



Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (първи състав)

11 октомври 2017 година *

„Жалба за отмяна — Държавни помощи — Данъчни предимства, предоставени от териториална единица на държава членка — Схема за помощи, обявена за несъвместима с вътрешния пазар — Изпълнение на решението — Задължение за проверка на индивидуалното положение на получателите — Липса на становище от страна на Комисията — Необжалваем акт — Недопустимост“

По дело T-170/16

Guardian Glass España, Central Vidriera, SLU, установено в Льодио (Испания), за което се явяват M. Araujo Boyd, D. Armesto Macías и A. Lamadrid de Pablo, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват L. Flynn, B. Stromsky и P. Němečková, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане на основание член 263 ДФЕС за отмяна на решението на Комисията, съдържащо се в документ от 15 юли 2015 г., озаглавен „Данъчни дела в Баската автономна област (Алава) — неофициално съобщение относно допълнителни твърдения за съвместимост с Насоките за регионалната помощ от 1998 г.“,

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав),

състоящ се от: I. Pelikánová, председател, P. Nihoul (докладчик) и J. Svenningsen, съдии,

секретар: E. Coulon,

постанови настоящото

* Език на производството: испански.

Определение

Обстоятелствата по спора

Относно данъчния кредит, приет от провинция Алава

- 1 В периода 1994—1997 г. разположените в Баската автономна област (Испания) провинции Алава, Бискайя и Гипускоа приемат шест данъчни режима, които се разделят на два вида: данъчен кредит за предприятия в размер на 45 % от техните инвестиции и регресивно намаляване в продължение на четири години на данъчната основа за новосъздадени предприятия.
- 2 Повод за настоящото дело е един от шестте данъчни режима, посочени в точка 1 по-горе, по-точно приетият от провинция Алава, който при определени условия допуска на предприятията в посочената провинция да се предоставя данъчен кредит в размер на 45 % от техните инвестиции.
- 3 Въпросните данъчни режими са били в сила, като следва: приетият от провинция Алава данъчен кредит за предприятия в размер на 45 % от техните инвестиции — до 1999 г., а останалите данъчни режими — до 2000 г.
- 4 Комисията на Европейските общности не е уведомена за нито един от данъчните режими.

По разследването на разглеждания данъчен режим от Комисията

- 5 Вследствие на оплаквания Комисията узнава за съществуването на въпросните данъчни режими.
- 6 С писма от 17 август и от 29 септември 1999 г. Комисията уведомява испанските органи за своето решение да започне официалната процедура по разследване, предвидена в член 108, параграф 2 от ДФЕС по отношение на шестте данъчни режима, а именно — данъчния кредит за предприятия в размер на 45 % от техните инвестиции, приет от провинциите Бискайя и Гипускоа (ОВ С 351, 1999 г., стр. 29), регресивното намаляване в продължение на четири години на данъчната основа за новосъздадени предприятия, прието от провинциите Алава, Бискайя и Гипускоа (ОВ, С 55, 2000 г., стр. 2) и данъчния кредит за предприятия в размер на 45 % от техните инвестиции, приет от провинция Алава (ОВ С 71, 2000 г., стр. 8).
- 7 На 3 ноември и 6 декември 1999 г. са подадени жалби за отмяна на решенията за започване на официална процедура по разследване.
- 8 Жалбите за отмяна са отхвърлени от Общия съд с решения от 23 октомври 2002 г., *Diputación Foral de Guipúzcoa и др./Комисия* (T-269/99, T-271/99 и T-272/99, EU:T:2002:258), и от 23 октомври 2002 г., *Diputación Foral de Álava и др./Комисия* (T-346/99—T-348/99, EU:T:2002:259).
- 9 На 11 юли 2001 г. Комисията приключва официалната фаза на процедурата по разследване с шест решения, в които установява, първо, че разглежданите данъчни режими представляват незаконосъобразна държавна помощ, тъй като са прилагани в нарушение на задължението за предварително уведомяване на Комисията, предвидено в член 108, параграф 3 ДФЕС, и второ, че те са несъвместими с вътрешния пазар.

- 10 По отношение на приетия от провинция Алава данъчен кредит за предприятията в размер на 45 % от техните инвестиции Комисията установява неговата несъвместимост с вътрешния пазар в член 1 от Решение 2002/820/ЕО на Комисията от 11 юли 2001 година относно схемата за държавни помощи, приложена от Испания в полза на предприятията от провинция Алава под формата на данъчен кредит в размер на 45 % от инвестициите (ОВ L 296, 2002 г., стр. 1, наричано по-нататък „Решението от 2001 г.“).
- 11 В член 2 от Решението от 2001 г. Комисията изисква от Кралство Испания да премахне приетия от провинция Алава данъчен кредит за предприятията в размер на 45 % от техните инвестиции, ако той бил още в сила.
- 12 В член 3, параграф 1, втора алинея от Решението от 2001 г. Комисията разпорежда на Кралство Испания да спре предоставянето на всички все още непредоставени помощи.
- 13 На последно място, в член 3, параграф 1, първа алинея и параграф 2 от Решението от 2001 г. Комисията разпорежда на Кралство Испания да пристъпи към възстановяването на индивидуалните помощи от техните получатели, които са ги получили по силата на разглежданата схема, както следва:
- „1. Испания взима всички необходими мерки, за да възстанови от техните получатели посочените в член 1 помощи, които вече са им предоставени неправомерно.
- [...]
2. Възстановяването се извършва незабавно и в съответствие с процедурите на националното законодателство, при условие че те позволяват незабавното и ефективно изпълнение на решението[...].“
- 14 Като разпорежда възстановяването на помощите, предоставени в рамките на обявената за несъвместима схема, в съображение 98 от решението от 2001 г. Комисията обяснява:
- „Настоящото решение се отнася до разглежданата схема и подлежи на незабавно изпълнение, което включва възстановяването на всички индивидуални помощи, предоставени в рамките на посочената схема. Комисията напомня и, че, както винаги, настоящото решение не засяга възможността отделните помощи да се приемат изцяло или отчасти за съвместими с общия пазар въз основа на специфичните им характеристики в рамките на последващо решение на Комисията или съгласно регламентите за освобождаване“. [неофициален превод]

По жалбите за отмяна, подадени срещу Решението от 2001 г.

- 15 На 25 септември, 22 октомври и 21 декември 2001 г. са подадени жалби да отмяна на шестте решения, приети от Комисията на 11 юли 2001 г.
- 16 На 9 септември 2009 г. Общият съд потвърждава законосъобразността на шестте решения на Комисията от 11 юли 2001 г. в своите решения *Diputación Foral de Álava* и др./Комисия (T-227/01 — T-229/01, T-265/01, T-266/01 и T-270/01, EU:T:2009:315) и *Diputación Foral de Álava* и др. (T-230/01 — T-232/01 и T-267/01 — T-269/01, непубликувано, EU:T:2009:316).
- 17 Първото от цитираните в точка 16 по-горе съдебни решения се отнася до трите решения на Комисията от 11 юли 2001 г., с които се установява несъвместимостта на приетите от провинции Алава, Бискайя и Гипускоа данъчни кредити за предприятия в размер на 45 % от техните инвестиции.

- 18 Второто съдебно решение, посочено в точка 16 по-горе, има за предмет трите решения на Комисията от 11 юли 2001 г. относно приетото от провинциите в Алава, Бискайя и Гипускоа регресивно намаляване в продължение на четири години на данъчната основа за новосъздадени предприятия.
- 19 На 26 ноември 2009 г. са подадени жалби срещу двете съдебни решения, посочени в точка 16 по-горе.
- 20 На 28 юли 2011 г. Съдът отхвърля жалбите срещу посочените две съдебни решения с решения Diputación Foral de Vizcaya и др./Комисия (C-471/09 P—C-473/09 P, непубликувано, EU:C:2011:521) и Diputación Foral de Vizcaya и др./Комисия (C-474/09 P—C-476/09 P, непубликувано, EU:C:2011:522).

По контрола върху изпълнението на Решението от 2001 г.

- 21 На 12 октомври 2001 г. Комисията отправя запитване до Кралство Испания относно мерките, които то е взело, за да изпълни нейните решения от 11 юли 2001 г.
- 22 Тъй като не е удовлетворена от предоставените ѝ отговори, на 19 ноември 2003 г. Комисията сезира Съда с иск за установяване на неизпълнение на задължения на държава членка на основание член 108, параграф 2 ДФЕС.
- 23 На 14 декември 2006 г. Съдът постановява, че Кралство Испания не е изпълнило своите задължения, тъй като не е приело в предвидения срок необходимите мерки, за да изпълни решенията на Комисията от 11 юли 2001 г. (решение от 14 декември 2006 г., Комисия/Испания, C-485/03—C-490/03, EU:C:2006:777).
- 24 В резултат на посоченото в точка 23 по-горе съдебно решение испанските органи пристъпват към възстановяването на част от помощите от получателите. Те приемат, че другата част не трябвало да бъде възстановена поради нейната съвместимост с вътрешния пазар, прилагането на правилата за помощите de minimis и вземането в предвид на данъчни намалявания с обратна сила.
- 25 Тъй като приема, че като действа по този начин, Кралство Испания не е изпълнило изцяло нейните решения от 11 юли 2001 г., на 18 април 2011 г. Комисията сезира Съда с втори иск за установяване на неизпълнение на задължения на държава членка на основание член 260, параграф 1 ДФЕС.
- 26 На 30 октомври 2013 г. в хода на производството за установяване на неизпълнение на задължения на държава членка Комисията уведомява Съда, че според нея помощите са били напълно възстановени на 15 октомври 2013 г. Ето защо според нея не било необходимо Кралство Испания да се осъди да заплати периодична имуществена санкция, а само еднократно платима сума (решение от 13 май 2014 г., Комисия/Испания, C-184/11, EU:C:2014:316, т. 16 и 17).
- 27 В решението си от 13 май 2014, Комисия/Испания (C-184/11, EU:C:2014:316) Съдът приема, че Кралство Испания не е изпълнило задълженията си по член 260, параграф 1 ДФЕС. Съдът го осъжда да заплати еднократно платима сума в размер на 30 милиона евро като санкция за срока на неизпълнението.

По положението на жалбоподателя

- 28 Жалбоподателят, Guardian Glass España, Central Vidriera, SLU, е предприятие, установено в Льодио (Испания), в провинция Алава.
- 29 На жалбоподателя е разрешено да прилага данъчен кредит за предприятие в размер на 45 % от неговите инвестиции през данъчните години от 1994 и 1996 в рамките на проект на стойност 45 664 899,69 EUR за изграждането на пещ за термополирано стъкло и допълнителни инсталации.
- 30 На 22 октомври 2007 г. Dirección General de Hacienda de la Diputación foral de Álava (Генерална данъчна дирекция към Съвета на местната власт в Алава, Испания) връчва на жалбоподателя своя акт Resolución 1943/2007, de 19 de octubre, sobre ejecución de la Decisión de la Comisión C(2001) 1759 final, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales ejecutado por España a favor de las empresas de Álava en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones, en relación con la entidad Guardian Llodio, SLU, como continuadora de Guardian Llodio, SA, con NIF: B-01.000.702 (Решение 1943/2007 за изпълнението на Решението от 2001 г. спрямо жалбоподателя, наричано по-нататък „Решение 1943/2007“). В посоченото решение тя разпорежда на жалбоподателя да върне част от предоставените данъчни кредити, като посочва, че другата част трябва да се счита за съвместима с вътрешния пазар помощ за инвестиции съгласно Насоките за регионалната помощ (ОВ, С 74, 1998 г., стр. 9, наричани по-нататък „Насоките от 1998 г.“).
- 31 На 21 ноември 2007 г. жалбоподателят подава жалба по административен ред против Решение 1943/2007 пред Organismo Jurídico-Administrativo de Álava (Данъчен орган на Алава), а впоследствие жалба по съдебен ред пред Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Висш съд на Баската автономна област, Испания) и накрая жалба пред Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания).
- 32 На 7 февруари 2012 г. Генералната данъчна дирекция към Съвета на местната власт в Алава връчва на жалбоподателя второ решение, по-специално своя акт Resolución 324/2012, de 2 de febrero, sobre ejecución complementaria de la Decisión de la Comisión C(2001) 1759 final, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de ayudas estatales ejecutado por España a favor de las empresas de Álava en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones, en relación con la entidad Guardian Llodio, SLU, como continuadora de Guardian Llodio, SA, con NIF: B-01.000.702 (Решение 324/2012 за допълнителното изпълнение на Решението от 2001 г. спрямо жалбоподателя, наричано по-нататък „Решение 324/2012“). С посоченото решение тя иска от жалбоподателя да върне частта от данъчния кредит, приета с Решение 1943/2007 за съвместима с вътрешния пазар, и следователно да върне получените помощи в пълен размер.
- 33 Жалбоподателят подава жалба и срещу Решение 324/2012 пред испанските юрисдикции, които частично я уважават.
- 34 На 25 май 2012 г. испанските органи предоставят на Комисията банкови извлечения, които удостоверяват възстановяването на получените от жалбоподателя помощи.
- 35 На 14 юли 2014 г. Diputación Foral de Álava (Съветът на местната власт в Алава, Испания) представя отговор на жалбата пред испанските юрисдикции в рамките на производството по обжалване на Решение 324/2012. Той посочва, че все още е в ход окончателната проверка на положението на жалбоподателя, „поради което Комисията, която [е компетентна] да се произнесе по съвместимостта на дадена помощ, все още не [била] установила с оглед на твърденията и представените документи дали [можело] да се приеме, че направената

инвестиция отговаря на изисквания съгласно Насоките [от 1998 г.] критерий за стимулиращ ефект, за да могат направените инвестиции да се ползват от намалението въз основа на регионалните помощи“.

- 36 На 16 януари 2015 г. жалбоподателят се обръща към Комисията с молбата да го уведоми за контактите, които Комисията имала с испанските органи във връзка с помощите, от които се е ползвал жалбоподателят. В това писмо той указва, че според него имал право на достъп до преписката, право да бъде изслушан и да изложи защитата си, както и правото да му бъде връчено всяко прието от Комисията решение във връзка с посочените помощи.
- 37 С писмо от 9 февруари 2015 г. генерална дирекция (ГД) „Конкуренция“ на Комисията отговаря на жалбоподателя, като му напомня двустранния характер на процедурата по възстановяване на държавните помощи, която е в ход между Комисията и испанските органи, и по този начин изключва прекия контакт на получателите на помощите със службите на Комисията.
- 38 С писмо от 16 март 2015 г. жалбоподателят изразява несъгласието си с Комисията.
- 39 В резултат на жалбата, подадена срещу Решение 324/2012, Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Висш съд на Баската автономна област, Испания) приема, че правото на защита на жалбоподателя е било нарушено, тъй като той не е изслушан преди приемането на въпросното решение. Вследствие на това жалбоподателят е приканен да се яви в Съвета на местната власт в Алава.
- 40 На 19 февруари 2016 г. при второто му явяване администрацията връчва на жалбоподателя документ от 15 юли 2015 г., който е озаглавен „Данъчни дела в Баската автономна област (Алава) — неофициално съобщение относно допълнителни твърдения за съвместимост с [Насоките от 1998 г.]“ (наричан по-нататък „обжалваният акт“).

По обжалвания акт

- 41 Обжалваният акт не е подписан, в него не се посочват авторите му и не се съдържа антетка на Комисията. Придружен е от електронно писмо, в което се посочва, че е адресиран до постоянното представителство на Кралство Испания към Европейския съюз от служител на ГД „Конкуренция“ на Комисията.
- 42 Обжалваният акт съдържа две части: обща част и част, в която е изложено индивидуалното положение на всяко от заинтересованите предприятия.
- 43 В първата част на обжалвания акт е посочено следното:
- баските органи са представили на службите на Комисията допълнителни данни във връзка с направените от получателите на помощите твърдения за съвместимостта на схемата за данъчен кредит в размер на 45 % с Насоките от 1998 г.,
 - макар възстановяването да било завършило през октомври 2013 г., ГД „Конкуренция“ преразгледала преписките по искане на органите на провинция Алава,
 - службите на Комисията по изключение са позволили на испанските органи да докажат съвместимостта на размерите, които подлежат на приспадане от подлежащите на възстановяване суми съгласно приложимата схема, не само от гледна точка на вече разрешените схеми, както е обичайната практика, а и от гледна точка на Насоките от 1998 г.,

- по нито една от разглежданите преписки нямало достатъчно доказателства, за да се установи, че имало налице стимулиращ инвестициите ефект, или, с други думи, за да се установи, че помощите са поискани, преди да започне ефективното изпълнение на проектите, както се изисква в точка 4.2 от Насоките от 1998 г.
- 44 Втората част от обжалвания акт съдържа преценка на твърденията на жалбоподателя въз основа на предоставената информация, като преценката на твърденията на другите получатели на помощта е прикрита.
- 45 Съгласно обжалвания акт не може да се установи, че инвестициите на жалбоподателя са извършени, след като той е подал своето заявление за помощ.
- 46 Авторът на обжалвания акт уточнява, че въз основа на информацията, с която разполага, жалбоподателят е подал заявлението за помощ на 17 февруари 1995 г., като е посочил в него приблизителната стойност на своя проект за инвестиции за периода 1994—1996 г. Авторът на обжалвания акт посочва, че с решение от 8 април 1995 г. органите на провинция Алава са предоставили помощ не само за инвестициите, предвидени за периода 1995—1996 г., а и за направените разходи от предприятието преди подаването на заявлението за помощ (в периода 1994—1995 г.).
- 47 В обжалвания акт се посочва, че тези разходи обхващат разходите за „подготвителни проучвания или за анализи на жизнеспособността“ и разходите за придобиване на информационно-технологично оборудване и на други вещи преди заявлението за помощ. Авторът на посочения акт уточнява, че жалбоподателят предложил да се изключат разходите от втората категория, тъй като те не били свързани с проекта за инвестиции и следователно не оказвали влияние върху стимулиращия ефект.
- 48 Авторът на обжалвания акт се позовава и на Насоки за регионалната помощ за периода 2007—2013 г. (ОВ С 54, 2006 г., стр. 13, наричани по-нататък „Насоките от 2006 г.“). Той посочва, че са поискани доказателства, за да се установи дали жалбоподателят е бил средно или малко предприятие (МСП), тъй като в предишно производство по възстановяване на помощи от техен получател по същата схема били уважени твърденията за съвместимост по отношение на разходите за анализите за жизнеспособност, тъй като били изпълнени условията по параграф 51 от посочените насоки.
- 49 В обжалвания акт се уточнява, че параграф 51 от Насоките от 2006 г. допуска да се субсидират разходите за подготвителни проучвания, когато получателят на помощите е МСП. Установява се, че в периода 1994—1996 г. жалбоподателят не може да се счита за МСП. Въз основа на това авторът на обжалвания акт прави извода, че „инвестициите са направени преди датата на заявлението за помощ“ и че „[п]осочените инвестиции не са били предназначени само за подготвителни проучвания“.

Производството и исканията на страните

- 50 На 19 април 2016 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.
- 51 На 20 юли 2016 г. Кралство Испания подава молба за встъпване в подкрепа на исканията на Комисията.
- 52 С отделен акт, подаден в секретариата на Общия съд на 22 юли 2016 г., Комисията повдига възражение за недопустимост на основание член 130, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд.

- 53 На 6 септември 2016 г. в секретариата на Общия съд жалбоподателят представя становище по възражението за недопустимост.
- 54 Като първо процесуално-организационно действие на основание член 89, параграф 3 от Процедурния правилник с писмо от 24 ноември 2016 г. Общият съд изисква от Комисията да представи пълно копие на първоначалния текст на обжалвания акт, както и разменената с испанските органи кореспонденция по повод на предоставените на жалбоподателя помощи. Комисията изпълнява това искане в определения срок.
- 55 Като второ процесуално-организационно действие с писмо от 8 март 2017 г. Общият съд приканва Комисията да отговори на писмено поставени въпроси. Комисията изпълнява това искане в определения срок. След получаването на отговорите на Комисията жалбоподателят е приканен да представи писмено становище. Той се отзовава на поканата в определения срок.
- 56 В жалбата си жалбоподателят моли Общия съд:
- да уважи изтъкнатите основания за отмяна и вследствие на това да отмени обжалвания акт,
 - вследствие на това да разпорежи започването на официална процедура по разследване на основание член 108, параграф 2 ДФЕС,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 57 В своето възражение за недопустимост Комисията иска от Общия съд:
- да обяви жалбата за недопустима,
 - да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.
- 58 В становището по възражението за недопустимост жалбоподателят моли Общия съд да го отхвърли.

От правна страна

- 59 По силата на член 130, параграфи 1 и 7 от Процедурния правилник по искане на ответника Общият съд може да се произнесе по недопустимостта или липсата на компетентност, без да разглежда спора по същество.
- 60 В случая, тъй като Комисията иска произнасяне по недопустимостта, Общият съд смята, че е разполага с достатъчно данни от материалите по преписката, и решава да се произнесе, без да продължава производството.

По възражението за недопустимост

- 61 В подкрепа на своето възражение за недопустимост Комисията, на първо място, поддържа, че обжалваният акт не може да бъде предмет на жалба за отмяна. На второ място, тя твърди по същество, че жалбоподателят няма процесуална легитимация, както и че няма необходимия интерес, за да може да подаде жалба за отмяна.

- 62 По отношение на обжалваемостта на обжалвания акт Комисията твърди главно, че обжалваният акт няма характер на решение. В случай че Общият съд приемел, че обжалваният акт е решение, тя посочва при условията на евентуалност, че това решение само потвърждавало Решението от 2001 г., което е станало окончателно, и тъй като е решение с чисто потвърдителен характер, обжалваният акт не можел да бъде предмет на жалба за отмяна.
- 63 За да се вземе становище по обжалваемостта на обжалвания акт, е необходимо да се разгледат насрещните доводи на страните по този въпрос. Тези доводи се отнасят съответно до задължителните правни последици, които се твърди, че има обжалваният акт, неговата форма, твърдяното уведомяване на Комисията за предоставените на жалбоподателя помощи, както и правните последици, които са свързвали с него испанските власти.

По породените от обжалвания акт правни последици

- 64 Комисията твърди, че обжалваният акт не поражда задължителни правни последици, тъй като той е част от неформална кореспонденция между нея и Кралство Испания, чиято цел е да се преодолеят трудностите, свързани с изпълнението на Решението от 2001 г.
- 65 Според Комисията, обжалваният акт съдържа становище, което тя е приела в рамките на изпълнението на отрицателно решение в областта на държавните помощи. Това становище обаче не било сред актовете, които могат да се приемат на основание Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от ДФЕС (ОВ L 248, 2015 г., стр. 9), и нямало никаква задължителна сила съгласно съдебната практика, установена с решение от 13 февруари 2014 г., Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71).
- 66 Жалбоподателят от своя страна изтъква, че напротив, съдържанието на обжалвания акт сочи, че по искане на Кралство Испания Комисията излага окончателна преценка относно съвместимостта на дадена помощ. За тази цел Комисията разгледала предоставена от испанските органи информация, с която тя не разполагала, когато приела Решението от 2001 г. Обжалваният акт следователно не можел да се разглежда като просто потвърждение или автоматично прилагане на посоченото решение.
- 67 В това отношение следва да се припомни, че съгласно съдебната практика актове и решения, които могат да бъдат предмет на жалба за отмяна по член 263 ДФЕС, са само актовете, които пораждат задължителни правни последици, които могат да засегнат интересите на жалбоподателя, като изменят съществено правното му положение (решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия, 60/81, EU:C:1981:264, т. 9; от 12 септември 2006 г., Reynolds Tobacco и др./Комисия, C-131/03 P, EU:C:2006:541, т. 54, и от 6 декември 2007 г., Комисия/Ferriere Nord, C-516/06 P, EU:C:2007:763, т. 27).
- 68 За да се установи дали даден акт поражда такива последици, е уместно придържане към самата му същност (решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия, 60/81, EU:C:1981:264, т. 9; от 22 юни 2000 г., Нидерландия/Комисия, C-147/96, EU:C:2000:335, т. 27, и от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия, C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 46).
- 69 В случая следва да се отбележи, че в Решението от 2001 г. Комисията разглежда общите белези на приетия от провинция Алава данъчен кредит за предприятия в размер на 45 % от инвестициите им, стига до заключението за несъвместимостта на този данъчен режим и разпорежда възстановяването на предоставените въз основа на този данъчен режим кредити, без да разглежда отделните случаи, в които те са били предоставени.

- 70 Тази практика е в съответствие с възприетото в съдебната практика начало, съгласно което, когато Комисията установи схема на помощи, тя не е длъжна да прави анализ на отпуснатите въз основа на тази схема помощи във всеки отделен случай (вж. в този смисъл решение от 9 юни 2011 г., *Comitato „Venezia vuole vivere“*/Комисия (C-71/09 P, C-73/09 P и C-76/09 P, EU:C:2011:368, т. 63 и цитираната съдебна практика). Така по силата на тази съдебна практика Комисията може да се произнесе по общите характеристики на разглежданата схема, без да е длъжна да прави анализ на всеки отделен случай на прилагане.
- 71 Освен това, когато Комисията се произнася общо и абстрактно относно схема за държавни помощи, която обявява за несъвместима с общия пазар, и разпорежда получените съгласно тази схема парични суми да бъдат възстановени, държавата членка трябва да провери индивидуалното положение на всяко предприятие, засегнато от посоченото възстановяване (решение от 9 юни 2011 г., *Comitato „Venezia vuole vivere“* и др./Комисия C-71/09 P, C-73/09 P и C-76/09 P, EU:C:2011:368, т. 64).
- 72 Ако държава членка срещне непредвидени и непредвидими трудности при изпълнението на решение в областта на държавните помощи, тя трябва да се обърне към Комисията (вж. в този смисъл решение от 12 декември 2013 г., *Комисия/Италия*, C-411/12, непубликувано, EU:C:2013:832, т. 38).
- 73 Когато започнат такъв диалог с цел осигуряване на изпълнението на решение на Комисията в областта на държавните помощи, Комисията и съответната държава членка трябва добросъвестно да си сътрудничат на основание своето задължение за лоялно сътрудничество, за да преодолеят трудностите, като същевременно спазват в пълна степен разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС, и по-специално разпоредбите относно държавните помощи (решение от 12 декември 2013 г., *Комисия/Италия*, C-411/12, непубликувано, EU:C:2013:832, т. 38).
- 74 Освен това съгласно съдебната практика нямат задължителна сила писмата на Комисията, адресирани до националните органи в рамките на изпълнението на решение на Комисията, с които схема за помощи се обявява за незаконосъобразна и несъвместима с вътрешния пазар и се разпорежда възстановяването на съответните помощи, но не се указват отделните получатели на тези помощи и не се определят точните суми, които следва да бъдат възстановени (вж. в този смисъл решение от 13 февруари 2014 г., *Mediaset*, C-69/13, EU:C:2014:71, т. 24).
- 75 В този контекст Комисията само изразява становището си относно допустимия характер от гледна точка на правото на Европейския съюз на предложените от съответната държава членка мерки за изпълнение с оглед на трудностите, изпитвани от посочената държава членка (вж. в този смисъл решение от 31 май 2006 г., *Kuwait Petroleum (Nederland)*/Комисия, T-354/99, EU:T:2006:137, т. 69).
- 76 Така по настоящото дело следва да се установи дали, както твърди Комисията, указаният в обжалвания акт предмет на кореспонденцията между Кралство Испания и Комисията се вписва в рамките на изпълнението на Решението от 2001 г., като целта му е прилагането на практика на съдържащи се в посоченото решение елементи.
- 77 В това отношение следва да се отбележи, че в обжалвания акт се обсъжда стимулиращият ефект, който се твърди, че имат предоставените на жалбоподателя помощи.
- 78 В обжалвания акт се посочва, че за да бъде разрешена, дадена помощ следва да има стимулиращ ефект. Според автора на обжалвания акт това условие означава, че заявленията за помощи от страна на получателите трябва да бъдат подадени преди изпълнението на техния проект. Във връзка с предоставената на жалбоподателя помощ се посочва, че съгласно наличната

информация тази помощ не изглежда да има стимулиращ ефект, тъй като е поискана от жалбоподателя на 17 февруари 1995 г., за да се покрият разходи, направени преди тази дата. Посочените разходи са в размер на 1 161 778 EUR и обхващали две категории разноси: разноси, свързани с подготвителни проучвания или анализи за жизнеспособност, и разноси, свързани с придобиването на информационно-технологично оборудване и на други вещи.

- 79 В отговор на предоставената от испанските органи информация в обжалвания акт освен това се посочва, че съгласно Насоките от 2006 г. разходите за подготвителни проучвания могат да се субсидират, когато получателят на помощта е МСП. Уточнява се, че жалбоподателят не може да се възползва от тази разпоредба, тъй като към момента на настъпване на фактите неговият персонал не е включвал необходимия брой лица, за да се счита МСП, и че годишния му оборот надхвърля определения в това отношение праг.
- 80 Следва да се отбележи, че изложените разнообразни обстоятелства се вписват в контекста на кореспонденцията между Комисията и испанските органи, за да се осигури изпълнението на Решението от 2001 г. В посоченото решение Комисията всъщност приема, че разглежданата схема може да се квалифицира като помощ за инвестиции съгласно определението на това понятие в приложение I към Насоките от 1998 г. Тя освен това посочва, че съгласно въпросните насоки изплатените на получателите суми трябва да имат стимулиращ ефект, за да се обявят за съвместими с вътрешния пазар.
- 81 Съгласно съдебната практика, цитирана в точка 71 по-горе, в конкретните обстоятелства Кралство Испания е следвало да провери доколко условието за стимулиращ ефект на помощите е изпълнено по отношение на отделните предприятия, които са получавали приетия от провинция Алава данъчен кредит за предприятия в размер на 45 % от техните инвестиции. В този контекст, както беше посочено в точка 72 по-горе, тази държава членка е следвало да се обърне към Комисията в случай на непредвидени и непредвидими трудности във връзка с начина, по който се прилага в отделните случаи приетото от Комисията решение.
- 82 Точно това е станало в настоящия случай. На етапа на възстановяване на разглежданите помощи испанските органи са проверили дали по отношение на предоставената на жалбоподателя помощ е изпълнено условието, свързано със стимулиращия ефект. В този контекст те са запитали Комисията за начина, по който следва да се тълкува посоченото условие, установено в Решението от 2001 г. В отговор на този въпрос, като им предоставя информация за тълкуването, което следва да се направи на изискването за стимулиращия ефект, авторът на обжалвания акт е съставил този акт и го е изпратил на испанските органи.
- 83 Така, също както в Решение от 13 февруари 2014 г., Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71) и противно на твърдяното от жалбоподателя в писмените му изложения, обжалваният акт представлява писмо на Комисията, адресирано до националните органи в рамките на кореспонденцията, водена, за да се осигури незабавното и ефективното изпълнение на решение на Комисията в областта на държавните помощи, и на това основание не може да се разглежда като акт, произвеждащ задължителни правни последици, които могат да засегнат интересите на жалбоподателя, като изменят съществено правното му положение.

По формата на обжалвания акт

- 84 Комисията поддържа, че поради формата си обжалваният акт не можел да се счита за акт, който има характера на решение. Ставало въпрос за неофициален отговор от страна на определени служители на Комисията по обикновено искане за информация, направено от испанските органи.

- 85 В това отношение следва да се посочи, че съгласно съдебната практика формата, в която е приет даден акт, по принцип е без значение за допустимостта на жалба за отмяна (решение от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия, C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 47).
- 86 По този начин се избягва положение, при което формата и наименованието, които авторът дава на своя акт, могат да доведат до изключването на възможността за жалба за отмяна срещу този акт, въпреки че той на практика поражда правни последици (решение от 4 март 2015 г., Обединено кралство/ЕЦБ, T-496/11, EU:T:2015:133, т. 30).
- 87 Формата на акта обаче може да се вземе предвид, когато тя може да допринесе за установяване на неговото естество (вж. в този смисъл решение от 26 май 1982 г., Германия и Bundesanstalt für Arbeit/Комисия, 44/81, EU:C:1982:197, т. 12, и определение от 12 февруари 2010 г., Комисия/CdT, T-456/07, EU:T:2010:39, т. 58).
- 88 В това отношение следва да се отбележи, че в настоящия случай обжалваният акт има формата на недатирано писмо. Това писмо освен това не е подписано. То не съдържа антетка на Комисията.
- 89 От посочените обстоятелства следва, че обжалваният акт се явява неофициален документ, който няма реквизити, обичайно използвани от институция при приемането на акт, чиято последица или чийто предмет е пораждането на правни последици.
- 90 Същата констатация може да се направи въз основа на заглавието, което авторът на обжалвания акт му е поставил, а именно „Неофициално съобщение“.
- 91 Същото може да се отбележи и въз основа на различните термини, използвани в обжалвания акт, по-специално изразите „не изглежда [...]“, „на пръв поглед“ и „въз основа на предоставената информация“. Тези изрази сочат, че със съобщението съставилият го служител не е искал да промени правното положение на засегнатото предприятие, а по-скоро е искал в отговор на искане от страна на органите на провинция Алава да предостави информация за прилагането на Решението от 2001 г. в разглежданите от тези органи случаи.
- 92 Следователно произтичащата от същността на обжалвания акт липса на породени от него задължителни правни последици се потвърждава от формата, в която той е приет.

Относно твърдяното уведомяване за помощите от страна на испанските органи

- 93 Комисията поддържа, че когато не било налице уведомяване за помощ от страна на държава членка, не можело да има решение от нейна страна относно съвместимостта на посочената помощ с вътрешния пазар. Според нея испанските органи могли да уведомят за предоставените на жалбоподателя помощи, за да приемела тя решение във връзка с тях, но те не са направили това. Те само я уведомили за направено от жалбоподателя искане да бъдат неофициално „презгледани“ твърденията на жалбоподателя за съвместимостта на получените данъчни кредити.
- 94 Жалбоподателят твърди, че по отношение на него испанските органи очаквали да получат официално решение на Комисията относно съвместимостта на предоставените му помощи. За тази цел посочените органи предоставили на институцията информация, която последната счела за достатъчна, като доказателството за това било, че тя отговорила на искането на испанските органи. Ето защо според жалбоподателя следва да се приеме, че за помощите е било отправено уведомление.

- 95 По смисъла на член 2, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО (ОВ L 83, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41), който е бил в сила в момента на осъществяване на фактите по делото, за всеки план за предоставяне на нова помощ трябва да бъде отправено уведомление до Комисията в подходящ срок от съответната държава членка.
- 96 Съгласно член 2, параграф 2 от Регламент № **659/1999** в уведомлението си държавата членка предоставя цялата необходима информация, за да се даде възможност на Комисията да вземе решение.
- 97 Задължението за уведомяване дава възможност на Комисията да упражни контрол в подходящ срок и в общ интерес на Съюза върху всеки проект, който има за цел създаването или изменението на помощи (определение от 5 ноември 2003 г., Kronoply/Комисия, T-130/02, EU:T:2003:293, т. 49).
- 98 За да се установи дали за предоставените на жалбоподателя помощи е било отправено уведомление до Комисията, следва да се разгледа съдържанието на разменената кореспонденция между испанските органи и Комисията до приемането на обжалвания акт.
- 99 От въпросната кореспонденция е видно, че испанските органи и Комисията са продължили контактите си в хода на второто производство за установяване на неизпълнение на задължения на държава членка, като разглеждали положението на определени получатели, включително на положението на жалбоподателя.
- 100 В писмо от 23 май 2013 г. постоянното представителство на Кралство Испания към Съюза изпраща на генералния секретариат на Комисията два изготвени от жалбоподателя документа от 2011 г., в които се разглежда въпросът за стимулиращия ефект на помощите, които той е ползвал.
- 101 На 28 май 2013 г. в отговор на посоченото писмо авторът на обжалвания акт изпраща по електронна поща до постоянното представителство на Кралство Испания към Съюза документ, озаглавен „Данъчни дела в Баската автономна област — Производство за установяване неизпълнение на задължение 2007/2215 (Алава). Неофициално съобщение в отговор на писмото от 23 май относно Guardian Llodio (Алава)“.
- 102 Първата част от посочения в точка 101 по-горе документ има вид на подготвителна редакция на обжалвания акт. Втората част от посочения документ съдържа въпроси, които имат за цел получаването на допълнителна информация, за да се преценят претенциите на жалбоподателя във връзка със стимулиращия ефект на ползваните от него помощи.
- 103 С писма от 31 юли и от 24 октомври 2013 г., адресирани до генералния секретариат на Комисията, постоянното представителство на Кралство Испания към Съюза предоставя допълнителна информация.
- 104 Както беше посочено в точки 26 и 27 от настоящото определение, в този контекст Комисията указва на Съда, който е сезиран с втория иск за установяване на неизпълнение на задължения на държава членка, че тя счита, че Кралство Испания е изпълнило задължението си за възстановяване на помощите, и Съдът осъжда Кралство Испания да заплати еднократно платима сума в размер на 30 милиона евро за срока на неизпълнението (решение от 13 май 2014 г., Комисия/Испания, C-184/11, EU:C:2014:316).

- 105 С писма от 10 юни 2014 г. и 11 февруари 2015 г. испанските органи предоставят на генералния секретариат на Комисията информация за възстановените суми от получателите и за подадените от получателите пред испанските юрисдикции жалби против заповедите за възстановяване.
- 106 На 3 юни 2015 г. органите на провинция Алава изпращат на автора на обжалвания акт електронно писмо, в отговор на което последният изпраща обжалвания акт.
- 107 В електронното писмо органите на провинция Алава изпращат списък на предприятията, които са страни по висящи дела пред испанските юрисдикции. Уточнява се, че по делата се очаква отговор от страна на тези органи по въпроса за стимулиращия ефект на предоставените на тези предприятия помощи. Жалбоподателят е сред посочените предприятия.
- 108 С оглед на тази кореспонденция не може да се приеме, че Кралство Испания е изпратило уведомление за предоставените на жалбоподателя помощи, което задължавало Комисията да се произнесе с решение по съвместимостта на помощите.
- 109 Всъщност никъде не се посочва, че испанските органи са възнамерявали да изпратят уведомление за предоставените на жалбоподателя помощи.
- 110 Обжалваният акт освен това не съдържа никакво изрично позоваване на член 108, параграф 3 ДФЕС, който представлява правното основание за задължението за уведомяване.
- 111 Напротив, от термините, използвани във водената кореспонденция, и по-специално в електронното писмо на органите на провинция Алава от 3 юни 2015 г., следва, че с исканията си посочените органи са желаели да получат информация от страна на Комисията, за да отговорят в становищата, които е трябвало да представят пред испанските юрисдикции, на въпроси, възникнали във връзка с някои получатели, обжалвали заповедите за възстановяване.
- 112 При тези условия изпратеното от органите на провинция Алава електронно писмо не може да се разглежда като съдържащо уведомление за предоставените на жалбоподателя помощи, което би имало за последица Комисията да приеме решение на основание Регламент № 659/1999.

По задължителното действие, което се твърди, че испанските органи са признали

- 113 Жалбоподателят поддържа, че обжалваният акт има характер на решение, тъй като испанските органи му придали задължителен характер пред испанските юрисдикции. Според него тези органи се обявили за некомпетентни да разгледат окончателно неговото положение, тъй като в становището, представено на 14 юли 2014 г., обяснили, че „преценката на съвместимостта е от изключителната компетентност на Комисията“.
- 114 В това отношение следва да се припомни, че съгласно съдебната практика съществуването на задължителни правни последици, които могат да засегнат интересите на жалбоподателя, като изменят съществено неговото правно положение, следва да се установи въз основа на същността на съответния акт (вж. в този смисъл решения от 11 ноември 1981 г., IBM/Комисия, 60/81, EU:C:1981:264, т. 9; от 22 юни 2000 г., Нидерландия/Комисия, C-147/96, EU:C:2000:335, т. 27, и от 18 ноември 2010 г., NDSHT/Комисия, C-322/09 P, EU:C:2010:701, т. 46).
- 115 Съществуването на тези последици не може да се основава върху други обстоятелства, по-специално върху представата, която биха могли да имат неговите адресати. По естеството си тази представа всъщност е от субективен характер. Условието за допустимост на жалба обаче не може да зависи от обстоятелства, които могат да варират в зависимост от органите, предприятията или частните субекти.

- 116 В противен случай актовете не биха били подлагани на контрол за законосъобразност, когато не са възприемани като задължителни от един или повече адресати, въпреки че от същността им следва, че те на практика пораждат задължителни правни последици. Обратно, актове биха били подлагани за контрол за законосъобразност въз основа на представата на техните адресати, макар да не пораждат задължителни правни последици, поради което този контрол не е необходим или дори не е целесъобразен.
- 117 Така представата, която са могли да имат испанските органи за породените от обжалвания акт правни последици, ако се предположи, че тази представа се установи, не може да послужи за преценката на допустимостта на жалбата против обжалвания акт.
- 118 По всички изложени съображения следва да се заключи, че обжалваният акт е приет в рамките на изпълнението на Решението от 2001 г. и че той не е отговор на уведомление от страна на испанските органи, което може да доведе до започването на друга процедура на основание на разпоредбите в областта на държавните помощи.
- 119 Тъй като не поражда, нито има за цел да породи задължителни правни последици, които могат да засегнат интересите на жалбоподателя, като променят съществено неговото правно положение, обжалваният акт не може да се квалифицира като обжалваем акт по смисъла на член 263 ДФЕС. Ето защо възражението за недопустимост трябва да се уважи и като последица, настоящата жалба да се отхвърли като недопустима.

По молбата за встъпване

- 120 Съгласно член 142, параграф 2 от Процедурния правилник предметът на подадената от Кралство Испания молба за встъпване е отпаднал, тъй като жалбата е недопустима.

По съдебните разноски

- 121 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 122 Тъй като жалбоподателят е загубил делото, той следва да понесе собствените си разноски и разноските на Комисията съгласно направените от последната искания.
- 123 Освен това на основание член 144, параграф 10 от Процедурния правилник Кралство Испания ще понесе собствените си разноски във връзка с молбата за встъпване.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (първи състав)

определи:

- 1) **Отхвърля жалбата като недопустима.**
- 2) **Липсва основание за произнасяне по молбата за встъпване на Кралство Испания.**
- 3) **Guardian Glass España, Central Vidriera, SLU понася направените от него съдебни разноски, както и тези на Европейската комисия.**

- 4) Кралство Испания понася направените от него разноси във връзка с молбата за встъпване.**

Съставено в Люксембург на 11 октомври 2017 година.

Секретар
E. Coulon

Председател
I. Pelikánová