

## Дело С-746/23

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

5 декември 2023 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

29 ноември 2023 г.

**Въззивници:**

Cividale SpA

Flag Srl

**Въззиваеми:**

Ministero dello Sviluppo Economico (Министерство на икономическото развитие)

Direzione Generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo Economico (Генерална дирекция „Насърчаване на предприемаческите дейности“ към Министерство на икономическото развитие)

Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico (Отдел „Развитие и икономическо сближаване“ към Министерство на икономическото развитие)

Direzione Generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali del Ministero dello Sviluppo Economico – Divisione X (Генерална дирекция „Насърчаване на предприемаческите дейности“ към Министерство на икономическото развитие – Отдел „X“)

**Друга страна в производството:**

Fonderia di Torbole SpA

## **Предмет на главното производство**

Обжалване на Решение № 00118/2019 на Т.А.Р. Veneto, с което се отхвърля жалбата на дружество Flag s.r.l. за отмяна на Постановление № 1303 от 29 май 2013 г., с което Министерството на икономическото развитие, противно на това, което е временно признато в предходна нота, разрешава в полза на посоченото дружество да се изплатят само 200 000,00 евро като помощ за участието на това дружество в програма за рационализация в леярния сектор.

## **Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

С преюдициалното запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС, Consiglio di Stato иска тълкуване на понятието „държавна помощ“ по смисъла на членове 107 и 108 ДФЕС и на Регламент (ЕС) № 659/1999 на Съвета за целите на правилното квалифициране на помощта, предвидена по-специално в член 2, параграф 2, букви а) и б) от Министерско постановление № 73/2004.

## **Преюдициални въпроси**

- 1) Може ли мярка като уредената от националното законодателство, посочено в точка 20 [от оригиналната редакция на преюдициалното запитване], и по-специално мярката, предвидена в член 2, параграф 2, буква а) от Министерско постановление № 73/2004, да се квалифицира като „помощ“ по смисъла и за целите на членове 107 и 108 ДФЕС и на Регламент (ЕС) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 г.?
- 2) Може ли мярка като уредената от националното законодателство, посочено в точка 20 [от оригиналната редакция на преюдициалното запитване], и по-специално мярката, предвидена в член 2, параграф 2, буква б) от Министерско постановление № 73/2004, да се квалифицира като „помощ“ по смисъла и за целите на членове 107 и 108 ДФЕС и на Регламент (ЕС) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 г.?

## **Право на Европейския съюз, на което се прави позоваване**

Договор за функционирането на Европейския съюз, и по-специално членове 107 и 108.

Регламент (ЕС) № 659/1999 на Съвета (наричан по-нататък „Регламент № 659/1999“), и по-специално членове 2, 3 и 8.

Известие на Комисията относно прилагането на законодателството за държавната помощ от националните съдилища (ОВ С 85, 2009 г., стр. 1, наричано по-нататък „Известието от 2009 г.“).

Известие С-262/1 на Комисията от 19 юли 2016 г. относно понятието за държавна помощ (наричано по-нататък „Известие С 262/1“), и по-специално точки 66—69 от глава 4.

### **Национално право, на което се прави позоваване**

Закон № 273 от 12 декември 2002 г. (наричан по-нататък „Закон № 273/2002“), и по-специално член 12 за стартиране на програмата за рационализация на промишления сектор на леярните за чугун и стомана, която се прилага съгласно подробни правила и критерии, определени с Постановление на Министъра на производствените дейности, и е насочена, в съответствие със законодателството на Европейския съюз в областта на държавната помощ, към преследването на редица цели, включително: „а) *насърчаване на по-добро качество на производството, включително чрез реорганизация на производствения капацитет и развитие на условия, благоприятстващи неговата концентрация в предприятия с по-високи нива на конкурентоспособност*“.

Постановление № 73 на Министерството на производствените дейности от 13 януари 2004 г. (наричано по-нататък „Министерско постановление № 73/2004 г.“), и по-специално:

член 2, който гласи: „1. *За целите на реорганизацията на сектора, поради наличието на излишен производствен капацитет в производствената система, се насърчават програми за физическо унищожаване на инсталациите и машините, които съставляват производствения цикъл, с последващо затваряне на производствените площадки [...]*.

2. *Размерът на помощта е по-високата от двете стойности, предвидени в Известието на Комисията С (2002) 315 от 7 март 2002 г.: „марж на помощта спрямо постоянните разходи“ — „остатъчна стойност на инсталациите, предназначени за унищожаване“, и е:*

*а) 100 % в случай на намаляване на производствения капацитет в резултат на сливане на предприятия или на споразумения между леярски предприятия, които предвиждат, inter alia, адекватно решение на проблемите със заетостта. По-специално, леярското предприятие, което придобива прекратеното производство, трябва да докаже, че е постигнало, средно от последните три одобрени финансови отчета, положителни стойности на възвръщаемост на продажбите. Сертифицирането трябва да се извърши от одиторско предприятие. Освен това то трябва да докаже с експертно становище от технически експерт в областта, че може да реализира със собствени инсталации*

производството на лелярското предприятие, което прекратява дейността си;

б) 60 % от максималния ѝ размер единствено за намаляване на производствения капацитет.

3. Горепосочените стойности се определят, както следва:

а) актуализирана стойност на маржа на помощта за производителността на инсталациите през последния тригодишен период 2000—2002 г.; при определянето на маржа на помощта за промишленото предприятие се вземат предвид само позициите за приходи и разходи нагоре по веригата на оперативния резултат, като следователно се изключват както финансовите, така и неоперативните компоненти;

б) остатъчна балансова стойност на инсталациите, предназначени за унищожаване, след приспадане на амортизацията, извършена към 31 декември 2002 г.

4. Самите стойности се установяват чрез техническа оценка, извършена от специализирана кредитна институция [...].

5. Кандидатстващите предприятия трябва също така:

а) да поискат от одиторско предприятие да преработи финансовите отчети съгласно схемата в Приложение D;

б) да предвидят, в програмите за унищожаване на инсталациите, адекватно решение на произтичащите от унищожаването проблеми със заетостта;

в) да пристъпят към унищожаване на инсталациите, за които се отпуска помощта, в рамките на една година от публикуването в Официален вестник на Италия на настоящото постановление;

г) да получат помощ в размер на 100 %, да представят споразумение, подписано с предприятие, което е в състояние да реализира прекратеното производство, и в което се посочват изискванията по параграф 2, буква а) от настоящия член.

6. Унищожаването на производствените инсталации да се състои в нарязване на частите от инсталациите, посочени в приложение С. Разходите за тези операции се приспадат от постъпленията от предаването на частите за скрап.

7. Унищожаването на производствените инсталации да се провери от специални комисии, създадени с постановление на Генералния директор за координиране на стимулите за предприятията.[...].

8. Приходите, получени от кандидатстващите предприятия от продажбата на частите на унищожените инсталации за скрап, след приспадане на разходите, направени за операциите по газокислородно пламъчно рязане и демонтиране на инсталациите, да се внесат в приходите на държавния бюджет, във всички случаи след получаване на цялата дължима помощ за унищожаване на инсталациите. [...]“;

член 7: „1. Предприятията, извършващи дейности по производство на чугун и стомана, които искат да се ползват от помощта, предвидена в член 12 от Закон № 273 от 12 декември 2002 г., за целите по буква а), трябва:

а) да са вписани в търговския регистър; това изискване се прилага и по отношение на предприятията, които са резултат от процедури по сливане, поглъщане или разделяне на предприятия, притежаващи правосубектност преди 1 януари 2000 г.; изискването се прилага и по отношение на производствените единици, които изпълняват целия цикъл на лярско производство, дори ако принадлежат към едно и също предприятие;

б) да не са променяли предмета на производството си и структурата на предприятията си след 1 януари 2002 г.;

в) до 31 декември 2001 г. да са реализирали редовно продукция, сертифицирана от експерт в областта, който е вписан в регистъра на вещиците лица и е назначен от съд;

г) да са собственици на инсталациите, предназначени за унищожаване, към датата на подаване на заявлението;

д) да нямат текущи производства по несъстоятелност или други производства по универсално принудително изпълнение (...)“;

член 9: „1. Забранява се предприятията, които се възползват от облекченията, да възстановяват премахнатия производствен капацитет в рамките на пет години след датата на плащането.

2. В случай на неспазване на разпоредбите на параграф 1, съответните предприятия губят правото на облекчения до размер, равен на възстановения производствен капацитет, с произтичащото от това задължение за връщане на съответната помощ, включително сумите за законна лихва и преоценка.

3. В случай на неспазване на споразумението между предприятията, посочено в член 2, параграф 2, буква а) от настоящото постановление, съответното предприятие губи правото да се ползва от по-голямата помощ.

4. Съгласно действащото законодателство, разпоредбите на предходните параграфи се прилагат за дружествата майки, дъщерните дружества или

*дружествата, свързани по друг начин с предприятията, които получават помощта.*

*5. Отмяна на предоставените облекчения се предвижда и в случаите, посочени в член 9 от Законодателен декрет № 123 от 31 март 1998 г.“.*

Министерско постановление от 6 февруари 2006 г., публикувано в Официален вестник № 36 от 13 февруари 2006 г. (наричано по-нататък: „Министерско постановление от 2006 г.“), и по-специално:

член 1, в който се подчертава, че помощта, предвидена в член 2 от Министерско постановление № 73/2004, представлява обезщетение за загубата на стойността на активите на инсталацията, причинена от присъединяването на предприятието към програмата за реорганизация, стартирана със Закон № 273/2002 г.;

член 2, съгласно който това обезщетение се изплаща „след заличаване на предприятието от Търговския регистър съгласно член 2495 от Гражданския кодекс или за предприятията с повече клонове на дейност, след прехвърляне на леярския клон към друго новосъздадено предприятие, което след приключване на операциите и задълженията за физическо унищожаване на инсталациите прекратява дейността си. Във всички случаи обезщетението не може да бъде изплатено, ако инсталациите не бъдат унищожени в рамките на една година от публикуването на постановлението в Официален вестник на Италия“;

член 3, който потвърждава, че размерът на помощта се определя в съответствие с член 2, параграф 3 от Министерско постановление № 73/2004 г.

Декрет-закон № 248 от 31 декември 2007 г., преобразуван със Закон № 31 от 28 февруари 2008 г. (наричан по-нататък „Декрет-закон № 248/2007“), и по-специално член 51 quater, който потвърждава, че стимулът, предоставен по силата на член 12, параграф 2 от Закон № 273/2002, се изплаща по реда и при условията, установени с Министерското постановление от 2006 г., „след проверка с техническа оценка на спазването на имуществената обезпеченост на кредиторите на предприятието съгласно член 2740 от Гражданския кодекс“.

Постановление на MISE (Министерство на икономическото развитие) от 17 април 2009 г. (наричано по-нататък „Министерско постановление от 2009 г.“), с което се потвърждават горепосочените методи за изчисляване на стимула, предоставен съгласно член 12, параграф 2 от Закон № 273/2002.

## Кратко представяне на фактите и производството

- 1 На 18 юни 2004 г. дружество Flag s.r.l., работещо в сектора на производството на чугун и стомана и изцяло притежавано от дружество Cividale s.p.a., подава заявление до MISE, за да получи на 100 % помощта, предвидена от съвместните разпоредби на член 12 от Закон № 273/2002 и член 2, параграф 2, буква а) от Министерско постановление № 73/2004 (наричана по-нататък „разглежданата помощ“). Това дружество всъщност възнамерява да унищожи една от производствените си инсталации и да сключи споразумение с Cividale Spa, с цел разрешаване на проблемите във връзка със заетостта.
- 2 С нота от 14 септември 2006 г., след като приключва предварителната проверка за определяне на стойността на инсталацията, която трябва да бъде унищожена, MISE временно определя помощта в полза на дружество Flag s.r.l. в размер на 1 645 365,58 EUR. В нотата също така се уточнява, че отпускането на помощта е обвързано, от една страна, с проверката на унищожаването на инсталацията от специална министерска комисия и, от друга страна, с продажбата на клона на предприятието, който трябва да бъде изведен от експлоатация, на друго дружество, създадено изключително с цел унищожаване на въпросния инсталация.
- 3 С акт от 28 декември 2006 г. Flag s.r.l. продава клона на предприятието, който трябва да бъде изведен от експлоатация, на Flag Fonderia Acciaio Marcon s.r.l. — дружество, учредено с цел унищожаване на въпросната инсталация, продажба на частите на унищожената инсталация за скрап и внасяне на свързаните с това приходи в държавния бюджет. Това дружество впоследствие е обявено в ликвидация и е заличено от търговския регистър.
- 4 Поради това Cividale S.p.A., като единствен действащ акционер, иска от MISE да предостави помощта, в размера, определен в нотата от 14 септември 2006 г.
- 5 С постановление № 1303 от 29 май 2013 г. (наричано по-нататък „оспорваното постановление“) обаче MISE разрешава изплащането само на 200 000,00 евро в изпълнение на правилата за малки суми държавна помощ (т. нар. „режим *de minimis*“).
- 6 Cividale s.p.a. и Flag s.r.l. оспорват това постановление пред T.A.R. Lazio, като изтъкват, *inter alia*, нарушение на принципите на пропорционалност, разумност и защита на оправданите правни очаквания, както и неразумност и липса на мотиви на обжалвания акт, тъй като MISE никога не е споменавало за наличието на процедура за уведомяване на Европейската комисия относно разглежданата помощ в съответствие с правилата за държавните помощи, нито пък е поставяло предоставянето на помощта в зависимост от резултата от тази процедура за уведомяване. Освен това дружествата се позовават на нарушение на членове 107 и 108 ДФЕС и на

Регламент № 659/1999, тъй като според тях разглежданата помощ не представлява държавна помощ, а просто обезщетение, което не предоставя никакво икономическо предимство.

- 7 MISE встъпва в производството, като заявява, че на 24 септември 2003 г. е „направило опит“ да уведоми Европейската комисия в съответствие с Регламент № 659/1999 за въпросната помощ, но след искане за предоставяне на допълнителна информация, изпратено от Комисията на 21 ноември 2003 г., Министерството е преценило, че Комисията ще приеме отрицателно решение и поради това е решило да прекрати процедурата.
- 8 С решение № 00118/2019 T.A.R. Veneto — пред който се провежда първоинстанционното производство, след като T.A.R. Lazio се обявява за некомпетентен — отхвърля жалбите на посочените дружества. Макар да критикува MISE за начина, по който процедира пред Европейската комисия, съдът постановява, че при липса на предварително решение на Комисията поисканата от горепосочените дружества помощ не може да бъде отпусната. Поради това те обжалват решението пред Consiglio di Stato, който е запитващата юрисдикция.

#### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 9 Дружествата въззивници твърдят, че въпросната помощ не може да се квалифицира като държавна помощ, тъй като по редица причини не са изпълнени условията по член 107 ДФЕС. На първо място, като се има предвид, че отпускането на въпросната помощ зависи от окончателното унищожаване на производствените инсталации и от прекратяването на субекта, който ги притежава, тя не можела да наруши конкуренцията, тъй като е отпусната в полза на лице, което вече не е част от референтния пазар. Освен това разглежданата помощ представлявала просто обезщетение за загубите на производствен капацитет на това лице. И накрая, размерът на помощта в съответствие с определените от министерските постановления критерии за изчисление бил значително по-нисък от стойността на унищожената инсталация в сравнение с нейния производствен капацитет.
- 10 Дружествата въззивници твърдят също така, че T.A.R. Veneto неправилно е приел, че националният съд не може да замести Европейската комисия при тълкуването на понятието за държавна помощ, както е предвидено в Известието от 2009 г., по-специално когато, както в настоящия случай, Европейската комисия не се е произнесла поради непровеждането на процедурата за уведомяване.
- 11 MISE се конституира в производството, като иска отхвърляне на жалбата и потвърждаване на обжалваното решение. То потвърждава, че временно е отпуснало разглежданата помощ на дружествата въззивници, както и на 13 други дружества, , но след това е решило да я оттегли, заменяйки я с помощ в размер на 200 000,00 евро, тъй като не е „било убедено“ в съвместимостта



на разглежданата помощ с европейската правна уредба на държавните помощи. То също така потвърждава, че вече не разполага с никакъв документ, изготвен от MISE или от Европейската комисия, относно „опита“ му да уведоми последната за разглежданата помощ.

### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 12 Consiglio di Stato има съмнения дали разглежданата помощ може да бъде квалифицирана като държавна помощ по смисъла на членове 107 и 108 ДФЕС и следователно дали трябва да бъде нотифицирана на Европейската комисия. Отговорът на този въпрос е от решаващо значение за главното производство, в което се оспорват мерки, приети въз основа на предположението, че разглежданата помощ представлява държавна помощ, въпреки че няма решение на Европейската комисия по този въпрос.
- 13 Макар да признава, че проверката на съвместимостта на разглежданата помощ е правомощие на Европейската комисия, запитващата юрисдикция уточнява, че за целите на прилагането на членове 107 и 108 ДФЕС, както и на Регламент № 659/1999 е от значение понятието „държавна помощ“, което е автономно; тя уточнява, че само мярка, която обективно може да бъде квалифицирана като държавна помощ, трябва да бъде предварително нотифицирана на Комисията.
- 14 Като се позовава на точки 66—69 от Известие № 262/1 на Комисията, както и на практиката на Съда, запитващата юрисдикция припомня, че всеки вид полза, която облагодетелства, дори косвено, дадено дружество, представлява държавна помощ, независимо дали тази полза се предоставя под формата на икономическа субсидия или става въпрос за данъчни или други облекчения, които освобождават предприятието от задължения, които обикновено тежат върху неговия бюджет (вж. решения на Съда от 2 юли 1974 г., C-173/73, и от 5 октомври 1999 г., C-251/97). По-специално, в съответствие със практиката на Съда, при наличието на такава помощ е без значение дали мярката има социална или фискална цел: в този смисъл предоставянето на банкови гаранции, които предприятието не би получило по друг начин, и продажбата на земя на преференциални цени също са били квалифицирани като държавна помощ (вж. решения на Съда от 2 февруари 1998 г., дела 67, 68 и 70/85; от 21 март 1991 г., C-303/88; от 19 май 1999 г., C-6/97; от 21 март 1990 г., C-142/87 и от 10 април 2003 г., T-366/00). В обхвата на това понятие обаче не попадат помощите, предоставени на определени предприятия за компенсиране на допълнителните разходи, свързани с изпълнението на задълженията за предоставяне на обществени услуги, както и мерките от общ характер, които не облагодетелстват конкретно определени предприятия или производители (вж. решения на Съда от 22 ноември 2001 г., C-53/00, и от 24 юли 2003 г., C-280/00).

- 15 Consiglio di Stato отбелязва също така, че съществуват регламенти на Съюза, които определят допустимите априори държавни помощи, без да е необходимо предварително уведомяване на Комисията: това са мерки, които имат за цел да увеличат инвестициите или, във всички случаи, да допринесат за функционирането и продължаването на дейността на дружеството бенефициер. Случаят с разглежданата помощ обаче е различен, тъй като тя се отпуска само в замяна на физическото унищожаване на производствените инсталации и едновременното прекратяване на стопанската дейност на собственика на унищожената инсталация и получател на помощта.
- 16 Според Consiglio di Stato това съображение би било приложимо и по отношение на хипотезата, предвидена в член 2, параграф 2, буква а) от Министерско постановление № 73/2004, при която предприятието, което прекратява производствения цикъл, сключва споразумения с други предприятия в подкрепа на заетостта и прекратеното производство. Всъщност в този случай националното законодателство не позволява помощта да бъде изплатена на предприятието, което, след сключване на споразумения с дружеството, което унищожаване инсталацията, се задължава да придобие неговия производствен капацитет и работници. Освен това на лицето, което получава разглежданата помощ, е забранено да възстановява производствения капацитет в продължение на пет години след изплащане на помощта.
- 17 Запитващата юрисдикция признава, че законодателството на Съюза относно държавната помощ включва някои мерки за помощ, които, подобно на разглежданата, се отпускат за намаляване на производството от дружеството бенефициер, сред които по-специално помощта, предоставяна на селскостопански предприятия като част от така нареченото „задължително оставяне на земя под угар“ и помощите, установени с Регламент 2078/92 ЕИО. Запитващата юрисдикция обаче отбелязва, че тези мерки са с предварително определена продължителност и не включват нито унищожаване на производствени активи, нито прекратяването на дружеството бенефициер.
- 18 Същевременно Consiglio di Stato отбелязва, че ако разглежданата помощ бъде отпусната в размер на 100 % съгласно член 2, параграф 2, буква а) от Министерско постановление № 73/2004, това ще породи някои проблеми. Всъщност споразумението, което кандидатстващото предприятие сключва с други предприятия за поемане на производството и разрешаване на проблемите със заетостта, би могло да прехвърли всичките му клиенти само към едно друго предприятие, което по този начин би получило предимство по отношение на клиентите и оборота. Такива споразумения, особено ако са свързани с реални сливания, биха могли да представляват концентрации между предприятия, които по принцип могат да повлияят на конкуренцията. Освен това Consiglio di Stato подчертава, че правната уредба на разглежданата помощ не съдържа никаква предпазна клауза от националното и европейското право в областта на концентрациите между

предприятия. Този проблем обаче не би съществувал в случая, предвиден в член 2, параграф 2, буква б) от Министерско постановление № 73/2004, при който, тъй като не се предвижда сключване на споразумения с други предприятия, всички клиенти на предприятието, което прекратява производствения цикъл, се преразпределят свободно между предприятията в сектора.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ