



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Т. ЏАРЕТА

представено на 28 април 2022 година¹

Съединени дела C-164/21 и C-318/21

SIA Baltijas Starptautiskā Akadēmija

срещу

Latvijas Zinātnes padome (C-164/21)

(Преюдициално запитване, отправено от Administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд, Латвия)

и

SIA Stockholm School of Economics in Riga

срещу

Latvijas Zinātnes padome (C-318/21)

(Преюдициално запитване, отправено от Administratīvā argabaltiesa (Окръжен административен съд, Латвия)

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕС) № 651/2014 — Член 2, точка 83 — Помощ за научноизследователска и развойна дейност и иновации — Понятие за организация за научни изследвания — Висше учебно заведение, което извършва стопански и нестопански дейности — Определяне на основната дейност“

I. Въведение

1. Могат ли частни висши учебни заведения да се считат за организации за научни изследвания и разпространение на знания? По същество това са въпросите, отправени от Administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд, Латвия) и Administratīvā argabaltiesa (Окръжен административен съд, Латвия).

2. По-конкретно, в двете дела Съдът се приканва да тълкува понятието „организация за научни изследвания и разпространение на знания“, съдържащо се в член 2, точка 83 от Общия регламент за групово освобождаване (наричан по-нататък „ОРГО“)².

¹ Език на оригиналния текст: английски.

² Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 година за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 [ДФЕС] (ОВ L 187, 2014 г., стр. 1). Правно необвързващия консолидиран текст е на разположение на следния адрес: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/651/2021-08-01>.

II. Правна уредба

3. Член 1, параграф 1, буква г) от ОРГО предвижда, че Регламентът се прилага по-специално за помощи за научноизследователска и развойна дейност и иновации.

4. При допълнителното уточняване на понятията, свързани с тази категория помощи, член 2, точка 83 от ОРГО определя „организация за научни изследвания и разпространение на знания“ като „субект (например университети или научноизследователски институти, агенции за технологичен трансфер, иновационни посредници, ориентирани към изследователска дейност физически или виртуални организации за сътрудничество), независимо от неговия правен статут (дали е учреден съгласно публичното или частното право) или начин на финансиране, чиято основна цел е да извършва независими фундаментални научни изследвания, индустриални научни изследвания или експериментално развитие или да разпространява в широк мащаб резултатите от тези дейности посредством преподаване, публикации или трансфер на знания. Когато такъв субект упражнява също така стопански дейности, финансирането, разходите и приходите от тези стопански дейности трябва да се отчитат отделно. Предприятия, които са в състояние да упражняват ключово влияние върху такъв субект, в качеството си например на акционери или членове, [не могат да] се ползват с правото на преференциален достъп до постигнатите от него резултати“.

III. Фактите в основата на споровете в главните производства, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

5. Фактите по двете дела, с които са сезирани запитващите юрисдикции, са почти идентични: и двамата жалбоподатели са частни висши учебни заведения, които кандидатстват съответно по две различни покани за подаване на предложения от Latvijas Zinātnes padome (Латвийски научен съвет) за финансиране на научноизследователски проекти.

6. И в двата случая Латвийският научен съвет отхвърля заявленията като недопустими, тъй като кандидатите отчасти извършват стопански дейности.

7. И двете покани за подаване на проектни предложения са изготвени в съответствие с Ministru kabineta 2017. gada 12. decembra noteikumi Nr. 725 'Fundamentālo un lietišķo pētījumu projektu izvērtēšanas un finansējuma administrēšanas kārtība' (Наредба № 725 на Министерския съвет от 12 декември 2017 г. за условията и реда за оценяване на проектите за фундаментални и приложни научни изследвания и за управление на тяхното финансиране, наричана по-нататък „Наредба № 725“).

8. Съгласно Наредба № 725, за да е допустим за финансиране за научноизследователска дейност, проектът трябва да се осъществява от научна институция, вписана в Регистъра на научните институции, която независимо от нейния правен статут (дали е учредена съгласно публичното, или частното право) или начин на финансиране съгласно нормативните разпоредби, които регламентират дейностите ѝ (устав, вътрешен правилник или учредителен акт), извършва нестопански основни дейности и отговаря на определението за организация за научни изследвания и разпространение на знания, съдържащо се в член 2, точка 83 от ОРГО.

A. Дело C-164/21

9. Жалбоподателят в главното производство, SIA Baltijas Starptautiskā Akadēmija, предоставя услуги в областта на висшето академично и неакадемично образование. Той е акредитирано висше учебно заведение, което осъществява дейността си в съответствие с Komerclikums (Търговски закон), доколкото това не противоречи на Augstskolu likums (Закон за висшите учебни заведения). Една от определените от жалбоподателя области на дейност е научната дейност. Жалбоподателят е вписан в Регистъра на научните институции.

10. С решение от 23 януари 2020 г. Латвийският научен съвет приема конкурсни правила относно проектите за фундаментални и приложни научни изследвания за 2020 г. (наричани по-нататък „конкурсните правила“), в съответствие с които жалбоподателят подава проектно предложение.

11. С решение от 14 април 2020 г. Латвийският научен съвет отхвърля проектното предложение, по съображение че жалбоподателят не е научна институция по смисъла на Наредба № 725.

12. От проектното предложение става ясно, че през 2019 г. делът на оборота от нестопански дейности и този на оборота от стопански дейности са съответно 95 % и 5 %. Същевременно 84 % от общия оборот са от получени такси за академична дейност, която с оглед на естеството на дейността на жалбоподателя (дружество с ограничена отговорност, чиято основна цел е да реализира печалба) е стопанска дейност. Следователно според Латвийския научен съвет основната дейност на жалбоподателя е търговска.

13. Жалбоподателят оспорва този отказ пред запитващата юрисдикция, като твърди, че извършването на независими научни изследвания е основната му дейност. Жалбоподателят изтъква, че нито ОРГО, нито конкурсните правила предвиждат, че заявителят не може да извършва стопанска дейност и да печели от нея, нито определят какво трябва да бъде съотношението между стопанската и нестопанската дейност. Жалбоподателят твърди, че ясно обособява нестопанските основни дейности от стопанските дейности.

14. В контекста на това производство Administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд) отправя до Съда следните въпроси:

- „1) Може ли да се окачестви като субект по смисъла на член 2, точка 83 от [ОРГО] организация (учредена съгласно частното право), която има няколко основни дейности, включително научноизследователска дейност, но чиито приходи са главно от предоставянето на образователни услуги срещу заплащане?
- 2) Оправдано ли е да се прилага изискването относно съотношението на финансирането (приходи и разходи) на стопанските и нестопанските дейности, за да се определи дали съответният субект отговаря на изискването по член 2, точка 83 от [ОРГО] основната цел на дейностите му да е извършването на независими фундаментални научни изследвания, индустриални научни изследвания или експериментално развитие или разпространяването в широк мащаб на резултатите от тези дейности посредством преподаване, публикации или трансфер на знания? При утвърдителен отговор какво съотношение на финансирането на стопанските и нестопанските дейности би било подходящо за целите на определянето на основната цел на дейностите на този субект?

- 3) Оправдано ли е съгласно член 2, точка 83 от [ОРГО] да се изисква получените от основната дейност приходи да се инвестират отново (реинвестират) в основната дейност на съответния субект и необходимо ли е да се преценяват други аспекти, за да се определи правилно основната цел на дейностите на подателя на проектното предложение? За тази преценка има ли значение как се използват получените приходи (реинвестират се в основната дейност или например в случай на частен основател се изплащат като дивиденди на акционерите) включително в хипотезата, в която по-голямата част от приходите са от платени такси за образователни услуги?
- 4) От съществено значение ли е правният статут на членовете на подателя на съответното проектно предложение, за да се прецени дали този подател отговаря на определението, съдържащо се в член 2, точка 83 от [ОРГО], с други думи, дали става въпрос за дружество, учредено съгласно търговското право, за да извършва стопанска дейност (дейност срещу заплащане) с цел печалба [член 1 от Komerclikums (Търговски закон)], или дали неговите членове или акционери са физически или юридически лица със стопанска цел (включително предоставяне на образователни услуги срещу заплащане) или пък са създадени с нестопанска цел (например сдружение или фондация)?
- 5) За преценката дали дейността на подателя на проектното предложение е стопанска, имат ли съществено значение съотношението на студентите от страната и от държавите — членки на Съюза, спрямо чуждестранните студенти (от трети държави) и обстоятелството, че целта на осъществяваната от подателя основна дейност е да предоставя на студентите конкурентноспособно висше образование и конкурентноспособна квалификация на международния пазар на труда в съответствие със съвременните международни изисквания (член 5 от устава на жалбоподателя)?“.

15. Писмени становища представят страните в главното производство, нидерландското правителство и Европейската комисия.

Б. Дело C-318/21

16. На 22 май 2019 г. Латвийският научен съвет приема конкурсните правила относно проектите за фундаментални и приложни научни изследвания за 2019 г. и публикува покана за подаване на проектни предложения, в отговор на която жалбоподателят SIA Stockholm School of Economics in Riga подава проектно предложение.

17. С решение на Латвийският научен съвет от 19 септември 2019 г. проектното предложение е отхвърлено с мотива, че не отговаря на критериите за допустимост, предвидени в Наредба № 725. Решението се основава на факта, че съотношението между нестопанските и стопанските дейности на жалбоподателя е 34 % срещу 66 %. Поради това Латвийският научен съвет стига до извода, че основната дейност на жалбоподателя е търговска и не може да се счита, че основният му предмет на дейност е да извършва независими фундаментални научни изследвания, индустриални научни изследвания или експериментално развитие или да разпространява в широк мащаб резултатите от тези дейности посредством преподаване, публикации или трансфер на знания.

18. Жалбоподателят обжалва това решение, като твърди, че отговаря на предвидените в Наредба № 725 критерии, тъй като е вписан в Регистъра на научните институции и основната му дейност е нестопанска. В тази връзка жалбоподателят предоставя документи,

с които цели да докаже, че финансовите резултати от основната дейност са обособени от финансовите резултати от стопанските дейности и че печалбите от последните се реинвестират в основната дейност на организацията за научни изследвания.

19. С решение от 8 юни 2020 г. Administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд) отхвърля жалбата. Според него от справката за оборота за 2018 г. е видно, че свързаните със стопанските дейности на жалбоподателя приходи и разходи имат превес над свързаните с нестопанските дейности. Поради това този съд приема, че жалбоподателят не е сред научните институции, за които се предвижда държавно финансиране за извършването на фундаментални и приложни научни изследвания.

20. Жалбоподателят подава въззивна жалба срещу решението на Administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд) пред запитващата юрисдикция. В този контекст въпросите, които в този случай са отправени до Съда на Европейския съюз от Administratīvā apgabaltiesa (Окръжен административен съд), са, както следва:

- „1) Трябва ли член 2, точка 83 от [ОРГО] да се тълкува в смисъл, че може да се счита за организация за научни изследвания и разпространение на знания субект (например университети или научноизследователски институти, агенции за технологичен трансфер, иновационни посредници, ориентирани към изследователска дейност физически или виртуални организации за сътрудничество), сред чиито оперативни цели е да извършва независими фундаментални научни изследвания, индустриални научни изследвания или експериментално развитие или да разпространява в широк мащаб резултатите от тези дейности посредством преподаване, публикации или трансфер на знания, но чието собствено финансиране се осигурява в голяма степен от приходи от стопански дейности?
- 2) Оправдано ли е да се прилага изискването относно съотношението между финансирането (приходи и разходи) на стопанските и нестопанските дейности, за да се определи дали съответният субект отговаря на изискването, предвидено в член 2, точка 83 от [ОРГО], съгласно което основна цел на субекта трябва да е извършването на независими фундаментални научни изследвания, индустриални научни изследвания или експериментално развитие или разпространяването в широк мащаб на резултатите от тези дейности посредством преподаване, публикации или трансфер на знания?
- 3) При утвърдителен отговор на втория преюдициален въпрос, какъв трябва да бъде процентът на финансиране на стопанските и нестопанските дейности, за да се установи дали основната цел на субекта е да извършва независими фундаментални научни изследвания, индустриални научни изследвания или експериментално развитие или да разпространява в широк мащаб резултатите от тези дейности посредством преподаване, публикации или трансфер на знания?
- 4) Трябва ли правилото, съдържащо се в член 2, точка 83 от [ОРГО], съгласно което предприятията, които са в състояние да упражняват ключово влияние върху подателя на проектното предложение, в качеството си например на акционери или членове, [не могат да] се ползват с правото на преференциален достъп до постигнатите от него резултати, да се разбира в смисъл, че членовете или акционерите на субекта могат да бъдат физически или юридически лица със стопанска цел (включително предоставяне на образователни услуги срещу заплащане) или лица, учредени с нестопанска цел (например сдружение или фондация)?“.

21. Писмени становища представят страните по главното производство и Европейската комисия.

IV. Анализ

22. В съответствие с искането на Съда ще съсредоточа своя анализ върху първите два въпроса, отправени от запитващата юрисдикция по дело C-164/21, и върху първите три въпроса, отправени по дело C-318/21.

23. По същество с тези две групи въпроси се иска тълкуване на член 2, точка 83 от ОРГО, за да се помогне на запитващите юрисдикции да преценят дали частно висше учебно заведение, което се финансира в голяма степен от такси за академични услуги, може да се счита за „организация за научни изследвания и разпространение на знания“ по смисъла на тази разпоредба. Запитващите юрисдикции също така искат да се установи дали съотношението между финансирането на стопанските и нестопанските дейности е релевантно за целите на определянето на основната цел на такава организация.

24. Според мен Съдът не е компетентен да отговори на тези въпроси. Ще обясня позицията си в раздел IV.A. В случай че Съдът прецени другояче, ще представя отговорите на отправените въпроси в раздел IV.B.

A. Компетентност на Съда

1. Неприложимост на ОРГО съгласно правото на Съюза

25. Съдът е компетентен да тълкува правото на Съюза в рамките на преюдициално производство, когато национална юрисдикция е сезирана със спор по отношение на неговото прилагане съгласно правото на Съюза³.

26. Въпросите на запитващите юрисдикции се отнасят до тълкуването на член 2, точка 83 от ОРГО.

27. Поради това първо е необходимо да се установят причините, поради които тази разпоредба е релевантна в настоящите дела.

28. Целта на ОРГО е да се определят положенията, при които държавна помощ може да се счита за съвместима с вътрешния пазар дори когато не е предмет на уведомяване и не е индивидуално одобрена от Европейската комисия. Делата, с които са сезирани запитващите юрисдикции, обаче не се отнасят до въпроса дали за разглежданите безвъзмездни средства е отправено уведомление за държавна помощ или не. Вместо това изглежда, че член 2, точка 83 от ОРГО става релевантен в рамките на национални производства по силата на Наредба № 725, в която е използвано съдържашщото се в ОРГО определение, за да се определят институциите, допустими за публични безвъзмездни средства за научноизследователска дейност.

³ Решения от 19 декември 2013 г., Fish Legal и Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, т. 29 и 30), и от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 44), определение от 21 февруари 2022 г., Leonardo (C-550/21, непубликувано, EU:C:2022:139, т. 11).

29. Следователно член 2, точка 83 от ОРГО не се прилага съгласно правото на Съюза, а в резултат на избора на Министерския съвет на Латвия, който намира израз в Наредба № 725, да използва определение от правен акт на Съюза за чисто вътрешни цели, а именно за определяне на допустимостта за публични безвъзмездни средства за научноизследователска дейност.

30. Поради това член 2, точка 83 от ОРГО се прилага съгласно националното право, а не съгласно правото на Съюза.

2. Различна цел на определението за „организация за научни изследвания и разпространение на знания“ в ОРГО и в Наредба № 725

31. Освен това от преюдициалните запитвания и от становищата на страните изглежда, че изборът да се използва съдържащото се в ОРГО определение, се дължи на стремежа на Латвия да осигури съответствие с правилата на Съюза за държавните помощи.

32. От друга страна, както ще обясня, причината в ОРГО да е включено определение за „организация за научни изследвания и разпространение на знания“, няма нищо общо със законосъобразността или незаконосъобразността на помощите за научноизследователска дейност, отпускани пряко на такива организации.

33. Нито една от разпоредбите на ОРГО, отнасящи се до помощите за научноизследователска и развойна дейност, не освобождава от задължението за уведомяване в зависимост от вида на субекта бенефициер. Вместо това в ОРГО се възприема функционален подход: от задължението за уведомяване са освободени помощите за дейности, представляващи фундаментални научни изследвания, индустриални научни изследвания, експериментално развитие и проучвания на осъществимостта, които отговарят на останалите критерии в глава III, раздел IV от ОРГО⁴, поради което тези помощи се считат за съвместими с вътрешния пазар.

34. Участието на субект, определен като „организация за научни изследвания и разпространение на знания“ в член 2, точка 83 от ОРГО, играе роля в решението дали е необходимо уведомяване или не, както ще обясня малко по-нататък. От самото определение обаче не зависи дали безвъзмездните средства за научноизследователска дейност, отпуснати на организация за научни изследвания, са съвместими с вътрешния пазар.

35. Определението, съдържащо се в член 2, точка 83 от ОРГО, е релевантно единствено във връзка с няколко разпоредби от глава III, раздел IV от ОРГО. Първо, ефективното сътрудничество на организации за научни изследвания и разпространение на знания с предприятия може да доведе до повишаване на допустимия интензитет на държавните помощи за определени проекти за научноизследователска дейност⁵. Второ, помощите за иновации в полза на малки и средни предприятия (МСП) могат да покрият разходите за командироване на висококвалифицирани изследователи от „организации за научни

⁴ Ако попадат в рамките на праговете за уведомяване, определени в член 4, параграф 1, буква и), подточка i) от ОРГО.

⁵ Член 25, параграф 6, буква б), подточка i) от ОРГО. Интензитетът на държавната помощ е процент от допустимото финансиране с държавни ресурси за определени видове проекти. Например интензитетът на помощта за индустриални научни изследвания, за който съгласно ОРГО не се изисква уведомяване, е 50 %. Ако обаче в този проект участва организация за научни изследвания и разпространение на знания, интензитетът на помощта може да бъде увеличен с 15 %, тоест до 65 % от всички разходи по проекта.

изследвания и разпространение на знания“, за да работят по проекта на бенефициер, представляващ МСП⁶. И накрая, помощите за проекти за научноизследователска и развойна дейност в сектора на рибарството и аквакултурите могат да се предоставят пряко само на „организация за научноизследователска дейност и разпространение на знания“⁷. С това се изчерпват случаите, в които определението за „организация за научноизследователска дейност и разпространение на знания“ по член 2, точка 83 се използва в ОРГО.

36. Накрая, нищо в ОРГО не сочи, че понятието „организация за научни изследвания и разпространение на знания“ оказва влияние върху определението за предприятие за целите на член 107, параграф 1 ДФЕС⁸. Ако такава организация извършва стопански дейности, тя ще бъде квалифицирана като предприятие и получената от нея помощ за научноизследователска дейност ще трябва да бъде одобрена като съвместима с вътрешния пазар — при уведомяването за тази помощ във всеки отделен случай или автоматично без уведомяване — при условие че отговаря на условията на ОРГО.

37. Ето защо, за да се гарантира съвместимостта на публичното финансиране за научноизследователска дейност с правилата на Съюза за държавните помощи и за да се избегне така нарушаване на тези правила с решения на Латвийския научен съвет, не е необходимо извършващите и стопанска дейност организации за научни изследвания да бъдат изключвани. В зависимост от обстоятелствата такава помощ може да бъде съвместима с вътрешния пазар.

38. Следва да се добави, че политиката на Съюза в областта на държавните помощи благоприятства помощите за научноизследователска дейност. Тази дейност укрепва равнището на знанията в обществото и създава нови икономически възможности⁹. Въпреки това, макар че резултатите от проектите за научноизследователска дейност като цяло са от полза за обществото, редица проекти биха могли да имат непривлекателна норма на възвръщаемост от гледна точка на частните инвеститори. Поради това, както обяснява Европейската комисия, държавната помощ може да „допринесе за осъществяването на проекти, които водят до цялостна обществена или икономическа полза и които в противен случай не биха били осъществени“¹⁰. Когато е насочена към преодоляването на такава пазарна неефективност, асиметрична информация или координационна неефективност между отделни организации за научни изследвания¹¹, помощта за научноизследователска и развойна дейност като цяло се счита за съвместима с вътрешния пазар.

⁶ Член 28, параграф 2, буква б) от ОРГО.

⁷ Член 30, параграф 5 от ОРГО.

⁸ Вж. раздел IV.A.3. по-долу.

⁹ Значението на научните изследвания е признато в член 179, параграф 1 ДФЕС, както и в различни програми на Съюза. Така например научните изследвания заемат важно място в стратегията за растеж „Европа 2020“ (Съобщение на Комисията „Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, Брюксел, 3 март 2010 г., COM(2010) 2020) и се насърчават в стратегията за научни изследвания и иновации за периода 2020—2024 г. (https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/strategy-2020-2024_en). Вж. също *Von Wendland*, B. *New Rules for State Aid for Research, Development and Innovation: Not a Revolution but a Silent Reform*. *European State Aid Law Quarterly*, vol. 14(1), 2015, p. 25.

¹⁰ Съобщение на Комисията — „Рамка за държавна помощ за научни изследвания, развитие и иновации“ (ОВ С 198, 2014 г., стр. 1, наричана по-нататък „Рамката“), точка 49.

¹¹ Пак там.

39. Според мен няма съмнение, че частните висши учебни заведения са в състояние да допринасят за научните изследвания и иновациите, а оттам и за растежа, по същия начин като публичните учебни заведения. Следователно не виждам никаква причина за изключването на частните учебни заведения от възможността да получават помощи за научноизследователска дейност.

40. Програмите, с които самият Съюз финансира извършването на научноизследователска дейност, не изключват частните висши учебни заведения от проекти, като например от средства за „Хоризонт Европа“¹², включително и за действия „Мария Склодовска-Кюри“.

41. При това положение, както отбелязва нидерландското правителство, решението кои организации отговарят на условията за получаване на помощ за научноизследователска дейност чрез публични средства, в крайна сметка зависи изцяло от Латвия. Тя може да предпочете да изключи частните научноизследователски и образователни институции, които предоставят образователни услуги срещу заплащане. Това решение обаче не е продиктувано от правото на Съюза и категорично не от член 2, точка 83 от ОРГО.

3. Организациите за научни изследвания и разпространение на знания и правилата на Съюза за държавните помощи

42. В качеството си на бенефициери на публично финансиране за научноизследователска дейност организациите за научни изследвания действително е възможно да се намират в различно положение от гледна точка на правилата на Съюза за държавните помощи. Следва да се подчертае, че тези правила се прилагат към организациите за научни изследвания по същия начин като към всички останали организации. Поради това организациите за научни изследвания ще подлежат на правилата за държавните помощи, при условие че могат да бъдат квалифицирани като предприятия. Ако обаче не могат, ще попадат извън приложното поле на член 107, параграф 1 ДФЕС. В този случай правилата на Съюза за държавните помощи няма да се прилагат за безвъзмездните средства за научноизследователска дейност, отпуснати на организации за научни изследвания, които не се квалифицират като предприятия.

43. Съгласно постоянната практика на Съда в областта на конкурентното право предприятие означава субект, който извършва икономическа дейност в смисъл, че предлага стоки или услуги на пазара¹³. Квалифицирането като предприятие не зависи нито от това дали субектът е учреден съгласно публичното или частното право, нито от това дали има за цел реализиране на печалба¹⁴. По принцип същото се отнася и за организациите за научни изследвания¹⁵.

¹² Член 2, точка 16 от Регламент (ЕС) 2021/695 на Европейския парламент и на Съвета от 28 април 2021 година за създаване на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“, за определяне на нейните правила за участие и разпространение на резултатите и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1290/2013 и (ЕС) № 1291/2013 (ОВ L 170, 2021 г., стр. 1).

¹³ Решение от 16 юни 1987 г., Комисия/Италия (118/85, EU:C:1987:283, т. 7), от 18 юни 1998 г., Комисия/Италия (C-35/96, EU:C:1998:303, т. 36), и от 19 февруари 2002 г., Wouters и др. (C-309/99, EU:C:2002:98, т. 46).

¹⁴ Решения от 19 февруари 2002 г., Wouters и др. (C-309/99, EU:C:2002:98, т. 46 и 47), и от 27 юни 2017 г., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 41).

¹⁵ Рамката (бележка под линия 10), точка 17.

44. Квалифицирането на субект като предприятие е свързано с конкретна дейност. Субект, който извършва както стопански, така и нестопански дейности, трябва да се разглежда като предприятие само във връзка със стопанските дейности¹⁶. При това положение помощите в подкрепа на дейностите на организации за научни изследвания, които се считат за стопански, ще подлежат на правилата за държавните помощи, докато помощите в подкрепа на нестопанските дейности на тези организации няма да попадат в приложното поле на тези правила.

45. Университетите обикновено са организации, които се занимават едновременно с научни изследвания и с разпространение на знания посредством преподаване и публикации.

46. Съдът изключва от понятието за предоставяне на услуги преподавателските дейности, осъществявани от учебни заведения, които са част от публичната образователна система и се финансират предимно от публични средства¹⁷. Следователно тези дейности не попадат в приложното поле на правилата за държавните помощи. От друга страна, Съдът приема, че дейността по предлагане на образователни услуги, която се финансира с частни средства¹⁸, представлява предоставяне на услуги¹⁹. Следователно тя представлява стопанска дейност²⁰, освен ако частните средства са на самия доставчик на услугите²¹.

47. Възможно е научноизследователска и образователна институция да извършва едновременно стопански и нестопански дейности например като предлага курсове срещу заплащане като стопанска дейност и като провежда фундаментални научни изследвания като нестопанска дейност. Такъв, изглежда, е случаят с двата университета, които са жалбоподатели в главните производства.

48. Въпросът, който възниква при тези положения, е дали всяка помощ, предоставена от или чрез ресурси на държава членка на организация, която извършва и стопански дейности, по необходимост означава, че организацията попада в приложното поле на член 107, параграф 1 ДФЕС.

49. В практиката на Съда се пояснява, че в контекста на висшето образование случаят не е такъв. Ако нестопанските дейности на организация за научни изследвания и разпространение на знания могат да бъдат разграничени от стопанските ѝ дейности и ако може да се установи, че помощта се отнася само до нестопанските дейности, това прехвърляне на държавни ресурси не се счита за държавна помощ по член 107, параграф 1 ДФЕС²².

¹⁶ Решение от 27 юни 2017 г., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 44). Вж. също Известието на Комисията относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ С 262, 2016 г., стр. 1, наричано по-нататък „известие“), точка 10.

¹⁷ Решения от 27 септември 1988 г., *Humbel и Edel* (263/86, EU:C:1988:451, т. 17—19), и от 7 декември 1993 г., *Wirth* (C-109/92, EU:C:1993:916, т. 15 и 16).

¹⁸ Финансирането може да е осигурено както от учениците или техните родители, така и от трети лица, тъй като икономическият характер на преподавателската дейност не зависи от това тя да се заплаща от тези, за които се извършва. Решение от 27 юни 2017 г., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 49).

¹⁹ Решения от 11 септември 2007 г., *Комисия/Германия* (C-318/05, EU:C:2007:495, т. 69), и от 20 май 2010 г., *Zanotti* (C-56/09, EU:C:2010:288, т. 32).

²⁰ Решение от 27 юни 2017 г., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 45—48).

²¹ Решение от 27 юни 2017 г., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 48).

²² Решение от 27 юни 2017 г., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania* (C-74/16, EU:C:2017:496, т. 51). Вж. също *Buts, C., Nicolaidis P., et Pirlet H. Puzzles of the State Aid Rules on RDI. — European State Aid Law Quarterly*, vol. 18(4), 2019, p. 489, p. 494.

50. В по-общ план Съдът е постановил, че „квалифицирането на дадена дейност като упражняване на властнически правомощия или като икономическа дейност трябва да се прави отделно за всяка дейност, упражнявана от дадено образование“²³.

51. Европейската комисия приема същите съображения в Рамката. Така тя обяснява, че „[к]огато един субект упражнява едновременно дейности със стопанска и с нестопанска цел, публичното финансиране на дейностите с нестопанска цел не попада в приложното поле на член 107, параграф 1 от [ДФЕС], ако съотношението на двата вида дейности и на техните разходи, финансиране и приходи могат да бъдат ясно разделени, така че да се избегне ефективно кръстосаното субсидиране“²⁴.

52. Следователно, ако научноизследователска организация осъществява както стопански, така и нестопански дейности, публичното финансиране попада в обхвата на правилата за държавната помощ само доколкото обхваща разходи, свързани със стопанските дейности. Европейската комисия определя дали това е така посредством преценка дали публичните средства, предоставени за финансиране на съответната организация за определен отчетен период, надвишават разходите за неикономически дейности, извършени през този период²⁵.

53. Освен това, ако научноизследователска организация предоставя образователни услуги срещу заплащане, но цялата печалба от тези дейности се реинвестира в основната научноизследователска дейност, всички нейни дейности като цяло биха се считали за нестопански дейности²⁶.

54. Следователно въпросът дали помощ, отпусната на организация за научни изследвания, представлява държавна помощ, зависи от това дали финансираната дейност се квалифицира като стопанска, или като нестопанска. Ако финансираната дейност е нестопанска, правилата за държавните помощи не се прилагат дори ако същият субект извършва и стопански дейности, които обаче са ясно обособени от финансираните дейности. Ако обаче финансираната дейност е стопанска, финансирането представлява държавна помощ по член 107, параграф 1 ДФЕС. Поради това тази помощ в крайна сметка е възможно да бъде счетена за съвместима с вътрешния пазар и съответно да бъде разрешена.

55. Внимателният читател ще забележи, че член 2, точка 83 от ОРГО не се споменава никъде в настоящия раздел. Причината за това е, че той не е релевантен за приложимостта на правилата за държавните помощи към безвъзмездните средства за научноизследователска дейност, отпуснани на организации за научни изследвания.

4. Междинно заключение: Съдът не е компетентен

56. Въз основа на изложеното и като се има предвид, че разпоредбата на Съюза, чието тълкуване се иска, се прилага само в рамките на националното право и за цел, различна от преследваната с нея в правото на Съюза, според мен Съдът не е компетентен да отговори на поставените въпроси.

²³ Решение от 1 юли 2008 г., МОТОВЕ (C-49/07, EU:C:2008:376, т. 25).

²⁴ Рамката (бележка под линия 10), точка 18.

²⁵ Рамката (бележка под линия 10), точка 20 и придружаващата я бележка под линия 6.

²⁶ Рамката (бележка под линия 10), точка 19, буква б). Вж. също така известието (бележка под линия 17), точка 32.

57. В съответствие с въведената с решение *Dzodzi* насока в практиката си Съдът приема, че е компетентен в положения, в които в националното право се възприемат същите решения във връзка с положения, еквивалентни на уредените от правото на Съюза. В такъв случай националният законодател решава да използва правото на Съюза, за да уреди еквивалентно вътрешно положение. Съдът счита, че за да се избегнат последващи различия в тълкуването, в подобни случаи е налице несъмнен интерес на Европейския съюз от еднакво тълкуване на заимстваните от правото на Съюза разпоредби или понятия, независимо от изискванията за прилагането им²⁷.

58. Например в случая по дело *Dzodzi* белгийският законодател е решил да разшири прилагането на правилата на Съюза относно трансгранични положения, така че да се прилагат и за еквивалентни чисто вътрешни положения²⁸.

59. Друг пример, в който Съдът основава компетентността си на необходимостта от еднакво тълкуване в случаи, които попадат извън приложното поле на правото на Съюза, са положенията, при които държавите членки разширяват приложимостта на Директивата относно търговските представители — която се прилага единствено за продажбата на стоки — така че да се прилага и за предоставянето на услуги²⁹.

60. Третият пример, при който е използвана логиката от решение *Dzodzi*, се отнася до тълкуването на смесените споразумения. В решение *Hermès* Съдът приема, че е компетентен да тълкува разпоредба от смесено споразумение³⁰, прилагана и в случаи извън обхвата на правото на Съюза, тъй като тя би могла евентуално да се прилага в еквивалентни положения, уредени от правото на Съюза³¹. С други думи, е налице *интерес на Съюза* от еднакво тълкуване на разпоредби, приложими към *еквивалентни* положения.

61. Накрая, Съдът излага сходни съображения и в редица други свои решения в областта на конкурентното право, които се отнасят до правила на Съюза, отнесени от националното законодателство за чисто вътрешни положения, без това да има каквото и да било отражение върху търговията между държавите членки³².

62. Важно обстоятелство, което обосновава компетентността на Съда по посочените дела, е еквивалентността между чисто вътрешни положения, чиято вътрешноправна уредба е заимствана от правото на Съюза, и положения, попадащи в обхвата на и уредени от

²⁷ Решения от 18 октомври 1990 г., *Dzodzi* (C-297/88 и C-197/89, EU:C:1990:360, т. 41), и от 18 ноември 2021 г., *Visma Enterprise* (C-306/20, EU:C:2021:935, т. 45). За ясен и подробен преглед на въведената с решението *Dzodzi* насока в съдебната практика, вж. заключението на генералния адвокат Bobek по дело *J & S Service* (C-620/19, EU:C:2020:649, т. 27—50).

²⁸ Решение от 18 октомври 1990 г. *Dzodzi* (C-297/88 и C-197/89, EU:C:1990:360, т. 43). Разглежданият по това дело случай се отнася до производното право на гражданин на трета държава, който е съпруг на белгийски гражданин и работи в Белгия, да пребивава в тази държава. За да избегне положителна дискриминация спрямо собствените си граждани, Белгия предвижда, че правото на Съюза относно свободното движение на работници се прилага и към чисто вътрешни положения.

²⁹ Решения от 16 март 2006 г., *Poseidon Chartering* (C-3/04, EU:C:2006:176, т. 11—19), от 28 октомври 2010 г., *Volvo Car Germany* (C-203/09, EU:C:2010:647, т. 23—28), от 3 декември 2015 г., *Quenon K.* (C-338/14, EU:C:2015:795, т. 17—19), и от 17 май 2017 г., *ERGO Poist'ovňa* (C-48/16, EU:C:2017:377, т. 29—32).

³⁰ Споразумение за свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост, одобрено с Решение 94/800/ЕО от 22 декември 1994 година относно сключването от името на Европейската общност, що се отнася до въпроси от нейната компетентност, на споразуменията, постигнати на Уругвайския кръг на многостранните преговори (1986—1994 г.) (ОВ L 336, 1994 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 10, стр. 3, наричано по-нататък „Споразумението ТРИПС“).

³¹ Решение от 16 юни 1998 г., *Hermès* (C-53/96, EU:C:1998:292, т. 32). Посоченото дело се отнася до временна марка, наложена съгласно Споразумението ТРИПС на марка от Бенелюкс. Въпреки че тези марки не се уреждат от правото на Съюза, същата разпоредба от Споразумението ТРИПС потенциално е приложима и за марките на Европейския съюз.

³² Вж. например решения от 26 ноември 2015 г., *Maxima Latvija* (C-345/14, EU:C:2015:784, т. 12—14); от 21 юли 2016 г., *VM Remonts* и др. (C-542/14, EU:C:2016:578, т. 16—19), и от 18 ноември 2021 г., *Visma Enterprise* (C-306/20, EU:C:2021:935, т. 41—49).

правото на Съюза. В случаите обаче, когато целта на установено от правото на Съюза правило няма връзка с целта, за която това правило се използва във вътрешноправен контекст, Съдът е приел, че не е компетентен³³.

63. Както е обяснено в раздел IV.A.2. по-горе, целта на определението в член 2, точка 83 в контекста на ОРГО е напълно различна от целта в контекста на Наредба № 725. Следователно е очевидно, че делата, с които са сезирани запитващите юрисдикции, не представляват вътрешно положение, еквивалентно на това, което може да възникне съгласно ОРГО.

64. Компетентността съгласно решение Dzodzi се основава по същество на две изисквания: интереса на Съюза от еднакво тълкуване и еквивалентност на разглежданото вътрешно положение с положението съгласно правото на Съюза³⁴.

65. Би могло да се твърди, макар и това да е пресилено, че тълкуването на член 2, точка 83 от ОРГО в разглежданите случаи е в интерес на еднаквото прилагане на правото на Съюза. Несъмнено е възможно да възникнат положения, в които компетентните национални органи и националните съдилища ще използват това тълкуване при прилагането на глава III, раздел 4 от ОРГО.

66. Положението, във връзка с което трябва да се използва член 2, точка 83 от ОРГО в контекста на настоящите дела, обаче не е еквивалентно на използването му в контекста на този регламент. Ето защо, като се има предвид, че Съдът може да тълкува член 2, точка 83 от ОРГО само в контекста на самия ОРГО и в съответствие с неговата конкретна цел, тълкуването, което Съдът може да даде в настоящия случай, според мен не може да бъде от полза за запитващите юрисдикции. Това би било смесване на ябълки и портокали.

67. Накрая следва да се добави, че запитващата юрисдикция не е обяснила, както изисква член 94 от Процедурния правилник на Съда, по какъв начин тълкуването на член 2, точка 83 от ОРГО би могло да е релевантно във функционално и правно различен контекст на националното право³⁵.

68. Ето защо съм на мнение, че в случая Съдът не може да обоснове компетентността си, тъй като не е изпълнено изискването за еквивалентно вътрешно положение съгласно съдебната практика, изведена в решение Dzodzi.

69. В случай че Съдът все пак реши, че е компетентен, сега ще разгледам тълкуването на член 2, точка 83 от ОРГО.

³³ Вж. например решение от 10 декември 2020 г., J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:1011, т. 44—49).

³⁴ Генералният адвокат Bobek предлага три условия за определяне дали решението Dzodzi може да се приложи за установяване на компетентност по дела, които не попадат в обхвата на правото на Съюза. Първо, националното право трябва да съдържа пряко и безусловно препращане към разпоредбата от правото на Съюза, чието тълкуване се иска. Второ, нормите на правото на Съюза, чието действие е разширено от националното право, трябва да действат в сравним във функционално и правно отношение контекст, в който продължава да съществува интерес от запазване на единно тълкуване и в който тълкуването на разпоредбите на правото на Съюза може да подпомогне практически запитващата юрисдикция. Накрая, запитващата юрисдикция е длъжна да установи ясно как в конкретния случай са изпълнени двете посочени по-горе изисквания, като посочи съответните разпоредби на националното право. Вж. заключението на генералния адвокат Bobek по дело J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, т. 43—45, 54—61 и 71—73).

³⁵ Вж. в това отношение решение от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, т. 55). Съществуват мнения, че това обяснение на националния съд следва да се наложи като процесуално изискване за установяване на компетентността на Съда в положения като това в случая по дело Dzodzi. Вж. например заключението на генералния адвокат Wahl по съединени дела Venturini и др. (C-159/12—C 161/12, EU:C:2013:529, т. 54—62) и заключението на генералния адвокат Bobek по дело J & S Service (C-620/19, EU:C:2020:649, т. 57).

Б. Какво означава организация за научни изследвания и разпространение на знания по смисъла на член 2, точка 83 от ОРГО?

70. Съгласно член 2, точка 83 от ОРГО „организациите за научни изследвания и разпространение на знания“ се квалифицират като субекти, чиято основна цел е да извършват научни изследвания (фундаментални, индустриални или експериментални)³⁶ или да разпространяват в широк мащаб резултатите от научни изследвания посредством преподаване, публикации или друг вид трансфер на знания.

71. Подчертаният съюз „или“ поражда объркване.

72. Може ли даден субект да извършва само или предимно научни изследвания? Може ли да осъществява само или предимно разпространение на знания? Трябва ли да извършва научни изследвания? Трябва ли да се осъществява разпространение на знания? Алтернативно, трябва ли да извършва едновременно научни изследвания и разпространение на знания, както предполага понятието „организация за научни изследвания и разпространение на знания“?

73. Според мен изразът „основна цел“ би следвало да се разбира от гледна точка на дейностите, за чието осъществяване изобщо е създаден въпросният субект. Разбира се, възможно е да има повече от една основна цел.

74. Например институции като университетите обикновено се създават както за разпространение на знания, така и за извършване на научни изследвания. В този случай и преподаването, и научните изследвания представляват техни основни дейности. Възможно е организациите за научни изследвания да бъдат създадени изключително за научни изследвания, като могат да разпространяват резултатите от своите изследвания във външни публикации. При това положение научните изследвания представляват единствената им основна дейност. На последно място е възможно някои институции, например езикови училища или институции за професионално обучение, да бъдат създадени единствено с цел преподаване, но биха могли също така да извършват научни изследвания например за подобряване на методологията си за преподаване. Този вид научни изследвания обаче не е основна цел на такава институция, като в този случай научните изследвания служат единствено като средство и съответно са второстепенни спрямо основната ѝ цел за преподаване.

75. Като се има предвид, че определението в член 2, точка 83 от ОРГО се съдържа в озаглавения „Определения за помощите за научноизследователска и развойна дейност и иновации“ раздел от този член, според мен научните изследвания трябва да бъдат една от основните цели на „организациите за научни изследвания и разпространение на знания“.

76. Ако основната цел на даден субект е извършването на научни изследвания, той представлява „организация за научни изследвания и разпространение на знания“, независимо дали е създаден съгласно публичното, или частното право и независимо от начина му на финансиране. Разбирам последното твърдение в смисъл, че „организация за

³⁶ В член 2, точка 84 от ОРГО се дава определение на „фундаментални научни изследвания“, член 2, точка 85 от ОРГО — на „индустриални научни изследвания“, в член 2, точка 86 от ОРГО — на „експериментално развитие“, а в член 2, точка 87 от ОРГО — на „проучване на съществеността“.

научни изследвания и разпространение на знания“ може да извършва едновременно стопански и нестопански дейности³⁷. От значение е единствено провеждането на независими научни изследвания да е сред основните ѝ дейности.

77. При това положение обаче, въпреки че един такъв субект може да извършва стопански дейности, от член 2, точка 83, второ изречение от ОРГО може да се заключи, че някои от научноизследователските му дейности трябва да са нестопански. Съгласно второто изречение от този член, „[к]огато такъв субект упражнява *също така* стопански дейности, финансирането, разходите и приходите от тези стопански дейности трябва да се отчитат отделно“³⁸.

78. Изводът, че дадена научноизследователска дейност трябва поне отчасти да е нестопанска, се потвърждава и от свързания с разпространението на знания елемент от определението в член 2, точка 83 от ОРГО. За научните изследвания с нестопанска цел е присъщо резултатите от тях да се разпространяват публично и в широк мащаб. Последното изречение от тази разпоредба подкрепя това тълкуване, като се има предвид, че организацията за научни изследвания не може да предоставя преференциален достъп до резултатите от научните изследвания например на своите акционери или членове.

79. Изводът ми, че извършването на научни изследвания като една от основните дейности трябва поне отчасти да е с нестопанска цел, следва и от ролята, която изпълняват „организациите за научни изследвания и разпространение на знания“ съгласно ОРГО. Участието на такива организации в съвместни проекти или водещата им роля в определени видове научни изследвания повишава вероятността помощта за научноизследователска дейност да е съвместима с вътрешния пазар без уведомяване.

80. Следователно от текста на член 2, точка 83 от ОРГО мога да стигна до извода, че „организация за научни изследвания и разпространение на знания“ следва да извършва научни изследвания, резултатите от които са публично достъпни, и може да прехвърля резултатите от научните изследвания посредством преподаване, публикации или други средства. При условие че научните изследвания (или част от тях) се извършват като нестопанска дейност, преподаването може да се предоставя срещу възнаграждение.

81. За целите на преценката на основните дейности на дадена организация от полза могат да бъдат няколко фактора: учредителният акт или подобен документ за учредяване на въпросния субект, годишните отчети, както и дали субектът отговаря на критериите съгласно националното право за придобиване на статут на висше учебно заведение или на организация за научни изследвания (например акредитация)³⁹, както и отчетите на националния орган по акредитация. Като се има предвид, че акредитацията на висшето образование обикновено се предоставя за ограничен период и подлежи на подновяване, при издаването на решенията за повторна акредитация също може да се счита, че се извършва определяне на основната дейност на съответния субект.

³⁷ Рамката (бележка под линия 10) също предвижда, че научноизследователска организация може да извършва едновременно стопански и нестопански дейности. Вж. например точка 20 от нея.

³⁸ Курсивът е мой.

³⁹ Вж. също така *Kleiner*, T. The new Framework for Research, Development and Innovation. 2007-2013. — European State Aid Law Quarterly, vol. 6(2), 2007, p. 231, p. 238 et 239.

82. В акта за преюдициално запитване по дело C-164/21 се уточнява, че търговските дейности на жалбоподателя в главното производство са разрешени, доколкото не противоречат на Закона за висшите учебни заведения. Това обстоятелство може да е релевантно и за определянето на основната дейност на въпросния субект.

83. Ако основните дейности на организацията са научни изследвания и преподаване, за квалифицирането ѝ като „организация за научни изследвания и разпространение на знания“ е ирелевантно каква част от тези дейности са стопански и каква — нестопански. Ясното обособяване на разходите от стопанските и нестопанските дейности е от значение само когато трябва да се определи дали помощ за научноизследователска дейност, отпусната на такава организация, попада в обхвата на правилата за държавните помощи.

V. Заключение

84. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да приеме, че не е компетентен да отговори на въпросите, отправени от Administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд, Латвия) и от Administratīvā apgabaltiesa (Окръжен административен съд, Латвия).

85. При условията на евентуалност, в случай че Съдът не приеме, че не е компетентен, предлагам да отговори по следния начин:

- „1) Субект, чиято дейност се състои в извършване на научни изследвания и преподаване, може да бъде квалифициран като „организация за научни изследвания и разпространение на знания“ по смисъла на член 2, точка 83 от Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 година за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 [ДФЕС], ако една от основните му дейности е извършването на независими научни изследвания с поне отчасти нестопанска цел, дори ако някои от дейностите му са стопански, или с други думи, дори ако част от доходите му са от предоставяне на услуги срещу заплащане.
- 2) Съотношението между финансирането от стопански и нестопански дейности не е релевантно за преценката дали даден субект е „организация за научни изследвания и разпространение на знания“ по смисъла на член 2, точка 83 от Регламент № 651/2014“.