 — Нидерландия — съществуваща помощ и специална помощ по проекти в полза на дружествата за жилищно настаняване (наричано по-нататък „спорното решение“). Общият съд приема, че що се отнася до съществуващата помощ E 2/2005, спорното решение засяга жалбоподателите на същото основание както всеки друг оператор, който се намира или може да се намира в същото положение, и че поради това самò по себе си качеството им на „wocos“, определено по обективни критерии, не е достатъчно, за да се установи, че са лично засегнати. По отношение на частта от спорното решение, която се отнася до новата помощ N 642/2009, Общият съд постановява, че отмяната не може да е от полза за жалбоподателите и че последните следователно не са доказали правния си интерес от отмяната на това решение.

<sup>1</sup> — Език на оригиналния текст: френски.

3. В обжалваното определение Общият съд следователно е разгледал само изискванията във връзка с правния интерес и с личното засягане, така както са били установени от предишния член 230, четвърта алинея ЕО. След влизането в сила (преди спорното решение) на Договора от Лисабон обаче е предоставена трета възможност за физическите и юридически лица, които искат отмяна. Понастоящем член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС им дава възможност да подадат жалба за отмяна на подзаконовите актове, които ги засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение.

4. Тъй като допустимостта на жалбата, подадена на основание член 263 ДФЕС, е абсолютна процесуална предпоставка, в настоящото заключение ще предложа на Съда да разгледа приложимостта на член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС в настоящия случай. Твърдя освен това, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е направил този анализ. На следващо място, ще предложа на Съда да се произнесе с окончателно решение по този въпрос, да обяви жалбата за допустима в частта, в която се отнася до помощта Е 2/2005 и да върне делото пред Общия съд, който да се произнесе по същество по останалите въпроси<sup>2</sup>.

## II – Обстоятелства, предхождащи спора

5. Жалбоподателите са установени в Нидерландия *wocos*. Това са образувания с нестопанска цел, които имат за задача да придобиват, строят и отдават под наем жилища, предназначени главно за лица в по-неблагоприятно положение и за социално слаби групи. Посочените *wocos* упражняват и други дейности като строителство и отдаване под наем на апартаменти при по-висок наем, строителство на апартаменти, предназначени за продаване, както и строителство и отдаване под наем на сгради от обществен интерес.

### *A – Помощ Е 2/2005 (съществуваща помощ)*

6. През 2002 г. нидерландските власти уведомяват Европейската комисия за общата схема на държавни помощи, предназначени за *wocos*. Тъй като Комисията приема, че мерките за финансиране на *wocos* са можели да се квалифицират като съществуваща помощ, нидерландските власти оттеглят уведомлението си.

7. При все това на 14 юли 2005 г. Комисията изпраща до нидерландските власти писмо по член 17 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [88 ЕО] (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41), в което изразява съмнения относно съвместимостта на помощ Е 2/2005 с общия пазар. В самото начало на това писмо Комисията посочва, че нидерландските власти трябва да дадат ново определение на обществените услуги, възложени на *wocos*, така че социалното жилищно настаняване да е запазено за ясно определена целева група на лица в по-неблагоприятно положение или социално слаби групи. Комисията добавя, че всички търговски дейности на *wocos* трябва да се извършват при пазарни условия и че те не могат за се ползват от държавни помощи. На последно място, Комисията счита, че предлагането на социални жилища трябва да е съобразено с търсенето от страна на лицата в по-неблагоприятно положение или социално слабите групи.

8. След изпращането на това писмо Комисията и нидерландските власти започват преговори с цел да се постигне съвместимост на разглежданите помощи с член 106, параграф 2 ДФЕС.

<sup>2</sup> — За дело, в което Съдът е възприел подобен подход, вж. Решение от 13 октомври 2011 г. по дело Deutsche Post/Комисия (C-463/10 P и C-475/10 P, Сборник, стр. I-9639, точки 77—82).

9. На 16 април 2007 г. Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (Сдружение на институционалните инвеститори в недвижими имоти) подава жалба до Комисията по повод на схемата на помощи, предоставени на wocos. През юни 2009 г. Vesteda Groep BV се присъединява към тази жалба.

10. С писмо от 3 декември 2009 г. нидерландските власти се ангажират да променят общата схема на държавни помощи в полза на wocos и изпращат на Комисията няколко предложения в съответствие с тези ангажименти.

11. Въз основа на това те приемат нови правила, уредени с нов министерски указ и с нов закон за жилищното настаняване, които влизат в сила съответно на 1 януари 2010 г. и на 1 януари 2011 г.

12. Що се отнася до съвместимостта на новата схема за финансиране на wocos, така както е предложена от нидерландските власти, Комисията приема в точка 72 от мотивите на спорното решение, че „помощите, платени за дейности по социално жилищно настаняване, а именно строителството и отдаването под наем на жилища, предназначени за физически лица, включително строителството и поддръжката на помощната инфраструктура, [...] са съвместими с член 106, параграф 2 ДФЕС“. [неофициален превод] Вследствие на това Комисията одобрява поетите от нидерландските власти ангажименти и приема спорното решение.

*Б– Помощ N 642/2009 (нова помощ)*

13. На 18 ноември 2009 г. нидерландските власти изпращат уведомление за нова схема за помощи за обновителни работи в западнали градски квартали. Wocos, които извършват дейност в избраните квартали, са получателите на помощи по тази нова схема, квалифицирана като „специфична помощ за проекти, предназначени за определени райони“. Тази схема трябвало да се прилага при същите условия като тези, които са предвидени за мерките, спадащи към схемата за помощи E 2/2005, изменена вследствие на поетите от нидерландските власти ангажименти.

14. Помощ N 642/2009 е трябвало да бъде под формата на преки субсидии, изплащани от Centraal Fonds Volkshuisvesting (Централен фонд за жилищно настаняване), за изпълнението на специфични проекти, свързани със строителството и отдаването под наем на жилища в ограничени географски зони, съответстващи на най-лишените градски общности. Финансирането ѝ трябвало да се осигури чрез нов данък в тежест на wocos, които осъществяват дейността си извън чувствителните градски зони.

15. В спорното решение Комисията приема, че помощ N 642/2009 е съвместима с общия пазар. Комисията счита, че „помощите, изплащани за дейностите по строителство и отдаване под наем на жилища, предназначени за физически лица, включително строителството и поддръжката на помощната инфраструктура, както и тези по строителство и отдаване под наем на сгради от обществен интерес, са съвместими с член 106, параграф 2 ДФЕС“. Поради това тя решава да не повдига възражения срещу новите мерки, за които е получила уведомление.

### **III – Производството пред Общия съд и обжалваното определение**

16. С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 30 април 2010 г., жалбоподателите искат на основание член 263 ДФЕС отмяна на спорното решение.

17. В подкрепа на жалбата си жалбоподателите изтъкват няколко основания. При все това, тъй като Комисията оспорва допустимостта на жалбата, Общият съд решава да се произнесе най-напред по този въпрос.

18. В това отношение Комисията твърдяла, от една страна, че жалбоподателите не са лично засегнати от спорното решение по смисъла на член 263 ДФЕС, доколкото то се отнася до помощ Е 2/2005, и от друга страна, че нямат правен интерес да обжалват частта от спорното решение, която се отнася до помощ N 642/2009.

19. Общият съд установява, че жалбоподателите не са адресати на спорното решение в частта му, която се отнася до помощ Е 2/2005. В това отношение Общият съд най-напред припомня постоянната съдебна практика, че предприятие не може да обжалва решение на Комисията, с което се забранява схема за предоставяне на помощи в даден сектор, когато е засегнато от решението само поради принадлежността си към въпросния сектор или в качеството си на потенциален получател по тази схема. На второ място, Общият съд приема, че същото важи и за жалба за отмяна на решение, с което Комисията отчита поетите от националните власти ангажименти и обявява така изменената съответна схема за помощи за съвместима с общия пазар.

20. В случая Общият съд е установил в точки 31 и 32 от обжалваното определение, от една страна, че качеството на wocos се предоставя въз основа на обективни критерии, на които могат да отговарят неограничен брой оператори. От друга страна, той припомня в точка 33 от посоченото определение, че wocos са можели да бъдат само потенциални получатели на мерките за помощи, тъй като проверката на Комисията „представява предварителна проверка“ на изменената схема за помощи вследствие на ангажиментите на националните власти.

21. Общият съд приема, че само по себе си качеството на wocos не е позволява да се приеме, че тези оператори са лично засегнати от спорното решение в частта му, в която се отнася до помощ Е 2/2005.

22. Освен това по отношение на частта от спорното решение, която се отнася до новата помощ N 642/2009 и в която последната е обявена за съвместима с общия пазар, Общият съд постановява в точка 63 от обжалваното определение, че жалбоподателите не са доказали правния си интерес, тъй като отмяната на тази част от решението не може да им донесе каквато и да било полза.

23. Поради това Общият съд обявява жалбата за недопустима в нейната цялост.

#### **IV – Производството по обжалване**

24. С акт, депозиран в секретариата на Съда на 9 март 2012 г., жалбоподателите подават настоящата жалба. Те искат от Съда да отмени изцяло или отчасти обжалваното определение и да върне делото на Общия съд. Жалбоподателите искат също така Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

25. В подкрепа на жалбата си жалбоподателите изтъкват три основания. Първото и второто основание визират съображенията на Общия съд във връзка частта от решението, която се отнася до помощ Е 2/2005, а третото основание — тези относно помощ N 642/2009:

— с първото си основание жалбоподателите приемат, че обжалваното определение е опорочено от грешка при прилагане на правото, от неправилна преценка на релевантните факти и от недостатъчност на мотивите, тъй като допустимостта на жалбата е поставена в зависимост от въпроса дали те са действителни или потенциални получатели по съществуващите мерки,

- с второто си основание жалбоподателите упрекуват Общия съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че те не принадлежат към затворения кръг на съществуващите wocos, получатели на помощ E 2/2005,
- с третото си основание те твърдят, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че нямат правен интерес да обжалват спорното решение в частта, в която се отнася до помощ N 642/2009.

26. В отговора си на въпросите на Съда жалбоподателите уточняват, че макар да не могат да бъдат считани за лично засегнати от спорното решение, те все пак могат да искат отмяната му, тъй като то представлява подзаконов акт, който ги засяга пряко и който не включва мерки за изпълнение.

*A– По третото основание, изведено от правния интерес на жалбоподателите*

27. Правният интерес съответства на интереса от отмяната на приетия акт. Сама по себе си отмяната трябва да може да доведе до правни последици за жалбоподателя<sup>3</sup>, тоест по-конкретно, трябва да може да му донесе полза<sup>4</sup>.

28. В обжалваното определение Общият съд се е произнесъл изрично по правния интерес на жалбоподателите по отношение на помощ N 642/2009, тъй като Комисията е оспорвала наличието на такъв интерес за последните. Той обаче не е разгледал това условие, що се отнася до частта от спорното решение, която се отнася до помощ E 2/2005.

29. Правният интерес представлява съществена и основна предпоставка за всяко обжалване по съдебен ред<sup>5</sup>. Правният интерес е абсолютна процесуална предпоставка, чието наличие Съдът може служебно да проверява<sup>6</sup>. Поради това считам за необходимо този въпрос да се разгледа за двете спорни помощи, при условие че Съдът приеме заключението ми относно другите евентуални основания за недопустимост.

#### 1. Помощ N 642/2009 и правен интерес

30. Като подчертава, че спорното решение обявява за съвместима нова помощ, чиито потенциални получатели са жалбоподателите, Общият съд постановява в точка 63 от обжалваното определение, че отмяната на спорното решение не може да им донесе полза и че те следователно не са доказали правния си интерес.

31. Съгласно третото основание, изтъкнато от жалбоподателите в подкрепа на жалбата им, тази преценка на Общия съд била опорочена от грешка при прилагане на правото. Жалбоподателите считат, че имат правен интерес да искат отмяната на спорното решение, тъй като Комисията е обявила помощ N 642/2009 за съвместима с общия пазар само доколкото е подчинена на същите условия за предоставяне като тези, които са предвидени за съществуващата помощ E 2/2005. Спорното решение следователно водело до неблагоприятни за тях правни последици в качеството им на получатели, тъй като разглежданите нови помощи ще могат да се отпускат само при ограничителните условия, изброени в спорното решение.

3 — Решение от 24 юни 1986 г. по дело Akzo Chemie и Akzo Chemie UK/Комисия (53/85, Recueil, стр. 1965, точка 21).

4 — Вж. по-специално Решение от 28 февруари 2008 г. по дело Neirinck/Комисия (C-17/07 P, точка 45), както и Решение от 13 октомври 2011 г. по дело Deutsche Post и Германия/Комисия, посочено по-горе (точка 37).

5 — Определение от 31 юли 1989 г. по дело S./Комисия (C-206/89 R, Recueil, стр. 2841, точка 8).

6 — Определение от 7 октомври 1987 г. по дело D.M./Съвет и ИСК, 108/86, Recueil, стр. 3933, точка 10).

32. Развити са три довода. Най напред, Общият съд бил изходил неправилно от схващането, че условията за прилагане на схемата за помощ N 642/2009 били определени от националните органи, а не от Комисията. На следващо място, Общият съд не можел да приеме липсата на правен интерес за жалбоподателите с мотива, че не е сигурно дали Комисията е щяла да одобри схемата за помощи при други условия. На последно място, при тези обстоятелства Общият съд не бил разгледал оплакването на жалбоподателите във връзка със зачитането на процесуалните им права.

33. Следва да се напомни, че от член 256ДФЕС и член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз произтича, че обжалването се ограничава само до правни въпроси. Поради това единствено Общият съд е компетентен, от една страна, да установява фактите, освен в случаите, когато неточността на фактическите му констатации следва от представените пред него материали по делото, и от друга страна, да преценява тези факти. Когато Общият съд е установил или преценил фактите, на основание на член 256ДФЕС Съдът е компетентен само да провери правната квалификация на тези факти и правните последици, които Общият съд е извел от тях.

34. Следователно Съдът не е компетентен да установява фактите, нито по принцип да проверява доказателствата, които Общият съд е приел в подкрепа на тези факти. Всъщност, щом като тези доказателства са редовно събрани и общите принципи на правото и приложимите процесуални правила относно доказателствената тежест и събирането на доказателствата са спазени, само Общият съд може да преценява значението, което трябва да бъде придадено на представените пред него доказателства. Следователно, освен в случай на изопачаване на представените доказателства, преценката на фактите не представлява правен въпрос, който в това си качество подлежи на контрол от Съда в рамките на производство по обжалване<sup>7</sup>.

35. В случая обаче, като твърдят, че Общият съд неправилно е приел, че условията за предоставяне на помощ N 642/2009 са определени от нидерландските власти, а не от Комисията, жалбоподателите поставят под въпрос преценката на Общия съд на обстоятелствата, при които е прието спорното решение, без при това да твърдят, че е налице изопачаване на фактите.

36. С втория си довод жалбоподателите упрекуват Общия съд, че е изходил от липсата на сигурност за това дали Комисията би одобрила схемата за помощи при други условия, за да установи липсата на правен интерес. Трябва да се констатира, че този довод е насочен срещу съображение, изтъкнато за изчерпателност в мотивите на Общия съд, чието отхвърляне не може да доведе до признаване на правния интерес на жалбоподателите. Освен това считам, че жалбоподателите явно тълкуват погрешно точка 59 от обжалваното определение. Всъщност от прочита на тази точка не следва, че те нямат правен интерес защото не е сигурно дали Комисията би одобрила схемата за помощи при други условия, които биха били по-благоприятни за тях. Общият съд само е искал да подчертае, че при конкретните обстоятелствата жалбоподателите не могат да се позовават на по-благоприятно за тях положение от това преди приемането на спорното решение, доколкото те по принцип нямат никакво право да получат нова помощ, която все още е била в стадия на предварителната проверка от страна на Комисията.

7 — Вж. по-специално Решение от 10 юли 2008 г. по дело Bertelsmann и Sony Corporation of America/Impala, (C-413/06 P, Сборник, стр. I-4951, точка 29 и цитираната съдебна практика).

37. Що се отнася до третия довод в подкрепа на третото правно основание, доколкото спорното решение е прието след предварителна проверка и обявява помощта за съвместима с общия пазар, жалбоподателите, в качеството им на потенциални получатели на тази нова помощ, не могат да твърдят, че Общият съд бил допуснал грешка при прилагане на правото, като не е гарантирал зачитането на процесуалните им права, предвидени в член 6 от Регламент № 659/1999 относно производството по член 108, параграф 2 ДФЕС.

38. В резултат от този анализ считам, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото при преценката си на правния интерес на жалбоподателите да обжалват частта от спорното решение, която се отнася до помощ N 642/2009. Ето защо трябва да се приеме, че третото основание е отчасти явно недопустимо и отчасти явно неоснователно.

## 2. Помощ E 2/2005 и правен интерес

39. В спорното решение Комисията е приела, че дори изменена, нидерландската схема за финансиране на социалното жилищно настаняване представлява съществуваща държавна помощ. След преценка на обхвата на направените от нидерландските власти изменения тя приема, че „помощите, платени за дейности по социално жилищно настаняване, тоест във връзка със строителството и отдаването под наем на жилища, предназначени за физически лица, включително строителството и поддръжката на помощната инфраструктура, са съвместими с член 106, параграф 2 ДФЕС“<sup>8</sup>.

40. Съгласно изпратеното на 3 декември 2009 г. от Кралство Нидерландия писмо до Комисията новите правила трябвало да се въведат чрез министерски указ и нов закон за жилищното настаняване, които влизат в сила съответно на 1 януари 2010 г. и на 1 януари 2011 г. Освен това новите правила щели да се прилагат само за бъдещите дейности.

41. Поради това при първоначално разглеждане на производството може да се остане с впечатление, че отмяната на спорното решение не може да донесе никаква полза на жалбоподателите, доколкото не може да има за последица отмяната на новите текстове на приетите от нидерландските власти закон и указ.

42. От член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999 обаче следва, че измененията, водещи до съвместимост на схемата с правото на Съюза, са одобрени от Комисията и че тя ги е направила обвързващи.

43. Всъщност тази разпоредба предвижда, че „[к]огато съответната държава членка приеме предложените мерки и информира Комисията за това, Комисията отбелязва тази констатация и информира държавата членка за това. С приемането ѝ държавата членка е задължена да приложи подходящите мерки“.

44. Обвързващият характер на решение, основано на член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, е потвърден от Съда в Решение от 18 юни 2002 г. по дело Германия/Комисия (C-242/00, Recueil, стр. I-5603).

45. В това решение Съдът припомня, че при упражняването на правомощията, с които разполага съгласно членове 87 ЕО и 88 ЕО [понастоящем членове 107 ДФЕС и 108 ДФЕС], Комисията може да приема насоки, които имат за цел да посочат начина, по който тя възнамерява да упражнява, по силата на същите членове, правото си на преценка по отношение на новите помощи или на съществуващите схеми на помощи. Когато се основават на член 88, параграф 1 ЕО [понастоящем член 108, параграф 1 ДФЕС], тези насоки представляват елемент на

<sup>8</sup> — Точка 72 от мотивите на спорното решение.

редовното и периодично сътрудничество, в рамките на което Комисията упражнява, заедно с държавите членки, постоянен контрол върху съществуващите схеми на помощи и им предлага подходящи мерки, необходими с оглед на прогресивното развитие или на функционирането на общия пазар. Съдът добавя още, че „ако тези подходящи мерки се приемат от държава членка, те имат обвързващо действие спрямо тази държава членка [...]“<sup>9</sup> и установява, че „общностният законодател е възприел принципите, изведени от съдебната практика [...], като е предвидил в Регламент № 659/1999 [ч]лен 19, параграф 1“<sup>10</sup>.

46. В настоящия случай ще отбележа, че Комисията изрично посочва в точка 74 от мотивите на спорното решение, че „[п]оради това Комисията приема поетите от нидерландските власти ангажименти“ и че „[в] съответствие с член 19 от Регламент [№ 659/1999] Комисията отбелязва ангажиментите чрез настоящото решение и прави по този начин изпълнението на подходящите мерки задължително“. [неофициален превод]

47. Ето защо считам, че в рамките на ограничената проверка на правния интерес жалбоподателите могат да твърдят, че извличат предимство от отмяната на спорното решение. Всъщност според мен „не би следвало да се поставят прекалено високи изисквания спрямо установяването на [...] предимство[то, следващо от отмяната на обжалвания акт], когато вече са изпълнени стриктните условия на втората или третата хипотеза по член 263, четвърта алинея ДФЕС“<sup>11</sup>. В настоящия случай при отмяна на спорното решение Кралство Нидерландия отново ще може да приеме самостоятелно мерките, които следва да се вземат, за да се направи схемата съвместима с правото на Съюза. По този начин отмяната на спорното решение ще е от полза за жалбоподателите. При тези условия жалбоподателите доказват правен интерес да искат отмяната на спорното решение в частта му, в която се отнася до помощ Е 2/2005.

#### Б– Приложимост на член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС

48. При преценката на допустимостта на жалбата по отношение на частта от спорното решение, която се отнася до помощ Е 2/2005, Общият съд се е ограничил до констатацията, че жалбоподателите не са адресати на спорното решение и не са лично засегнати от него. Впрочем първите две основания, изтъкнати в подкрепа на жалбата, се отнасят само до тези съображения.

49. Отбелязвам, че Общият съд не е проверил дали спорното решение е подзаконов акт, който засяга пряко жалбоподателите и който не включва мерки за изпълнение. С други думи, Общият съд не е направил анализ на член 263, четвърта алинея ДФЕС, доколкото той добавя ново правно средство за защита.

50. Макар самите жалбоподатели наистина да не са повдигнали този въпрос пред Общия съд (нито дори в жалбата си в производството по обжалване), той засяга допустимостта на жалба, подадена на основание на член 263 ДФЕС и представлява абсолютна процесуална предпоставка. Поради това Съдът трябва да го разгледа служебно<sup>12</sup>, като страните са поканени да представят становищата си по този въпрос по време на съдебното заседание, проведено на 17 април 2013 г.

9 — Решение по дело Германия/Комисия, посочено по-горе, точка 28.

10 — Пак там, точка 29. Неотдавна Общият съд прилага тази съдебна практика: „[...] следва да се отхвърли подходът, който Комисията защитава по същество и който въз основа на откъснат и буквален прочит на посочения по-горе член 19, параграф 1 се състои в твърдението, че Комисията изобщо не взема решение в случай на процедура по разглеждане на съществуваща помощ, приключваща с приемането от държавата членка на предложените подходящи мерки [...]. Що се отнася до задължителното правно действие на обжалваното решение [прието съгласно член 19, параграф 1 *in fine* от Регламент № 659/1999], достатъчно е да се посочи, че съгласно [този член] съответната държава членка, която по време на публикуването, предвидено в член 26, параграф 1 от Регламент № 659/1999, по необходимост е приела подходящите мерки, е „задължена [...] да приложи“ тези мерки“ (Решение от 11 март 2009 г. по дело TF1/Комисия, T-354/05, Сборник, стр. II-471, точки 68 и 73 и цитираната съдебна практика).

11 — Вж. във връзка с това точка 86 от заключението на генералния адвокат Kokott по дело Telefónica/Комисия (C-274/12 P), висящо пред Съда.

12 — Вж. по-специално Решение от 23 април 2009 г. по дело Sahlstedt и др./Комисия (C-362/06 P, Сборник, стр. I-2903, точка 22).



1. Третата възможност за правна защита, предоставена от член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС

51. Понастоящем член 263, четвърта алинея ДФЕС предвижда, че, „[в]сяко физическо или юридическо лице може да заведе иск, съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея, срещу решенията, които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, *както и срещу подзаконовни актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение*“<sup>13</sup>.

52. Следователно частноправните субекти вече могат да подават жалби за отмяна, без да е нужно да доказват, че са лично засегнати, но при условие, че става въпрос за подзаконов акт, който ги засяга пряко и който не включва мерки за изпълнение.

а) Подзаконов акт

53. Съгласно Определение на Общия съд от 6 септември 2011 г. по дело Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (Т-18/10, Сборник, стр. II-5599) всеки акт с общо приложение не може да се квалифицира като „подзаконов акт“ по смисъла на член 263 ДФЕС. Такъв например бил случаят със законодателните актове.

54. Както изхожда от тази констатация и предвид че Договорът от Лисабон използва в член 289, параграф 3 ДФЕС изцяло процедурен критерий за определяне на законодателните актове<sup>14</sup>, Общият съд ограничава подзаконовите актове само до актовете с общо приложение, които не са приети по законодателна процедура.

55. Посоченото определение на Общия съд е предмет на производство по обжалване<sup>15</sup>. Макар Съдът все още де не се е произнесъл, генералният адвокат Kokott потвърждава в заключението си даденото от Общия съд тълкуване<sup>16</sup>.

56. Макар да споделям много от доводите от исторически или текстов характер, изтъкнати от генералния адвокат Kokott, не считам, че от използването на израза „законодателните актове“ в първата алинея на член 263 ДФЕС може да се направи извод за обратен смисъл на израза „подзаконов акт“ в четвъртата алинея на този член, в рамките на актовете с общо приложение. Всъщност обратното на законодателния акт не е непременно подзаконов акт, а по-скоро акт за изпълнение, изрично посочен в член 291 ДФЕС<sup>17</sup>.

57. Освен това за квалификацията на актовете, които не са законодателни, Договорът за функционирането на ЕС не използва думата „подзаконов“, а говори в член 297, параграф 2 ДФЕС за „незаконодателни актове“.

13 — Курсивът е мой.

14 — Съгласно член 289, параграф 3 ДФЕС „[п]равните актове, приети по законодателна процедура, представляват законодателни актове“.

15 — Дело Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P), висящо пред Съда.

16 — Заключение, представено от генералния адвокат Kokott на 17 януари 2013 г. в рамките на производство по обжалване, насочено срещу Определение на Общия съд от 6 септември 2011 г. по дело Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, посочено по-горе.

17 — Съгласно член 291, параграф 1 ДФЕС „[д]ържавите членки предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на правно обвързващите актове на Съюза“. От своя страна вторият параграф предвижда, че „[к]огато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза, тези актове предоставят изпълнителни правомощия на Комисията, или, в някои специфични [...] случаи, [...] на Съвета“. Във всички случаи параграф 4 гласи, че „[д]умата „за изпълнение“ се добавя в заглавието на актове за изпълнение“.

58. Във всички случаи това тълкуване, което далеч не се подкрепя единодушно в доктрината, според мен не отговаря на опасенията, довели до изменението на член 230 ЕО. Най-емблематичният парадокс в това отношение несъмнено представлява фактът, че ако се следва предложеното от Общия съд ограничително тълкуване, то делото *Unión de Pequeños Agricultores/Съвет*<sup>18</sup> отново би приключило с обявяване на недопустимостта на жалбата, макар това дело да е предизвикало реформата.

59. Освен това не може да се счита, както приемат някои от поддържащите ограничителното тълкуване автори, че преюдициалното запитване представлява винаги механизъм, който е достатъчен за осигуряването на ефективна съдебна защита. Ако това бе така, нямаше да има основания за изменение на член 230 ЕО, чиито недостатъци биха продължили да съществуват по принцип, ако се приеме, че законодателните актове са изключени от приложното поле на четвъртата алинея на член 263 ДФЕС.

60. Някои все пак твърдят, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС запълвал съществуващите празнини. Това не е така. Всъщност този член е само формално потвърждаване на принцип, закрепен със същите думи от Съда в решението му по дело *Unión de Pequeños Agricultores/Съвет*, посочено по-горе<sup>19</sup>. Следователно член 19, втора алинея ДЕС с нищо не допълва съществуващото право. Отново, ако случаят бе такъв, изменението на предишния член 230 би било излишно.

61. На последно място считам, че задължението за лоялно сътрудничество не може да се разпростре дотам, че да се задължат държавите членки да осигурят достъп до националния съд, въпреки че не се разглежда национален акт. Освен това изненадващо е обстоятелството, че някои от авторите, които се позовават на член 19, параграф 2, втора алинея ДЕС, за да възложат на държавите задължението да осигурят ефективна съдебна защита на частноправните субекти, не се колебаят да изтъкнат, от друга страна, липсата на национални правни средства за защита срещу държавните законодателни актове в повечето държави членки, за да обосноват подобна липса на равнището на Съюза. Не е ли парадоксално да се счита, че е нормално Договорът да не разрешава на частноправните субекти да обжалват законодателните актове на Съюза с мотива, че по-голямата част от държавите не допускат такова обжалване срещу собствените си закони, като едновременно с това задължава същите държави да правят това, макар и по косвен начин, за актовете на Съюза?

62. Освен това не считам за разумно да се приема, че съдебната защита ще стане ефективна, тъй като ще е налице теоретична възможност за частноправния субект да отправи запитване до администрацията на страната си относно приложимостта на законодателен акт на Съюза спрямо личното му положение, при това с надеждата да получи отговор, който ще може да обжалва пред съд, който от своя страна би могъл да започне производството по преюдициално запитване. Как да не се съмняваме в ефективността на тези теоретични конструкции, основани на наличието на акт, чието единствено основание за съществуване е възможността да бъде обжалван и следователно изглежда съвсем изкуствен? А какво би станало, ако националният орган не отговори?

18 — Решение от 25 юли 2002 г. (C-50/00 P, Recueil, стр. I-6677).

19 — Съдът пояснява в точка 41 от посоченото решение:

„Следователно държавите членки трябва да предвидят система от правни средства за защита и производства, които да гарантират спазването на правото на ефективна съдебна защита“.

63. Ще припомня постановеното от Съда, че не е осигурена ефективна съдебна защита когато частноправният субект няма друг избор освен да извърши правонарушение, за да принуди компетентната национална администрация да приеме акт за изпълнение, срещу който той ще трябва да се защитава пред съд, който би могъл да отправи преюдициално запитване<sup>20</sup>. Какво би могло да обоснове различен подход, когато националният орган по принцип не е длъжен да приема какъвто и да било акт?

64. Тълкуването на член 263, четвърта алинея *in fine*, ДФЕС, което изключва законодателните актове, ми изглежда твърде ограничително и несъобразено с причините, които са мотивирали изменението на член 230, четвърта алинея ЕО.

65. Ето защо предпочитам друго тълкуване на подзаконовия акт по смисъла на член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС. Според мен под подзаконов акт следва да се разбира акт с общо приложение, бил той законодателен или не.

б) Който засяга пряко жалбоподателя

66. Макар условието за лично засягане да е отпаднало при третата възможност за подаване на жалба за отмяна, изискването за пряко засягане е запазено. Обхватът му изглежда не повдига никакви въпроси: понятието за пряк интерес е идентично във втората и в третата хипотеза, уредена от член 263, четвърта алинея ДФЕС<sup>21</sup>.

67. Следователно съгласно постоянната съдебна практика относно член 263, четвърта алинея ДФЕС физическо или юридическо лице е пряко засегнато от акт на Съюза, ако той произвежда „непосредствено последици в правното положение на частноправни субекти и [...] не признава никакво право на преценка на адресатите [му], на които е възложено [неговото] изпълнение, което е от чисто автоматично естество и което произтича от самата правна уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредстващ характер“<sup>22</sup>.

68. Съдът е имал също така възможност да поясни в това отношение, че липсата на свобода на действие на държавите членки заличава явната липса на пряка връзка между акт на Съюза и правния субект. С други думи, за да предотврати прякото засягане, правото на преценка на автора на опосредстващия акт, с който се цели изпълнението на акта на Съюза, не може да бъде чисто формално. То трябва да стои в основата на правните последици за жалбоподателя<sup>23</sup>.

в) Който не включва мерки за изпълнение

69. Остава следователно да се определи обхватът на последната част на изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС, а именно липсата на мерки за изпълнение. Дали това представлява трето условие или просто пояснение на прякото засягане?

20 — Решение от 13 март 2007 г. по дело Unibet (C-432/05, Сборник, стр. I-2271, точка 64).

21 — Такова е тълкуването на Общия съд. Вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 25 октомври 2011 г. по дело Microban International и Microban (Europe)/Комисия (T-262/10, Сборник, стр. II-7697, точка 32). Това е и гледната точка, защитавана от генералния адвокат Kokott по посочените по-горе дела Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (точка 69), както и по дело Telefónica/Комисия (C-274/12 P, точка 59). В доктрината, измежду другите, вж. *Albors-Llorens A., Sealing the fate of private parties in annulment proceedings? The General Court and the new standing test in article 263(4) TFEU* — *The Cambridge Law Journal*, 2012, vol. 71, p. 52–55, както и *Werkmeister C., Pöiters St. et Traut J., Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU — A dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants* — *Cambridge yearbook of European legal studies*, vol. 13, 2010-2011, p. 311–332, по-специално p. 329.

22 — Решение от 13 март 2008 г. по дело Комисия/Infront WM (C-125/06 P, Сборник, стр. I-1451, точка 47).

23 — За прилагането на този принцип вж. например Решение от 17 септември 2009 г. по дело Комисия/Koninklijke FrieslandCampina (C-519/07 P, Сборник, стр. I-8495, точки 48 и 49).

70. Към настоящия момент Съдът все още не е имал повод да се произнесе. От своя страна Общият съд е приел, че решение на Комисията, с което дадена помощ се обявява за незаконосъобразна и се разпорежда възстановяването ѝ, „не може да бъде квалифицирано като акт, който не съдържа мерки за изпълнение, [доколкото] в член 6, параграф 2 от обжалваното решение се посочва съществуването на „национални[...] мерки, предприети за изпълнение до пълното възстановяване на помощта, предоставена съгласно [спорната] схема“. Самото съществуване на тези мерки за възстановяване, които съставляват мерки за изпълнение, е основание обжалваното решение да бъде считано за акт, съдържащ мерки за изпълнение. Всъщност тези мерки ще могат да бъдат оспорвани пред националния съдия от техните адресати“<sup>24</sup>.

71. По това дело Общият съд следователно е отказал на дружеството жалбоподател правото да иска отмяна въз основа на разширението, предвидено в Договора от Лисабон, с мотива, че според него неизбежно ще последват национални мерки за изпълнение.

72. Според мен подобно тълкуване ограничава прекомерно действието на допълването с член 263, четвърта алинея ДФЕС на предишния член 230 ЕО, тъй като винаги може да са налице предположения за национална изпълнителна мярка относно подзаконов акт на Съюза като например публикация, уведомление, потвърждаване или припомняне. Ако се следва тълкуването на Общия съд обаче тези обикновени формалности, които могат да са непредвидими или факултативни, биха довели до неприлагане на този член.

73. Освен това считам, че подобно тълкуване изглежда противоречи на преследваните от авторите на Договора цели. Както припомня генералният адвокат Kokott по дело Telefónica/Комисия, „[с] допълнението относно „мерките за изпълнение“ разширяването на правото на обжалване е трябвало да се ограничи само до случаи, в които даден частноправен субект „първо трябва да наруши правото, за да може да получи достъп до съд“<sup>25</sup>.

74. Споделям също така мнението на генералния адвокат Kokott, че „изискването във връзка с мерките за изпълнение на подзаконов акт следва да се разбира в смисъл, че правният акт проявява пряко действието си спрямо частноправните субекти, без да са необходими мерки за изпълнение“<sup>26</sup>. Тук обаче става въпрос за определение, идентично на това за прякото засягане<sup>27</sup>.

75. Ето защо считам, че използваният в член 263, параграф 4 in fine ДФЕС израз „мерки за изпълнение“ следва да се изключи от националната сфера, за да се ограничи до правото на Съюза, или най-малкото да се изключат от това понятие мерките, приети от националните органи без право на преценка. Всъщност, както бе обяснено по-рано, липсата на свобода на действие на държавите членки заличава явната липса на пряка връзка между акт на Съюза и правния субект.

76. В заключение, приемам, че условието за липса на мерки за изпълнение е само пояснение на прякото засягане<sup>28</sup>.

24 — Решение на Общия съд от 8 март 2012 г. по дело Iberdrola/Комисия, (Т-221/10, точка 46). Вж. също Определение на Общия съд от 21 март 2012 г. по дело Telefónica/Комисия (Т-228/10, точка 42). Понастоящем има висящо производство по обжалване срещу последното определение (дело C-274/12 P, посочено по-горе).

25 — Посочено по-горе (точка 40).

26 — Пак там (точка 41).

27 — Вж. определението за пряко засягане, дадено от генералния адвокат Kokott в точка 59 от заключението ѝ по дело Telefónica/Комисия, посочено по-горе.

28 — Вж. определението за пряк интерес, дадено в точка 67 от настоящото заключение. Вж. в този смисъл, *Creus A.*, *Commentaire des décisions du Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban* — *Cahiers de droit européen*, 2011, p. 659, по-специално p. 677, както и *Peers St. et Costa M.*, *Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon*; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission — *Européan Constitutional Law Review*, 2012, vol. 8, p. 82—104, по-специално p. 96.

77. Това тълкуване ми изглежда релевантно в още по-голяма степен в областта на държавните помощи, тъй като съгласно постоянната съдебна практика премахването на неправомерна помощ посредством възстановяване е логична последица от установяването на нейния неправомерен характер<sup>29</sup>. Единственото правно основание за защита, което държава членка може да изтъква срещу предявен от Комисията иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 108, параграф 2 ДФЕС, се извежда от абсолютната невъзможност да се изпълни правилно съответното решение<sup>30</sup>. Следователно взетите от държавата членка мерки за възстановяване ще представляват в известен смисъл само необходими атрибути на спорното решение.

78. Предложеното тълкуване предоставя освен това предимството от централизирането на всички съдебни спорове относно държавните помощи пред юрисдикциите на Европейския съюз. Подобно централизиране ми изглежда полезно поради две причини. От една страна, като се премахне въпросът за лично засягане и като се даде възможност по този начин на потенциалните получатели на помощ или на конкурентите на предприятие — получател на помощ, да оспорят решението на Комисията направо пред Съда, ще се засили правната сигурност. Всъщност това тълкуване премахва несигурността, свързана със съдебната практика по дело TWD Textilwerke Deggendorf, която изисква да са разрешени предварително въпросът за личното засягане, за да се избегне обявяването на недопустимостта на последващ преюдициален въпрос<sup>31</sup>. От друга страна, то премахва необходимостта от образуване на национално производство, за да се достигне до Съда чрез преюдициално запитване. С други думи, то допуска по-пряко и следователно по-ефективно, по-бързо и по-икономично производство.

79. На последно място, искам да отговоря на по-общия въпрос за евентуалната полза от разграничаването на условието за пряко засягане от пояснението, свързано с липса на мерки за изпълнение. Всъщност как може да си представим, че частноправен субект може да бъде пряко засегнат от акт на Съюза, ако този акт изисква същинска мярка за изпълнение, било то европейска или национална, докато съгласно постоянната практика на Съда, за да засяга пряко частноправен субект, актът на Съюза трябва да произвежда „непосредствено последици в правното положение на частноправни субекти, [като] изпълнение[то му] произтича от самата общностна правна уредба, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер“<sup>32</sup>?

## 2. Прилагане в настоящия случай

80. Спорното решение е решение на Комисията, с което две схеми за помощи (една съществуваща и една нова) са обявени за съвместими с член 106, параграф 2 ДФЕС и с общия пазар.

81. В спорното решение Комисията най-напред разглежда съвместимостта на помощ Е 2/2005, свързана с финансирането на wocos, така както е изменена вследствие на поетите от нидерландските власти ангажменти. След това Комисията разглежда новата схема, свързана с помощ N 642/2009.

29 — Вж. по-специално Решение от 14 април 2011 г. по дело Комисия/Полша (С-331/09, Сборник, стр. I-2933, точка 54).

30 — Вж. по-специално Решение от 22 декември 2010 г. по дело Комисия/Италия (С-304/09, Сборник, стр. I-13903, точка 35).

31 — Решение от 9 март 1994 г. (С-188/92, Rescuel, стр. I-833). В точка 17 от това решение Съдът приема, че „изискванията за правна сигурност водят до изключване на възможността за бенефициера на държавна помощ, която е предмет на решение на Комисията, прието на основание на член 93 от Договора, което последният несъмнено е можел да оспори и е допуснал предвиденият за тази цел в член 173, трета алинея от Договора преклузивен срок да изтече, да оспори законсъобразността на решението пред националните юрисдикции в съдебно производство, заведено срещу мерките за изпълнение на решението, предприети от националните власти“.

32 — Решение по дело Комисия/Infront WM, посочено по-горе (точка 47 и цитираната съдебна практика).

82. Поради това следва да се определи дали този акт, адресиран от Комисията до Кралство Нидерландия, е подзаконов акт, от една страна, и дали засяга жалбоподателите пряко, без мерки за изпълнение, от друга страна.

а) Представява ли спорното решение подзаконов акт?

83. Макар да е безспорно, че спорното решение е било прието в рамките на процедура, която не е законодателна, Комисията оспорва общото приложение на акта. Тъй като бил адресиран само до Кралство Нидерландия, този акт можел да има само индивидуален характер.

84. Въпросът за действието на решение, адресирано до държава членка, е разгледан неотдавна по задълбочен и релевантен начин по дело Telefónica/Комисия, посочено по-горе, от генералния адвокат Kokott<sup>33</sup>.

85. Споделям схващането ѝ, че този вид решения представляват особеност, доколкото държавите членки въплъщават и даден национален правен ред и адресираните до тях решения са задължителни за всички техни органи. Така генералният адвокат Kokott пояснява, че „решения, чийто адресат е една държава членка, независимо че имат само един адресат, могат да променят националния правен ред и поради това имат общо приложение“<sup>34</sup>.

86. Освен това Съдът от своя страна вече е признал в определени случаи общото приложение на този вид решения<sup>35</sup>, и по-специално в областта на държавните помощи. Съгласно постоянната съдебна практика, която Общият съд впрочем припомня в обжалваното определение, за потенциалните получатели по схемата решението на Комисията, с което се забранява схема за помощи, всъщност се счита за мярка с общо приложение, която се прилага към обективно определени положения и поражда правни последици спрямо категория лица, посочени общо и абстрактно. Следователно за потенциалните получатели по схема за помощи решението на Комисията има характер на „мярка с общо приложение“<sup>36</sup>. Именно поради тази причина тези получатели по принцип не се считат за лично засегнати. В настоящия случай считам, че същите разсъждения могат да намерят приложение за решение на Комисията, прието на основание на член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, с което Комисията отчита поетите от националните власти ангажименти и обявява измененията на съществуваща схема за помощи за съвместими с общия пазар.

87. Доколкото изменената схема за помощи е предназначена да се прилага към обективно определени положения и да поражда правни последици спрямо категория лица, посочени общо и абстрактно, същото важи и за решението на Комисията, с което тя е разрешена. Обратно на становището, изразено от Комисията, аз не откривам в това отношение причините, поради които следва да се направи разграничение между решенията, с които се разрешава дадена схема за помощи, и тези, които я забраняват.

88. Поради това, независимо дали ще следваме широкото или ограничителното тълкуване на понятието за подзаконов акт, спорното решение, като приет по незаконодателна процедура акт с общо приложение, отговаря на първото условие, установено в член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС.

33 — Пак там (точки 21—29).

34 — Пак там (точка 25).

35 — Вж. Решение от 7 юни 2007 г. по дело Capr (C-80/06, Сборник, стр. I-4473, точка 21) и Определение от 8 април 2008 г. по дело Saint-Gobain Glass Deutschland/Комисия (C-503/07 P, Сборник, стр. I-2217, точка 71).

36 — Вж. по-специално Решение от 29 април 2004 г. по дело Италия/Комисия (C-298/00 P, Recueil, стр. I-4087, точка 37).

б) Дали жалбоподателите са пряко засегнати, без мерки за изпълнение?

89. В отговора си на писмения въпрос Комисията счита, че за да се осигури действието на спорното решение, са необходими мерки за изпълнение. Тя има предвид не само министерския указ и закона, посочени в точка 41 от мотивите на спорното решение, а припомня и един временен регламент от 3 ноември 2010 г. за услугите от общ икономически интерес, предоставяни от оторизирани дружества за жилищно настаняване (публикуван в *Nederlandse Staatcourant* n° 17515 от 8 ноември 2010 г.).

90. Наличието на мерки за изпълнение не може да се отрече. Те са присъщи за процедурата, свързана със съществуващите схеми за помощи, така както е организирана съгласно Регламент № 659/1999. Член 19, параграф 1 от този регламент всъщност изрично пояснява, че когато държавата членка приеме предложените от Комисията мерки, тя я информира за това. Последната отбелязва това обстоятелство и от този момент държавата членка е „задължена да приложи подходящите мерки“.

91. Както отбелязах по-горе обаче, според мен условието, свързано с липса на мерки за изпълнение, е само пояснение на прякото засягане, и за да не бъде то налице, правото на преценка на органа, който трябва да вземе мярката за изпълнение, не може да е чисто формално.

92. При все това, както вече имах възможност да посоча в рамките на анализа на правния интерес на жалбоподателите, доколкото спорното решение се основава на член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, то не оставя никакво право на преценка на Кралство Нидерландия.

93. Съгласно тази разпоредба измененията, които водят до съвместимост на схемата с правото на Съюза, стават задължителни едва след приемането им от Комисията. Последната впрочем е посочила изрично в точка 74 от спорното решение, че „приема поетите от нидерландските власти ангажименти“ и че „[в] съответствие с член 19 от Регламент [№ 659/1999] [тя] отбелязва ангажиментите чрез настоящото решение и прави по този начин изпълнението на подходящите мерки задължително“. Това потвърждаване е закрепено и в разпоредителната част на решението (в точка 108 от същото).

94. Комисията припомня схващането, че Кралство Нидерландия запазва право на преценка след приемането на спорното решение, доколкото запазва свободата си да се откаже окончателно от разглежданата схема за помощи. Аз не съм съгласен, тъй като с оглед на факта, че Кралство Нидерландия е предложило на Комисията изменения, които са станали обвързващи след приемането на спорното решение, възможността то реши да изостави схемата за помощи е чисто теоретична. Напротив, волята на нидерландските власти да прилагат решението е несъмнена<sup>37</sup>.

95. Освен това, обратно на твърденията на Комисията, жалбоподателите посочват в отговорите си на писмените въпроси, че не съществува никаква мярка, която те биха могли да обжалват пред националния съд. Това твърдение е потвърдено категорично по време на съдебното заседание: при наличие на акт с общо приложение със задължителен характер като член 4 от временния регламент от 3 ноември 2010 г. за услугите от общ икономически интерес, предоставяни от оторизирани дружества за жилищно настаняване, частноправните субекти не разполагат с нито едно средство за правна защита по националното право.

37 — За сходна преценка на Съда по повод на молба за защитни мерки, подадена от Република Франция (квота за внос), вж. Решение от 17 януари 1985 г. по дело *Piraiiki-Patraiki* и др./Комисия (11/82, Recueil, стр. 207, точка 9).

96. Освен това задължението за предоставяне на 90 % от жилищния фонд на лица, чиито доходи не надхвърлят определен размер, възпроизведено в член 4 от горепосочения национален регламент, не изисква никакво друго решение. Напротив, само нарушаването на това правило може да доведе до реакция от страна на властите например чрез отказ да се предостави разглежданата помощ. В това отношение не споделям изискването на Комисията, според което непременно трябва да е налице опасност от наказателно преследване, за да се приложи съдебната практика, закрепена в Решение по дело Unibet, посочено по-горе. Независимо от наложената санкция, подобно схема в никакъв случай не съответства на изискването за ефективна съдебна защита.

97. При тези обстоятелства, ако на жалбоподателите се откаже правото да подадат жалба за отмяна на спорното решение, според мен това би довело до лишаването им от съдебна защита.

98. Ето защо считам, че спорното решение засяга пряко жалбоподателите и не включва мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС, доколкото произвежда непосредствени последици за правното положение на жалбоподателите и не оставя никакво право на преценка на адресата, натоварен с изпълнението му, а именно Кралство Нидерландия.

99. Поради това считам, че предвидените в посочената четвърта алинея *in fine* условия са били изпълнени и Общият съд следователно е трябвало да допусне жалбата на жалбоподателите въз основа на тази разпоредба. Като е обявил жалбата за недопустима, Общият съд според мен е допуснал грешка при прилагане на правото.

*В– По първото и второто основание, изведени от необходимостта от лично засягане от обжалвания акт*

100. В случай че Съдът приеме, че условията по член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС не са изпълнени, ще трябва да се разгледат първите две основния, изтъкнати от жалбоподателите срещу спорното решение в частта му, в която се отнася до помощ Е 2/2005.

101. Двете основания са свързани с прилагането от страна на Общия съд в настоящия случай на условието за „лично засягане“ от обжалвания акт. Ще ги разгледам заедно.

## 1. Понятие

102. Условието за лично засягане в рамките на жалба за отмяна несъмнено е сред най-трудните за определяне понятия. Считано от решението по дело Plaumann/Комисия, постоянната съдебна практика повтаря, че „субектите, които не са адресати на дадено решение, могат да твърдят, че са лично засегнати само ако решението се отнася до тях поради някои присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги разграничава от всички останали лица и така ги индивидуализира по същия начин, както адресата на решението“<sup>38</sup>.

103. Обхватът на този принцип обаче е бил ограничен. Така фактът, че дадена разпоредба има общ характер, произтичащ от естеството и обхвата ѝ, доколкото се прилага за всички заинтересовани икономически оператори, все пак не изключва възможността тя да засяга лично някои от тях. Такъв ще е случаят, „когато дадено решение засяга група лица, които са определени или са били определени към момента на приемане на този акт *в зависимост от*

38 — Решение от 15 юли 1963 г. по дело Plaumann/Комисия (25/62, Recueil, стр. 197, по-специално стр. 223). За по-новата практика вж. Решение по дело Комисия/Infront WM, посочено по-горе (точка 70) и Решение по дело Sahlstedt и др./Комисия, посочено по-горе (точка 26).



*присъщи за членовете на тази група критерии [...]. [Всъщност] тези лица могат да бъдат лично засегнати от посочения акт в качеството си на част от ограничен кръг икономически оператори*<sup>39</sup>. Според Съда „това може да е така по-специално когато решението изменя правата, които частноправният субект е придобил преди неговото приемане“<sup>40</sup>.

104. Обратно, случаят няма да е такъв, „когато е безспорно, че [прилагането на дадена мярка по отношение на правни субекти, броят или личността на които може да се определи сравнително точно,] се осъществява *по силата на обективно правно или фактическо положение*, определено от въпросния акт“<sup>41</sup>.

## 2. Анализ

105. От тази съдебна практика следва, че индивидуализирането по смисъла на член 263 ДФЕС зависи от възможността за персонализация, или обратно, от обективния характер на критерия, позволяващ да се определят членовете на групата.

106. В обжалваното определение Общият съд е приел, че жалбоподателите не са лично засегнати с мотива, че качеството на wocos е предоставено по обективни критерии, на които могат да отговарят неограничен брой оператори като потенциални получатели на помощ Е 2/2005, предмет на спорното решение.

107. Общият съд основателно отбелязва в точка 31 от обжалваното определение, че „качеството на wocos се предоставя по обективни критерии. Всъщност [...] качеството на wocos се предоставя чрез схема за издаване на разрешения, предвидена в член 70, параграф 1 от Закона за жилищното настаняване от 1901 г. (Woningwet). Посоченото разрешение се предоставя с кралски указ на образуванията, които отговарят на определени обективни условия: да имат правноорганизационна форма на сдружение или фондация, да нямат стопанска цел, единственият им предмет на дейност да е в областта на социалното жилищно настаняване и да използват имуществото си в интерес на социалното настаняване. Следователно wocos представляват категория лица, посочени общо и абстрактно“.

108. При тези обстоятелства Общият съд основателно е приел, че жалбоподателите са засегнати от спорното решение, доколкото то се отнася до помощ Е 2/2005, по същия начин като всеки друг оператор, който се намира или може да се намира в същото положение.

109. Поради това считам, че първото основание, изтъкнато от жалбоподателите, е неоснователно.

110. Ще бъде обаче по-предпазлив що се отнася до преценката на Общият съд във връзка с наличието (липсата) на затворен кръг от образувания, чийто брой е определен или определим. Тези съображения са предмет на второто основание.

111. Според Общия съд съдебната практика, на която се позовават жалбоподателите, не може да се приложи в настоящия случай, доколкото в посочените по-горе Решение по дело Белгия и Fogum 187/Комисия и Решение по дело Piraiiki-Patraiki и др./Комисия жалбоподателите са принадлежали към група, чийто състав вече не можел да се увеличава след приемането на съответните решения.

39 — Решение по дело Sahlstedt и др./Комисия, посочено по-горе (точка 30). Курсивът е мой. Вж. също Решение от 22 юни 2006 г. по дело Белгия и Fogum 187/Комисия (С-182/03 и С-217/03, Recueil, стр. I-5479, точка 60). В Решение от 18 ноември 1975 г. по дело САМ/Комисия (100/74, Recueil, стр. 1393, точка 18) Съдът е постановил, че обжалваният акт се отнася до „определен брой оператори, определени с оглед на индивидуалното им поведение“, което са имали или е трябвало да имат (курсивът е мой).

40 — Решение по дело Комисия/Infront WM, посочено по-горе (точка 72 и цитираната съдебна практика).

41 — Пак там (точка 31 и цитираната съдебна практика). Курсивът е мой.

112. Както припомних по-горе<sup>42</sup>, Съдът е постановил, че група лица могат да бъдат лично засегнати от даден акт, когато са били „определени или са определими към момента на приемане на този акт и в зависимост от присъщи за членовете на тази група критерии [...]“<sup>43</sup>.

113. Именно тази съдебна практика е приложена в посочените по-горе Решение по дело Piraiki-Patraiki и др./Комисия и Решение по дело Белгия и Forum 187/Комисия<sup>44</sup>. По последното дело Съдът е приел, че Forum 187 има правен интерес да обжалва, тъй като представлява координационни центрове, които са лично засегнати от спорния акт. Въпросният акт е бил решение на Комисията, с което една белгийска фискална схема е квалифицирана като несъвместима с правото на Съюза съществуваща държавна помощ. Според Съда този акт е довел до ограничаване на срока на разрешението на координационните центрове, което е било подновено през 2001 г. и 2002 г. Тези тридесет центъра са били напълно определими към момента на приемане на обжалваното решение. Освен това последното не е предвиждало преходни мерки в полза на координационните центрове, чийто краен срок на действие на разрешението е съвпадал с уведомлението за това решение и чийто молби за издаване на разрешения са били висящи към този момент. Съдът приема, че тези други осем центъра представляват затворен кръг, особено засегнат от решението, доколкото разрешенията им вече не са могли да бъдат подновени<sup>45</sup>.

114. Ставало е въпрос, както по настоящото дело, за решение на Комисията относно съществуваща държавна помощ. Несъмнено това решение е налагало изменение на схемата за в бъдеще, без да разпорежда връщане, докато спорното решение разглежда схема, съответно изменена, която е съобразена с правото на Съюза. Тази фактическа разлика обаче не ми изглежда определяща при преценката на допустимостта на жалбата.

115. Всъщност, за да обяви за допустима жалбата на Forum 187, Съдът е взел предвид координационните центрове чието разрешение е било подновено през 2001 г. или през 2002 г., от една страна, и тези, чиято молба е била висяща към момента, в който е получено уведомлението за решението на Комисията, от друга страна.

116. Макар тези критерии да изглеждат обективни, Съдът е приел, че те могат да бъдат персонализирани или — съгласно израза на Съда — присъщи за членовете на съответната група. Във всички случаи те не се различават съществено от тези, които се прилагат за жалбоподателите по настоящото дело. Всъщност към момента на приемането на спорното решение 410 wocos са били посочени в кралски указ. Спорното решение, с което Комисията одобрява предложенията за изменения, формулирани от Кралство Нидерландия, неизбежно предполага, че съответните wocos — и само те — повече няма да се ползват от същите предимства като тези, които са ползвали по старата схема, чийто срок на действие изтича (премахва се например гарантирането на заемите). Поради това обстоятелството, че други wocos могат да получат разрешение след приемането на спорното решение, не ми изглежда от особено значение. Както бе припомнено по-горе, Съдът вече е приел да квалифицира като принадлежащ към ограничен кръг икономически оператор, засегнат от „решение, [което] изменя правата, [придобити] преди неговото приемане“<sup>46</sup>.

42 — Вж. точка 103 от настоящото заключение.

43 — Решение по дело Sahlstedt и др./Комисия, посочено по-горе (точка 30).

44 — Вж. точка 31 от Решение по дело Piraiki-Patraiki и др./Комисия, както и точка 60 от Решение по дело Белгия и Forum 187/Комисия.

45 — Вж. Решение по дело Белгия и Forum 187/Комисия (точки 61—63).

46 — Решение по дело Комисия/Infront WM, посочено по-горе (точка 72 и цитираната съдебна практика).

117. Ето защо считам второто основание за основателно, тъй като Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че жалбоподателите не са част от затворения кръг на образувания, определени към момента на приемане на спорното решение. Напротив, според мен те са пряко<sup>47</sup> и лично засегнати от спорното решение.

118. С оглед на тези съображения предлагам на Съда да обяви жалбата за допустима и следователно да отмени обжалваното определение, доколкото се отнася до частта от спорното решение, свързана с помощ Е 2/2005. На следващо място, предлагам на Съда да върне делото на Общия съд, който да се произнесе по основателността на жалбата, както и да не се произнася по съдебните разноски.

## V – Обобщение

### A– По помощ N 642/2009

119. С оглед на гореизложените съображения считам, също като Общия съд, че жалбоподателите нямат правен интерес да искат отмяна на спорното решение в частта му, в която се отнася до помощ N 642/2009.

120. Поради това предлагам на Съда да приеме третото основание за отчасти явно недопустимо и отчасти явно неоснователно.

### B– По помощ E 2/2005

121. Преди всичко друго, за разлика от положението при помощ N 642/2009, според мен жалбоподателите имат правен интерес да подадат жалба за отмяна.

122. На следващо място, считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е разгледал приложимостта на член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС в настоящия случай. Поради това предлагам на съда да уважи жалбата.

123. В това отношение от член б1, първа алинея от Статута на Съда следва, че ако жалбата е основателна, Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

124. В настоящия случай считам, че Съдът не разполага с достатъчно елементи, за да постанови окончателно решение по въпроса за допустимостта.

125. В това отношение ще отбележа, че предвидените условия за подаване на жалба за отмяна на това основание, а именно наличието на подзаконен акт, който засяга пряко жалбоподателите и който не включва мерки за изпълнение, са изпълнени.

126. Ако съдът не приеме становището ми, считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при преценката на условието за лично засягане. Според мен това условие е изпълнено по отношение на жалбоподателите. Поради това жалбата им в производството пред Общия съд е трябвало да бъде обявена от последния за допустима, а жалбата им в настоящото производство по обжалване — да бъде уважена, тъй като второто основание е основателно.

47 — Вж. развитите по-горе съображения относно прякото засягане в рамките на анализа на новия член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС.

127. За сметка на това считам, че Съдът не може да се произнесе по същество по подадените от жалбоподателите жалби, доколкото преценката на Общия съд се отнася само до допустимостта на жалбата, без да засяга съществуването на спора.

128. Ето защо делото трябва да се върне за разглеждане от Общия съд, за да се произнесе по исканията на жалбоподателите за отмяна на спорното решение в частта му, в която се отнася до помощ Е 2/2005.

## VI – По съдебните разноски

129. Тъй като делото е върнато на Общия съд за ново разглеждане, Съдът не следва да се произнася по съдебните разноски, свързани с настоящото производство по обжалване.

## VII – Заключение

130. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да се произнесе по следния начин:

- 1) Отхвърля жалбата, доколкото се отнася до съображенията на Определение на Общия съд на Европейския съюз от 16 декември 2011 г. по дело Stichting Woonpunt и др./Комисия (Т-203/10), отнасящи се до частта от Решение С(2009) 9963 окончателен на Комисията от 15 декември 2009 година относно държавни помощи Е 2/2005 и N 642/2009 — Нидерландия — съществуваща помощ и специална помощ по проекти в полза на дружествата за жилищно настаняване, свързана с помощ N 642/2009.
- 2) Отменя Определение по дело Stichting Woonpunt и др./Комисия, посочено по-горе, доколкото се отнася до частта от Решение С(2009) 9963 окончателен, свързана с помощ Е 2/2005.
- 3) Обявява жалбата за допустима, доколкото се отнася до частта от Решение С(2009) 9963 окончателен, свързана с помощ Е 2/2005.
- 4) Връща делото на Общия съд на Европейския съюз за произнасяне по основателността на жалбата, доколкото се отнася до частта от Решение С(2009) 9963 окончателен, свързана с помощ Е 2/2005.
- 5) Съдът не се произнася по съдебните разноски.