

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

15 април 2008 година*

По дело C-390/06

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Tribunale ordinario di Roma (Италия) с акт от 14 юни 2006 г., постъпил в Съда на 19 септември 2006 г., в рамките на производство по дело

Nuova Agricast Srl

срещу

Ministero delle Attività Produttive,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н K. Lenaerts, г-н G. Arestis и г-н U. Löhms, председатели на състави, г-н A. Borg Barthet, г-н M. Pešič (докладчик), г-н J. Malenovský, г-н J. Klučka, г-н E. Levits и г-жа C. Toader, съдии,

* Език на производството: италиански.

генерален адвокат: г-н J. Mazák,
секретар: г-н H. von Holstein, заместник-секретар,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 11 септември 2007 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Nuova Agricast Srl, от адв. M. A. Calabrese, avvocato,
- за италианското правителство, от г-н I. M. Braguglia, в качеството на представител, подпомаган от г-н V. Russo, avvocato dello Stato,
- за Комисията на Европейските общности, от г-жа E. Righini и г-н V. Di Bucci, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 27 ноември 2007 г.,

постанови настоящото

Решение

¹ Преюдициалното запитване се отнася до действителността на Решение на Комисията от 12 юли 2000 г. да не повдига възражения срещу схема за помощи

за инвестиции в необлагодетелстваните райони на Италия до 31 декември 2006 г. (държавна помощ № N 715/99 — Италия) (наричано по-нататък „спорното решение“), обобщено уведомление за което е публикувано в *Официален вестник на Европейските общности* (ОВ С 278, стр. 26).

- 2 Запитването е отправено в рамките на производство по иск, предявен от Nuova Agricast Srl (наричано по-нататък „Nuova Agricast“), предприятие, установено в област Пулия, Италия, срещу Ministero delle Attività Produttive (Министерство на производствените дейности) за поправяне на вреда, състояща се в неполучаване на държавна помощ, която това предприятие било претърпяло вследствие на противоправното поведение на италианските власти при обсъжданията, проведени с Комисията на Европейските общности преди приемането на спорното решение.

Правна уредба

Регламент (ЕО) № 659/1999

- 3 Както следва от неговото второ съображение, Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [88] от Договора за ЕО (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41) кодифицира и заздравява практиката на Комисията в областта на наблюдението на държавните помощи, установена в съответствие с практиката на Съда.
- 4 Според член 1, буква в) от този регламент „нова помощ“ означава „всяка помощ, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които не са съществуваща помощ, включително измененията на съществуваща помощ“.

5 Член 2 от Регламент № 659/1999 гласи:

„1. Освен когато е предвидено друго в нормативните актове, приети съгласно член [89] от Договора или други релевантни разпоредби от него, за всички планове за предоставяне на нова помощ трябва да бъде отправено уведомление до Комисията в подходящ срок от съответните държави-членки. Комисията незабавно информира съответната държава-членка за получаването на уведомление.

2. В уведомлението си съответната държава-членка предоставя цялата необходима информация, за да се даде възможност на Комисията да вземе решение съгласно членове 4 и 7 (наричано по-долу „пълно уведомление“).

6 В член 4, параграфи 2—4 от Регламент № 659/1999 се предвижда:

„2. Когато Комисията след предварително разглеждане установи, че мярката, за която е уведомена не представлява помощ, тя отбелязва тази констатация посредством решение.

3. Когато Комисията след предварително разглеждане констатира, че никакви съмнения не са се породили по отношение на съвместимостта с Общия пазар на мярката, за която е отправено уведомление, доколкото попада в рамките на приложното поле на член [87], параграф 1 от Договора, тя решава, че мярката е съвместима с Общия пазар (наричано по-долу „решение, което не повдига възражения“ [да се чете: „решение да не повдига възражения“]). Решението уточнява кое изключение съгласно Договора е било приложено.

4. Когато Комисията след предварителното разглеждане констатира, че са се породили съмнения по отношение на съвместимостта с Общия пазар на мярката, за която е отправено уведомление, тя решава да започне производството по член [88], параграф 2 от Договора (наричано по-долу „решение за започване на официална процедура по разследване“).

- 7 В член 5, параграф 1 от Регламент № 659/1999 е уточнено, че „[к]огато Комисията счита, че информацията, предоставена от съответната държава-членка с оглед на мярка, за която е отправено уведомление съгласно член 2, е непълна, тя изисква цялата необходима допълнителна информация“.

Схемите за помощи за инвестиции в необлагодетелстваните райони на Италия до 31 декември 1999 г.

- 8 С Декрет-закон № 415 относно рефинансирането на Закон № 64 от 1 март 1986 г. за приемане на Наредба, уреждаща извънредната намеса в Mezzogiorno (Rifinanziamento della legge 1° marzo 1986, n. 64, recante disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno) от 22 октомври 1992 г. (GURI № 249 от 22 октомври 1992, стр. 3), трансформирана в закон след изменението със Закон № 488 от 19 декември 1992 г. (GURI № 299 от 21 декември 1992 г., стр. 3 и поправка GURI № 301 от 23 декември 1992 г., стр. 40), самият той изменен със Законодателен декрет № 96 от 3 април 1993 г. (GURI № 79 от 5 април 1993 г., стр. 5, наричан по-нататък „Закон № 488/1992“), италианският законодател предвижда финансови мерки за насърчаване на предприятията да развият определени производствени дейности в необлагодетелстваните райони на страната.
- 9 На 1 март 1995 г. и на 21 май 1997 г. Комисията приема две решения да не повдига възражения, най-напред до 31 декември 1996 г., след това — до 31 декември 1999 г., срещу последователните схеми за помощи, основаващи

се на Закон № 488/1992 и на различни разпоредби за неговото приложение (държавни помощи № N 40/95 и № N 27/A/97). Обобщени уведомления за тези решения са публикувани в *Официален вестник на Европейските общности* съответно на 18 юли 1995 г. относно решението от 1 март 1995 г. (ОВ С 184, 1995 г., стр. 4) и на 8 август 1997 г. относно решението от 21 май 1997 г. (ОВ С 242, 1997 г., стр. 4, наричано по-нататък „решението от 1997 г.“).

- 10 Подробните правила, приложими към схемата за помощ, разрешена с решението от 1997 г. (наричана по-нататък „схемата за помощ 1997—1999 г.“), са установени на първо място с решението на Comitato interministeriale per la programmazione economica (Междуминистерски комитет за икономическо планиране) за приемане на насоки за предоставянето на субсидии по смисъла на член 1, параграф 2 от Закон № 488/1992 (direttive per la concessione di agevolazioni ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, convertito nella legge 19 dicembre 1992, n. 488, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno) от 27 април 1995 г. (GURI № 142 от 20 юни 1995 г., стр. 17), изменен с решението на посочения комитет от 18 декември 1996 г. (GURI № 70 от 25 март 1997 г., стр. 35), и на второ място — с Декрет № 527 на Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (Министерство на промишлеността, търговията и занаятите, наричано по-нататък „MICA“) за приемане на Наредба за реда, условията и процедурите за отпускане и насочване на субсидиите в полза на производствените дейности в необлагодетелстваните райони на страната (regolamento recante le modalità e le procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese) от 20 октомври 1995 г. (GURI № 292 от 15 декември 1995 г., стр. 3), изменен с Декрет № 319 на посоченото министерство от 31 юли 1997 г. (GURI № 221 от 22 септември 1997 г., стр. 31), както и на трето място — с циркулярно писмо № 234363 на MICA от 20 ноември 1997 г. (обикновено приложение към GURI № 291 от 15 декември 1997 г.).

- 11 Тези подробни правила предвиждат по-конкретно, че:

— финансовите средства за всяка година се разделят на две равни части, всяка от които се предоставя във връзка с отделна покана за представяне на

заявления; въпреки това, в зависимост от финансовите възможности през годината, за която се отнасят средствата, правилата за разпределянето им могат да бъдат изменени с Декрет, в частност като се разреши тези средства да бъдат отпуснати в рамките на една покана,

- представените във връзка с дадена покана заявления се проучват от банки концесионери, които им дават определен брой точки в зависимост от нормативно установени критерии, наречени „indicatori“ (наричани по-нататък „индикаторите“),

- въз основа на резултатите от извършените от банките проучвания МІСА изготвя списъци с класирането по райони, в които заявленията се вписват в низходящ ред в зависимост от броя на дадените точки, и приема декрет за предоставяне на помощите в полза на вписаните заявления, като се започне от първото до изчерпване на средствата, отредени за съответната покана,

- допустими са разходите, направени считано от първия ден след изтичане на срока на поканата, която предхожда тази, във връзка с която е представено заявлението за помощ, с изключение на разходите за инженерни и други проучвания, както и за придобиването и приспособяването на терена на предприятието, които са допустими, считано от дванадесетия месец преди датата на представяне на заявлението,

- предприятията, чиито заявления за помощ са включени в списъка за даден район, но които не успеят да получат субсидии, поради това че средствата, отредени за съответната покана, са по-малко от общия размер на поисканите помощи, могат или да представят отново само веднъж същия проект при първата подходяща покана, която непосредствено следва тази, във връзка с която първоначално е представено заявлението им, без да променят елементите, отчетени от индикаторите (т.нар. механизъм за „автоматично включване“ на заявлението), или да се откажат от това автоматично включване и

да представят отново същия проект при първата подходяща покана, следваща тази, при която са се отказали от автоматичното включване, като променят изцяло или отчасти елементите, отчетени от индикаторите, с цел да направят заявлението за помощ по-конкурентоспособно, без обаче да е възможно да променят съществените елементи на проекта (т.нар. механизъм за „преформулиране“ на заявлението); и в двата случая, за определяне на допустимостта на разходите продължават да действат условията, приложими към първоначалните заявления.

Насоките за националната регионална помощ

- 12 През 1998 г. Комисията публикува насоките за националната регионална помощ (ОВ С 74, 1988 г., стр. 9, наричани по-нататък „насоките“), чиято точка 4.2, трета алинея уточнява, че „схемите за помощ трябва да поставят изискване за подаване на заявление за помощ преди започването на работата по проектите.“ [неофициален превод]
- 13 Съгласно точка 6.1, първа алинея от насоките „[с] изключение на преходните разпоредби, изложени в точки 6.2 и 6.3 по-долу, Комисията ще оценява съвместимостта на регионалната помощ с Общия пазар въз основа на настоящите насоки, веднага след като започнат да се прилагат.“ [неофициален превод]

Спорното решение и схемата за помощи за инвестиции в необлагодетелстваните райони на Италия, разрешена от 1 януари 2000 г. до 31 декември 2006 г.

- 14 На 18 ноември 1999 г. на основание член 88, параграф 3 ЕО италианските власти уведомяват Комисията за план за приемане на схема за помощ, приложима, считано от 1 януари 2000 г., и основана на Закон № 488/1992, и планът е заведен в Комисията под № 715/99.

- 15 След размяна на множество писма и среща между представители на италианското правителство и на Комисията планът за приемане на схема за помощ е изменен от италианските власти.
- 16 Със спорното решение, прието на 12 юли 2000 г. и съобщено на Италианската република с писмо SG(2000) D/105754 от 2 август 2000 г., Комисията решава да не се противопоставя на тази схема за помощ до 31 декември 2006 г. (наричана по-нататък „схема за помощ 2000—2006 г.“).
- 17 Спорното решение съдържа разпоредба, конкретно насочена към одобряване на мерките на посочената схема за помощ, които гарантират прехода от схемата за помощ 1997—1999 г. (наричана по-нататък „преходната разпоредба“). Тази разпоредба е формулирана по следния начин:

„Само при първото прилагане на разглежданата схема, т.е. при първата покана за представяне на заявления, която ще бъде направена съгласно тази схема, и във всички случаи при условие, че заявленията за помощ са подадени преди да е започнало изпълнението на инвестиционните проекти, по изключение ще бъдат допускани заявления, подадени във връзка с последната покана, направена при действието на [схемата за помощ 1997—1999 г.], за които е било прието, че са допустими с оглед на предоставянето на помощи, но по които не е била предоставена никаква помощ, поради това че отредените за тази покана бюджетни средства са били ограничени.“

- 18 Вследствие на това решение МІСА приема Декрет за приемане на максималните одобрени мерки относно субсидиите в полза на производствени дейности в необлагодетелстваните райони на страната, предвидени в Закон № 488/1992 за областите Базиликата, Калабрия, Кампания, Пулия, Сардиния и Сицилия (*misure massime consentite relative alle agevolazioni in favore delle attività produttive nelle aree depresse del Paese di cui alla legge n. 488/1992 per le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia*) от 14 юли 2000 г. (GURI

№ 166 от 18 юли 2000 г., стр. 9) и циркулярно писмо № 9003 от 14 юли 2000 г. (обикновено приложение към GURI № 175 от 28 юли 2000 г.), с цел да уточни условията за привеждане в действие на схемата за помощ 2000—2006 г.

- 19 Единственият член, параграф 2, първа алинея от този декрет предвижда, че помощите могат да бъдат предоставяни „въз основа [...] на разходите, за които в рамките на програмите, свързани с последната подходяща покана, е било прието, че са допустими и е била дадена положителна оценка, но не са били субсидирани поради недостиг на средства“.

Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

- 20 На 1 декември 1997 г. МІСА публикува третата покана за представяне на заявления за помощ във връзка със схемата за помощ 1997—1999 г., отрасъл промишленост, съответстваща на първото шестмесечие на 1998 г. (наричана по-нататък „третата покана“).
- 21 Сроктът за представяне на заявления за помощ от заинтересованите предприятия е до 16 март 1998 г. Те могат да искат финансиране на разходите, които са направили, считано от деня след изтичане на крайния срок за подаване на заявленията, представени при предходната покана (втората покана), т.е. 1 януари 1997 г.
- 22 На 9 февруари 1998 г. Nuova Agricast подава заявление във връзка с третата покана. Това заявление, за което е прието, че е допустимо, е включено в списъка за класиране на заявленията за област Пулия с Декрет на МІСА от 14 август 1998 г. Въпреки това, като се има предвид мястото, на което е класирано посоченото заявление, Nuova Agricast не получава исканата помощ поради недостиг на средства.

- 23 Междувременно е публикувана четвъртата покана за представяне на заявления за помощ, отрасъл промишленост, съответстваща на второто шестмесечие на 1998 г. (наричана по-нататък „четвъртата покана“).
- 24 На 16 септември 1998 г. Nuova Agricast се отказва от автоматично включване на нейното заявление в списъка, отнасящ се до четвъртата покана, за да може отново да представи преформулирано заявление при първата следваща подходяща покана.
- 25 До 31 декември 1999 г., когато изтича срокът на схемата за помощ 1997—1999 г., обаче не е публикувана нито една подходяща покана.
- 26 На 14 юли 2000 г., т.е. след влизането в сила на схемата за помощ 2000—2006 г., италианските власти публикуват осмата покана за представяне на заявления за помощ, отрасъл промишленост (наричана по-нататък „осмата покана“).
- 27 Като се имат предвид условията, действащи в рамките на схемата за помощ 2000—2006 г., преформулираното заявление на Nuova Agricast, което не може да се ползва от преходната разпоредба от спорното решение, е прието за недопустимо и не е включено в списъка, отнасящ се до осмата покана.
- 28 Тогава Nuova Agricast, заедно с други италиански предприятия в същото положение, подава пред Първоинстанционния съд на Европейските общности първо жалба за отмяна на спорното решение. С Определение от 15 юни 2005 г. по дело Nuova Agricast и др./Комисия (Т-98/04) Първоинстанционният съд отхвърля тази жалба като недопустима, с мотива че е подадена след изтичане на двумесечния срок, предвиден в член 230, пета алинея ЕО.

- 29 На 21 септември 2005 г. Nuova Agricast предявява пред Първоинстанционния съд и иск, заведен под номер Т-362/05, за осъждане на Комисията да поправи вредите, които то твърди, че е претърпяло вследствие на приемането на спорното решение. Към настоящия момент това производство е висящо.
- 30 Освен това Nuova Agricast предявява пред Tribunale ordinario di Roma (общ съд на Рим) иск за осъждане на Ministero delle Attività Produttive, което е поело функциите на МСА, да поправи вредите, което дружеството твърди, че е претърпяло, поради това че не е получило поисканата помощ.
- 31 В това производство Nuova Agricast поддържа по-конкретно, че при обсъжданията, проведени с Комисията с оглед на това да се получи подновяване на схемата за помощ след 31 декември 1999 г., италианската държава не е защитила надлежно правата, вече придобити от предприятията, които като него са се отказали от автоматичното включване в списъка, отнасящ се до четвъртата покана, която се е оказала последна за отрасъла на промишлеността преди изтичането на срока на схемата за помощ 1997—1999 г., за да представят преформулирано заявление във връзка с първата подходяща покана след тази покана. Всъщност италианската държава била въвела Комисията в заблуждение, като пропуснала да я информира, че тези предприятия също са титуляри на придобити права, и по този начин била засегнала оправданите правни очаквания на посочените предприятия, че ще имат възможност да представят преформулирано заявление.
- 32 Препращащата юрисдикция счита, че Nuova Agricast е имало „релевантен правен интерес“ от включване на преформулираното си заявление в списъка, отнасящ се до първата подходяща покана след тази, за която се е отказало от автоматично включване на първоначалното си заявление.
- 33 Следователно оправданите правни очаквания на Nuova Agricast в крайна сметка били измамани със спорното решение, тъй като същото било изменило схемата за помощ 2000—2006 г. спрямо схемата за помощ 1997—1999 г., като предвижда,

че са допустими само разходите по изпълнение на субсидирани проекти, които са направени след подаването на заявлението за помощ (принцип за необходимост на помощта), и в същото време допуска, като преходно правило и по изключение, дерогация от този принцип единствено в полза на заявленията, които не са били удовлетворени в рамките на последната покана, публикувана при действието на схемата за помощ 1997—1999 г.

34 Препращащата юрисдикция сочи, че за да се произнесе по искането за обезщетение на Nuova Agricast, трябва да провери дали е налице причинно-следствена връзка между противоправните действия, в чието извършване се упреква италианската държава, и твърдяната вреда.

35 Доколкото спорното решение, което според препращащата юрисдикция е фактът, породил вредата („eventum damni“), се намира между поведението, за което се упреква италианската държава, състоящо се в това, че тя не е информирала или е информирала неточно Комисията, и настъпването на твърдяната от Nuova Agricast вреда, препращащата юрисдикция счита, че за да установи наличието на причинно-следствена връзка между това поведение и тази вреда, трябва да определи дали посочената вреда е щяла да бъде избягната, ако поведението на италианската държава е било различно, във връзка с което трябва да определи дали Комисията е щяла да приеме преходна разпоредба в друг смисъл, ако е била „точно и пълно информирана за правното положение на предприятията, заинтересувани от получаването на субсидии по силата на Закон № 488/1992“.

36 Според препращащата юрисдикция, да се докаже, че резултатът със сигурност е щял да бъде различен и в полза на Nuova Agricast, предполага да се установи, че преходната разпоредба от спорното решение е недействителна, тъй като се отклонява от правилата и принципите на общностния правен ред.

37 Препращащата юрисдикция си задава на първо място въпроса дали преходната разпоредба не трябва да бъде приета за недействителна, тъй като поради това че не ползва предприятията в положението на Nuova Agricast, нарушава принципа на равно третиране.

38

Тази юрисдикция счита, че при изтичане на срока на разрешението за схемата за помощ 1997—1999 г. е имало три категории предприятия:

- предприятия като Nuova Agricast, чието заявление за помощ е било включено в списъка, отнасящ се до третата покана, които не са получили помощта, поискана във връзка с тази покана, поради това че наличните средства са били недостатъчни, и които тогава са се отказали от автоматичното включване в списъка, отнасящ се до четвъртата покана, за да представят преформулирано заявление във връзка с първата подходяща покана след тази покана (наричани по-нататък „предприятията от първата категория“),
- предприятията, чието заявление е било включено в списъка, отнасящ се до четвъртата покана, които не са получили поисканата помощ, поради това че наличните средства са били недостатъчни (наричани по-нататък „предприятията от втората категория“),
- предприятията, които все още не са били представили заявление за помощ, въпреки че инвестиционният им проект е бил вече в ход (наричани по-нататък „предприятията от третата категория“).

39

Тя счита обаче, от една страна, че положението на предприятията от първата категория и на тези от третата категория, които по един и същи начин са били изключени от възможността да се ползват от преходната разпоредба, е различно и следователно те не е трябвало да бъдат третирани по един и същи начин. Тя счита, от друга страна, че правното положение на предприятията от първата категория и на тези от втората категория било сходно, поради което първите е следвало да могат да се ползват от преходната разпоредба, подобно на вторите.

40 На второ място препращащата юрисдикция си задава въпроса дали не трябва да се приеме, че преходната разпоредба е недействителна, тъй като нарушава задължението за мотивиране на актовете на общностните институции, закрепено в член 253 ЕО.

41 При тези условия Tribunale ordinario di Roma решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„[Действително ли е спорното] решение, що се отнася само до преходната разпоредба, която като изключение предвижда дерогация от принципа за „необходимост на помощта“ — при първото прилагане на въпросната схема — в полза само на заявленията, „подадени във връзка с последната покана, която е направена при действието на преходната схема, одобрена от Комисията до 31 декември 1999 г., за които е било прието, че са допустими, но за които не е предоставена никаква помощ, поради това че отредените за тази покана бюджетни средства са били ограничени“ [...], вследствие на което — в нарушение на принципа на равно третиране и на задължението за мотивиране, предвидено в член 253 ЕО — необосновано не са приети заявления, които не са били удовлетворени, поради това че наличните средства са били недостатъчни, и които са били в изчакване на автоматично включване в непосредствено следващата покана, или на преформулиране при първата „подходяща“ покана, отправена в приложение на новата схема [...]“

По преюдициалния въпрос

Предварително съображение

42 Най-напред следва да се отбележи, че със своя въпрос препращащата юрисдикция е счела за необходимо само да поиска от съда да упражни контрол за действителността на спорното решение от гледна точка на принципа на равно третиране и на задължението за мотивиране.

43 Според постоянната съдебна практика производството по член 234 ЕО е основано на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, поради което само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално заключение, за да може да постанови решението си, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда (вж. Решение от 15 декември 1995 г. по дело *Bosman*, C-415/93, Recueil, стр. I-4921, точка 59, Решение от 11 януари 2007 г. по дело *ITC*, C-208/05, Recueil, стр. I-181, точка 48, както и Решение от 26 юни 2007 г. по дело *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др., C-305/05, Сборник, стр. I-5305, точка 18).

44 При тези условия, независимо от това, че в главното производство *Nuova Agricast* е изтъкнало други основания за недействителност на спорното решение, преценката за неговата действителност не следва да бъде разширявана с оглед на тези други основания за недействителност, които не са посочени от препращащата юрисдикция (вж. по аналогия Решение по дело *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др., посочено по-горе, точки 17—19).

По допустимостта

45 Комисията изтъква, че посочената от препращащата юрисдикция връзка между евентуалната отговорност на италианската държава и действителността на спорното решение не е установена, поради което преюдициалният въпрос е неотносим към спора по главното производство.

46 Всъщност, от една страна, било възможно италианската държава да е нарушила принципа на равно третиране във връзка с уведомяването за схемата за помощ 2000—2006 г., без да може да се установи какъвто и да е порок на обжалваното решение, с което Комисията се е произнесла по схемата, предложена от

уведомяващата държава-членка. От друга страна, нямало никаква връзка между отговорността на италианската държава и евентуалната недействителност на решението, дължаща се на чисто формален порок, какъвто е липсата на мотиви.

47 В това отношение, както е посочено в точка 35 от настоящото решение, препращащата юрисдикция счита, че спорното решение е фактът, породил вредата, и се намира между фактическото поведение, за което Nuova Agricast упреква италианската държава, и настъпването на твърдяната от него вреда. Следователно ако спорното решение бъде обявено за недействително поради нарушаване на принципа на равно третиране или поради липса на мотиви, това би могло да се отрази върху преценката на препращащата юрисдикция при произнасянето ѝ по искането за заплащане на обезщетение, направено от Nuova Agricast.

48 При това положение преюдициалният въпрос е допустим в неговата цялост.

По действителността на спорното решение с оглед на принципа на равно третиране

49 На първо място Комисията изтъква, че спорното решение не може да наруши принципа на равно третиране, тъй като съдържащата се в него преходна разпоредба произтичала от свободно извършен от италианските власти избор.

50 В това отношение от общата структура на Договора следва, че производството по член 88 ЕО никога не трябва да води до резултат, който противоречи на конкретните разпоредби на Договора (вж. по-конкретно Решение от 3 май 2001 г. по дело Португалия/Комисия, C-204/97, Recueil, стр. I-3175, точка 41 и

Решение от 12 декември 2002 г. по дело Франция/Комисия, С-456/00, Recueil, стр. I-11949, точка 30). При това положение, когато някои от условията за предоставянето на държавна помощ нарушават други разпоредби на Договора, тя не може да бъде обявена за съвместима с общия пазар от Комисията (вж. Решение от 19 септември 2002 г. по дело Испания/Комисия, С-113/00, Recueil, стр. I-7601, точка 78 и цитираната там съдебна практика).

- 51 По същия начин, когато някои от условията за предоставяне на държавна помощ нарушават общите принципи на общностното право, като принципа на равно третиране, тя не може да бъде обявена от Комисията за съвместима с общия пазар.
- 52 При това положение доводът на Комисията, обобщен в точка 49 от настоящото решение, не следва да бъде възприеман.
- 53 На второ място Комисията твърди, че италианските власти не я били уведомили за особения случай на предприятията от първата категория, поради което тя не можела да бъде упреквана за това, че не е отчела специфичното положение на тези предприятия, и следователно не можело да се извършва позоваване на порок на спорното решение, основано на това съображение.
- 54 В това отношение според постоянната съдебна практика законосъобразността на решение в сферата на държавните помощи трябва да се преценява с оглед на цялата информация, с която Комисията е могла да разполага към момента, в който го е приела (вж. по-конкретно Решение от 10 юли 1986 г. по дело Белгия/Комисия, 234/84, Recueil, стр. 2263, точка 16, Решение от 24 септември 2002 г. по дело Falck и Acciaierie di Bolzano/Комисия, С-74/00 Р и С-75/00 Р, Recueil, стр. I-7869, точка 168 и Решение от 14 септември 2004 г. по дело Испания/Комисия, С-276/02, Recueil, стр. I-8091, точка 31).

- 55 Въпреки че до настоящия момент тази съдебна практика е прилагана само в случаите на обжалване на решение на Комисията, с което се слага край на производство по член 88, параграф 2 ЕО, тя е на още по-голямо основание релевантна, когато се оспорва действителността на решение да не се повдигат възражения срещу помощ или схема за помощ, каквото е спорното решение.
- 56 Всъщност когато става въпрос по-конкретно за последната категория решения, посочената съдебна практика изглежда обоснована от гледна точка на установената от договора организация на производството за контрол върху държавните помощи.
- 57 В рамките на производството за контрол върху държавните помощи трябва да се разграничават, от една страна, фазата на предварителното разглеждане на помощите, установена с член 88, параграф 3 ЕО и уредена с членове 4 и 5 от Регламент № 659/1999, чиято единствена цел е да позволи на Комисията да си създаде първоначално впечатление за частичната или пълна съвместимост на разглежданата помощ, и от друга страна, фазата на разследването, предвидена в член 88, параграф 2 ЕО и уредена с членове 6 и 7 от посочения регламент, чието предназначение е да позволи на Комисията да разполага с пълна информация за всички данни по случая (Решение от 19 май 1993 г. по дело *Cook/Комисия*, C-198/91, Recueil, стр. I-2487, точка 22, Решение от 15 юни 1993 г. по дело *Matra/Комисия*, C-225/91, Recueil, стр. I-3203, точка 16, Решение от 2 април 1998 г. по дело *Комисия/Sytraval и Brink's France*, C-367/95 P, Recueil, стр. I-1719, точка 38, както и Решение от 29 ноември 2007 г. по дело *Stadtwerke Schwäbisch Hall и др./Комисия*, C-176/06 P, точка 20).
- 58 Комисията може да се ограничи с предварителната фаза, предвидена в член 88, параграф 3 ЕО, за да приеме положително решение за дадена помощ, ако след първото разглеждане може да си създаде убеждението, че съответният план е съвместим с договора.

59 Само ако в резултат на това първо разглеждане Комисията се е убедила в противното или дори ако то не ѝ е позволило да преодолее всички затруднения при преценката на съответствието на тази помощ с общия пазар, Комисията е длъжна да събере всички необходими становища и за тази цел да открие процедурата, предвидена в член 88, параграф 2 ЕО (вж. в този смисъл по-конкретно Решение от 20 март 1984 г. по дело Германия/Комисия, 84/82, *Rescueil*, стр. 1451, точка 13, Решение по дело Cook/Комисия, посочено по-горе, точка 29, Решение по дело Matra/Комисия, посочено по-горе, точка 33, Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, посочено по-горе, точка 39, както и Решение по дело Португалия/Комисия, посочено по-горе, точка 33).

60 Ако действителността на решение да не се повдигат възражения трябваше да се преценява с оглед на сведения, с които Комисията не е могла да разполага при приключване на предварителната фаза, това би я накарало системно да открива процедурата по разследване, предвидена в член 88, параграф 2 ЕО, и да уведомява заинтересованите страни да представят своите мнения, така че да избегне отмяна на решението ѝ за разрешаване на съответната помощ или схема за помощ заради сведения, с които не е могла да разполага. Както генералният адвокат подчертава в точка 71 от своето заключение, по този начин би се засегнало разделянето на контрола върху държавните помощи на две различни фази, втората от които не се изисква във всички случаи, каквато е била волята на авторите на договора и което е потвърдено от общностния законодател с Регламент № 659/1999.

61 В това отношение в главното производство спорното решение в частта си, озаглавена „Правно основание“, има предвид разпоредбите за прилагане на Закон № 488/1992, уточняващи условията за прилагане на схемата за помощ 1997—1999 г., които са изложени накратко в точки 10 и 11 от настоящото решение, включително избора между автоматичното включване на първоначалното заявление и представянето на преформулирано заявление, предоставен на предприятията, които не са получили помощ, поради това че средствата, отредени за дадена покана, са били недостатъчни.

- 62 Следователно дори италианските власти да не са извършили по свой почин специално и пълно уведомяване на Комисията за правното положение на предприятията, заинтересувани от получаването на субсидии по силата на Закон № 488/1992, както това следва от акта за препращане, на Комисията е трябвало да бъде известно съществуването както на предприятията от първата категория, така и на тези от втората категория.
- 63 С оглед на установеното по-горе, искането на Nuova Agricast Комисията да бъде поканена да представи определени писма, разменени при обсъжданията с италианските власти преди приемането на спорното решение, за да се провери дали посочените власти са уведомили или не Комисията за съществуването на предприятията от първата категория, изглежда безпредметно.
- 64 При тези условия следва на трето място да се прецени дали, като не е повдигнала възражения срещу схема за помощ, при която само предприятията от втората категория са могли да се ползват от преходната разпоредба, Комисията е нарушила принципа на равно третиране.
- 65 В това отношение следва да се подчертае, че от преходната разпоредба са могли да се ползват само тези от предприятията от втората категория, които не са били започнали изпълнението на инвестиционния си проект преди подаването на заявлението за помощ във връзка с четвъртата покана.
- 66 Следва да се отбележи, че принципът на равно третиране изисква сходните положения да не се третират по различен начин, а различни положения да не се третират по еднакъв начин, освен ако такова отношение не е обективно оправдано (вж. по-конкретно Решение от 26 октомври 2006 г. по дело Koninklijke Coöperatie Cosun, С-248/04, Recueil, стр. I-10211, точка 72 и цитираната съдебна практика).

- 67 Въпреки това се налага констатацията, че в главното производство предприятия от първата категория и тези от втората не са се намирили в положение, което е сравнимо от гледна точка на изискването за необходимост на държавната помощ, изразено по-конкретно в точка 4.2, трета алинея от насоките.
- 68 Както е видно от Решението от 17 септември 1980 г. по дело Philip Morris Holland/Комисия (730/79, Recueil, стр. 2671, точка 17), помощ, която подобрява финансовото положение на предприятието бенефициер, без да е необходима за постигане на целите, предвидени в член 87, параграф 3 ЕО, не би могла да се счете за съвместима с общия пазар (вж. също така в този смисъл Решение от 24 февруари 1987 г. по дело Deufile/Комисия, 310/85, Recueil, стр. 901, точка 18 и Решение от 5 октомври 1994 г. по дело Германия/Комисия, C-400/92, Recueil, стр. I-4701, точки 12, 20 и 21).
- 69 Констатацията за липса на необходимост от дадена помощ може да бъде направена по-конкретно въз основа на това, че подпомаганият проект вече е започнал и дори е приключил, преди заявлението за помощ да бъде предоставено на компетентните органи, което изключва възможността съответната помощ да има насърчаваща роля.
- 70 При действието на схемата за помощ 1997—1999 г., предприятията от втората категория са имали безусловното право на автоматично включване на тяхното непроменено заявление в списъка, отнасящ се до подходящата покана, която непосредствено следва тази във връзка с която първоначално е било представено заявлението, без за това да се е изисквало да предприемат каквито и да е постъпки.
- 71 За разлика от тях предприятията от първата категория е трябвало да представят заявление в отговор на първата подходяща покана, която следва тази, за която са се отказали от автоматичното включване на първоначалното им заявление. Освен това е ставало въпрос за преформулирано заявление.

- 72 Вярно е, че както изтъква Nuova Agricast, както първоначалното, така и преформулираното заявление са били насочени към получаване на финансиране за същия проект и че не е било възможно да се преформулират съществени елементи на посочения проект, а само отчетените от индикаторите, които са служели за определяне на реда, на който заявлението е било класирано в списъка, отнасящ се до поканата, във връзка с която то е било представено.
- 73 Самите индикатори обаче са отразявали съществени елементи на заявлението. Всъщност те са били по-конкретно свързани с дела на собствените средства, инвестирани от предприятието, за което се е отнасял проектът, в общата инвестиция, с броя на работните места, създадени с проекта, спрямо общата инвестиция, както и със съотношението между размера на поисканата субсидия и максималната субсидия, която е можела да бъде предоставена.
- 74 Всъщност самото обстоятелство, че промяната на елементите, отчетани от индикаторите, увеличава вероятността за реално предоставяне на поисканата помощ, е достатъчно, за да покаже, че в действителност преформулирането е водело до представяне на заявление, различно от първоначалното.
- 75 Нещо повече, доколкото целта на преформулирането е била чрез промяна на елементите, отчетени от индикаторите, да се подобри класирането на преформулираното заявление, за да може при отпускане по низходящ ред на средствата, отредени за съответната покана, то да заема позиция, която дава шанс за получаване на помощ, разпростирането на възможността да се ползват от преходната разпорежба спрямо предприятията от първата категория би довело до това, че проектите на тези предприятия биха имали по-големи шансове за получаване на поисканата помощ в сравнение с проектите на предприятия, които за първи път са се конкурирали за получаването на помощ и за които необходимостта на помощта не е била под съмнение.

- 76 За разлика от това, автоматичното включване в списъка, отнасящ се до осмата покана, на заявленията, които вече са били подадени във връзка с четвъртата покана от предприятията от втората категория, не е можело да породи такива последици, тъй като при липса на каквато и да е възможност за промяна на тези заявления индикаторите са оставали непроменени.
- 77 В светлината на тези съображения следва да се приеме за установено, че предприятията от първата категория и тези от втората не са се намирали в сравними положения.
- 78 Поради това не изглежда, че като е разрешила схемата за помощ 2000—2006 г., включително и преходната разпоредба, Комисията е нарушила принципа на равно третиране.

По действителността на спорното решение с оглед на задължението за мотивиране

- 79 Предвид постоянната съдебна практика изискваното от член 253 ЕО мотивиране трябва да бъде съобразено с естеството на разглеждания акт и трябва да показва по ясен и недвусмислен начин съображенията на институцията, която е автор на акта, така че да даде възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за приетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол. Изискването за мотивиране следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата по конкретния случай, по-специално в

зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите или други заинтересовани лица, засегнати пряко и лично от акта, могат да имат от получаване на разяснения. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на определен акт отговарят на изискванията на посочения член 253 следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (вж. по-специално Решение по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, посочено по-горе, точка 63, Решение от по дело Atzeni и др., C-346/03 и C-529/03, Recueil, стр. I-1875, точка 73, както и Решение от 1 февруари 2007 г. по дело Sison/Съвет, C-266/05 P, Сборник, стр. I-1233, точка 80).

80 Както подчертава преpraщaщата юрисдикция, спорното решение не разкрива никакъв критерий за разграничаване на различните категории предприятия, които са подали заявление за помощ при действието на схемата за помощи 1997—1999 г. и които се позовават на правен интерес от включване на тяхното заявление в списъка, отнасящ се до следваща покана.

81 Задължението за мотивиране обаче по принцип се ограничава до причините, поради които дадена категория икономически оператори се ползва от определена мярка, но не предполага обосноваване на изключването на други икономически оператори, които не се намират в сравнимо положение. Всъщност тъй като броят на категориите, които не се ползват от дадена мярка, е потенциално неограничен, не може да се изиска от общностните институции да излагат нарочни мотиви за всяка от тях.

82 За сметка на това когато лицата, които се ползват от акта, от една страна, и други изключени икономически оператори, от друга страна, се намират в сравнимо положение, общностната институция, която е автор на акта, трябва да изложи в рамките на нарочни мотиви кое обективно обосновава създадената по този начин разлика в третирането.

- 83 Що се отнася до преходната разпоредба, от контекста на спорното решение, както и от съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя, надлежно е видно какви разсъждения са довели Комисията до това да разреши преходен режим в полза на предприятията от втората категория.
- 84 Всъщност преходната разпоредба мълчаливо препраща към възможността, призната на някои предприятия в рамките на схемата за помощ 1997—1999 г., да получат автоматично включване на тяхното заявление за помощ в списъка, отнасящ се до подходящата покана, която следва непосредствено тази, в отговор на която първоначално е било подадено заявлението. Националната правна уредба, предвиждаща тази възможност, освен че е изрично посочена в частта от спорното решение, озаглавена „Правно основание“, е била известна на всички заинтересувани.
- 85 Така в контекста, в който се вписва спорното решение, текстът на преходната разпоредба е достатъчен, за да се разбере, че намерението на италианската държава е било да осигури в полза на предприятията, които са се конкурирали за получаване на помощ въз основа на последната покана, публикувана при действието на схемата за помощ 1997—1999 г., преход между тази схема за помощ и схемата за помощ 2000—2006 г., и че Комисията е приела тази мярка за съвместима с общия пазар.
- 86 За разлика от това, както беше посочено в точки 67—77 от настоящото решение, предприятията от първата категория и тези от втората категория не са били в сравними положения. Така че, независимо че Комисията не е посочила причините, поради които възможността да се ползват от преходната разпоредба не е разпростряна спрямо предприятията от първата категория, не е налице неизпълнение на задължението ѝ за мотивиране.
- 87 Следователно трябва да се отговори, че разглеждането на поставения въпрос не разкрива никакво обстоятелство от естество да засегне действителността на спорното решение.

По съдебните разноси

88 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред препращащата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

Разглеждането на поставения въпрос не разкрива никакво обстоятелство от естество да засегне действителността на Решение на Комисията от 12 юли 2000 г. да не повдига възражения срещу схема за помощи за инвестиции в необлагодетелстваните райони на Италия до 31 декември 2006 г. (държавна помощ № N 715/99 — Италия).

Подписи