

Дело C-653/23

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

6 ноември 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Administratīvā apgabaltiesa (Латвия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

1 ноември 2023 г.

Жалбоподател в първоинстанционното и във въззивното производство:

SIA TOODE

Ответник в първоинстанционното производство:

Valsts ieņēmumu dienests

[...]

Administratīvā apgabaltiesa (Окръжен административен съд, Латвия)

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Рига, 1 ноември 2023 г.

Administratīvā apgabaltiesa, [...] [съдебен състав],

проведе писмено производство по въззивната жалба, подадена от SIA TOODE срещу решението на Administratīvā rajona tiesa (Районен административен съд, Латвия) от 14 април 2022 г. по административно дело, образувано по искането на SIA TOODE да бъде издаден благоприятен административен акт, с който да му бъде отпусната помощ за компенсиране на спада на оборотния капитал за януари и февруари 2021 г.

Обстоятелства по спора

Факти

- 1 На 25 март 2021 г. и на 9 април 2021 г. жалбоподателят SIA TOODE подава заявление до Valsts ieņēmumu dienests (Държавна данъчна администрация), с което иска като предприятие, засегнато от кризата с COVID-19, да му бъде отпусната помощ за осигуряване на оборотен капитал за януари и февруари 2021 г.
- 2 Държавната данъчна администрация приема, че оборотът на жалбоподателя през януари и февруари 2021 г. не е спаднал достатъчно, за да отговаря на условията, предвидени в точки 4.2.1 и 4.2.2 от Ministru kabineta 2020.gada 10.novembra noteikumi Nr. 676 „Noteikumi par atbalstu COVID-19 krīzes skartajiem uzņēmumiem apgrozāmo līdzekļu plūsmas nodrošināšanai“ (Постановление № 676 на Министерския съвет от 10 ноември 2020 г. за приемане на правилата относно помощите за осигуряване на оборотен капитал за предприятия, засегнати от кризата с COVID-19) (наричано по-нататък „Правилата относно помощите“).
- 3 SIA TOODE подава съдебна жалба, в която иска да му бъде отпусната помощта за осигуряване на оборотен капитал за януари и февруари 2021 г. Жалбоподателят счита, че при изчисляването на оборота му Държавната данъчна администрация не е трябвало да взема предвид общата стойност на сделките, посочена в справка-декларацията за данъка върху добавената стойност за съответния данъчен период.
- 4 С решение от 14 април 2022 г. първоинстанционният съд отхвърля жалбата на SIA TOODE, като приема, че то не отговаря на условията за получаване на помощта.
- 5 SIA TOODE обжалва решението на първоинстанционния съд, тъй като не е съгласно с направения в него извод, че за изчисляването на оборота е необходимо да се вземат предвид данните за общата стойност на сделките, посочена в справка-декларацията за данъка върху добавената стойност.
- 6 В хода на производството Министерство на финансите представя становището си, че схемата за помощ, предвидена в Правилата относно помощите, е установена съобразно условията, съдържащи се в точка 3.1 от Съобщението на Европейската комисия от 19 март 2020 г., Временна рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19 (C(2020) 1863) (наричана по-нататък „Временната рамка“), и Министерство на икономиката е получило одобрението на Европейската комисия относно посочената схема за помощ. Одобрението на Европейската комисия, що се отнася до съвместимостта на помощта, важало до 30 юни 2022 г., което означавало, че след тази дата отпускането на помощта на основание на Временната рамка не е разрешено.
- 7 В отговор на отправените въпроси от Augstākā tiesa (Върховен съд, Латвия) по друго административно дело (дело SKA-356/2023) Европейската комисия

издава на 11 септември 2023 г. становище (наричано по-нататък „становището на Комисията“).

Комисията посочва, че националните съдилища трябва да определят въз основа на релевантните разпоредби от националното право момента, в който заявителят е придобил правнообвързващо и безусловно право да получи помощ на основание на Правилата относно помощите. Комисията счита, че съгласно точка 23 от Правилата относно помощите помощта е отпусната в момента, в който Държавната данъчна администрация издаде решението за отпускане на посочената помощ (или отказа за отпускането ѝ).

Същевременно Комисията подчертава, че отпускането на помощ след изтичането на срока по точка 22, буква г) от Временната рамка съставлява неизпълнение на задължението за спиране, предвидено в член 108, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз, и националните съдилища не бива да допускат изплащането на посочената помощ на жалбоподателя. Ако поисканата от жалбоподателя помощ не е отпусната до 30 юни 2022 г., националните съдилища не могат след тази дата да присъдят вместо тази помощ обезщетение за претърпените от жалбоподателя вреди вследствие на неизплащането на помощта.

- 8 Жалбоподателят е изразил мнение по становището на Комисията и е посочил, че датата, която трябва да се счита за момент на отпускане на помощта, е датата, на която данъчният орган издава първоначалното решение, с което отпуска или отказва да отпусне помощта, която дата в настоящия случай е 23 април 2021 г. В случай че националният съд уважи искането за издаване на благоприятен административен акт и разпореди на Държавната данъчна администрация да издаде решение да се отпусне на жалбоподателя въпросната помощ, то това последващо решение на Държавната данъчна администрация следва да се счита за крайния акт на образуваната по-рано административна процедура.

Държавната данъчна администрация посочва, че с обжалваните в главното производство решения се отказва отпускането на исканата от жалбоподателя помощ за януари и февруари 2021 г. Тези решения не предоставят на жалбоподателя сигурно право да получи помощта. До изтичането на срока за отпускане на безвъзмездните средства, тоест 30 юни 2022 г., Държавната данъчна администрация не е издавала никакво друго решение, с което да отпусне на жалбоподателя въпросната помощ. Съгласно становището на Комисията съдилищата не могат да постановят решение за отпускане на помощ със задна дата, като задължат Държавната администрация да издаде благоприятен административен акт за отпускане на помощта след изтичането на срока за отпускане на безвъзмездните средства.

## Мотиви

*Приложима правна уредба*

*Националното право*

- 9 Komerĉdarbības atbalsta kontroles likums (Закон за контрола върху помощите за бизнеса)

Член 1, параграф 2, точка 2:

Дата на отпускане на помощта е датата, на която получателят на помощта за бизнеса придобива право на тази помощ в съответствие със закона.

- 10 Administratīvā procesa likums (Закон за административното производство)

Член 250, параграф 2:

При преценката за законосъобразност на административния акт съдът взема предвид в решението си само мотивите, които административният орган е включил в този акт. Посоченото ограничение не се прилага, когато се иска издаване на благоприятен административен акт.

Член 254, параграф 1:

Ако приеме, че искането за издаване на административен акт е основателно, съдът разпорежда на административния орган да издаде съответния административен акт.

- 11 Правила относно помощите

Точка 23:

За момент на отпускане на помощта се счита датата, на която Държавната данъчна администрация е издала решението за отпускане на помощта.

Точка 23.<sup>1</sup>:

Ако помощта не бъде усвоена в двумесечен срок, считано от датата, на която Държавната данъчна администрация е издала решението за отпускане на помощта, предприятието връща на Държавната данъчна администрация неусвоената част от помощта.

Точка 24:

Решението се издава до 30 юни 2022 г. в съответствие с Временната рамка.

*Правото на Европейския съюз*

- 12 Договор за функционирането на Европейския съюз

Член 107, параграф 1:

Освен когато е предвидено друго в Договорите, всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар.

Член 107, параграф 3, буква б):

За съвместими с вътрешния пазар могат да се приемат:

б) помощите за насърчаване изпълнението на важен проект от общоевропейски интерес или за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка.

- 13 Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-нататък „Регламент 2015/1589“)

Член 1, буква б), точка ii):

„съществуваща помощ“ означава разрешена помощ, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които са били разрешени от Комисията или от Съвета.

Член 1, буква в):

„нова помощ“ означава всяка помощ, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които не са съществуваща помощ, включително измененията на съществуваща помощ.

- 14 Временна рамка

Точка 22, буква г):

Комисията ще счита тази държавна помощ за съвместима с вътрешния пазар съгласно член 107, параграф 3, буква б) от ДФЕС, при условие че са изпълнени всички условия, които следват [...]:

г) помощта се предоставя не по-късно от 30 юни 2022 г.

*Причини за съмненията при тълкуването на правото на Европейския съюз*

- 15 Като се има предвид отражението на COVID-19 върху държавите членки и на въведените от тези държави ограничителни мерки, които поражда последици по-специално и за предприятията, Комисията признава във Временната рамка, че държавната помощ е оправдана и може да бъде обявена за съвместима с вътрешния пазар въз основа на член 107, параграф 3, буква б) от Договора за функционирането на Европейския съюз

за ограничен период от време, за да бъде преодолян недостигът на ликвидност, пред който са изправени предприятията, и да се гарантира, че затрудненията, причинени от епидемичния взрив COVID-19, не намаляват тяхната жизнеспособност (т. 18). Също така в точка 21 от Временната рамка се посочва, че освен съществуващите възможности, основаващи се на член 107, параграф 3, буква в) от Договора за функционирането на Европейския съюз, временната помощ с ограничен размер за предприятията, изправени пред внезапен недостиг или дори липса на ликвидност, могат да бъдат подходящо, необходимо и целенасочено решение при сегашните обстоятелства.

Правилата относно помощите влизат в сила на 17 ноември 2020 г. и съдържат критериите и процедурите за отпускането на безвъзмездни средства на предприятията, засегнати от кризата с COVID-19, с цел осигуряване на оборотен капитал. Правилата относно помощите са изготвени в съответствие с Временната рамка и имат за предмет компенсирането на спада на оборотния капитал на засегнатите от кризата с COVID-19 предприятия с цел да се преодолее втората вълна от заразяване с COVID-19.

От точка 26 от Правилата относно помощите следва, че Държавната данъчна администрация издава решение за отпускане на помощта и я изплаща само след приемане на решение от Европейската комисия относно съвместимостта на предвидената в посочените правила помощ за бизнеса с вътрешния пазар на Съюза.

Такова решение относно съвместимостта на помощта е прието от Европейската комисия на 16 декември 2020 г. [SA.59592 (2020/N)] и в него се посочва, че помощта може да бъде отпусната не по-късно от 30 юни 2021 г. С последващи решения на Европейската комисия е прието, че срокът за отпускане на помощта се удължава до 30 ноември 2021 г. (решение SA.64046 (2021/N) от 3 юни 2021 г.) и окончателно до 30 юни 2022 г. (решение SA.100596 (2021/N) от 14 декември 2021 г.).

Следователно държавните помощи, отпускани и изплащани на основание на Правилата относно помощите, трябва да се считат за съвместими с вътрешния пазар.

- 16 От гореизложеното следва, че одобрената съгласно Временната рамка схема за помощ има за цел да се осигури краткосрочна помощ на предприятията в ситуации, в които те са изправени пред внезапен недостиг на средства поради извънредните обстоятелства, породени от епидемичния взрив от COVID-19.

Този извод се потвърждава от приложимата правна уредба. Точка 22, буква г) от Временната рамка предвижда първоначално, че помощите се отпускат не по-късно от 31 декември 2020 г. (този срок е удължаван три

пъти: с четвъртото изменение, влязло в сила на 13 октомври 2020 г., е удължен до 30 юни 2021 г.; с петото изменение, влязло в сила на 28 януари 2021 г., е удължен до 31 декември 2021 г. и с шестото изменение, влязло в сила на 18 ноември 2021 г., е удължен до 30 юни 2022 г.).

Правилата относно помощите също уреждат срока, в който могат да бъдат отпуснати държавните помощи. Съгласно точка 24 от посочените правила административният орган издава решение до 30 юни 2022 г. съгласно Временната рамка. В точка 23 от Правилата относно помощите се предвижда, че за момент на отпускане на помощта се счита датата, на която Държавната данъчна администрация е издала решението за отпускане на помощта. Освен това, ако помощта не бъде усвоена в двумесечен срок, считано от датата, на която Държавната данъчна администрация е издала решението за отпускане на помощта, предприятието връща на Държавната данъчна администрация неусвоената част от помощта (Правила относно помощите, точка 23.<sup>1</sup>).

Следователно помощта трябва да се счита за целенасочена и съвместима с вътрешния пазар, ако е отпусната и усвоена своевременно за предвидените цели.

- 17 Различно е положението, когато възникне спор за правото на лицето да получи държавна помощ.

Лицето има право да обжалва отказа на административния орган да му отпусне държавна помощ — неблагоприятен административен акт — пред горестоящия административен орган, като поиска последният да издаде благоприятен административен акт за отпускане на исканата помощ. И дори ако горестоящият административен орган отхвърли искането, лицето има право да обжалва по съдебен ред и да поиска да му бъде издаден благоприятен административен акт — отпускане на помощта — както и да се провери основателен ли е бил постановеният отказ да се отпусне държавната помощ.

В настоящия случай на 25 март 2021 г. и на 9 април 2021 г. жалбоподателят е поискал от компетентния административен орган да му отпусне помощта за януари и февруари 2021 г. Първоначалните откази са постановени от този орган на 23 април 2021 г. и на 7 юни 2021 г., а окончателните му решения — съответно на 9 юни 2021 г. и на 23 юли 2021 г.

Производството пред въззивния съд е образувано на 29 юни 2022 г.

Срокът, посочен в точка 22, буква г) от Временната рамка (и в точка 24 от Правилата относно помощите) съответно е изтекъл в хода на съдебното производство.

- 18 В настоящия случай съдът трябва да прецени дали жалбоподателят има право да получи държавната помощ на основание на Правилата относно помощите и Временната рамка.

При извършването на тази преценка съдът трябва по-специално да определи датата, на която помощта е „предоставена“ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, тоест трябва да установи момента, от който помощта трябва да се счита за отпусната. Този аспект е решаващ за преценката дали исканата от жалбоподателя помощ представлява съществуваща или нова държавна помощ.

- 19 Съгласно постоянната практика на Съда на Европейския съюз, за да определи момента, от който помощта трябва да се счита за отпусната, националният съд трябва да вземе предвид всички условия, предвидени от националното право за получаването на разглежданата помощ (решение от 28 октомври 2020 г., *Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL)*, C-608/19, EU:C:2020:865, т. 31 и 32). Определящият елемент, за да се установи датата, на която правото да се получи държавна помощ е било предоставено на получателите ѝ чрез определена мярка, е свързан с придобиването от тези получатели на сигурно право да получат тази помощ и със съответното задължение в тежест на държавата да предостави посочената помощ. Всъщност именно към тази дата такава мярка може да доведе до нарушаване на конкуренцията, което да засегне търговията между държавите членки по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (решение от 25 януари 2022 г., *Комисия/Европейска Комисия и др.*, C-638/19 P, EU:C:2022:50, т. 123).

Също така от практиката на Съда на Европейския съюз следва, че помощта трябва да се счита за предоставена от момента, в който съгласно приложимата национална правна уредба бенефициерът придобие правото да получи подпомагане чрез държавни ресурси, като действителното прехвърляне на въпросните ресурси съответно не е решаващо (решения от 19 декември 2019 г., *Arriva Italia Srl*, C-385/18, EU:C:2019:1121, т. 36 и от 20 май 2021 г., *Azienda Sanitaria Provinciale di Catania*, C-128/19, EU:C:2021:401, т. 45).

Освен това Съдът на Европейския съюз е уточнил също, че когато става въпрос по-конкретно за предприятие бенефициер, което изпитва финансови затруднения, по-скоро решението на публичните органи да му предоставят държавно подпомагане, а не реалното изплащане на съответната помощ, може да позволи на лицата, които управляват такова предприятие, да заключат, че дейността му е икономически жизнеспособна и затова да я продължат, стига това решение да създава за предприятието бенефициер право да получи това подпомагане (решение от 19 декември 2019 г., *Arriva Italia Srl*, C-385/18, EU:C:2019:1121, т. 37).



Същевременно трябва да се има предвид, че въвеждането на държавна помощ не може да произтича от съдебно решение, тъй като за въвеждането на такава помощ е необходима преценка за целесъобразност, която не е задача на съда. Следователно, макар разглежданата национална правна уредба да въвежда предимство — държавна помощ — сумите, присъдени със съдебно решение, не могат да се разглеждат като представляващи отделни от това предимство държавни помощи (решение от 12 януари 2023 г., DOBELES HES, C-702/20 и C-17/21, EU:C:2023:1, т. 76 и 78).

- 20 От тази съдебна практика може да се направи извод, че като момент на отпускане на помощта, от който получателят ѝ придобива сигурно и безусловно право на въпросната помощ, трябва да се счита датата на съответното решение на компетентния държавен орган да отпусне тази помощ, независимо от момента на изплащането на същата.

Обстоятелствата в конкретния случай, както бе посочено по-горе, са се развили по такъв начин, че компетентният орган (Държавната данъчна администрация) никога не е признавал правото на жалбоподателя да получи държавната помощ и този въпрос се преценява сега в съдебното производство. Поради това не може да се приеме, че по отношение на жалбоподателя е установено в определен момент правоотношение, при което е налице сигурно и безусловно право на държавна помощ.

По принцип такова право може да възникне за жалбоподателя само в резултат от съдебно решение, в случай че съдът прецени, че жалбоподателят отговаря на всички предвидени в националното право условия, за да получи въпросната помощ, а отказът на административния орган да отпусне помощта е незаконосъобразен и неоснователен. Същевременно трябва да се има предвид, че тъй като правоотношението не е съществувало преди това, изпълнението на съдебно решение не може да доведе до издаване на благоприятен административен акт с обратна сила (*ex tunc*). Съдът може да разпореди на административния орган да издаде съответния административен акт за отпускане на помощта *ex nunc*.

- 21 В настоящия случай спорът се отнася до правото на получаване на държавна помощ и до изплащането на държавна помощ, въведена с Правилата относно помощите и надлежно одобрена от Европейската комисия. Такава помощ може да се счита за „съществуваща помощ“ по смисъла на член 1, буква б), точка ii) от Регламент 2015/1589.

Съдът на Европейския съюз се е произнесъл по въпроса как да се разглежда помощта, която компетентният административен орган е отпуснал на дадено лице след изтичането на срока на действие на одобрената схема за помощ, и е приел, че тя трябва да се счита за нова помощ (решение от 7 април 2022 г., KW и SG, C-102/21 и C-103/21, EU:C:2022:272, т. 31—35 и т. 42).

Обстоятелствата в настоящия случай обаче са различни, тъй като административният орган не е издал решение за отпускане на помощта след изтичането на срока на действие на одобрената схема за помощ, но е възможно в хода на съдебното производство, когато съдът преценява постановения от този орган отказ за отпускане на помощта на основание на Правилата относно помощите, да обяви въпросния отказ за незаконосъобразен, да признае на лицето правото да получи помощта и да разпорежи на компетентния административен орган да изпълни съдебното решение чрез отпускане и изплащане на лицето на сумата на помощта, на която има право.

Настоящият съдебен състав изпитва съмнения дали при обстоятелства като тези по спора в главното производство — в случай че със съдебното решение правото на получаване на помощта бъде признато след изтичането на срока за отпускането ѝ, предвиден в правната уредба и одобрен от Европейската комисия, и на компетентния административен орган бъде наложено задължение да отпусне и изплати поисканата сума на помощта — като дата на отпускане на помощта може да се счита датата, на която компетентният административен орган неоснователно е отказал да отпусне на получателя държавната помощ, и дали тази помощ трябва да се счита за съществуваща помощ или за нова помощ.

- 22 По-конкретно в областта на държавните помощи Съдът на Европейския съюз може да даде на запитващата юрисдикция насоки за тълкуване, които да ѝ позволят да определи дали дадена национална мярка може да бъде квалифицирана като държавна помощ по смисъла на правото на Съюза или евентуално дали тази мярка представлява съществуваща или нова помощ (решение от 13 декември 2018 г., *Rittinger* и др., C-492/17, EU:C:2018:1019, т. 43).

Тъй като е длъжен да гарантира изпълнението на задълженията, произтичащи от правото на Съюза, и да се въздържа от приемането на мерки, които могат да застрашат постигането на целите на Договора за функционирането на Европейския съюз, настоящият съдебен състав счита, че е необходимо да се отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз.

[...] [съображения, свързани с производството]

На основание член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз [...] [посочване на национални процесуални разпоредби] *Administratīvā argabaltiesa* (Окръжен административен съд, Латвия)

### определи

Отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:

- 1) Трябва ли член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че държавната помощ следва да се счита за „предоставена“ в момента, в който компетентният административен орган неоснователно е отказал да признае право на частноправен субект да получи държавната помощ, ако това е установено със съдебно решение, постановено след изтичането на срока за отпускане на помощта?
- 2) Трябва ли член 1, буква б, точка ii) от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че представлява съществуваща помощ помощта, която — поради липса на издадено от компетентния административен орган в срока за отпускане на помощта решение за признаване на правото на помощ — е отпусната на частноправен субект след изтичането на установения в схемата за помощ срок за отпускане на помощта и в изпълнение на съдебно решение, с което се приема, че в рамките на установения в схемата за помощ срок за отпускане на помощта частноправният субект е отговорял на всички предвидени в националното право условия за получаване на въпросната помощ и отказът на компетентния административен орган да отпусне помощта е бил незаконосъобразен?

Спира производството до произнасянето на Съда на Европейския съюз.

Определението не подлежи на обжалване.

[...]

[...] [подписи и заверка]