



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (шести състав)

27 септември 2012 година *

„Държавни помощи — Сектор на плодовете и зеленчуците — „Планове за действие в извънредни ситуации“, с които се подпомага пазарът на плодовете и зеленчуците във Франция — Решение, с което помощта се обявява за несъвместима с общия пазар — Понятие за държавна помощ — Държавни ресурси — Съфинансиране от публичноправен субект и чрез доброволни вноски на организациите на производители — Доводи, които не са били посочени в хода на административното производство — Задължение за мотивиране“

По дело T-139/09

Френска република, представявана първоначално от г-жа E. Belliard, г-н G. de Bergues и г-жа A.-L. During, а впоследствие от г-жа Belliard, г-н De Bergues и г-н J. Gstalter, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явява г-н B. Stromsky, в качеството на представител,

ответник,

с предмет жалба за отмяна на Решение С (2009) 203 окончателен на Комисията от 28 януари 2009 г. относно „плановите за действие в извънредни ситуации“ в сектора на плодовете и зеленчуците, приведени в действие от Френската република,

ОБЩИЯТ СЪД (шести състав),

състоящ се от: г-н H. Kanninen, председател, г-н N. Wahl и г-н S. Soldevila Fragoso (докладчик),
съдии,

секретар: г-жа C. Kristensen, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 23 април 2012 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: френски.

Решение

Правна уредба

Право на Съюза

- 1 Съгласно член 87, параграф 1 ЕО:

„Освен когато е предвидено друго в настоящия договор, 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 общия пазар“.

Приложимо национално законодателство

Национална междубраншова служба по плодовете, зеленчуците и градинарството

- 2 Член L.621-1 от френския Земеделски кодекс в редакцията му в сила към 1 януари 2002 г. (наричан по-нататък „Земеделският кодекс“) гласи, че „[з]а да бъдат постигнати целите на Договора за създаване на Европейската общност и за да се способства за гарантиране и подобряване на доходите, за намаляване на неравенствата, за оптимално използване на факторите на производството и за регулиране на пазарите в интерес на производителите, преработвателите, посредниците, търговците и потребителите, Държавният съвет може с указ да създава служби за действие по продукти или групи продукти в секторите на земеделието и храните“.
- 3 Член L.621-2 от Земеделския кодекс гласи:

„Тези служби са публични производствено-търговски организации под държавен надзор, които упражняват възложените им правомощия във всички сектори на земеделието и храните във връзка с продуктите, за които отговарят. Може да им се възлагат и административни задачи, свързани с техните функции. Работещите в службите са държавни служители със специален статут, който се урежда с указ“.

Земеделски икономически комитети

– Задачи и одобряване

- 4 Член L.551-1 от Земеделския кодекс предвижда, че „[к]огато работят с цел трайно оползотворяване на продукцията, укрепване на търговската организация на производителите, организиране и устойчиво развитие на производството в определен район, във всеки отделен регион земеделските кооперативни дружества и техните съюзи, дружествата за защита на колективните интереси на земеделските производители, земеделските синдикати с изключение на тези с общо предназначение по книга IV от Кодекса на труда и сдруженията на земеделски производители съгласно Закона от 1 юли 1901 г. могат да бъдат признати от компетентния административен орган за организации на производители“.

5 Съгласно разпоредбите на член L.552-1 от Земеделския кодекс:

„За да се хармонизират производствените, търговските и ценовите практики и за да се прилагат общи правила за предлагането на пазара, признатите организации, изброени в предходния член, и земеделските синдикати с общо или специално предназначение могат да се сдружават, за да учредят земеделски икономически комитет за конкретния регион и за същия продуктов сектор съгласно дефиницията по член L.551-1, точка 2.

Земеделските икономически комитети трябва да са или земеделски синдикати по смисъла на книга IV от Кодекса на труда, или сдружения съгласно Закона от 1 юли 1901 г. [...]

Земеделските икономически комитети приемат общи правила за своите членове.

Земеделските икономически комитети допринасят за прилагането на националната и на общностната икономическа политика и могат да дават становища за насоките на политиката в бранша, в който работят“.

6 Член L.552-2 от същия кодекс гласи:

„Приоритетите и особените предимства за признатите обединения на производители могат да бъдат предоставяни на одобрените от компетентния административен орган земеделски икономически комитети.

Когато издава одобрения или временно или окончателно ги отнема, компетентният административен орган взема предвид становището на Conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et alimentaire [Висшия политически съвет за сектора на земеделието и храните], предвиден в член 14 I от измененния закон от 8 август 1962 г. за допълване на Закона за земеделската политика“.

7 Член L.554-1, първа алинея от Земеделския кодекс предвижда, че „[з]емеделските икономически комитети, които имат достатъчен опит по отношение на определени практики, могат да поискат от компетентния административен орган да издаде решение, с което приетите от членовете им правила по член 15б, параграф 1 от Регламент (ЕИО) № 1035/72 на Съвета от 18 май 1972 година относно общата организация на пазарите на плодове и зеленчуци да бъдат обявени за задължителни в техния регион за производителите, установени в една или повече икономически области“.

8 Член R*552-1 от Земеделския кодекс предвижда, че „[з]емеделските икономически комитети подават молба да бъдат одобрени за определен регион или за определен продуктов сектор до министъра на земеделието чрез префекта на департамента по седалището на комитета“, а съгласно член R*552-2 към тази молба трябва да се приложат определени документи, в това число „уставът на комитета“, който трябва да съдържа разпоредби, предвиждащи, че „[п]риетите от комитета правила се прилагат само с одобрението на министъра на земеделието“, „[д]екларация за вида и формите на помощта, която комитетът евентуално може да оказва на членовете“, и „[т]екстът на правилата, приети от комитета съгласно член L.552-1“. Член R.552-4 от Земеделския кодекс накрая уточнява, че „[с]лед становище на висшия политически и координационен комитет за сектора на земеделието и храните, на основание член L.552-2 министърът на земеделието взема решение по молбата за одобрение“.

– Функциониране

- 9 Съгласно член R.552-10, първа алинея от Земеделския кодекс „[o]добрените земеделски икономически комитети могат да приемат нови правила или да изменят вече приетите правила само с изричното одобрение на министъра на земеделието, след становище на висшия политически и координационен съвет за сектора на земеделието и храните“.
- 10 Член R.552-11 от Земеделския кодекс освен това предвижда, че „[м]инистърът на земеделието назначава свой представител във всеки одобрен земеделски икономически комитет“ и че „представителят, който изпълнява в комитета функцията на технически съветник, присъства или — съобразно установените от министъра на земеделието условия за това — изпраща свой представител на заседанията на управителния съвет и на общото събрание“, „може да се запознава на място или да изиска да му се изпратят всички материали и документи относно дейността на комитета или съставлящите го организации“ и „редовно получава информация за всички решения на управителния съвет и на общото събрание“.
- 11 Накрая, съгласно член R.552-14 от Земеделския кодекс:

„Министърът на земеделието може по всяко време, след като се запознае със становището на комитета и със становището на висшия политически и координационен комитет за сектора на земеделието и храните, да оттегли одобрението си за действащи, вече одобрени правила. Той определя датата, на която оттеглянето влиза в сила. Ако въпреки това остави в действие тези правила, съответният комитет изгубва статута на одобрен комитет [...]“.

– Такса за присъединяване и членски внос

- 12 Съгласно член L.553-1 от Земеделския кодекс „[п]ри условията по членове L.551-1 и L.552-2, след становище от Държавния съвет, с указ може да се разреши на признатите или одобрените организации да събират такса за присъединяване и членски внос, определян или въз основа на стойността на продуктите, или въз основа на площта, или въз основа и на двата критерия“.
- 13 Член R*553-2 от Земеделския кодекс, който се отнася до признатите обединения на производители, гласи, че същите „имат право да събират от всички свои членове такса за присъединяване с фиксиран размер за всеки производител, както и членски внос, определян въз основа на стойността на предлаганата на пазара продукция, предвид която са били признати“, и че „размерът на таксата за присъединяване и ставката на членския внос не може да превишават максималните стойности, установени с решение на министъра на земеделието след становище от висшия политически и координационен съвет за сектора на земеделието и храните“.
- 14 Член R*553-5 от Земеделския кодекс, който се отнася до таксата за присъединяване и членския внос на признатите обединения на производители, предвижда, че „размерът на таксата за присъединяване и ставката на членския внос, както и условията и редът за заплащането им се определят от обикновеното общо събрание“.
- 15 Член R*553-6 от Земеделския кодекс също така уточнява, че „одобрените икономически комитети имат право да събират от всички свои членове такса за присъединяване, а също така, под формата на членски внос от членовете, които са признати земеделски обединения, и процент от събрания от самите обединения членски внос“ и че „министърът на земеделието може след становище от висшия политически и координационен съвет за сектора на земеделието и храните да определи максималния размер на членския внос, събиран от комитетите“.

16 В член R*553-7, първа алинея от Земеделския кодекс се посочва, че „[к]огато на основание член L.552-2 одобреният земеделски икономически комитет е издействал едно или няколко от правилата, приети за членуващите в него производители и обединения, да се прилагат за всички производители от неговата област, производителите, за които в резултат от това съответното правило е станало задължително, заплащат на комитета съгласно определените с наредба на министъра на земеделието условия цялата или част от сумата на членския внос, определен по реда на член R.553-2“.

– Административен контрол

17 Член R*553-10 от Земеделския кодекс предвижда:

„Министърът на земеделието упражнява контрол върху одобрените икономически комитети и върху признатите обединения на производители в частност що се отнася до:

— отчетността и спазването на правилата за сделките на тези организации;

— използването на получената помощ, и по-специално на помощта, която би могла да бъде отпусната от държавата, органите на местната власт, публичните предприятия и дружествата със смесен капитал;

— прилагането на правилата, приети въз основа на членове L.551-1 и L.552-1, от страна на обединенията на производители, земеделските икономически комитети и членуващите в тях организации и производители, както и прилагането на действащите закони и подзаконовни актове в областта на противодействието на измамите и в областта на стандартизацията“.

18 За тази цел член R*553-13 от Земеделския кодекс предвижда, че „[с]пециално овластените от министъра на земеделието длъжностни лица от министерството на земеделието имат достъп до помещенията на признатите обединения на производители и на одобрените земеделски икономически комитети“ и „там могат да се запознават с всички материали, писма и счетоводни или административни документи“. Освен това съгласно член R*553-14 „[д]лъжностните лица и служителите на министерството на земеделието, и по-специално тези от службата за противодействие на измамите и контрол на качеството, участват заедно със служителите на заинтересованите организации в контрола по прилагането от тези организации и от земеделските производители на действащите правила, приети от обединенията и земеделските икономически комитети“.

19 Накрая, в член R*553-16 от Земеделския кодекс се уточнява, че „[к]онтролът за целите на прилагането на [член] R.553-7 относно таксата за присъединяване и членския внос се упражнява при условията по член R.553-14“.

Фактическа обстановка

20 Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (Националната междубраншова служба по плодовете, зеленчуците и градинарството, наричана по-нататък „Oniflhor“), която е публична производствено-търговска организация под държавен надзор, работи в частност за укрепването на икономическата ефективност в плодово-зеленчуковия отрасъл.

- 21 Земеделските икономически комитети обединяват на регионално равнище организациите на земеделски производители от определен сектор, наричани до 1999 г. „обединения на земеделски производители“, и работят за установяването на общи правила за членовете им с цел хармонизиране на производствените, търговските и ценовите практики, както и на практиките, свързани с предлагането на продукти на пазара.
- 22 Във връзка с подадена до нея жалба Комисията на Европейските общности отправя на 31 юли 2002 г. искане за информация до Френската република относно помощите в сектора на плодовете и зеленчуците, за които не е постъпвало уведомление и които в рамките на плановете за действие в извънредни ситуации са изплащани на организациите на земеделски производители от оперативен фонд, управляван от одобрените земеделски икономически комитети и финансиран от Oniflhog и чрез вноски на организациите на производители (вноски, наричани по-нататък „браншови дялове“). Тези планове за действие в извънредни ситуации са били предназначени да ограничат последиците от временно свръхпредлагане на плодове и зеленчуци, да регулират цените на пазарите чрез координиран колективен подход и да финансират някои структурни дейности за адаптирането на конкретни сектори към пазара.
- 23 На 21 октомври 2002 г. Комисията и френските органи провеждат среща, в резултат от която на 26 декември 2002 г. френските власти предоставят информация, потвърждаваща отпускането на такива помощи от 1992 г. до 2002 г. На 16 април 2003 г. Комисията изисква пълно описание на помощите. На 22 юли 2003 г. френските органи изпълняват искането.
- 24 С писмо от 20 юли 2005 г. Комисията съобщава на Френската република за решението си да започне предвидената в член 88, параграф 2 ЕО официална процедура по разследване (наричано по-нататък „решението за започване на процедурата“).
- 25 Решението за започване на процедурата е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* на 22 септември 2005 г. (ОВ С 233, стр. 21). Комисията отправя до заинтересованите лица покана да представят становището си по мерките, осъществени в рамките на плановете за действие в извънредни ситуации (наричани по-нататък „спорните мерки“).
- 26 Комисията получава становището на френските власти в писмо от 4 октомври 2005 г.
- 27 Освен това тя получава писмо с дата 20 октомври 2005 г. от Fédération de l'organisation économique fruits et légumes (Федерация за икономическа организация в сектора на плодовете и зеленчуците, наричана по-нататък „Fedecom“) като трето заинтересовано лице, като в него се описват в частност съставът и начинът на финансиране на одобрените земеделски икономически комитети и ролята им при разпределянето на разглежданите помощи; това писмо е предадено на френските власти на 1 декември 2005 г. В писмото си от 28 декември 2005 г. френските власти не оспорват тази информация; освен това те дават разрешение писмата им от 26 декември 2002 г. и 22 юли 2003 г. да бъдат предоставени на Fedecom и коригират данните за размера на помощите, изплатени през 2002 г.
- 28 В края на официалната процедура по разследване Комисията приема Решение С (2009) 203 окончателен от 28 януари 2009 г. относно „планове за действие в извънредни ситуации“ в сектора на плодовете и зеленчуците, приведени в действие от Франция (ОВ L 127, стр. 11, наричано по-нататък „обжалваното решение“).
- 29 В обжалваното решение Комисията приема, че помощите, разпределяни на организациите на земеделски производители в рамките на плановете за действие в извънредни ситуации, съставляват държавни помощи и са неправомерни и несъвместими с общия пазар. Съответно тя задължава Френската република да си възстанови тези помощи от получателите заедно с лихвите.

Производство и искания на страните

- 30 На 8 април 2009 г. Френската република подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.
- 31 По доклад на съдията докладчик Общият съд (шести състав) решава да открие устната фаза на производството.
- 32 В проведеното на 23 април 2012 г. съдебно заседание са изслушани устните състезания на страните и отговорите на поставените им от Общия съд въпроси.
- 33 Френската република моли Общия съд:
- да отмени обжалваното решение, доколкото се отнася до частта от спорните мерки, финансирана чрез браншовите дялове,
 - при условията на евентуалност да отмени изцяло обжалваното решение,
 - да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.
- 34 Комисията моли Общия съд:
- да отхвърли жалбата на Френската република,
 - да осъди Френската република да заплати съдебните разноски.

От правна страна

- 35 В подкрепа на жалбата си Френската република посочва две правни основания — първо, нарушение на задължението за мотивиране, и второ, неправилно прилагане на правото, доколкото Комисията квалифицира като държавни помощи по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО мерки, които са финансирани чрез доброволни вноски на операторите от съответния сектор.

По първото правно основание, изведено от нарушение на задължението за мотивиране

- 36 Френската република поддържа, че обжалваното решение е опорочено поради непълнота на мотивите по въпроса за финансираната чрез браншовите дялове част от спорните мерки, тъй като Комисията била длъжна да изложи изрични съображения, когато — както в случая — не следва вече установена практика за вземане на решение. По-точно Комисията не се обосновавала защо разпростира квалификацията „държавна помощ“ и върху мерки, които са финансирани чрез доброволни вноски.
- 37 Съгласно постоянната съдебна практика обхватът на задължението за мотивиране зависи от естеството на разглеждания акт и от контекста, в който е бил приет. Мотивите трябва да излагат по ясен и недвусмислен начин съображенията на институцията, издала акта, така че, от една страна, да дадат възможност на съда на Съюза да упражни контрол за законосъобразност, а от друга страна, да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, за да могат да защитят правата си и да проверят дали решението е обосновано. Не се изисква в мотивите да се уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, тъй като въпросът дали мотивите на определен акт съответстват на изискванията на член 253 ЕО трябва да се преценява с оглед не само на неговия текст, но и на контекста му, както и с оглед на всички правни норми, уреждащи съответната материя (Решение на Съда от

2 април 1998 г. по дело Комисия/Sytraval и Brink's France, C-367/95 P, Recueil, стр. I-1719, точка 63 и Решение на Общия съд от 30 ноември 2011 г. по дело Sniace/Комисия, T-238/09, непубликувано в Сборника, точка 37).

- 38 По-специално Комисията не е длъжна да вземе отношение по всички доводи, изтъкнати пред нея от заинтересованите лица. Достатъчно е да изложи фактите и правните съображения, които са от съществено значение в контекста на решението (Решение на Съда от 1 юли 2008 г. по дело Chronopost и La Poste/UFEX и др., C-341/06 P и C-342/06 P, Сборник, стр. I-4777, точка 96 и Решение на Общия съд от 3 март 2010 г. по дело Freistaat Sachsen и др./Комисия, T-102/07 и T-120/07, Сборник, стр. II-585, точка 180).
- 39 Накрая, в съдебната практика се приема, че решенията на Комисията, които следват постоянна практика по вземане на решения, може наистина да бъдат мотивирани накратко, а именно чрез позоваване на тази практика, но когато решението ѝ отива значително по-далеч от предходните, Комисията трябва да изложи изрично своите съображения (Решение на Съда от 26 ноември 1975 г. по дело Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique и др./Комисия, 73/74, Recueil, стр. 1491, точка 31; Решение на Съда от 11 декември 2008 г. по дело Комисия/Département du Loiret, C-295/07 P, Сборник, стр. I-9363, точка 44 и Решение на Съда от 29 септември 2011 г. по дело Elf Aquitaine/Комисия, C-521/09 P, Сборник, стр. I-8947, точка 155).
- 40 Именно въз основа на тези принципи следва да се разгледа правното основание, изведено от непълнота на мотивите на обжалваното решение.
- 41 В случая от обжалваното решение личи, че Комисията е трябвало за първи път да прецени дали мерки, които са финансирани едновременно чрез държавни средства и чрез доброволни вноски от операторите в съответния сектор, могат да съставляват държавни помощи по смисъла на разпоредбите на член 87, параграф 1 ЕО. Следователно Комисията е трябвало да отговори подробно на изложените в административното производство доводи на Френската република относно квалификацията на браншовите дялове като държавни ресурси.
- 42 Видно от съображения 24—28 от обжалваното решение, Комисията най-напред подробно разглежда механизма за финансиране на спорните мерки. В това отношение тя констатира, че те са финансирани от фонд, управляван от одобрените земеделски икономически комитети и захранван съгласно същите принципи като приложимите за помощите от Общността, предвидени в член 15 от Регламент (ЕО) № 2200/96 на Съвета от 28 октомври 1996 година относно общата организация на пазара на плодове и зеленчуци (ОВ L 297, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 20, стр. 29), а именно отчасти от държавна помощ и отчасти от финансовите вноски на производителите, определяни въз основа на количествата или стойността на предлаганите на пазара плодове и зеленчуци, като тези вноски осигуряват между 30 % и 50 % от общите средства на фонда. Вноските на организациите на производители обаче се заплащат само на доброволни начала и не са обявени за задължителни с акт на компетентния административен орган. При отказ да ги заплащат съответните организации на производители изгубват държавната помощ.
- 43 Освен това от съображение 40 от обжалваното решение следва, че в писмото си от 4 октомври 2005 г., съдържащо становището ѝ по решението за започване на официалната процедура по разследване, Френската република посочва, че заплащаните от операторите вноски, предназначени да финансират планове за действие в извънредни ситуации, не могат да се отъждествяват с държавни ресурси, тъй като се заплащат на доброволни начала, тъй като властите не са ги обявили за задължителни за всички заинтересовани организации на производители и тъй като одобрените земеделски икономически комитети са могли свободно да се разпоредят с тях.

- 44 В съображения 43—62 от обжалваното решение Комисията разглежда въпроса дали спорните мерки могат да се квалифицират като държавни помощи по смисъла на разпоредбите на член 87, параграф 1 ЕО. Съответно в съображения 52—56 от обжалваното решение тя посочва, че практиката на Съда (Решение на Съда от 22 март 1977 г. по дело *Steinike & Weinlig*, 78/76, Recueil, стр. 595 и Решение от 11 ноември 1987 г. по дело Франция/Комисия, 259/85, Recueil, стр. 4393, точка 23) я задължава да анализира условията за предоставянето на помощта и въздействието на схемата, за да определи дали тя представлява помощ по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО, и че за прилагането на този принцип няма никакво значение дали съответните вноски са задължителни или доброволни. Освен това в съображения 57—61 от обжалваното решение тя разглежда съдебната практика относно понятието за държавни ресурси (Решение на Съда от 15 юли 2004 г. по дело *Pearle и др.*, C-345/02, Recueil, стр. I-7139 и Решение на Общия съд от 20 септември 2007 г. по дело *Salvat père & fils и др./Комисия*, T-136/05, Сборник, стр. II-4063) и приема, че тази практика не поставя под съмнение посочения принцип. Накрая, в съображение 61 от обжалваното решение тя подчертава, че в случая макар вноските да са били доброволни, е имало силен държавен стимул за присъединяване към инициативата. Затова в съображение 62 от обжалваното решение тя заключава, че спорните мерки представляват държавни помощи по смисъла на разпоредбите на член 87, параграф 1 ЕО.
- 45 Обстоятелството, че съдебната практика, изтъкната от Комисията в обжалваното решение, се отнася единствено до задължителни вноски, не е достатъчно само по себе си, за да се установи непълнота на мотивите на това решение. Най-напред следва да се напомни, че съдът на Съюза никога не е разглеждал въпроса дали мерки, които са финансирани едновременно чрез държавни средства и чрез доброволни вноски на операторите в сектора, могат да представляват държавни помощи по смисъла на разпоредбите на член 87, параграф 1 ЕО. Освен това в обжалваното решение Комисията уточнява, че според нея съдебната практика за задължителните вноски би могла да се приложи и към спорните мерки, тъй като факултативният характер на вноските в случая е практически формален, като се има предвид, че за производителите е имало силен стимул да се присъединят към схемата. Също така, макар Комисията да е внесла това уточнение в съображение 61 от обжалваното решение вместо в съображение 55, това не е причина, противно на твърденията на Френската република, да се смята, че съображенията на Комисията не са изложени изрично.
- 46 При това положение в обжалваното решение достатъчно ясно, изрично и недвусмислено личат съображенията на Комисията по въпроса дали мерките, финансирани едновременно чрез държавни средства и чрез доброволни вноски от операторите в сектора, могат да бъдат определени като държавни помощи по смисъла на разпоредбите на член 87, параграф 1 ЕО, така че Общият съд разполага с възможност да упражни контрол за законосъобразност, а заинтересованите лица — с възможност да се запознаят с основанията за взетата мярка, за да могат да защитят правата си и да проверят дали решението е обосновано.
- 47 Предвид изложеното трябва да се отхвърли първото правно основание, изведено от непълнота на мотивите на обжалваното решение.

По второто правно основание, изведено от неправилно прилагане на правото, доколкото Комисията квалифицира като държавни помощи по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО мерки, които са финансирани чрез доброволни вноски на операторите от съответния сектор

- 48 Френската република смята, че Комисията неправилно е приложила правото, като е квалифицирала като държавни помощи по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО мерки, които са финансирани чрез доброволни вноски на операторите от съответния сектор.

Допустимост на доводите, свързани с неоспорени в административното производство факти

- 49 Най-напред Комисията поддържа, че Френската република няма право да оспорва пред Общия съд твърденията на Fedecom в становището от 20 октомври 2005 г. за ролята на операторите и съответно на Onifhog при определянето на размера на браншовите дялове и на спорните мерки и при прилагането на тези мерки.
- 50 Според нея, на първо място, доколкото с това съображение сочи грешка във фактическите констатации или грешка при преценката, Френската република е трябвало да го изтъкне отделно от правното основание, изведено от неправилно прилагане на правото. От писмените изявления на Френската република обаче личало, че същата сочи тези съображения като доводи в подкрепа на правното основание, с което твърди, че Комисията неправилно е приложила правото, като е квалифицирала като държавни помощи по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО мерки, финансирани чрез доброволни вноски на операторите в съответния сектор.
- 51 На второ място, Комисията смята, че тези доводи са недопустими, тъй като в хода на официалната процедура по разследване Френската република не е възразила срещу твърденията на Fedecom в становището от 20 октомври 2005 г.
- 52 Съгласно постоянната съдебна практика държава членка, която е отпуснала или възнамерява да отпусне помощи в отклонение от правилата на Договора, носи задължението да сътрудничи на Комисията в процедурата, в която участва, като по силата на това задължение трябва в частност да предоставя всички данни, които биха позволили на тази институция да се увери, че са изпълнени условията за допускане на такова отклонение (Решение на Съда от 28 април 1993 г. по дело Италия/Комисия, C-364/90, Recueil, стр. I-2097, точка 20, Решение на Общия съд от 15 декември 1999 г. по дело Freistaat Sachsen и др./Комисия, T-132/96 и T-143/96, Recueil, стр. II-3663, точка 140 и Решение на Общия съд от 11 февруари 2009 г. по дело Iride и Iride Energia/Комисия, T-25/07, Сборник, стр. II-245, точка 100). Затова законосъобразността на всяко решение в областта на държавните помощи трябва да се преценява с оглед на информацията, с която Комисията е могла да разполага към момента, в който го е приела (Решение на Съда от 11 септември 2003 г. по дело Белгия/Комисия, C-197/99 P, Recueil, стр. I-8461, точка 86; вж. в този смисъл Решение на Съда от 10 юли 1986 г. по дело Белгия/Комисия, 234/84, Recueil, стр. 2263, точка 16). От това по-конкретно следва, че доколкото понятието за държавна помощ отразява обективно положение, което се преценява към датата, на която Комисията е взела решението си, именно направените към тази дата изводи трябва да се вземат предвид при упражняването на съдебен контрол (Решение по дело Chronopost и La Poste/UFEX и др., посочено по-горе, точка 144). В този смисъл, когато заинтересованите лица не са предоставили данни за противното, Комисията е оправомощена да се основе на фактите, с които разполага към момента на приемане на окончателното решение, дори те да са неверни, стига Комисията да е поискала сведения във връзка със съответните обстоятелства в разпореждането си до държавата членка за предоставяне на необходимата информация (Решение на Общия съд от 19 октомври 2005 г. по дело Freistaat Thüringen/Комисия, T-318/00, Recueil, стр. II-4179, точка 88).
- 53 Освен това от разпоредбите на член 13, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41) следва, че в края на официалната процедура по разследване на неправомерна помощ Комисията взема решение въз основа на наличната информация, и по-специално въз основа на сведенията, дадени от държавата членка в отговор на искането на Комисията за предоставяне на информация.

- 54 В случая обжалваното решение сочи, че на 20 октомври 2005 г. Fedecom представя становището си като трето заинтересовано лице, като в частност описва състава и начина на финансиране на одобрените земеделски икономически комитети и ролята им при разпределянето на разглежданите помощи, и че на 1 декември 2005 г. това становище е било предоставено на френските власти, като им е даден едномесечен срок да дадат становище по него. В писмото си от 28 декември 2005 г. френските власти не оспорват тази информация; освен това те дават разрешение писмата им от 26 декември 2002 г. и 22 юли 2003 г. да бъдат предоставени на Fedecom и коригират данните за размера на помощите, изплатени през 2002 г.
- 55 Както следва обаче от принципите, упоменати в точки 52 и 53 по-горе, Френската република няма право за първи път в съдебната фаза на производството да оспорва факти, които са били изложени в административното производство в становището на трето заинтересовано лице, при положение че това становище ѝ е било предоставено. Обстоятелството, че не е оспорила тези фактически твърдения, защото е била съгласна с крайните изводи на Fedecom, само по себе си не е достатъчно, за да се допусне отклонение от принципа на полезното действие на административното производство.
- 56 Следователно трябва да се отхвърлят като недопустими доводите, с които Френската република оспорва твърденията на Fedecom в становището от 20 октомври 2005 г. за ролята на операторите и съответно на Oniflhор при определянето на размера на браншовия дял и на спорните мерки и при прилагането на тези мерки.

Общи принципи относно понятието за държавни ресурси

- 57 Следва да се напомни, че член 87, параграф 1 ЕО определя като несъвместима с общия пазар всяка помощ, предоставена под каквато и да било форма от държавите или с държавни ресурси, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или на производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки.
- 58 За да могат да бъдат квалифицирани като помощи по смисъла на този член, съответните предимства трябва, от една страна, да бъдат пряко или непряко предоставени посредством държавни ресурси и от друга страна, отговорността за тях да се носи от държавата (Решение на Съда от 21 март 1991 г. по дело Италия/Комисия, C-303/88, Recueil, стр. I-1433, точка 11; Решение на Съда от 16 май 2002 г. по дело Франция/Комисия, C-482/99, Recueil, стр. I-4397, точка 24 и Решение на Съда от 20 ноември 2003 г. по дело GEMO, C-126/01, Recueil, стр. I-13769, точка 24).
- 59 Освен това от текста на член 87, параграф 1 ЕО следва, че единствено предимствата, предоставени пряко или непряко чрез ресурси на държавата, се считат за помощи. Всъщност установеното в тази разпоредба разграничение между „помощ, предоставена от държава“, и помощ, предоставена „чрез ресурси на държава“, не означава, че всички предимства, предоставяни от дадена държава, представляват помощи, независимо дали са финансирани с държавни ресурси, а цели единствено да включи в това понятие предимствата, предоставени пряко от държавата, както и тези, предоставени посредством публична или частна организация, определена или учредена от тази държава (Решение на Съда от 13 март 2001 г. по дело PreussenElektra, C-379/98, Recueil, стр. I-2099, точка 58).
- 60 Освен това следва да се напомни, че от практиката на Съда произтича, че член 87, параграф 1 ЕО обхваща всички имуществени средства, които публичните власти могат ефективно да използват, за да подкрепят някои икономически оператори, без значение дали тези средства спадат постоянно или не към патримониума на държавата. Ето защо, макар съответстващите на въпросната мярка суми да не са постоянно в притежание на публичните власти,

обстоятелството, че остават непрекъснато под публичен контрол и следователно на разположение на компетентните национални власти, е достатъчно, за да бъдат квалифицирани като държавни ресурси (вж. в този смисъл Решение на Съда от 16 май 2000 г. по дело Франция/Ladbroke Racing и Комисия, C-83/98 P, Recueil, стр. I-3271, точка 50 и Решение на Съда от 16 май 2002 г. по дело Франция/Комисия, посочено по-горе, точка 37). Освен това макар първоначално ресурсите да са били частни по своето естество, това не е пречка да бъдат разглеждани като държавни ресурси по смисъла на разпоредбите на член 87, параграф 1 ЕО (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 12 декември 1996 г. по дело Air France/Комисия, T-358/94, Recueil, стр. II-2109, точки 63—65).

- 61 Съгласно съдебната практика обстоятелството, че схемата за подпомагане на някои икономически оператори от определен сектор се финансира изцяло или отчасти чрез наложени от публичните власти вноски, заплащани от заинтересованите икономически оператори, само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че схемата не е помощ, предоставена от държавата по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО (Решение на Съда по дело Steinike & Weinlig, посочено по-горе, точка 22 и Решение на Съда от 11 ноември 1987 г. по дело Франция/Комисия, посочено по-горе, точка 23; вж. в този смисъл Решение на Съда от 2 юли 1974 г. по дело Италия/Комисия, 173/73, Recueil, стр. 709, точки 27 и 35).
- 62 Обратно, Съдът не квалифицира като държавни ресурси средствата, събирани от публичноправна организация чрез вноски, заплащани единствено от ползващите съответната мярка икономически оператори — средства, които обаче изобщо не са били предоставени на разположение на националните власти и са послужили за финансирането на определени дейности от самите заинтересовани оператори (вж. в този смисъл Решение по дело Pearle и др., посочено по-горе, точки 36—39).
- 63 В този смисъл релеванният критерий за преценката дали ресурсите са публични, независимо от първоначалния им произход, е степента на участие на публичната власт при определянето на мерките и на правилата за финансирането им.
- 64 Обстоятелството, че вноските на съответните икономически оператори, чрез които частично са финансирани разглежданите мерки, са само факултативни, а не задължителни, само по себе си не е достатъчно, за да постави под съмнение този принцип. Всъщност степента на участие на публичната власт по отношение на тези вноски може да е значителна дори когато те не са задължителни.
- 65 От всичко изложено дотук следва, че за да се определи дали Комисията неправилно е приложила правото, като е квалифицирала спорните мерки като държавни помощи по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО, трябва да се разгледа ролята на публичната власт при определянето на тези мерки и на правилата за финансирането им.
- 66 Общият съд следва да прецени общо ролята на публичната власт при определянето на спорните мерки, без да ги разграничава в зависимост от начина им на финансиране, тъй като публичните средства и частните вноски напълно се смесват в оперативния фонд.

Анализ на правилата на схемата по плановете за действие в извънредни ситуации

- 67 В самото начало следва да се анализират правилата на схемата за спорните мерки, и в частност как се определя размерът на публичните и на частните вноски, предназначени за финансирането им, и как се установяват условията за използването им.

- 68 Що се отнася, на първо място, до определянето на размера на публичните и на частните вноски, предназначени за финансирането на спорните мерки, от документите по преписката, и в частност от писмото на Fedecom от 20 октомври 2005 г., следва, че Oniflhor, която е публична производствено-търговска организация под държавен надзор, решава едностранно какви суми да се отпускат по плановете за действие в извънредни ситуации и какъв да е размерът на вноските, които одобрените земеделски икономически комитети трябва да заплатят по тези плановете. Вноските се определят от Oniflhor, която установява процент от количеството или стойността на действително предлаганите на пазара плодове и зеленчуци на ползващите схемата производители, а одобрените земеделски икономически комитети организират събирането им от националните секции за всеки продукт и след това ги прехвърлят на Oniflhor. Последната ги обединява с публичната помощ, представляваща 50 %—70 % от общата помощ. Ако производителите не заплатят браншовите дялове, отпуснатите от Oniflhor помощи не им се изплащат и остават блокирани в одобрените земеделски икономически комитети, които са длъжни да ги върнат на Oniflhor.
- 69 За разлика от други вноски, събирани от одобрените земеделски икономически комитети, разглежданите не са задължителни, както свидетелства фактът, че някои организации на производители са отказали да ги плащат. Следователно тези вноски не може да са уредени от разпоредбите на Земеделския кодекс за задължителния членски внос.
- 70 Всъщност от разпоредбите на членове R*553-2 и R*553-6 от Земеделския кодекс следва, че те се отнасят само за таксата за присъединяване и редовния членски внос, които производителите задължително заплащат на признатите обединения на производители и на одобрените земеделски икономически комитети. Следователно Френската република не може да се позовава на правилата, по които признатите обединения на производители установяват таксите за присъединяване и членския внос и които са закрепени в член R*553-5 от Земеделския кодекс.
- 71 Освен това за вноските, предназначени за финансирането на плановете за действие в извънредни ситуации, не се прилага член R*553-7 от Земеделския кодекс, който предвижда, че когато одобреният земеделски икономически комитет е издействал някое от правилата, приети за членуващите в него производители и обединения, да се прилага за всички производители от неговата област, производителите, за които правилото е станало задължително, заплащат съгласно наредба на министъра цялата или част от сумата на членския внос, определена въз основа на стойността на предлаганата на пазара продукция. В това отношение следва да се напомни, че в съдебната практика за незаконосъобразно се приема всяко задължение за участие във финансирането на фондове, учредени от организация на производители, наложено на нечленуващи в тази организация производители, доколкото това задължение е предназначено да осигури финансиране за дейности, които сами по себе си са обявени за противоречащи на общностното право (Решение на Съда от 25 ноември 1986 г. по дело Cerafel, 218/85, Recueil, стр. 3513, точка 22).
- 72 Освен това Френската република не може да се позовава на разпоредбите на член 15 от Регламент № 2200/96 относно общата организация на пазарите на плодове и зеленчуци. Всъщност, макар че оперативните програми, изпълнявани въз основа на тази разпоредба, приличат на плановете за действие в извънредни ситуации просто защото и двете мерки се съфинансират от публичен орган и чрез вноски на членуващите производители, определяни въз основа на количествата или стойността на предлаганите на пазара плодове и зеленчуци, все пак посочените разпоредби несъмнено не се прилагат към спорните мерки, а само към мерките, приемани в рамките на общата организация на пазара на плодове и зеленчуци.
- 73 Накрая, при всички случаи Френската република не е предоставила други доказателства, въз основа на които да може да се заключи, че самите производители определят размера на вноската, която заплащат.

- 74 От всичко изложено дотук следва, че именно Oniflhor решава едностранно какъв да е размерът на вноските, заплащани от одобрените земеделски икономически комитети, както и каква сума общо да се отпусне за плановете за действие в извънредни ситуации.
- 75 На второ място, що се отнася до определянето на съдържанието на спорните мерки и установяването на правилата за прилагането им, от материалите по преписката, и по-конкретно от информацията, предоставена от Fedecom на 20 октомври 2005 г., следва, че спорните мерки се определят от Oniflhor чрез решения, които се подпечатват от директора ѝ и от държавния инспектор, и че одобрените земеделски икономически комитети не участват в установяването им и нямат никаква свобода на действие при прилагането им.
- 76 Френската република обаче смята, че решенията на Oniflhor служат единствено за формално отбелязване на дяловете, които се задължават да заплащат операторите и публичните власти.
- 77 В този смисъл тя поддържа, че спорните мерки се установяват и прилагат само от операторите и че участието на Oniflhor се състои единствено в прилагане на взетите от тях решения и в участие във финансирането им. Доводите ѝ се основават на два документа, представени за първи път с репликата и предназначени да установят, че водещата роля по плановете за действие в извънредни ситуации е принадлежала на земеделските икономически комитети. От точка 55 по-горе обаче следва, че Френската република няма право за първи път в съдебната фаза на производството да оспорва истинността на твърденията в представеното в административното производство становище на трето заинтересовано лице, при положение че то ѝ е било предоставено и тя не е оспорила съдържанието му.
- 78 При всички случаи следва да се подчертае, че тези писма, изпратени през 2001 г. до Oniflhor от националните продуктови секции в два одобрени земеделски икономически комитета, позволяват само да се заключи, че два пъти през периода на нарушението някои одобрени земеделски икономически комитети са представяли пред Oniflhor предложения за мерки във връзка с плановете за действие в извънредни ситуации. Те обаче не са достатъчни, за да опровергават информацията, предоставена от Fedecom на 20 октомври 2005 г., а именно че одобрените земеделски икономически комитети не са компетентни да установяват мерките, приемани в рамките на плановете за действие в извънредни ситуации — задача, която е единствено от компетентността на Oniflhor.
- 79 Освен това следва да се подчертае, че в писмените си изявления Френската република признава, че одобрените земеделски икономически комитети са длъжни да прилагат мерките, предвидени по плановете за действие в извънредни ситуации, така както са установени в решението на директора на Oniflhor. Твърдението, че това обстоятелство се обяснява с участието на Oniflhor във финансирането на посочените мерки, не може да повлияе върху констатацията за степента на контрола на публичната власт върху прилагането на мерките.
- 80 Френската република накрая отбелязва, че за разлика от случая, във връзка с който е постановено Решение по дело Air France/Комисия, посочено по-горе (точка 65), Oniflhor не може свободно да се разпорежда с внасяните от операторите средства, тъй като тези средства се управляват от одобрените земеделски икономически комитети. Както обаче сочи практиката на Съда, изложена в точка 60 по-горе, макар сумите да не са постоянно в притежание на публичните власти, обстоятелството, че остават непрекъснато под публичен контрол и следователно на разположение на компетентните национални власти, е достатъчно, за да бъдат квалифицирани като държавни ресурси.
- 81 В случая обаче държавата е била напълно в състояние чрез доминиращото си влияние при установяването и прилагането на спорните мерки така да насочи ресурсите, разпределени на одобрените земеделски икономически комитети, че евентуално да финансира специфични предимства за определени производители.

- 82 Установено е всъщност, че одобрените земеделски икономически комитети изобщо не разполагат със свобода на действие при прилагането на установените от Oniflhor мерки.
- 83 Освен това от редица разпоредби на Земеделския кодекс личи, че компетентният административен орган е овластен да упражнява задълбочен и постоянен контрол във връзка с въпросните суми. Всъщност съгласно член R*553-10 от Земеделския кодекс министърът на земеделието упражнява контрол върху одобрените икономически комитети в частност що се отнася до отчетността и спазването на правилата за сделките на тези организации и използването на получените публични помощи. За тази цел член R*553-13 предвижда, че специално овластените от министъра на земеделието длъжностни лица имат достъп до всички помещения на одобрените земеделски икономически комитети и там могат да се запознават с всички материали, писма и счетоводни или административни документи.
- 84 Следва накрая да се подчертае доминиращата роля на държавата в одобрените земеделски икономически комитети, в които е представлявана от префекта на региона. Всъщност от разпоредбите на Земеделския кодекс следва, че към молбата за одобрение, която земеделските икономически комитети подават до министъра на земеделието на основание член R*552-1 от Кодекса, за да получават публични помощи, съгласно член R*552-2 от този кодекс трябва да се приложат определени документи, в това число „уставът на комитета“, който трябва да съдържа разпоредби, предвиждащи, че „[п]риетите от комитета правила се прилагат само с одобрението на министъра на земеделието“, „[д]екларация за вида и формите на помощта, която комитетът евентуално може да оказва на членовете“, и „[т]екстът на правилата, приети от комитета съгласно член L.552-1“. Съгласно член R.552-10 от Земеделския кодекс одобрените земеделски икономически комитети могат да приемат нови правила или да изменят вече приетите правила само с изричното одобрение на министъра на земеделието. Освен това член R.552-11 от Земеделския кодекс предвижда, че министърът на земеделието назначава във всеки одобрен земеделски икономически комитет свой представител, който изпълнява в комитета функцията на технически съветник и присъства или — съобразно установените от министъра на земеделието условия за това — изпраща свой представител на заседанията на управителния съвет и на общото събрание, може да се запознава на място или да изиска да му се изпращат всички материали и документи относно дейността на комитета или съставлящите го организации и редовно получава информация за всички решения на управителния съвет и на общото събрание. Също така член 1 от Наредбата на министъра на земеделието от 30 октомври 2000 г. относно условията и реда за представляването на държавата в земеделските икономически комитети в сектора на плодовете и зеленчуците (JORF, 15 ноември 2000 г., стр. 18079) предвижда, че префектът на региона или негов представител присъства по право на всички заседания на ръководните органи на одобрените земеделски икономически комитети, на които се вземат техните решения, и получава всички решения и протоколи от тези заседания. Член 2 от същия текст възлага на представителя на държавата, който в това отношение може при необходимост да бъде подпомаган от Oniflhor, да се увери, че задачите на комитетите се изпълняват в съответствие с предвиденото в законите и подзаконовите актове, като за целта представителят задължително резолира решенията на ръководните органи на комитетите преди изпълнението им, тоест решенията на общото събрание и на управителния съвет, а също и споразуменията, с които се определят задълженията на членовете на комитета или се установяват правилата за използването на национални публични средства, що се отнася до работата на производствения сектор или до инвестициите в него, както и за използването на общностни средства. Съответните решения не се изпълняват, ако не са резолирани.
- 85 Френската република признава тази важна роля на държавата в работата на одобрените земеделски икономически комитети. Твърдението, че тази роля се обяснява с възможността на комитетите да издействат задължителност на техните правила за всички производители от региона, не може да повлияе върху констатацията за присъствието на държавата в тези комитети.

- 86 Френската република освен това поддържа, че макар да присъства на заседанията на ръководните органи на земеделските икономически комитети, представителят на префекта на региона не участва във вземането на решенията на тези органи. От цитираните по-горе разпоредби на член 2 от Наредбата на министъра на земеделието от 30 октомври 2000 г. обаче личи, че решенията на ръководните органи на комитетите и споразуменията по правилата за използване на публични средства не подлежат на изпълнение, ако не са резолирани от префекта на региона или от негов представител.
- 87 От всичко изложено дотук следва, че именно Oniflhog решава едностранно какви мерки да се финансират по плановете за действие в извънредни ситуации и по какви правила да се изпълняват тези мерки, както и че одобрените земеделски икономически комитети, макар да управляват оперативните фондове, чрез които се финансират мерките, всъщност не разполагат с никаква свобода на действие при прилагането на въпросните мерки.
- 88 В заключение следва да се приеме, че спорните мерки и правилата за финансирането им се установяват от Oniflhog, която е публична производствено-търговска организация под държавен надзор. За сметка на това получателите на средства по мерките разполагат само с правото да изберат дали да участват в така установената от Oniflhog система, тоест да се съгласят или да откажат да заплащат определените от тази организация браншови дялове. Следователно трябва да се приеме, че спорните мерки съставляват държавни помощи по смисъла на член 87, параграф 1 ЕО.
- 89 Ето защо второто правно основание, изведено от неправилно прилагане на правото, що се отнася до понятието за държавни ресурси, а съответно и цялата жалба следва да се отхвърлят.

По съдебните разноски

- 90 Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.
- 91 Тъй като Френската република е загубила делото, следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (шести състав)

реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **Осъжда Френската република да заплати съдебните разноски.**

Kanninen
Wahl
Soldevila Fragoso

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 27 септември 2012 година.

Подписи