



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н М. WATHELET
представено на 29 май 2013 година¹

Дело C-133/12 P

**Stichting Woonlinie
Stichting Allee Wonen
Woningstichting Volksbelang
Stichting WoonInvest
Stichting Woonstede
срещу**

Европейска комисия

„Обжалване — Схема за помощи, предоставяни от Кралство Нидерландия в полза на дружества за строителство на социални жилища — Решение, с което поетите от нидерландските власти задължения за съобразяване с правото на Съюза се превръщат в задължителни — Решение, с което схемата за помощи се обявява за съвместима с общия пазар — Член 263, четвърта алинея ДФЕС — Понятие за подзаконов акт, който засяга пряко физическо или юридическо лице и не включва мерки за изпълнение“

I – Въведение

1. Предмет на настоящото дело е жалбата на дружествата за жилищно строителство (woningcorporaties, наричани по-нататък „wocos“) Stichting Woonlinie, Stichting Allee Wonen, Woningstichting Volksbelang, Stichting WoonInvest и Stichting Woonstede срещу Определение на Общия съд на Европейския съюз от 16 декември 2011 г. по дело Stichting Woonlinie и др./Комисия (T-202/10, наричано по-нататък „обжалваното определение“).

2. С обжалваното определение Общият съд обявява за недопустима жалбата им за отмяна на Решение C(2009) 9963 окончателен на Комисията от 15 декември 2009 г. относно държавни помощи E 2/2005 и N 642/2009 — Нидерландия — съществуваща помощ и специална помощ по проекти в полза на дружества за жилищно строителство (наричано по-нататък „спорното решение“). Общият съд приема, че доколкото се отнася до съществуващата помощ E 2/2005 (единствената част от решението, която се обжалва от жалбоподателите), спорното решение засяга последните на същото основание като останалите икономически оператори, които действително или потенциално се намират в същото положение, и следователно само качеството им на wocos, определено в зависимост от обективни критерии, не е достатъчно, за да може да се установи личното им засягане.

¹ — Език на оригиналния текст: френски.

3. Следователно в обжалваното определение Общият съд разглежда единствено личното засягане, както се е изисквало в предишния член 230, четвърта алинея ЕО. След влизането в сила на Договора от Лисабон обаче (предшестващо спорното решение) на физическите или юридическите лица, които желаят да подадат жалба за отмяна, се предоставя трета възможност. Понастоящем член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС им позволява да подават жалба за отмяна на подзаконовите актове, които ги засягат пряко и не включват мерки за изпълнение.

4. В настоящото заключение ще предложа на Съда да разгледа приложимостта на член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС в конкретния случай, доколкото допустимостта на жалба, подадена на основание на член 263 ДФЕС, спада към абсолютните процесуални предпоставки. Според мен Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е направил този анализ. След това ще предложа на Съда да се произнесе окончателно по този въпрос, да обяви жалбата за допустима и да върне делото в останалата му част за ново разглеждане от Общия съд, който да се произнесе по същество².

II – Обстоятелства, предхождащи спора

5. Жалбоподателите са т.нар. *wocos*, установени в Нидерландия. Става въпрос за организации с нестопанска цел, чиято дейност е придобиване, строителство и отдаване под наем на жилища, предназначени предимно за лица и за групи от лица в неравностойно социално положение. Те осъществяват и други дейности като строителство и отдаване под наем на апартаменти с по-високи наеми, строителство на апартаменти, предназначени за продажба, както и строителство и отдаване под наем на обществени сгради.

6. През 2002 г. нидерландските власти съобщават на Комисията за обща схема за държавни помощи, предназначени за *wocos*. След като Комисията преценява, че мерките за финансиране на *wocos* могат да бъдат квалифицирани като съществуващи помощи, нидерландските власти оттеглят уведомлението си.

7. Въпреки това на 14 юли 2005 г. Комисията изпраща до нидерландските власти писмо на основание на член 17 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [87 ЕО] (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41), като изразява съмнения относно съвместимостта на помощта Е 2/2005 с общия пазар. В него най-напред Комисия посочва, че нидерландските власти трябва да предефинират възложената на *wocos* задача за обществена услуга, така че социалните жилища да бъдат запазени за ясно определена целева група лица или групи от лица в неравностойно социално положение. Комисията добавя, че всички търговски дейности на *wocos* трябва да се извършват в съответствие с пазарните условия и че те не могат да се ползват от държавни помощи. Накрая, според Комисията предлагането на социални жилища трябва да се адаптира към търсенето на лицата или групите от лица в неравностойно социално положение.

8. След изпращането на това писмо Комисията и нидерландските власти започват преговори за привеждане на разглежданата схема за помощи в съответствие с член 106, параграф 2 ДФЕС.

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

² — Като пример за дело, в което Съдът постъпва по този начин, вж. Решение от 13 октомври 2011 г. по дело *Deutsche Post* и Германия/Комисия (С-463/10 Р и С-475/10 Р, Сборник, стр. I-9639, точки 77–82).

10. С писмо от 3 декември 2009 г. нидерландските власти се задължават да изменят общата схема за държавни помощи в полза на wosos и представят на Комисията няколко предложения в съответствие с поетите задължения.

11. Въз основа на това те приемат нови правила, които се уреждат с нов министерски указ и с нов закон за жилищата, които следвало да влязат в сила съответно на 1 януари 2010 г. и на 1 януари 2011 г.

12. Що се отнася до съвместимостта на предлаганата от нидерландските власти нова система за финансиране на wosos, в точка 72 от мотивите към спорното решение Комисията заключава, че „помощите, изплатени за дейностите по строителството на социални жилища, т.е. свързани със строителство и отдаване под наем на жилища, предназначени за частноправни субекти, включително изграждането и поддържането на помощна инфраструктура, [...] са съвместими с член 106, параграф 2 ДФЕС“. В резултат на това Комисията одобрява поетите от нидерландските власти задължения и приема спорното решение.

III – Производството пред Общия съд и обжалваното определение

13. С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 29 април 2010 г. на основание на член 236 ДФЕС, жалбоподателите искат отмяната на спорното решение, доколкото същото се отнася до помощта E 2/2005.

14. В подкрепа на жалбата си те изтъкват различни основания. Комисията обаче оспорва допустимостта на жалбата им с твърдението, че жалбоподателите не са засегнати лично от спорното решение по смисъла на член 263 ДФЕС. Поради това Общият съд решава най-напред да се произнесе по този въпрос.

15. Общият съд установява, че жалбоподателите не са адресати на спорното решение, доколкото то се отнася до помощта E 2/2005. В това отношение, на първо място, Общият съд припомня постоянната съдебна практика, че предприятие не може да обжалва решение на Комисията, с което се забранява схема за предоставяне на помощи в даден сектор, когато е засегнато от решението само поради принадлежността си към въпросния сектор или поради качеството си на потенциален получател по посочената схема. На второ място, Общият съд приема, че същото важи за жалба за отмяна на решение, с което, като отбелязва поетите от националните власти задължения, Комисията обявява така изменената схема за помощи за съвместима с общия пазар.

16. В конкретния случай в точки 29 и 30 от обжалваното определение Общият съд констатира, от една страна, че качеството на wosos се предоставя в зависимост от обективни критерии, на които могат да отговарят неопределен брой оператори. От друга страна, в точка 31 от посоченото определение Общият съд припомня, че wosos могат да бъдат само потенциални получатели на помощните мерки, тъй като проверката на Комисията „представлява първоначално разглеждане“ на схемата за помощи, изменена в резултат на поетите от националните власти задължения.

17. В резултат на това Общият съд стига до извода, че само качеството на wosos не позволява тези оператори да бъдат разглеждани като лично засегнати от спорното решение, доколкото същото се отнася до помощта E 2/2005 и обявява жалбата за недопустима.

IV – Обжалването

18. На 19 март 2012 г. жалбоподателите подават настоящата жалба в секретариата на Съда. Те искат от Съда да отмени изцяло или отчасти обжалваното определение и да върне делото за ново разглеждане от Общия съд. Те искат също Комисията да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

19. Жалбоподателите изтъкват две основания в подкрепа на жалбата си:

- с първото основание жалбоподателите твърдят, че обжалваното определение е опорочено от грешка при прилагане на правото, от неправилна преценка на относимите факти и от липса на мотиви, тъй като поставя допустимостта на жалбата в зависимост от отговора на въпроса дали те са действителни или потенциални получатели на съществуващите мерки, и
- с второто основание жалбоподателите упрекуват Общия съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че не принадлежат към определен затворен кръг от съществуващи wocos — получатели на помощта E 2/2005.

20. В отговора им на въпросите на Съда жалбоподателите уточняват, че ако не могат да бъдат разглеждани като лично засегнати от спорното решение, те могат въпреки това да поискат неговата отмяна, тъй като то представлява подзаконов акт, който ги засяга пряко и не включва мерки за изпълнение.

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

21. При разглеждането на допустимостта на жалбата Общият съд се ограничава да установи, че жалбоподателите не са адресати на спорното решение и не са лично засегнати от него.

22. Ще отбележа, че Общият съд не е проверил дали спорното решение е подзаконов акт, който пряко засяга жалбоподателите и не включва мерки за изпълнение. С други думи, Общият съд не е анализирал член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС, доколкото с него се въвежда нова възможност за обжалване.

23. Макар да е вярно, че самите жалбоподатели не поставят въпроса пред Общия съд (нито в жалбата си пред Съда), той се отнася до допустимостта на жалба, подадена на основание на член 263 ДФЕС, и спада към абсолютните процесуални предпоставки. В този смисъл Съдът следва да го разгледа служебно³, като страните са поканени да вземат отношение по този въпрос на съдебното заседание, проведено на 17 април 2013 г.

1. Третата възможност за обжалване, предвидена в член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС

24. Понастоящем член 263, четвърта алинея ДФЕС гласи, че „[в]сяко физическо или юридическо лице може да заведе иск, съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея, срещу решенията, които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, *както и срещу подзаконовни актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение*“⁴.

25. Следователно частноправните субекти вече могат да подават жалба за отмяна, без да е необходимо да доказват, че са засегнати лично, но при условие че съответният акт е подзаконов такъв, който ги засяга пряко и не включва мерки за изпълнение.

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

4 — Курсивът е мой.

а) Подзаконов акт

26. Съгласно Определение на Общия съд от 6 септември 2011 г. по дело Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (Т-18/10, Сборник, стр. II-5599) всеки акт с общо приложение не може да бъде квалифициран като „подзаконов акт“ по смисъла на член 263 ДФЕС. Ставало дума по-специално за законодателните актове.

27. Въз основа на тази констатация и доколкото в член 289, параграф 3 ДФЕС Договорът от Лисабон използва чисто процедурен критерий за определяне на законодателните актове⁵, Общият съд свежда подзаконовите актове само до актовете с общо приложение, които не са приети съгласно законодателна процедура.

28. Това определението на Общия съд е обжалвано⁶. Въпреки че Съдът все още не се е произнесъл, в заключението си генералният адвокат Kokott потвърждава тълкуването на Общия съд⁷.

29. Макар да съм съгласен с редица исторически или езикови доводи, изтъкнати от генералния адвокат Kokott, не смятам, че от използването на понятието „законодателни актове“ в член 263, първа алинея ДФЕС може да се изведе обратен смисъл на понятието „подзаконов акт“ в четвърта алинея от този член по отношение на актовете с общо приложение. Всъщност обратното на законодателен акт не е обезателно подзаконов акт, а по-скоро акт за изпълнение — понятие, което изрично се използва в член 291 ДФЕС⁸.

30. От друга страна, за да се квалифицират актовете, които не са законодателни, в Договора за функционирането на Европейския съюз не се използва думата „подзаконов“, а се говори, в член 297, параграф 2 ДФЕС, за „незаконодателни актове“.

31. При всички положения това тълкуване, което далеч не е прието единодушно в доктрината, според мен не отговаря на тревогите, довели до изменението на член 230 от Договора за ЕО. В това отношение най-емблематичният парадокс несъмнено се състои в това, че ако се приеме предложеното от Общия съд ограничително тълкуване делото Unión de Pequeños Agricultores/Съвет⁹ би имало за резултат отхвърляне на жалбата като недопустима, при положение че именно то предизвиква реформата.

32. От друга страна, няма основания да се счита, както смятат някои автори, които подкрепят ограничителното тълкуване, че преюдициалният въпрос е винаги достатъчен механизъм за осигуряване на ефективна съдебна защита. Ако това беше така, не би имало причина да се измени член 230 ЕО, чиито неудобства по дефиниция ще продължат, ако се приеме, че законодателните актове са изключени от приложното поле на член 263, четвърта алинея ДФЕС.

5 — Член 289, параграф 3 ДФЕС гласи: „Правните актове, приети по законодателна процедура, представляват законодателни актове“.

6 — Дело Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (С-583/11 Р), висящо пред Съда.

7 — Заключение, представено от генералния адвокат Kokott на 17 януари 2013 г. в рамките на жалбата, подадена срещу определението по дело Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет, посочено по-горе.

8 — Съгласно член 291, параграф 1 ДФЕС: „[д]ържавите членки предприемат всички необходими мерки по вътрешното право за прилагане на правно обвързващите актове на Съюза“. Параграф 2 предвижда, че „[к]огато са необходими еднакви условия за изпълнение на правно обвързващите актове на Съюза, тези актове предоставят изпълнителни правомощия на Комисията, или, в някои специфични [...] случаи, [...] на Съвета“. Във всички случаи съгласно параграф 4 „[а]умата „за изпълнение“ се добавя в заглавието на актовете за изпълнение“.

9 — Решение от 25 юли 2002 г. (С-50/00 Р, Recueil, стр. I-6677).

33. Въпреки това някои автори твърдят, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС запълва съществуващата празнина. Тъкмо обратното. Всъщност този член е само формалното утвърждаване на принцип, закрепен със същите думи от Съда в посоченото по-горе Решение по дело *Unión de Pequeños Agricultores/Съвет*¹⁰. Следователно член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не добавя нищо по отношение на съществуващото право. Освен това дори случаят да беше такъв, изменението на предишния член 230 ЕО би било безполезно.

34. Накрая, според мен задължението за лоялно сътрудничество не може да се разшири до такава степен, че държавите членки да бъдат задължени да създадат условия за достъп до правосъдие, при положение че няма съответен държавен акт. Впрочем учудващо е, че сред тези, които се позовават на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, за да прехвърлят на държавите членки задължението за осигуряване на ефективна съдебна защита на частноправните субекти, някои без колебание посочват липсата в повечето държави членки на възможност за обжалване по реда на националното право на държавните законодателни актове, за да обосноват подобна липса на възможност за обжалване на равнището на Съюза. Не е ли парадоксално да се приеме за нормално, че Договорът не предоставя възможност на частноправните субекти да обжалват законодателните актове на Съюза с мотива, че повечето държави не биха разрешили такава възможност за обжалване на собствените им закони, като същевременно се изисква от същите тези държави да сторят това, макар и непряко, за актовете на Съюза?

35. Освен това не смятам, че е разумно да се счита, че съдебната защита би станала ефективна, тъй като теоретично е възможно частноправен субект да отправи запитване до националната си администрация относно приложимостта на законодателен акт на Съюза към неговото лично положение, и то с надеждата да получи отговор, който би могъл да обжалва пред съд, което на свой ред би могло да задейства производството по преюдициално запитване. Как да не се съмняваме в действителната ефективност на подобни теоретични концепции, основани на наличието на акт, единствената причина за чието съществуване е да може да бъде обжалван и поради това е напълно изкуствен? Освен това какво би станало, ако националният орган се въздържи от отговор?

36. Припомням, че според Съда ефективната съдебна защита не е гарантирана, ако частноправният субект няма друг избор, освен да наруши правото, за да принуди компетентния национален орган да издаде подлежащ на изпълнение акт, срещу който същият субект ще трябва да се защитава пред съответния съд, който би могъл да отправи преюдициално запитване¹¹. Поради какви причини положението би било различно, когато националният орган по принцип не следва да приема никакъв акт?

37. Ето защо ми се струва, че тълкуване на член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС, което изключва законодателните актове, е твърде ограничително и не отговаря на причините, поради които член 230, четвърта алинея ЕО е бил изменен.

38. Този извод следователно ме кара да подкрепям друго тълкуване на понятието за подзаконов акт по смисъла на член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС. Според мен подзаконовият акт следва да се тълкува като акт с общо приложение, независимо дали е законодателен или не.

10 — В точка 41 от посоченото решение Съдът уточнява: „[п]о този начин държавите членки следва да предвидят система от правни средства за защита и производства, които да гарантират спазването на правото на ефективна съдебна защита“.

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

б) Който пряко засяга жалбоподателя

39. Макар условието за лично засягане да е премахнато в третата възможност за обжалване с цел отмяна, свързаното с прякото засягане условие е запазено. Неговият обхват изглежда изобщо не създава затруднение: във втората и третата хипотези по член 263, четвърта алинея ДФЕС понятието за пряко засягане е идентично¹².

40. Следователно съгласно постоянната съдебна практика във връзка с член 263, четвърта алинея ДФЕС това означава, че е налице пряко засягане на физическо или юридическо лице от акт на Съюза, ако актът „непосредствено [...] произвежда последици в правното положение на частноправни субекти и [...] не признава никакво право на преценка на адресатите [му], на които е възложено [неговото] изпълнение, което е от чисто автоматично естество и което произтича от самата общностна правна уредба, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер“¹³.

41. В това отношение Съдът е имал повод да уточни, че липсата на свобода на преценка на държавите членки заличава привидната липса на пряка връзка между акт на Съюза и правния субект. С други думи, за да се предотврати прякото засягане, свободата на преценка на автора на междинния акт за изпълнение на акта на Съюза не може да бъде чисто формална. Тя трябва да бъде източникът на засягане на правното положение на жалбоподателя¹⁴.

в) Който не включва мерки за изпълнение

42. Следователно остава да се определи обхватът на последната част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС, а именно липсата на мерки за изпълнение. Дали това е трето условие или само разяснение на прякото засягане?

43. До момента Съдът не е имал повод да се произнесе по този въпрос. От своя страна Общият съд приема, че решение на Комисията, с което дадена помощ се обявява за неправомерна и се разпорежда възстановяването ѝ, „не може да бъде квалифицирано като акт, който не съдържа мерки за изпълнение[, доколкото] в член 6, параграф 2 от обжалваното решение се посочва съществуването на „национални[...] мерки, предприети за изпълнение [...] до пълното възстановяване на помощта, предоставена съгласно [спорната] схема“. Самото съществуване на тези мерки за възстановяване, които съставляват мерки за изпълнение, е основание обжалваното решение да бъде считано за акт, съдържащ мерки за изпълнение. Всъщност тези мерки ще могат да бъдат оспорвани пред националния съд от техните адресати“¹⁵.

44. Следователно в това дело Общият съд отказва на дружеството жалбоподател правото да подаде жалба за отмяна на основание на предвиденото с Договора от Лисабон разширяване на възможностите за обжалване с мотива, че според него задължително е имало национални мерки за изпълнение.

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

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

14 — За прилагането на принципа вж. например Решение от 17 септември 2009 г. по дело Комисия/Koninklijke FrieslandCampina (С-519/07 Р, Сборник, стр. I-8495, точки 48 и 49).

15 — Решение на Общия съд от 8 март 2012 г. по дело Iberdrola/Комисия (Т-221/10, точка 46). Вж. също Определение на Общия съд от 21 март 2012 г. по дело Telefónica/Комисия (Т-228/10, точка 42). Срещу това определение е подадена жалба, по която до момента няма постановено решение (дело С-274/12 Р, посочено по-горе).

45. Считаю, че такова тълкуване ограничава прекомерно последиците от въведеното с член 263, четвърта алинея ДФЕС допълнение в предишния член 230 ЕО, тъй като винаги е възможно да се предвиди национална мярка за изпълнение на подзаконов акт на Съюза като публикуване, уведомление, потвърждение или напомняне. Ако обаче се приеме тълкуването на Общия съд, тези обикновени формалности, които могат да бъдат непредвидими или факултативни, би трябвало да доведат до изключване прилагането на този член.

46. Освен това мисля, че такова тълкуване противоречи на преследваната от авторите на Договора цел. Както припомня генералният адвокат Kokott в заключението си по дело Telefónica/Комисия, „[с] допълнението относно „разпоредбите за изпълнение“ правото на обжалване е трябвало да се ограничи само до случаи, в които даден частноправен субект „първо трябва да наруши правото, за да може да отиде пред съда“¹⁶.

47. Споделям и становището на генералния адвокат Kokott, че „изискването във връзка с мерките за изпълнение на подзаконов акт следва да се разбира в смисъл, че правният акт проявява пряко действието си спрямо отделния частноправен субект, без да са необходими мерки за изпълнение“¹⁷. Това е обаче определение, което е идентично с определението за пряко засягане¹⁸.

48. Следователно смятам, че понятието „мерки за изпълнение“, използвано в член 263, четвърта алинея in fine ДФЕС, следва да се изключи от националната сфера, за да се ограничи до правото на Съюза, или най-малкото от това понятие да се изключат мерките, приети от националните власти без право на преценка. Всъщност, както обясних по-горе, липсата на свобода на преценка на държавите членки заличава привидната липса на пряка връзка между акт на Съюза и правния субект.

49. В заключение, смятам, че изискването във връзка с мерките за изпълнение е само повторение на прякото засягане¹⁹.

50. Това тълкуване ми изглежда в още по-голяма степен релевантно в областта на държавните помощи, доколкото съгласно постоянната съдебна практика премахването на неправомерна помощ посредством възстановяване е логична последица от установяването на нейния неправомерен характер²⁰. Единственото основание за защита, което държава членка може да изтъква срещу предявен от Комисията иск за установяване на неизпълнение на задължения на основание член 108, параграф 2 ДФЕС, е абсолютната невъзможност да се изпълни правилно въпросното решение²¹. Следователно приетите от държавата членка мерки за възстановяване в определен смисъл са само необходимите допълнителни елементи на спорното решение.

51. Освен това предложеното тълкуване предоставя предимството за съсредоточаване на всички правни спорове във връзка с държавните помощи пред юрисдикциите на ЕС. Според мен такова съсредоточаване е от полза по две причини. От една страна, като премахва въпроса за личното засягане и като позволява по този начин потенциалните получатели на помощи или конкурентите на предприятие — получател на помощта, да оспорват решението на Комисията

16 — Посочено по-горе (точка 40).

17 — Пак там (точка 41).

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

19 — Вж. определението за пряко засягане, дадено в точка 40 от настоящото заключение. Вж. в този смисъл *Creus A.*, Commentaire des décisions du Tribunal dans les affaires T-18/10-Inuit et T-262/10-Microban — Cahiers de droit européen, 2011, p. 659, по-специално p. 677; както и *Peers S. et Costa M.*, Judicial review of EU Acts after the Treaty of Lisbon; Order of 6 September 2011, Case T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission & Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission — European Constitutional Law Review, 2012, vol. 8, p. 82—104, по-специално p. 96.

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

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

пряко пред Съда, то повишава правната сигурност. Всъщност предложеното тълкуване отстранява несигурността, свързана със съдебната практика по дело TWD Textilwerke Deggendorf, която изисква предварително решаване на въпроса за личното засягане, като неизпълнението на това изискване води до евентуално противопоставяне на възражение за недопустимост на последващо преюдициално запитване²². От друга страна, то премахва необходимостта от подаване на жалба пред националния съд, за да се стигне до Съда посредством преюдициално запитване. С други думи, съсредоточаването на всички правни спорове пред европейските юрисдикции дава възможност за по-непосредствено производство, а следователно и по-ефективно, по-бързо и по-икономично.

52. Накрая, в по-общ смисъл си задавам въпроса за ползата от разграничаване на условието за прякото засягане от уточнението във връзка с липсата на мерки за изпълнение. Всъщност как е възможно да се приеме, че частноправен субект може да бъде пряко засегнат от акт на Съюза, ако той изисква същинска мярка за изпълнение, независимо дали европейска или национална, при положение че съгласно постоянната практика на Съда, за да засяга пряко частноправен субект, актът на Съюза трябва „непосредствено да произвежда последици в правното положение [...] [и изпълнението му] [...] да произтича от самата общностна правна уредба, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер“²³?

2. Приложение към разглеждания случай

53. Спорното решение е решение на Комисията, с което две схеми за помощи (т.е. една съществуваща и една нова) се обявяват за съвместими с член 106, параграф 2 ДФЕС и с общия пазар.

54. В частта от спорното решение, предмет на жалбата, Комисията разглежда съвместимостта на помощта E 2/2005 относно системата на финансиране на wocos, съответно изменена с поетите от нидерландските власти задължения.

55. Ето защо следва да се определи, от една страна, дали този акт, адресиран от Комисията до Кралство Нидерландия, е подзаконов акт, и от друга страна, дали засяга пряко жалбоподателите без мярка за изпълнение.

а) Подзаконов акт ли е решението на Комисията?

56. Макар да няма съмнение, че спорното решение е прието в резултат на процедура, която не е законодателна, Комисията оспорва общото приложение на акта. Тъй като бил адресиран единствено до Кралство Нидерландия, същият можел да има само индивидуално приложение.

57. Въпросът за обхвата на решение, адресирано до държава членка, беше наскоро разгледан обстойно и с вещина от генералния адвокат Kokott²⁴ в заключението ѝ по горепосоченото дело Telefónica/Комисия.

22 — Решение от 9 март 1994 г. (C-188/92, Recueil, стр. I-833). В точка 17 от това решение Съдът признава, че „[...] изисквания за правна сигурност изключват възможността получател на помощ, предмет на решение на Комисията, прието на основание член 93 от Договора, който е можел да обжалва това решение и е пропуснал предвидения в това отношение в член 173, трета алинея от Договора преклузивен срок, да оспори неговата законосъобразност пред националните юрисдикции в съдебно производство, образувано срещу националните мерки за изпълнение на това решение, предприети от националните власти“.

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

24 — Пак там (точки 21—29).

58. Споделям становището ѝ, че подобни решения представляват особеност, доколкото всяка държава членка въплъщава даден национален правен ред, и че решения, които имат за адресат държава членка, са задължителни за всички органи на държавата членка. Така генералният адвокат Kokott уточнява: „[с]ледователно решения, чийто адресат е една държава членка, независимо че имат само един адресат, могат да променят националния правен ред и поради това имат общо приложение“²⁵.

59. Впрочем в отделни случаи и самият Съд признава на подобни решения общо приложение²⁶, по-конкретно в областта на държавните помощи. Съгласно постоянната съдебна практика, припомнена освен това от Общия съд в обжалваното определение, решение на Комисията, с което се забранява схема за предоставяне на помощи, всъщност се счита по отношение на потенциалните получатели по схемата за помощ като мярка с общо приложение, която се прилага към обективно определени положения и поражда правни последици спрямо категория лица, посочени общо и абстрактно. Следователно за потенциалните получатели по схемата за помощ решението на Комисията има характер на мярка „с общо приложение“²⁷. Именно затова тези получатели на помощи не се разглеждат по принцип като лично засегнати. В настоящия случай смятам, че същата логика може да се приложи към решение, прието от Комисията на основание на член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, в което тя отбелязва поетите от националните власти задължения и обявява за съвместими с общия пазар измененията на съществуващата схема за помощи.

60. Доколкото изменената схема за помощи е приложима към обективно определени положения и поражда правни последици спрямо категория лица, посочени общо и абстрактно, същото важи и за решението на Комисията, което я разрешава. В това отношение, противно на становището на Комисията, не намирам основание да се прави разграничение между решенията, които разрешават схема за помощи, и решенията, които я забраняват.

61. Следователно, независимо дали се приеме широкото или ограничителното тълкуване за понятието за подзаконен акт като акт с общо приложение, който е приет по процедура, която не е законодателна, спорното решение отговаря на първото условие, установено в член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС.

б) Засегнати ли са пряко жалбоподателите без мярка за изпълнение?

62. В отговора си на писмения въпрос Комисията счита, че са необходими мерки за изпълнение, за да се осигури изпълнението на спорното решение. Тя има предвид не само министерския указ и закона, посочени в точка 41 от мотивите към спорното решение, но споменава и временна наредба от 3 ноември 2010 г. относно услугите от общ икономически интерес, предоставени от одобрени дружества за жилищно строителство (обнародвана в *Nederlandse Staatscourant*, бр. 17515 от 8 ноември 2010 г.).

63. Не може да се отрече съществуването на мерки за изпълнение. Те са присъщи на процедурата във връзка със схемите за съществуваща помощ, както това е предвидено в Регламент № 659/1999. Всъщност член 19, параграф 1 изрично уточнява, че когато държавата членка приеме предложените от Комисията мерки, тя уведомява Комисията за това. Комисията отбелязва тази констатация, като държавата членка има задължение „[с] приемането [на това предложение] [...] да приложи подходящите мерки“.

25 — Пак там (точка 25).

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

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

64. Както обаче посочих по-горе, считам, че изискването във връзка с мерките за изпълнение е само повторение на прякото засягане и за да може то да бъде изпълнено, свободата на преценка на органа, който трябва да вземе мерките за изпълнение, не може да бъде чисто формална.

65. Тъй като обаче спорното решение се основава на член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, то не оставя никаква свобода на преценка на Кралство Нидерландия.

66. Всъщност от тази разпоредба става ясно, че измененията, които привеждат схемата за помощи в съответствие с правото на Съюза, са предизвикани и са превърнати в задължителни от Комисията.

67. Съгласно член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, „[к]огато съответната държава членка приеме предложените мерки и информира Комисията за това, Комисията отбелязва тази констатация и информира държавата членка за това. С приемането ѝ държавата членка е задължена да приложи подходящите мерки“.

68. Впрочем задължителният характер на решение съгласно член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999 е потвърден от Съда в Решение от 18 юни 2002 г. по дело Германия/Комисия (C-242/00, *Rescueil*, стр. I-5603).

69. В посоченото решение Съдът припомня, че при упражняването на правомощията, предоставени ѝ по силата на членове 87 ЕО и 88ЕО [понастоящем членове 107 ДФЕС и 108 ДФЕС], Комисията може да приема насоки, предназначени да покажат по какъв начин, в приложение на тези членове, тя възнамерява да упражни правото си на преценка във връзка с новите помощи или във връзка със съществуващите схеми за помощи. След като се основават на член 88, параграф 1 ЕО [понастоящем член 108, параграф 1 ДФЕС] тези насоки представляват елемент от редовното и периодично сътрудничество, в рамките на което Комисията, съвместно с държавите членки, осъществява постоянен контрол върху съществуващите схеми за помощи и им предлага подходящи мерки, които са необходими за последователното развитие или функционирането на общия пазар. Съдът добавя още, че „[д]околкото тези предложения за подходящи мерки са приети от държава членка, те имат задължителен характер за тази държава членка“²⁸, и установява, че „общностният законодател на свой ред приема принципите, които са установени от съдебната практика [...] като предвижда в Регламент [№ 659/1999] член 19, параграф 1“²⁹.

70. Съгласно тази разпоредба измененията, които привеждат схемата в съответствие с правото на Съюза, стават задължителни само с приемането им от Комисията. Впрочем в точка 74 от мотивите към спорното решение Комисията посочва изрично, че „приема поетите от нидерландските власти задължения“ и че „[в] съответствие с член 19 от Регламент [№ 659/1999] [тя] отбелязва поетите задължения с настоящото решение и по този начин прави задължително изпълнението на подходящите мерки“. Тази констатация е възпроизведена в диспозитива на решението (в точка 108).

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

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

71. Комисията посочва също, че Кралство Нидерландия разполага със свобода на преценка и след приемането на спорното решение, доколкото винаги може да се откаже окончателно от съответната схема за помощи. Не мисля, че това е така предвид факта, че — доколкото Кралство Нидерландия е предложило на Комисията измененията, които са станали задължителни със спорното решение — възможността да реши да не запази схемата за помощи е чисто теоретична. Напротив, волята на нидерландските власти да приложат решението е извън съмнение³⁰.

72. Освен това, противно на твърденията на Комисията, в отговора си на писмените въпроси жалбоподателите посочват, че липсва каквато и да е мярка, която те биха могли да оспорят пред национален съд. Твърдението беше повторено по категоричен начин в съдебното заседание, а именно, че при наличието на задължителен акт с общо приложение, какъвто е член 4 от временната наредба от 3 ноември 2010 г. относно услугите от общ икономически интерес, предоставени от одобрени дружества за жилищно строителство, в националния правен ред на частноправните субекти не са предоставени никакви възможности за обжалване.

73. Освен това задължението да се предназначават 90 % от фонд жилища за лица, чиито доходи не надхвърлят определен размер, което е възпроизведено в член 4 от горепосочената национална наредба, не изисква друго решение. Напротив, единствено нарушението на тази норма би могло да предизвика реакция от страна на органа като например отказа да се предостави съответната помощ. В това отношение бих искал да не се съглася с изискването на Комисията непременно да е налице опасност от възбуждане на наказателно преследване, за да останем в контекста на съдебната практика по посоченото по-горе дело Unibet. Независимо от предвидената санкция, подобна схема в никакъв случай не отговаря на изискването за ефективна съдебна защита.

74. При тези обстоятелства да не се признае правото да се иска отмяната на спорното решение би довело според мен до липса на съдебна защита за жалбоподателите.

75. Поради това считам, че спорното решение засяга пряко жалбоподателите и не включва мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея in fine ДФЕС, доколкото то пряко поражда последици за правното положение на жалбоподателите и не оставя никакво право на преценка на адресата, на който е възложено изпълнението му, а именно Кралство Нидерландия.

76. Ето защо изискванията на член 263, четвърта алинея in fine ДФЕС ми се струват изпълнени и следователно Общият съд е трябвало да уважи подадената жалбата в приложение на тази разпоредба. Според мен Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е обявил жалбата за недопустима.

Б– По първото и второто основание, изведени от необходимостта дадено лице да бъде лично засегнато от обжалвания акт

77. Ако Съдът приеме, че изискванията на член 263, четвърта алинея in fine ДФЕС не са изпълнени, ще следва да се разгледат изтъкнатите от жалбоподателите основания срещу спорното решение, доколкото същото се отнася до помощта Е 2/2005.

78. Двете основания се отнасят до прилагането в разглеждания случай от страна на Общия съд на изискването дадено лице да бъде „лично засегнато“ от спорното решение. Ще ги разгледам заедно.

30 — Относно подобен извод на Съда във връзка с искане за определяне на мерки за защита, подадена от Френската република (квота за вноса), вж. Решение от 17 януари 1985 г. по дело Piraiki-Patraiki и др./Комисия (11/82, Recueil, стр. 207, точка 9).

1. Понятие

79. Условието за лично засягане в рамките на производство по жалба за отмяна несъмнено е едно от много трудно определяемите понятия. Като се започне от Решение по дело Plaumann, постоянната съдебна практика утвърждава, че „субектите, които не са адресати на дадено решение, могат да твърдят, че са лично засегнати само ако решението се отнася до тях поради някои присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги разграничава от всички останали лица и така ги индивидуализира по същия начин както адресата“³¹.

80. Обхватът на принципа обаче е стеснен. По този начин общият характер на разпоредба, произтичащ от естеството и обхвата ѝ, доколкото се прилага за всички заинтересовани икономически оператори, не изключва обаче възможността тя да засяга лично някои от тях. Такъв би бил случаят, „когато дадено решение засяга група лица, които са определени или са били определени към момента на приемане на този акт *в зависимост от присъщи* за членовете на тази група *критерии* [...] [Всъщност] тези лица могат да бъдат лично засегнати от посочения акт в качеството си на част от ограничен кръг икономически оператори“³². Според Съда „това може да е така именно когато решението изменя правата, които частноправен субект е придобил преди неговото приемане“³³.

81. Обратно, случаят няма да е такъв, „ако е безспорно, че [прилагането на мярка по отношение на правни субекти, чиито брой или идентичност могат да бъдат определени с по-голяма или по-малка точност,] се осъществява *по силата на обективно положение* — правно или фактическо — определено от въпросния акт“³⁴.

2. Преценка

82. От тази съдебна практика става ясно, че разграничаването по смисъла на член 263 ДФЕС зависи от индивидуализиращия, или обратно, от обективния характер на критерия, който позволява да се определят членовете на групата.

83. В обжалваното определение Общият съд приема, че жалбоподателите не са лично засегнати поради факта, че качеството на wocos се предоставя в зависимост от обективни критерии, на които е вероятно да отговарят неопределен брой оператори като потенциални получатели на помощта E 2/2005, разглеждана в спорното решение.

84. В точка 29 от обжалваното определение Общият съд основателно отбелязва, че „предоставянето на качеството на wocos отговаря на обективни критерии. Всъщност, [...] качеството на wocos се предоставя въз основа на система за издаване на разрешения, уредена в член 70, параграф 1 от Закона за жилищата от 1901 г. (Woningwet). Разрешенията се издават с кралски указ на организациите, които отговарят на определени обективни условия: да имат правната форма на сдружение или фондация, да са с нестопанска цел, предметът им на дейност да бъде само в областта на строителството на социални жилища и да използват имуществото си във връзка с интересите в същата област. Следователно wocos представляват категория лица, посочени общо и абстрактно“.

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

32 — Решение по дело Sahlstedt и др./Комисия, посочено по-горе (точка 30). Курсивът е мой. Вж. също Решение от 22 юни 2006 г. по дело Белгия и Fogum 187/Комисия (C-182/03 и C-217/03, Recueil, стр. I-5479, точка 60). В Решение от 18 ноември 1975 г. по дело САМ/ЕИО (104/74, стр. 1393, точка 18) Съдът приема, че обжалваният акт се отнася до „определен брой оператори, които са определени въз основа на отделно поведение“, което са имали или което се предполага, че са имали (курсивът е мой).

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

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

85. При тези обстоятелства Общият съд правилно приема, че доколкото се отнася до помощта Е 2/2005 спорното решение засяга жалбоподателите на същото основание като останалите икономически оператори, които действително или потенциално се намират в същото положение.

86. Ето защо смятам, че първото основание, изложено от жалбоподателите, е неоснователно.

87. За разлика от това съм по-предпазлив по отношение на преценката на Общия съд относно съществуването или несъществуването на затворен кръг от организации, чийто брой е бил определен или определим. Тези съображения са предмет на второто основание.

88. Според Общия съд, доколкото в Решение по дело Белгия и Forum 187/Комисия и в Решение по дело Piraiki-Patraiki и др./Комисия, посочени по-горе, жалбоподателите са принадлежали към група, която не е можело повече да бъде увеличена след приемане на съответните решения, съдебната практика, на която се позовават жалбоподателите, не може да бъде приложена към настоящия случай.

89. Както припомних по-горе³⁵, Съдът приема, че група лица може да бъде лично засегната от даден акт, когато те са били „определени или определими към момента на приемане на този акт в зависимост от присъщи за членовете на тази група критерии [...]“³⁶.

90. Именно тази съдебна практика се прилага в Решение по дело Piraiki-Patraiki и др./Комисия, както и в Решение по дело Белгия и Forum 187/Комисия, посочени по-горе³⁷. В последното дело Съдът приема, че Forum 187 е процесуално легитимирано, тъй като то е представлявало координационни центрове, които са били лично засегнати от спорния акт. Въпросният акт е решение на Комисията, в което белгийският данъчен режим е квалифициран като съществуваща държавна помощ, която е несъвместима с правото на Съюза. Според Съда този акт е довел до ограничаване на срока на разрешението на координационните центрове, който е бил подновен през 2001 г. и 2002 г. Тези 30 центъра са били напълно определими към момента на приемане на обжалваното решение. Освен това в обжалваното решение не са били предвидени преходни мерки в полза на координационните центрове, чието разрешение е било изтекло едновременно със съобщаването на това решение и чиито молби са били в процес на разглеждане към тази дата. Според Съда тези осем други центрове представляват затворен кръг, конкретно засегнат от решението, след като не било вече възможно да получат подновяване на разрешението³⁸.

91. Както и по настоящото дело, става въпрос за решение на Комисията относно съществуваща държавна помощ. Действително то налага задължение за бъдещо изменение на схемата за помощи, без да се разпорежда възстановяване, докато в спорното решение се приема, че изменената схема за помощи е в съответствие с правото на Съюза. Според мен обаче тази фактическа разлика не е определяща при преценката на допустимостта на жалбата.

92. Всъщност, за да приеме за допустима жалбата, подадена от Forum 187, Съдът е взел предвид координационните центрове, чието разрешение е било подновено през 2001 г. или 2002 г., от една страна, а от друга — центрoвете, чиито молби са били в процес на разглеждане към момента на съобщаване на решението на Комисията.

35 — Вж. точка 80 от настоящото заключение.

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

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

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

93. Макар да изглеждат обективни, Съдът приема, че тези критерии са индивидуализиращи, т.е. според израза на Съда „присъщи за членовете на съответната група“. При всички положения те не се различават съществено от критериите, които се отнасят до жалбоподателите в настоящото дело. Всъщност към момента на приемане на спорното решение с кралски указ са били определени 410 wocos. Спорното решение, с което Комисията одобрява направените от Кралство Нидерландия предложения за изменение, уточнява по необходимост, че въпросните wocos, и само те, няма вече да се ползват обезателно от същите предимства като получаваните в рамките на предишната схема за помощи, чието действие изтича (каквото е отпадането на гаранциите по заеми). Следователно фактът, че други wocos могат да бъдат одобрени след приемане на спорното решение не изглежда да е от съществено значение. Както вече посочих, Съдът вече е приел да квалифицира като принадлежащ към ограничен кръг икономически оператор, засегнат от „решение[, което] изменя правата[, придобити] преди неговото приемане“³⁹.

94. Ето защо според мен второто основание е основателно, като Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че при приемане на спорното решение жалбоподателите не са част от затворен кръг определими организации. Напротив, според мен те са пряко⁴⁰ и лично засегнати от спорното решение.

95. Предвид тези съображения предлагам на Съда да обяви за допустима жалбата на жалбоподателите и следователно да отмени обжалваното определение. Освен това предлагам на Съда, без да се произнася по съдебните разноски, да върне делото на Общия съд за постановяване на решение по основателността на жалбата.

В– По правния интерес на жалбоподателите

96. Правният интерес съответства на интереса от отмяната на обжалвания акт. Сама по себе си отмяната трябва да може да породи правни последици за жалбоподателя⁴¹; тоест, за по-голяма прецизност, да може да създаде предимство за него⁴².

97. В обжалваното определение Общият съд не е разгледал това условие. Правният интерес обаче е съществена и основна предпоставка за всяко обжалване по съдебен ред⁴³. Отсъствието на правен интерес представлява липса на абсолютна процесуална предпоставка, която Съдът може да разгледа служебно⁴⁴. Следователно, в случай че Съдът възприеме заключението ми по другите възможни основания за недопустимост, смятам, че е необходимо да се разгледа този въпрос. Освен това страните са били поканени да изложат гледната си точка на съдебното заседание, проведено на 17 април 2013 г.

98. В спорното решение Комисията посочва, че нидерландската система за финансиране на строителството на социални жилища, дори изменена, е съществуваща държавна помощ. След като разглежда обхвата на направените от нидерландското правителство изменения, Комисията стига до извода, че „помощите, изплатени за дейностите по строителството на социални жилища, т.е. свързани със строителството и отдаването под наем на жилища, предназначени за физически лица, включително изграждането и поддържането на помощна инфраструктура, [...] са съвместими с член 106, параграф 2 ДФЕС“⁴⁵.

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

40 — Вж. по-горе съображенията, посветени на прякото засягане при разглеждането на новия член 263, четвърта алинея in fine ДФЕС.

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

42 — Вж. по-специално Решение от 28 февруари 2008 г. по дело Neirinck/Комисия (С-17/07 Р, Сборник, стр. I-36*, точка 45) и Решение по дело Deutsche Post/Комисия, посочено по-горе (точка 37).

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

44 — Определение от 7 октомври 1987 г. по дело М./Съвет и ИСК (108/86, Recueil, стр. 3933, точка 10).

45 — Точка 72 от мотивите към спорното решение.

99. Съгласно писмото, изпратено на 3 декември 2009 г. от Кралство Нидерландия до Комисията, новите правила трябвало да бъдат въведени с министерски указ и с нов закон за жилищата, които следвало да влязат в сила съответно на 1 януари 2010 г. и на 1 януари 2011 г. От друга страна, новите правила се прилагали само за бъдещите дейности.

100. Следователно предварителното разглеждане на процедурата може да остави впечатление, че отмяната на спорното решение не би създала предимство за жалбоподателите, щом не може да доведе до отмяна на приетите от нидерландските власти нови текстове на закона и указа.

101. Както отбелязах по-горе, от член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999 следва обаче, че измененията, които привеждат схемата за помощи в съответствие с правото на Съюза, са предизвикани и са превърнати в задължителни от Комисията. В това отношение си позволявам да препратя към съображенията по този въпрос при разглеждането на липсата на мерки за изпълнение по смисъла на член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС⁴⁶ и ще припомня единствено, че в съображение 74 от спорното решение Комисията изрично посочва, че „[п]оради това [тя] приема поетите от нидерландските власти задължения“ и че „[в] съответствие с член 19 от Регламент [659/1999] отбелязва поетите задължения с настоящото решение и по този начин прави задължително изпълнението на подходящите мерки“.

102. Поради това считам, че в рамките на ограниченото разглеждане на правния интерес жалбоподателите могат да твърдят, че имат полза от отмяната на спорното решение. Всъщност смятам, „[че не следва] да се поставят прекалено високи изисквания спрямо установяването на предимство[то] [след отмяната на обжалвания акт], когато вече са изпълнени стриктните условия на втората или третата хипотеза по член 263, четвърта алинея ДФЕС“⁴⁷. В настоящия случай, ако спорното решение бъде отменено, Кралство Нидерландия би могло отново да определя самостоятелно мерките, които да се приемат, за да се приведе схемата в съответствие с правото на Съюза. Поради това отмяната на спорното решение би могла да създаде предимство за жалбоподателите. При тези условия жалбоподателите доказват наличието на правен интерес и на интерес от отмяната на спорното решение, доколкото същото се отнася до помощта E 2/2005.

V – Обобщение

103. Преди всеки друг въпрос смятам, че жалбоподателите имат правен интерес от отмяната.

104. След това считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е разгледал приложимостта на член 263, четвърта алинея *in fine* ДФЕС към настоящия случай. Поради това предлагам на Съда да уважи жалбата.

105. В това отношение от член 61, първа алинея от Статута на Съда следва, че ако жалбата е основателна, Съдът може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото на Общия съд за постановяване на решение.

106. Смятам, че в случая Съдът разполага с необходимите факти и обстоятелства, за да се произнесе с окончателно решение по въпроса за допустимостта.

107. В това отношение бих искал да отбележа, че са изпълнени определените условия за подаване на жалба за отмяна въз основа на това основание, а именно налице е подзаконов акт, който засяга пряко жалбоподателите и не включва мерки за изпълнение.

46 — Вж. точки 65—70 от настоящото заключение.

47 — По този въпрос вж. точка 86 от заключението на генералния адвокат Kokott по дело Telefónica/Комисия, посочено по-горе.

108. Дори Съдът да не приеме моето становище, мисля, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при преценката на условието за лично засягане. Считаю, че това условие е изпълнено за жалбоподателите. Поради това, тъй като второто основание е основателно, Общият съд е следвало да обяви подадената до него жалба на жалбоподателите за допустима, а жалбата срещу неговото определение следва да се уважи.

109. За разлика от това смятам, че Съдът не е в състояние да се произнесе по същество по жалбата, подадена от жалбоподателите, доколкото направените от Общия съд преценки се отнасят изключително до допустимостта на обжалването, без да се разгледа спорът по същество.

110. Ето защо делото трябва да се върне за ново разглеждане от Общия съд, който да се произнесе по исканията на жалбоподателите за отмяна на спорното решение, доколкото то се отнася до помощта Е 2/2005.

VI – По съдебните разноски

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

VII – Заключение

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

- 1) Отменя Определение на Общия съд на Европейския съюз от 16 декември 2011 г. по дело Stichting Woonlinie и др./Комисия (Т-202/10).
- 2) Обявява жалбата за допустима.
- 3) Връща делото за ново разглеждане от Общия съд на Европейския съюз, за да се произнесе по основателността на жалбата.
- 4) Не се произнася по съдебните разноски.