



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

15 март 2017 година^{*i}

„Обжалване — Държавни помощи — Съществуващи помощи — Член 108, параграф 1 ДФЕС — Схема за помощи в полза на дружества за социално жилищно настаняване — Регламент (ЕО) № 659/1999 — Членове 17, 18 и 19 — Преценка от Комисията на съвместимостта с вътрешния пазар на схема за съществуващи помощи — Предлагане на подходящи мерки — Поет от националните власти ангажимент за постигане на съответствие с правото на Съюза — Решение относно съвместимостта — Обхват на съдебния контрол — Правно действие“

По дело C-414/15 P,

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 24 юли 2015 г.

Stichting Woonlinie, установено във Ваудрихем (Нидерландия),

Woningstichting Volksbelang, установено във Вейк бей Дурстеде (Нидерландия),

Stichting Woonstede, установено в Еде (Нидерландия),

за които се явяват L. Hancher, E. Besselink и P. Glazener, advocaten,

жалбоподатели,

като другите страни в производството са:

Европейска комисия, за която се явяват S. Noë и P.-J. Loewenthal, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

Кралство Белгия,

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (Ворбург, Нидерландия) (представител: M. Meulenbelt, advocaat),

встъпили страни в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на състава, E. Regan, J.-C. Bonichot, Ал. Арабаджиев (докладчик) и С.G. Fernlund, съдии,

* Език на производството: нидерландски.

генерален адвокат: М. Szpunar

секретар: С. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 7 юли 2016 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 27 октомври 2016 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Stichting Woonlinie, Woningstichting Volksbelang и Stichting Woonstede искат да бъде отменено определението на Общия съд на Европейския съюз от 12 май 2015 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия (Т-202/10 RENV, непубликувано, наричано по-нататък „обжалваното определение“, EU:T:2015:287), с което той отхвърля жалбата им за частична отмяна на Решение С(2009) 9963 окончателен на Комисията от 15 декември 2009 година относно държавни помощи Е 2/2005 и N 642/2009 — Нидерландия — съществуваща помощ и специална помощ по проекти в полза на дружествата за жилищно настаняване (наричано по-нататък „оспорваното решение“).

Правна уредба

Регламент (ЕО) № 659/1999

- 2 Член 17 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 83, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41), озаглавен „Сътрудничество съгласно член [108], параграф 1, от [ДФЕС]“, предвижда:

„1. Комисията получава от съответната държава членка цялата необходима информация за прегледа, в сътрудничество с държавата членка, по отношение на съществуващи схеми за помощ съгласно член [108], параграф 1 [ДФЕС].

2. Когато Комисията счита, че съществуваща схема за помощ не е или вече не е съвместима с Общия пазар, тя информира съответната държава членка за своето предварително мнение и дава на съответната държава членка възможността да представи коментарите си в рамките на срок от един месец. В надлежно обосновани случаи Комисията може да удължи този срок“.

- 3 Член 18 от този регламент, който е относно предложението за подходящи мерки, гласи следното:

„Когато Комисията, в светлината на информацията, предоставена от държавата членка съгласно член 17, заключи, че съществуващата схема за помощи не е или вече не е съвместима с Общия пазар, тя издава препоръка, предлагаща подходящи мерки на съответната държава членка. Препоръката може да предложи, по-специално:

- а) съществено изменение на схемата за помощ, или
- б) въвеждане на процедурни изисквания, или

в) премахване на схемата за помощ“.

4 Член 19 от посочения регламент, който е относно правните последици на предложението за подходящи мерки, гласи:

„1. Когато 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.

2. Когато съответната държава членка не приеме предложените мерки и Комисията, след като е взела предвид аргументите на съответната държава членка, продължава да счита, че тези мерки са необходими, тя започва производство съгласно член 4, параграф 4. Членове 6, 7 и 9 се прилагат *mutatis mutandis*“.

Обстоятелствата, предхождащи спора, и оспорваното решение

5 Фактите в основата на спора, които по същество следват от точки 1—12 от обжалваното определение, могат да бъдат обобщени по следния начин.

6 Жалбоподателите са установени в Нидерландия дружества за жилищно настаняване (*woningcorporaties*, наричани по-нататък „wocos“). Wocos са организации с нестопанска цел, чиято дейност е придобиване, строителство и отдаване под наем на жилища, предназначени предимно за лица в неравностойно положение и за групи в неблагоприятно социално положение. Wocos осъществяват и други дейности като строителство и отдаване под наем на апартаменти при по-високи наеми, строителство на апартаменти, предназначени за продажба, и строителство и отдаване под наем на сгради от обществен интерес.

7 През 2002 г. нидерландските власти уведомяват Комисията на Европейските общности за общата схема за държавни помощи, предоставяни на wocos. След като Комисията преценява, че мерките за финансиране на wocos могат да бъдат квалифицирани като съществуващи помощи, нидерландските власти оттеглят уведомлението си.

8 На 14 юли 2005 г. Комисията изпраща на нидерландските власти писмо на основание член 17 от Регламент № 659/1999, с което квалифицира общата схема за държавни помощи, предоставяни на wocos, като съществуващи помощи (помощ Е 2/2005) и изразява съмнения относно съвместимостта им с общия пазар (наричано по-нататък „писмото по член 17“). Най-напред Комисията посочва, че нидерландските власти трябва да променят възложената на wocos задача за предоставяне на обществена услуга, така че социалното жилищно настаняване да бъде предназначено за ясно определена целева група от лица в неравностойно положение или от групи в неблагоприятно социално положение. Тя отбелязва, че всички търговски дейности на wocos трябва да се извършват при пазарни условия и че за тях те не трябва да се ползват от държавни помощи. Накрая Комисията посочва, че предлагането на социално жилищно настаняване трябва да е приспособено към търсенето от страна на лицата в неравностойно положение или от групи в неблагоприятно социално положение.

9 След изпращането на писмото по член 17 Комисията и нидерландските власти започват процедурата за сътрудничество с цел разглежданата схема за помощ да се приведе в съответствие с член 106, параграф 2 ДФЕС. В рамките на тези консултации, за да осигури

съответствието на разглежданите мерки с разпоредбите от правото на Съюза относно държавните помощи, в приложение на член 18 от Регламент № 659/1999 Комисията предлага следните мерки:

- ограничаване на социалното жилищно настаняване до ясно определена група от лица в неравностойно положение или от групи социално слаби,
 - изпълнение на търговски дейности при пазарни условия, като за дейностите за предоставяне на обществени услуги и търговските дейности трябва да има отделни сметки и те да бъдат обект на съответен контрол,
 - приспособяване на предлагането на социалното жилищно настаняване към търсенето на лицата в неравностойно положение или на групите в неблагоприятно социално положение.
- 10 На 16 април 2007 г. Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (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.
- 11 С писмо от 3 декември 2009 г. нидерландските власти приемат предложените от Комисията подходящи мерки и в съответствие с нейните изисквания ѝ съобщават поетите от тях ангажименти, насочени към промяна на общата схема за държавни помощи в полза на wocos.
- 12 На 15 декември 2009 г. Комисията приема оспорваното решение.
- 13 Мерките, включени в общата схема за държавни помощи, предоставени от Кралство Нидерландия на wocos, и посочени в процедура Е 2/2005, са следните:
- а) държавни гаранции за заемите, предоставяни от Гаранционния фонд за строителство на социални жилища;
 - б) помощи от Централния фонд за жилищно настаняване, помощи по проект или помощи за рационализация под формата на заеми с преференциална лихва или на преки субсидии;
 - в) продажба на общински терени на цени, по-ниски от пазарните;
 - г) право на кредитиране от Bank Nederlandse Gemeenten.
- 14 В оспорваното решение Комисията квалифицира всички тези мерки като държавни помощи по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС и приема, че нидерландската схема за финансиране на социалното жилищно настаняване представлява съществуваща помощ, тъй като е създадена преди влизането в сила на Договора за ЕО в Нидерландия и не е променена съществено от последвалите реформи.
- 15 В съображение 41 от оспорваното решение Комисията посочва:
- „Нидерландските власти поемат ангажимент да променят начина на функциониране на wocos и мерките, които им предоставят предимства. Що се отнася до различните изменения, нидерландските власти са представили пред Комисията проекти за правна уредба. Новите правила са включени в ново министерско постановление, влязло в сила на 1 януари 2010 г., и в нов закон за жилищното настаняване, който ще влезе в сила на 1 януари 2011 г. [...]“.

- 16 Комисията разглежда съвместимостта на помощ Е 2/2005 относно схемата за финансиране на wocos, изменена в резултат на поетите от нидерландските власти ангажименти. Тя заключава в съображение 72 от оспорваното решение, че „помощите, платени за дейностите по социално жилищно настаняване, т.е. свързани със строителството и отдаването под наем на жилища, предназначени за физически лица, включително строителството и поддръжката на помощна инфраструктура, [са] съвместими с член 106, параграф 2 ДФЕС“. По-специално Комисията отбелязва ангажиментите на нидерландските власти относно помощ Е 2/2005 в съответствие с член 19 от Регламент № 659/1999.
- 17 На 30 август 2010 г. Комисията приема решение С(2010) 5841 окончателен относно държавна помощ Е 2/2005, с което изменя точки 22—24 от оспорваното решение. В това решение за изменение Комисията приема, че въз основата на наличните доказателства тя не може да стигне до заключението, че мярка г) от оспорваното решение, тоест правото на кредитиране чрез Bank Nederlandse Gemeenten, отговаря на всички критерии за държавна помощ.

Производството пред Общия съд и обжалваното определение

- 18 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 29 април 2010 г. на основание член 263 ДФЕС, Stichting Woonlinie, Stichting Allee Wonen, Woningstichting Volksbelang, Stichting WoonInvest и Stichting Woonstede искат отмяната на оспорваното решение в частта му относно държавна помощ Е 2/2005.
- 19 С определение от 16 декември 2011 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия (Т-202/10, непубликувано, ЕУ:Т:2011:765), Общият съд отхвърля жалбата като недопустима.
- 20 С решение от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия (С-133/12 Р, ЕУ:С:2014:105), Съдът отменя определението от 16 декември 2011 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия (Т-202/10, непубликувано, ЕУ:Т:2011:765), в частта, в която се обявява за недопустима жалбата срещу оспорваното решение, подадена от жалбоподателите в първоинстанционното производство, доколкото това решение се отнася до схемата за помощи Е 2/2005, и отхвърля жалбата в останалата ѝ част. Съдът постановява, че жалбата срещу оспорваното решение, в частта му, в която то се отнася до схемата за помощи Е 2/2005, е допустима и връща делото на Общия съд, за да се произнесе по същество.
- 21 Делото е разпределено на седми състав на Общия съд.
- 22 В съответствие с член 119, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд Комисията и жалбоподателите в първоинстанционното производство представят писмените си становища съответно на 27 март и на 15 април 2014 г.
- 23 С обжалваното определение Общият съд отхвърля жалбата като явно неоснователна.

Искания на страните и производството пред Съда

- 24 С жалбата си жалбоподателите в първоинстанционното производство искат от Съда:
- да отмени изцяло или частично обжалваното определение,
 - да върне делото на Общия съд за ново разглеждане и
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, направени в производството по обжалване и в производството пред Общия съд.

- 25 Комисията иска от Съда да отхвърли жалбата и да осъди фондациите да заплатят съдебните разноски. При условията на евентуалност Комисията посочва, че ако Съдът уважи основанията по същество, не би била налице каквато и да е причина да бъде отменено обжалваното определение в неговата цялост, тъй като посочените фондации не формулирали каквото и да е оплакване срещу отхвърленото от първоинстанционния съд първо основание, изведено от твърдението, че Комисията допуснала грешка при прилагането на правото, като квалифицирала всички мерки като част от схемата за помощи, поради което в допълнение Комисията смята, че делото следва да се върне на Общия съд за ново разглеждане.
- 26 С писмо, подадено в секретариата на Съда на 21 януари 2016 г., Stichting Allee Wonen и Stichting WoonInvest уведомяват Съда, че оттеглят жалбата си. С определение от 21 март 2016 г., Stichting Woonline и др./Комисия (С-414/15 Р, непубликувано, ЕУ:С:2016:229), председателят на Съда постановява заличаването на Stichting Allee Wonen и Stichting WoonInvest като страни по дело С-414/15 Р, като разпорежда Комисията да понесе направените от нея съдебни разноски във връзка с подадената от тях жалба.

По жалбата

По първото основание, изведено от грешка при прилагане на правото, неправилна преценка на относимите факти и липса на мотиви, тъй като Общият съд приел, че в действителност жалбоподателите оспорвали писмото по член 17, а неговите контролни правомощия не обхващали това писмо

Доводи на страните

- 27 С първото основание, насочено към точки 56—60, 69—74, 81, 82, 86 и 87 от обжалваното определение жалбоподателите изтъкват, че Общият съд погрешно приел, че изложените пред него основания в действителност били насочени към съдържанието на писмото по член 17. Освен това в точка 59 от обжалваното определение Общият съд направил погрешен извод от решението си от 11 март 2009 г., ТF1/Комисия (Т-354/05, ЕУ:Т:2009:66), че контролът му бил ограничен до преценката на Комисията за това дали поетите ангажименти са годни да разрешат констатираните проблеми, свързани с конкуренцията, и че този контрол не обхващал първичния въпрос за необходимостта от тези ангажименти. Всъщност от текста на член 108, параграф 1 ДФЕС следвало, че окончателното решение на Комисията трябвало да съдържа преценка на този въпрос. Това решение обхващало цялата процедура, предвидена в членове 17—19 от Регламент № 659/1999. Контролът от страна на съда на Съюза следователно трябвало да обхваща и въпроса дали предходното положение било съвместимо с вътрешния пазар.
- 28 Комисията посочва, че решението, прието на основание член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, не се основава на окончателната констатация, че дадена схема за помощ е несъвместима с вътрешния пазар. Това решение било израз на сътрудничеството, посочено в член 108, параграф 1 ДФЕС, като основният негов принцип не бил да се отрази обвързващата едностранна констатация на Комисията, а тя да признае, съвместно със съответната държава членка, необходимостта да се приспособи съществуващата схема за помощи. Следователно Комисията не била длъжна да излага обяснения в това решение защо счита, че подобна схема за помощи повече не е съвместима с вътрешния пазар. В допълнение кореспонденция между Комисията и нидерландските власти по повод на писмото по член 17 в конкретния случай се отнасяла не до въпроса дали съществуващата схема за помощи била съвместима с вътрешния пазар, а до въпроса по какъв начин тази схема следвало да бъде приспособена.

Съображения на Съда

- 29 В точки 56 и 57 от обжалваното определение Общият съд по същество посочва, като се позовава на точки 188 и 189 от решението си от 11 март 2009 г., F1/Комисия (T-354/05, EU:T:2009:66), че Комисията разполагала с широка свобода на преценка да определя подходящите мерки, които да съответстват на извода ѝ, че разглежданата съществуваща схема за помощи не е или повече не е съвместим с вътрешния пазар и че следователно контролът, който Общият съд е длъжен да упражни, се ограничава до проверка дали Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, като е приела, че поетите ангажименти били в състояние да разрешат свързаните с конкуренцията проблеми, поставяни с конкретната схема за помощи.
- 30 Оттук в точка 59 от това определение Общият съд извежда заключението, че контролът, който той е длъжен да упражни, не обхваща извършения от Комисията преглед на схемата за помощи, съществуваща преди поетите от нидерландските власти ангажименти. По същество той повтаря този извод в точки 73, 82 и 87 от посоченото определение.
- 31 В точки 58, 72, 74, 81 и 86 от същото определение Общият съд по същество приема, че жалбоподателите оспорват не изложената в оспорваното решение преценка на Комисията относно съвместимостта на съществуващата схема за помощи, изменена с поетите от нидерландските власти ангажименти, а извършения от Комисията преглед на системата за финансиране на wocos, както тя е уредена първоначално в нидерландското законодателство, преди измененията в съответствие с поетите от нидерландските власти ангажименти, както и че тази проверка не е част от оспорваното решение, а от писмото по член 17.
- 32 Поради това в точка 60 от обжалваното определение Общият съд отхвърля като неотносими доводите, развити от жалбоподателите в рамките на второто основание, с което те упрекуват Комисията, че в писмото по член 17 се задоволява да установи, че услугите от общ икономически интерес (УОИИ) не били достатъчно определени, без да представи доказателства за наличието на явен недостатък в нидерландската система за финансиране на социалното жилищно настаняване; в точки 69—75 от това определение Общият съд отхвърля имплицитно като неотносими доводите, развити от жалбоподателите в рамките на третото основание, а в точки 81 и 82 от същото определение се отхвърля като неотносим доводът, развит от жалбоподателя в рамките на шестото основание, изведено от твърдението, че Комисията допуснала грешка, като приела, че системата на нидерландското жилищно настаняване съдържа явен недостатък, защото не посочвала границата на специфичните приходи; в точки 86—88 от разглежданото определение се отхвърлят имплицитно като неотносими петото и седмото основание, изложени от жалбоподателите.
- 33 Във връзка с това, що се отнася до съществуващите помощи, член 108, параграф 1 ДФЕС предоставя на Комисията компетентност заедно с държавите членки да държи под постоянно наблюдение тези помощи. В рамките на това наблюдение Комисията предлага на държавите членки всички подходящи мерки, които са необходими за последователно развитие или функциониране на вътрешния пазар. Освен това съгласно член 108, параграф 2 ДФЕС, ако, след като е уведомила всички заинтересовани страни да представят своите мнения, Комисията установи, че дадена помощ не е съвместима с вътрешния пазар в съответствие с член 107 ДФЕС, или че тази помощ е била използвана не по предназначение, тя взема решение, че съответната държава членка трябва да отмени или измени тази помощ в определен от Комисията срок.
- 34 Съгласно член 17, параграф 2 от Регламент № 659/1999, когато Комисията приеме, че съществуваща схема за помощ не е или повече не е съвместима с Общия пазар, тя информира съответната държава членка за своето предварително заключение и дава на съответната държава членка възможността да представи коментарите си в срок от един месец.

- 35 Съгласно член 18 от този регламент, когато Комисията, в светлината на информацията, предоставена от държавата членка съгласно член 17 от същия регламент, заключи, че съществуващата схема за помощи не е или вече не е съвместима с Общия пазар, тя издава препоръка, с която предлага подходящи мерки на съответната държава членка.
- 36 Съгласно член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, когато съответната държава членка приеме предложените мерки и информира Комисията за това, Комисията отбелязва тази констатация и информира държавата членка за това.
- 37 Следователно, когато приеме решение, което според използваната в член 26 от Регламент № 659/1999 терминология е „съгласно [...] член 18 [във връзка] с член 19, параграф 1 [от този регламент]“, Комисията, упражнявайки предоставените ѝ правомощия да прецени съответствието на държавни помощи с вътрешния пазар, приема и ангажиментите, които държавата поема по отношение на подходящите мерки, предложени ѝ от Комисията с изпратена на основание на член 18 от същия регламент препоръка, когато смята, че те са в състояние да отговорят на загрижеността ѝ за съответствието на съществуващата схема за помощи с пазара, и прекратява процедурата по наблюдение, предвидена в член 108, параграф 1 ДФЕС.
- 38 Подобно решение предполага по необходимост, че Комисията е извършила предварително преценка на съвместимостта на разглежданата схема на помощи с вътрешния пазар и след като е взела предвид предоставената от съответната държава членка информация, е стигнала до извода, че тази схема не е или вече не е съвместима с вътрешния пазар, а следователно и че е необходимо да бъдат взети подходящи мерки, за да бъде преодоляна тази несъвместимост.
- 39 За разлика от това, което Общият съд приема в точка 59 от обжалваното определение, преценката, до която стига Комисията по този начин, и изводът, който тя извежда въз основа на тази преценка, не остават извън обхвата на упражнявания от съдилищата на Съюза контрол, защото в противен случай би било нарушено правото на ефективна съдебна защита, гарантирано на бенефициерите по съществуващата схема за помощи с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.
- 40 Дадено решение на Комисията, прието в съответствие с член 18 от този регламент във връзка с член 19, параграф 1 от същия регламент, доколкото то се основава на предварително констатираната несъвместимост с вътрешния пазар, може обаче да засегне неблагоприятно интересите на бенефициерите по тази схема.
- 41 Във връзка с това в точка 48 от решение от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия (C-133/12 P, EU:C:2014:105), Съдът посочва, че оспорваното решение има за последица обстоятелството, че считано от 1 януари 2011 г. — датата на влизане в сила на новия закон за жилищното настаняване — то изменя схемата за помощи, от която до този момент са се ползвали жалбоподателите, като прави условията за упражняване на дейността им по-малко благоприятни от предходните.
- 42 Поради тази причина в точки 56 и 57 от това решение Съдът постановява по същество, че жалбоподателите имат правен интерес да искат отмяната на оспорваното решение в частта му относно помощ Е 2/2005, доколкото отмяната на това решение би имало за последица запазването на предходните, по-благоприятни за тях условия.
- 43 Правото на ефективна съдебна защита на бенефициерите по съществуваща схема за помощи следователно предполага възможността за тези лица да оспорват чрез подадена от тях жалба срещу решение, прието на основание член 18 от Регламент № 659/1999 във връзка с член 19, параграф 1 от този регламент, и преценката на Комисията по отношение на тази схема, както и

извода на тази институция, че посочената схема не е съвместима с вътрешния пазар и че следователно е необходимо да бъдат взети подходящи мерки, за да се преодолее тази несъвместимост.

- 44 Що се отнася до обстоятелството, на което Общият съд се основава в точки 58, 74 и 86 от обжалваното определение — че в конкретния случай тази преценка е част не от оспорваното решение, а от писмото по член 17 — безспорно следва да се посочи, че съгласно постоянната практика на Съда подходящите мерки, чиято цел е да подготвят окончателното решение, по принцип не са актове, които могат да бъдат обжалвани с жалба за отмяна (решение от 13 октомври 2011 г., *Deutsche Post* и Германия/Комисия, С-463/10 Р и С-475/10 Р, EU:C:2011:656, т. 50).
- 45 Всъщност жалбата за отмяна на актове, в които се изразява неокончателно становище на Комисията, би могла да задължи съда на Съюза да извърши преценка на въпроси, по които съответната институция все още не е имала повод да се произнесе, вследствие на което би се стигнало до предварителното провеждане на разискванията по същество и до смесване на различните фази на административното и съдебното производство (решение от 13 октомври 2011 г., *Deutsche Post* и Германия/Комисия, С-463/10 Р и С-475/10 Р, EU:C:2011:656, т. 51).
- 46 От съдебната практика следва, че неокончателният акт също не подлежи на обжалване, ако е установено, че незаконосъобразността, от която е засегнат той, би могла да послужи като основание за жалба срещу окончателното решение, по отношение на което този акт се явява подготвителен. При тези условия жалбата, подадена срещу решение, с което се прекратява производството, ще гарантира в достатъчна степен съдебна защита (решение от 13 октомври 2011 г., *Deutsche Post* и Германия/Комисия, С-463/10 Р и С-475/10 Р, EU:C:2011:656, т. 53 и цитираната съдебната практика).
- 47 В конкретния случай от оспорваното решение следва, че предложените от Комисията подходящи мерки в съответствие с член 18 от Регламент № 659/1999 по същество съвпадат с предварителните указания, които тази институция дава на нидерландските власти с писмото по член 17. Следователно анализът, на който се основава това писмо, се потвърждава с оспорваното решение.
- 48 Тъй като писмото по член 17 съставлява първият етап от подготвянето на оспорваното решение, жалбоподателите не би следвало да бъдат възпрепятствани в тяхната жалба срещу това решение да се позовават на незаконосъобразността, опорочаваща преценката в посоченото писмо.
- 49 При тези условия следва да се констатира, че Общият съд е допуснал грешка при прилагането на правото, като е отхвърлил доводите на жалбоподателите с мотив, от една страна, че контролът, който бил длъжен да упражни, не обхващал извършения от Комисията преглед на схемата за помощи преди поетите от нидерландските власти ангажменти, и от друга страна, по същество, че този преглед не бил част от оспорваното решение.
- 50 Тази констатация не се поставя под въпрос с изложения от Комисията довод, че не е окончателен изводът, съгласно който съществуващата схема за помощи била несъвместима с вътрешния пазар и който е в основата на решението, прието от Комисията в съответствие с член 18 във връзка с член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999.
- 51 Вярно е, че поради установения с член 108, параграф 1 ДФЕС механизъм за сътрудничество, на който се основава системата за контрол на съществуващите схеми за помощи, в резултат на следваната съгласно тази разпоредба процедура, за разлика от процедурата по член 108, параграф 2, първа алинея ДФЕС, не се стига до формална констатация на несъвместимост с вътрешния пазар.

- 52 Въпреки това изводът, че съществуващата схема за помощи е несъвместима с вътрешния пазар, както и имплицитно заложеното в него предложение за приемане на подходящи мерки поражда — след като Комисията е отчела, че съответната държава членка е приела тези мерки — същото правно действие, каквото би породила такава официална констатация по отношение на тази държава.
- 53 Въпреки това Комисията разполага с широка свобода на преценката, тъй като прегледът на съществуващите помощи с оглед на тяхната съвместимост с вътрешния пазар предполага извършването на комплексни оценки от икономическо и социално естество. В този контекст съдебният контрол върху упражняването на това право на преценка се свежда до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, както и до проверката дали възприетите факти са точно установени и дали не е налице грешка при прилагане на правото, явна грешка в преценката на фактите или злоупотреба с власт (вж. по аналогия решение от 26 септември 2002 г., Испания/Комисия, C-351/98, EU:C:2002:530, т. 74).
- 54 От изложеното следва, че първото основание следва да бъде уважено.

По второто основание, изведено от грешка при прилагане на правото, неправилна преценка на относимите факти и липса на мотиви, тъй като Общият съд приел, че предложените от Комисията подходящи мерки били единствено предложения и че тези мерки станали задължителни след приемането им от нидерландските власти

Доводи на страните

- 55 С второто основание, насочено срещу точки 61—66, 78—80 и 90—95 от обжалваното определение, жалбоподателите упрекуват Общият съд, че е нарушил член 108, параграф 1 ДФЕС и Регламент № 659/1999, тъй като, за да отхвърли доводите им относно изисканите от Комисията подходящи мерки, е приел, че тези мерки са единствено предложения и са станали задължителни след приемането им от нидерландските власти. В решение от 22 октомври 1996 г., Salt Union/Комисия (T-330/94, EU:T:1996:154), на което се позовава Общият съд в точка 63 от обжалваното определение, се разглеждал въпросът за допустимостта и то не било относимо. Освен това последица от обжалваното определение било обстоятелството, че то обезсилвало решение от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия (C-133/12 P, EU:C:2014:105), в което Съдът признавал правния интерес на жалбоподателите да искат отмяната на оспорваното решение.
- 56 Комисията твърди, че Общият съд съобразил добре член 108, параграф 1 ДФЕС и ролята на Комисията в процедурата по сътрудничество при прегледа на съществуващи схеми за помощ с оглед на тяхната съвместимост с общия пазар. Тя изтъква, че задачата ѝ в тази процедура се ограничава до това да провери дали поетите от съответната държава членка ангажименти са достатъчни, за да се приведе съществуващата схема за помощи в съответствие с вътрешния пазар, като Комисията добавя, че препоръките за предприемане на подходящи мерки не са задължителни.
- 57 Освен това обжалваното определение не лишавало от действие решение от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия (C-133/12 P, EU:C:2014:105), тъй като жалбоподателите имали възможност да оспорят прилагането от страна на Комисията на понятието за държавна помощ, както и съвместимостта на изменената схема с вътрешния пазар.
- 58 В допълнение, вследствие на отмяната на оспорваното решение не се стигало по необходимост до запазване на положението, което преобладавало преди изменението на общата система за държавни помощи в полза на wosos, тъй като решението на нидерландския законодател за това

изменение било от политическо естество и било продиктувано от редица съображения. Държавите членки били всъщност свободни да отменят дадена съществуваща схема за помощи, да я изменят или да я заменят с друга схема, съвместима с вътрешния пазар.

Съображения на Съда

- 59 В точки 63 и 64 от обжалваното определение Общият съд по същество приема, че подходящите мерки, които може да предложи Комисията в приложение на член 108, параграф 1 ДФЕС и на член 18 от Регламент № 659/1999, съдържат единствено предложения, които съответната държава членка може да приеме или да отхвърли, като в случай че ги приеме, тази държава членка — по силата на това приемане — има задължение да ги приложи.
- 60 Позовавайки се на точка 28 от решение от 18 юни 2002 г., Германия/Комисия (С-242/00, ЕУ:С:2002:380), както и на точка 52 от решение от 4 декември 2013 г., Комисия/Съвет (С-121/10, ЕУ:С:2013:784), Общият съд посочва в точка 65 от същото определение, че когато тези предложения за подходящи мерки бъдат приети от дадена държава членка, те стават задължителни за нея. Общият съд повтаря това твърдение в точка 79 от посоченото определение.
- 61 Вследствие на това Общият съд отхвърля, от една страна, в точка 66 от обжалваното определение, като явно неоснователен развития в рамките на второто основание довод на жалбоподателите, че Комисията е надхвърлила правомощията си, тъй като изисквала определени подходящи мерки и им е придала задължителна сила в оспорваното решение, приемайки, че жалбоподателите неоснователно изтъквали, че Комисията изисквала такива мерки и им е придала задължителна сила в това решение; от друга страна, Общият съд отхвърля в точки 78—80 от посоченото определение доводите, развити в рамките на четвъртото и шестото основание, с които жалбоподателите упрекват Комисията, първо, че е допуснала грешка при прилагане на правото и е злоупотребила с правомощията си, защото е изисквала от нидерландските власти съставянето на ново определение за „социално жилищно настаняване“, и второ, че е тълкувала погрешно Решение 2005/842/ЕО на Комисията от 28 ноември 2005 година относно прилагането на член 86, параграф 2 от Договора за ЕО за държавната помощ във вид на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (ОВ L 312, 2005 г., стр. 67), защото е изисквала специално определение за УОИИ.
- 62 Във връзка с това следва да се посочи, че Съдът приема, че в рамките на процедурата по член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999 именно решението на Комисията, с което се отбелязват предложенията на държавата членка, прави тези предложения задължителни (решение от 27 февруари 2014 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия, С-133/12 Р, ЕУ:С:2014:105, т. 59).
- 63 В действителност от посочената в точка 60 от настоящото съдебно решение съдебна практика, цитирана и в точка 65 от обжалваното определение, следва, че тъй като подходящите мерки, които Комисията е предложила на основание член 108, параграф 1 ДФЕС, са приети от държава членка, те имат задължително действие за тази държава членка, както е предвидено в член 19, параграф 1, второ изречение от Регламент № 659/1999. Това приемане обаче поражда правни последици само ако е съобщено на тази институция, в случай че тя го е приела и е уведомила за това посочената държава членка съгласно член 19, параграф 1, първо изречение от този регламент.

- 64 Следователно Общият съд има задължение да провери основателността на посочените в точка 61 от настоящото съдебно решение доводи на жалбоподателите, при това без оглед на въпроса за разпределението на съответните роли, които имат Комисията и държавите членки при приемането на подходящите мерки.
- 65 Следователно в точка 65 от обжалваното определение Общият съд е допуснал грешка при прилагането на правото, вследствие на което неправилно е отхвърлил като явно неоснователни посочените в точка 61 от настоящото съдебно решение доводи на жалбоподателите.
- 66 Що се отнася до точки 90—95 от обжалваното определение, следва да се констатира, че противно на твърденията на жалбоподателите, в посочените точки от определението Общият съд не отхвърля доводите им относно изискваните от Комисията подходящи мерки, а ги разглежда във връзка с доводите, изложени в подкрепа на осмото им основание. С това основание обаче жалбоподателите упрекуват Комисията, че е злоупотребила с процедурата относно съществуващите помощи и е превишила правомощията си, одобрявайки изчерпателен списък на сградите, които могат да бъдат квалифицирани като „социални сгради“, при положение че Комисията не била препоръчала съставянето на такъв списък нито в писмото по член 17, нито в предложенията за подходящи мерки.
- 67 Поради това второто основание — доколкото с него жалбоподателите упрекуват Общия съд, че е приел, че предложените от Комисията подходящи мерки са били единствено предложения и че са станали задължителни с приемането им от нидерландските власти — не би могло да постави под въпрос съдържащите се в точки 90—95 от обжалваното определение преценки.
- 68 При тези условия второто основание следва да бъде прието в частта му, която се отнася до точки 61—66 и 78—80 от това определение.
- 69 От всичко изложено следва, че обжалваното определение трябва да бъде отменено.

По връщането на делото на Общия съд за ново разглеждане

- 70 Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, в случай че отмени решението на Общия съд, Съдът може или да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това, или да върне делото за ново разглеждане на Общия съд.
- 71 Тъй като в конкретния случай Общият съд не е осъществил контрола върху оспорваното решение, който е бил длъжен да упражни, и тъй като не е проверил основателността на посочените в точка 61 от настоящото съдебно решение доводи на жалбоподателите, без оглед на въпроса за разпределението на съответните роли, които имат Комисията и държавите членки при приемането на подходящите мерки, Съдът счита, че на този етап не може да постанови окончателно решение по настоящия спор. Затова делото следва да бъде върнато на Общия съд за ново разглеждане.

По съдебните разноски

- 72 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.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) **Отменя определение на Общия съд на Европейския съюз от 12 май 2015 г., Stichting Woonlinie и др./Комисия (T-202/10 RENV, непубликувано, EU:T:2015:287).**
- 2) **Връща делото за ново разглеждане на Общия съд на Европейския съюз.**
- 3) **Не се произнася по съдебните разноски.**

Подписи

i — В точки 51 и 52 са нанесени промени след първоначалната електронна публикация на този текст.