

Дело C-313/22**Резюме на преюдициално запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

11 май 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Elegktiko Synedrio

Дата на акта за преюдициално запитване:

28 януари 2022 г.

Жалбоподател:

ACHILLEION, акционерно дружество за хотелиерска дейност

Ответник:

Elliniko Dimosio

Предмет на главното производство

Обжалване срещу решение на състав на Elegktiko Synedrio (Сметна палата, Гърция), с което се отхвърля жалбата на дружество срещу решение за финансова корекция, наложено от заместник-министъра на икономиката, конкуренцията и корабоплаването.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициалното запитване на основание член 267 ДФЕС се отнася до национална правна уредба, която предвижда абсолютна и дългосрочна забрана за прехвърляне на недвижимото имущество на предприятие, получило помощи.

Преюдициални въпроси

Първи въпрос:

Следва ли в съответствие с разпоредбите на i) член 30, параграфи 1, 3 и 4 от Регламент № 1260/1999 и правило № 1, параграф 1.9 от Регламент № 1685/2000, (ii) член 4, параграф 3 от Регламент № 70/2001, и (iii) член 38 и член 39, параграф 1 от Регламент № 1260/1999, член 4 от Регламент № 438/2001, член 2, параграф 2 от Регламент № 448/2001, член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/1995 и член 14 от Регламент № 659/1999, продажбата на предприятието бенефициер, заедно с неговите недвижими активи, да се счита автоматично за съществена промяна в условията за извършване на съфинансираната инвестиция в това предприятие, която сама по себе си оправдава национална разпоредба като член 18, параграф 5 от Междуетадомствено решение № 192249/EYS 4057/19.8.2002 г. (Министерско решение № 9216/EYS 916/12 — 18.2.2004 г.), който предвижда абсолютна забрана за прехвърляне за дълъг период от време на недвижимото имущество на предприятие, получило помощ, като в противен случай санкцията е пълна или частична отмяна на решението за предоставяне на помощта и пълно или частично възстановяване на предоставената публична помощ?

Втори въпрос:

Следва ли разпоредбите на i) член 30, параграф 4 от Регламент № 1260/1999, ii) член 4, параграф 3 от Регламент № 70/2001 и точка 4.12 от Насоките за национална регионална помощ по отношение на принципа на дълготрайност на малките и средните предприятия бенефициери, iii) членове 38 и 39 от Регламент № 1260/1999, член 2, параграф 2 от Регламент № 448/2001, член 1, параграф 2, член 2 и член 4 от Регламент № 2988/1995, както и член 14 от Регламент № 659/1999, да се тълкуват в смисъл, че продажбата на недвижимите активи и на самото предприятие бенефициер в рамките на вътрешно споразумение между акционерите му, за да се гарантира неговата жизнеспособност, не води до съществено изменение на операцията по съфинансиране или до неправомерна изгода за някоя от страните и следователно не представлява неправомерност или причина за възстановяване на помощта, при положение условията за извършване на инвестицията да не се променят и прехвърлянето да е предмет на правен режим, при който прехвърлителят и приобретателят отговарят солидарно за задълженията към момента на прехвърлянето?

Трети въпрос:

Разпоредбите на членове 17, 52 и 53 от Хартата на основните права на Европейския съюз и принципът на правна сигурност във връзка с член 1 от (първия) Допълнителен протокол към ЕКПЧ изискват ли прилаганите мерки за финансова корекция и възстановяване на помощта по член 38, [параграф 1,] буква h) и член 39, параграф 1 от Регламент № 1260/1999, член 2, параграф 2 от Регламент № 448/2001, член 4 от Регламент № 2988/1995 и член 14 от Регламент № 659/1999, да постигнат справедлив баланс с правото на защита на „имуществото“ на бенефициера на помощта,

което води до частично или пълно освобождаване на бенефициера дори когато при прехвърлянето на дейността е установена съществена промяна във финансираната дейност или неправомерно обогатяване?

Релевантните разпоредби от правото на Съюза

Член 108, параграфи 3 и 4, и член 109ДФЕС.

Харта на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък: „Хартата“): членове 16, 17, 52, параграфи 1 и 3, и член 53.

Първи допълнителен протокол към ЕКПЧ: член 1, параграф 1.

Регламент (ЕО) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 1995 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 1, стр. 166): член 1, параграф 2, и членове 2, 4 и 5.

Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета от 21 юни 1999 година относно определянето на общите разпоредби за структурните фондове (ОВ L 161, 1999 г., стр. 1 от): съображения 4, 5, 7, 26, 27, 41, 43 и 57, както и член 8, член 30, параграфи 1, 3 и 4, член 38 и член 39, параграф 1.

Регламент (ЕО) № 1685/2000 на Комисията от 28 юли 2000 година за приемане на подробни правила за изпълнението на Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета по отношение допустимостта на разходи за дейности, съвместно финансирани от структурните фондове (ОВ L 193, 2000 г., стр. 39; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 29), изменен с Регламент (ЕО) № 448/2004 на Комисията от 10 март 2004 година: правило № 1 от приложението.

Регламент (ЕО) № 438/2001 на Комисията от 2 март 2001 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета по отношение на системите за управление и контрол на помощта, отпускана по структурните фондове (ОВ L 63, 2001 г., стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 39): член 4 и член 7, параграф 3.

Регламент (ЕО) № 448/2001 на Комисията от 2 март 2001 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1260/1999 на Съвета по отношение на процедурата за извършване на финансови корекции на помощта, отпускана по структурните фондове (ОВ L 64, 2001 г., стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 1, стр. 62): член 2, параграф 2.

Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие,

Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999 (ОВ L 210, 2006 г., стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 14, том 2, стр. 64): член 105, параграф 1 и член 107.

Регламент (ЕО) № 1783/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 1999 година относно Европейския фонд за регионално развитие (ОВ L 213, 1999 г., стр. 1).

Регламент (ЕО) № 70/2001 на Комисията от 12 януари 2001 година за прилагане на членове 87 и 88 от Договора за създаване на Европейската общност по отношение на държавните помощи за малките и средните предприятия (ОВ L 10, 2001 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 98): член 4, параграф 3.

Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 Договора за ЕО [понастоящем член 108 ДФЕС] (ОВ L 83, 1999 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41): член 1 и член 14.

Насоки относно държавните регионални помощи (ОВ С 74, 1998 г., стр. 9): точка 4.12 и точка 4.14.

Релевантни разпоредби от националното право

Конституция на Република Гърция: член 5, параграф 1, член 17, параграф 1 и член 25, параграф 1, буква г).

Закон № 3016/2002 относно корпоративното управление, възнагражденията и други разпоредби (ФЕК А' 110): член 35.

Постановление № 179846/EYS.2830/26.6.2002 г. на министъра на икономиката и финансите (ФЕК В' 999).

Междуведомствено постановление (КΥΑ) № 192249/EYS 4057/19.8.2002 г. на министрите на икономиката и финансите, и на развитието (ФЕК В' 1079), изменено с министерско постановление № 9216/EYS 916/12—18.2.2004 г.: членове 1—5, 8—14 и член 18.

Членове 477 и 479 от Гражданския кодекс (наричан по-нататък „ГК“).

Президентски указ (наричан по-нататък „ПУ“) № 178/2002, „Мерки, свързани със защитата на правата на работниците и служителите при прехвърляне на предприятия, стопански дейности или части от предприятия, или стопански дейности в съответствие с Директива 98/50/ЕО на Съвета“ (ФЕК А' 162): член 1, член 2, параграф 1, букви а) и б), член 3, параграф 1 и член 4, параграфи 1 и 2.

Кратко представяне на фактичката обстановка и на производството

- 1 С решение № 4334/14.07.2004 г. на генералния секретар на област Западна Македония дейността, наречена „Подкрепа на МСП от област Западна Македония в туристическия сектор, второ известие“, е включена в Мярка 4.2 „Подкрепа — Субсидия на микро-, малки и средни предприятия и популяризиране на местни продукти“ от Оперативната програма на област Западна Македония 2000—2006 г., уредена с Регламенти № 1260/1999 и № 70/2001.
- 2 В тази връзка на 10 май 2004 г. дружеството „Gousios V. — Ntagkoumas G. АХЕ“ подава заявление до област Западна Македония, с което иска да бъде включено в посочената инвестиционна дейност във връзка с преустройство и модернизация на хотелски комплекс в община Гревена.
- 3 С Решение № 529/27.1.2005 г. на генералния секретар на област Западна Македония инвестицията на дружеството за преустройство и модернизация на неговото хотелско звено е одобрена под името „AIGLI“ и включена в схемата за подпомагане на малките и средни предприятия и в тематичния раздел „Туризм“ за общата сума от 201 900 евро срещу помощ в размер на 90 000 евро. Началната дата за финансиране на разходите е определена за 10.5.2004 г., а срокът за завършване е 18 месеца от датата на одобрение на инвестицията.
- 4 Инвестицията се състои в изграждането, подобряването и преустройството на строителните структури на съществуващ хотел, и доставката на хотелско оборудване и енергоспестяваща система. Завършването на проекта би трябвало да създаде три нови работни места.
- 5 Посоченото Решение № 529/27.1.2005 г. е изменено по отношение на дяловото участие на подпомаганото предприятие по искане на последното от 20.9.2006 г., а с решение за завършване № 60654/2797/08.6.2006 г. се установява, че утвърденото материално подобрение е осъществено в рамките на съответния период, като са създадени три нови работни места.
- 6 След извършена проверка във връзка с проекта, работната група изготвя на 5.11.2009 г. доклад от проверката, в който предлага крайният бенефициер да възстанови общия размер на публичната субсидия, възлизащ на 90 000 евро. Приема се, че по отношение на тази сума са нарушени задълженията, тъй като проверка на счетоводните книги и лицензите за експлоатация, отнасящи се до субсидираната хотелска единица „AIGLI“, е установила, че на 9.11.2006 г. сумата е била преведена от жалбоподателя към дружеството с ограничена отговорност „Gousios Vaios — Monoprosopi EPE“. и следователно не е било изпълнено задължението да не се прехвърлят недвижимите активи на субсидираното предприятие в продължение на пет години от датата на решението за приключване на инвестицията в нарушение на член 7, параграф 7 от посоченото по-горе Решение

№ 529/27.1.2005 г. (което съдържа идентично правило в член 18, параграф 5 от междуведомствено постановление № 192249/EYS 4057/2002).

- 7 Докладът за проверка е предоставен на жалбоподателя, който представя възражения, отхвърлени с решение на генералния секретар на област Западна Македония.
- 8 С докладна записка № 222/19.7.2010 г., изпратена от компетентното длъжностно лице до заместник-министъра на икономиката, конкуренцията и корабоплаването в отговор на искането на жалбоподателя да се промени крайният бенефициер по програмата за инвестиции, така че новият субект, който ще поеме програмата за инвестиции, да бъде дружеството „Gousios Vaios — Monoprosopi EPE“, жалбоподателят е уведомен, че е имал задължение да съхранява недвижимото имущество до 8.6.2011 г.
- 9 В докладната записка се предлага също така пропорционално да бъде възстановена публичната безвъзмездна помощ, т.е. да се възстанови като неправомерно платена сумата от 82 500 евро, тъй като получената от жалбоподателя обща субсидия, равняваща се на 90 000 евро, следва да се намали със сумата, съответстваща на петмесечния период, през който жалбоподателят е управлявал хотелската единица в съответствие със задължението за съхраняване на недвижимото имущество.
- 10 Впоследствие е издадено решение № 3411/A.PI.3704/3.8.2010 г. на заместник-министъра на икономиката, конкуренцията и корабоплаването, с което на жалбоподателя е наложена финансова корекция за сума в размер на 82 500 евро, съответстваща на 75 % от средствата на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и на 25 % от националните ресурси чрез Програмата за публични инвестиции (ППИ), поради нарушение на член 18 от посоченото Междуведомствено постановление № 192249/EYS 4057/2002.
- 11 Жалбоподателят обжалва това решение, като най-напред подава жалба пред Първи състав на Сметната палата, която е отхвърлена с обжалваното съдебно решение.

Основни доводи на страните в главното производство

- 12 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят посочва три основания. Първото се отнася до неправилното тълкуване и прилагане на член 30, параграф 4 от Регламент № 1260/1999 и на член 18, параграф 5 от Междуведомствено постановление № 192249/EYS 4057/2002, прието в изпълнение на този регламент, във връзка с принципа на пропорционалност, доколкото в обжалваното решение се приема, че прехвърлянето на финансираното предприятие представлява автоматично основание за възстановяване на изплатената помощ, без да се проверява дали инвестицията действително е била съществено променена по отношение на условията за изпълнение и на придобиването или не на неправомерно предимство.

- 13 С второто основание за обжалване се извежда нарушението на материалноправните форми на производството, и по-специално на липсата на основания и нарушаването на свързания с това доказателствен режим, тъй като с обжалваното съдебно решение се отхвърлят правните основания за обжалване, без да се разглеждат по същество исканията на жалбоподателя в това отношение, а именно че жалбоподателят не е получил неправомерно предимство от въпросното прехвърляне. По-конкретно, от една страна, прехвърлянето е било извършено към друго дружество в интерес на един от неговите двама съдружници и се е оказало необходимо поради икономически и технически причини във връзка с рентабилността на дружеството, а от друга страна, самото прехвърляне, поради автоматичното прилагане на член 479 от ГК — която е национална разпоредба с общ характер, уреждаща прехвърлянията на предприятия, и предвиждаща, че прехвърлителят остава солидарно отговорен с приобретателя за задълженията на прехвърленото предприятие до стойността на последното — във всеки случай гарантира, че дружеството правопреемник ще изпълни дългосрочните си задължения.
- 14 Накрая, третото основание за обжалване се отнася до нарушаването на член 5, параграф 1, член 17, параграф 1 и член 25, параграф 1, буква г) от Конституцията, които гарантират съответно свободата на извършване на стопанска дейност и правото на собственост, във връзка с принципа на пропорционалност. Твърди се, че в обжалваното решение е погрешно постановено, че финансова корекция на тази сума е била законосъобразно наложена на жалбоподателя, въпреки че той изпълнил всички поети от него дългосрочни ангажименти, а целта на изплатената помощ е била постигната.
- 15 Гръцката държава иска жалбата да бъде отхвърлена.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 16 Що се отнася до първия мотив за обжалване, Сметната палата в Пленарен състав отбелязва следното: първо, решението на Съда от 14 ноември 2013 г., *Comune di Ancona* (C-388/12, ЕС: C:2013:734), се отнася до въпроса за значението на член 30, параграф 4 от Регламент № 1260/1999 и за принципа на дълготрайност в случай на възлагане на извършването на обществена услуга от публичноправно лице бенефициер на трета страна, която също е публичноправно лице, а не до случай на прехвърляне на предприятие, т.е. на пълно разпореждане с имуществото от крайния бенефициер на помощта и пълното му прехвърляне на трето частно лице, както е в конкретния случай.
- 17 Второ, в решение от 8 май 2019 г., *Järvelaev* (C-580/17, EU:C:2019:391) Съдът тълкува релевантните, но не идентични разпоредби, съдържащи се в член 72 от Регламент № 1698/2005, в случай, който не се отнася до прехвърляне, а до отдаване под наем на финансираното оборудване, а

именно предоставяне на договорна концесия не на собственост, а на използване и експлоатация на оборудването.

- 18 Трето, съображение 41 от Регламент № 1260/1999 и заглавието и текстът на член 30 от него обвързват финансирането на операциите с принципа на дълготрайност, като по принцип се прилагат съответните национални разпоредби по отношение на достъпа до финансиране на основание правило № 1 от Регламент № 1685/2000.
- 19 Четвърто, както Съдът посочва в решението си от 3 септември 2014 г., Baltlanta (C-410/13, EU:C:2014:2134, т. 38 и 39), член 38, параграф 1 от Регламент № 1260/1999 съдържа неизчерпателен списък от мерки, които държавите членки трябва да предприемат за защита на финансовите интереси на Съюза, включително организацията на системите за управление и контрол (Регламент № 438/2001), за предотвратяване, идентифициране и коригиране на нередности, докато член 39 от Регламент № 1260/1999 изрично предвижда, че държавите членки са отговорни да разследват нередностите, да предприемат действия, когато се констатира важна промяна, засягаща същността или условията за осъществяване и контрол на помощта, и да извършват необходимите финансови корекции.
- 20 Пето, понятието за нередност по смисъла на член 38, параграф 1, член 39, параграф 1 от Регламент № 1260/1999, на член 2 от Регламент № 448/2001 и член 1, параграф 2 от Регламент № 2988/1995 включва всяко нарушение на правото на Съюза и на националното законодателство, свързано с него, което не само е причинило щети на бюджета на Съюза, но и вероятно ще причини такива, без налагането на мерки за възстановяване или санкции (членове 4 и 5 от Регламент № 2988/1995) непременно да има конкретни финансови последици (вж. решение от 1 октомври 2020 г., Elme Messer Metalurgs, C-743/18, ЕС:C:2020:767, т. 67).
- 21 Шесто, Регламент № 70/2001 и Насоките относно държавните помощи за регионални цели съдържат също правила за срока на подпомаганите малки и средни предприятия като условие за изключване на схемите за държавна помощ от задължението за уведомяване на Европейската комисия. Всяко неспазване на тези правила задължава държавите да възстановят помощта на основание член 108, параграф 3 ДФЕС и член 14 от Регламент № 659/1999.
- 22 Накрая, по-специфичните разпоредби на националното законодателство, които формират основата за носенето на отговорност от жалбоподателя, а именно разпоредбите на междуведомствено постановление № 192249/EYS 4057/2002, предвиждат по принцип абсолютна забрана за прехвърляне на активи, собственост на бенефициера, за период от пет години от датата на завършване на инвестицията, която подалят заявление икономически оператор трябва да приеме, за да може неговата инфраструктура да бъде включена в съответната схема за помощ.

- 23 Пленарният състав счита, че гореспоменатият правен режим трябва да се тълкува в светлината на членове 16, 17, 52 и 53 от Хартата във връзка с член 1 от (първия) Допълнителен протокол към ЕКПЧ, които позволяват ограничения на свободата на стопанската инициатива и правото на собственост с цел постигане на легитимни обществени цели, винаги в съответствие с принципа на пропорционалност. Поради изложените по-горе причини запитващата юрисдикция поставя първия преюдициален въпрос.
- 24 Що се отнася до второто основание за обжалване, Пленарният състав отбелязва, че жалбоподателят счита за решаващи обстоятелствата, при които е извършено прехвърлянето на разглежданата дейност. Той твърди: а) че прехвърлянето е извършено по споразумение между неговите акционери и че прехвърлянето е извършено от жалбоподателя, в качеството на краен бенефициер на помощта, към друго дружество в интерес на един от неговите акционери, за да се гарантира неговата финансова рентабилност и изпълнение на дългосрочните му задължения; б) че прехвърлянето е било извършено съгласно членове 477 и 479 от ГК и президентски указ № 178/2002, който по принцип гарантира защитата и запазването на работните места в дружеството, правоприменик, установявайки неограничена отговорност на поемащия работодател; и в) че оперативните и икономически условия за изпълнение на операцията не са били променени по отношение на целите на помощта съгласно Регламент № 70/2001 и Насоките на Европейската комисия относно държавните помощи за регионални цели, като се има предвид, че както предметът на дейност на предприятието като хотелска единица, така и свързаните с него работни места са запазени.
- 25 Пленарният състав счита, че трябва да разгледа аргументите на жалбоподателя, изложени в предходната точка в светлината на членове 16, 17, 52 и 53 от Хартата във връзка с член 1 от (първия) Допълнителен протокол към ЕКПЧ, както е посочено по-горе. Поради тези причини запитващата юрисдикция поставя втория преюдициален въпрос.
- 26 Накрая, по отношение на третото основание за обжалване, Пленарният състав отбелязва, че в настоящия случай са налице следните обстоятелства: i) релевантните разпоредби на Регламент № 1260/1999 съдържат смътни и неясни правни понятия като „сериозна промяна“ и „неправомерно предимство“, които за първи път са тълкувани едва през 2013 г. в решение *Comune di Ancona*, а след това, в контекста на друг регламент, през 2019 г. в решение *Järvelaev*; ii) текстът на въпросните разпоредби от националното законодателство съдържа абсолютна забрана за прехвърляне на подпомаганото дружество; iii) прехвърлянето е резултат от корпоративно споразумение между първоначалните акционери на предприятието от съображения за рентабилност, което по принцип оправдава дерогация при нормалните условия за прехвърляне на съответния пазар; iv) споменатото прехвърляне е предмет на условията, посочени в членове 477 и 479 от ГК и от президентски указ № 178/2002, без промяна на предмета на дейност и на

създадените работни места за структурата; v) бенефициерът на помощта добросъвестно е уведомил предварително компетентния национален орган относно прехвърлянето, който е бил в състояние да разследва и предотврати своевременно всякакви нередности; и vi) възстановяването на помощта изглежда не съответства на компенсацията за конкретни и прогнозни щети за бюджета на Съюза. Освен това Пленарният състав отбелязва, че в решение на Съда от 26 май 2016 г., *Ezernieki* (C-273/15, EU:C:2016:364), отнасящо се до свързана схема за земеделски помощи, но от гледна точка на законодателна рамка, която не се отнася до изпълнението на задължения в дългосрочен план от бенефициера на помощта, е постановено, че бенефициерът на помощта, когато не изпълнява условията за изплащане на помощта (условия за финансиране), по принцип не попада в обхвата на защита на член 17 от Хартата.

- 27 Пленарният състав счита, че специфичните обстоятелства по разглежданото дело и релевантните разпоредби от вторичното законодателство на Съюза и националното право трябва да бъдат разгледани в светлината на членове 17, 52 и 53 от Хартата във връзка с член 1 от (първия) Допълнителен протокол към ЕКПЧ, и в светлината на принципа на правна сигурност. Поради изложените по-горе причини запитващата юрисдикция поставя третия преюдициален въпрос.