Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

8 март 2016 година *

„Обжалване — Държавни помощи — Помощи за обезщетение, изплатени от гръцката агенция за селскостопанско застраховане (ELGA) през 2008 г. и 2009 г. — Решение, с което помощите се обявяват за несъвместими с вътрешния пазар и се разпорежда възстановяването им — Понятие за държавна помощ — член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС — Насоки за държавните помощи в сектора на селското стопанство — Задължение за мотивиране — Изопачаване на доказателства“

По дело C-431/14 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 19 септември 2014 г.,

Република Гърция, за която се явяват I. Chalkias и A. Vasilopoulou, в качеството на представители,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

Европейска комисия, за която се явяват A. Bouchagiar, R. Sauer и D. Triantafyllou, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: A. Tizzano, заместник-председател, изпълняващ функцията на председател, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, Ал. Арабаджиев (докладчик), C. Toader, D. Šváby и C. Lycourgos, председатели на състав, A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: I. Illéssy, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 6 октомври 2015 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 октомври 2015 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: гръцки.

Решение

1 С жалбата си Република Гърция иска отмяна на решение на Общия съд на Европейския съюз от 16 юли 2014 г. Гърция/Комисия (T-52/12, EU:T:2014:677, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което се отхвърля жалбата ѝ за отмяна на Решение 2012/157/ЕС на Комисията от 7 декември 2011 година относно помощите за обезщетение, изплатени от гръцката агенция за селскостопанско застраховане (ELGA) през 2008 г. и 2009 г. (ОВ L 78, 2012 г., стр. 21, наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

Правото на Съюза

2 В точка 4.1 от временната общностна рамка за мерките за държавна помощ за подпомагане на достъпа до финансиране при настоящата финансова икономическа криза, предмет на Известие на Европейската комисия от 17 декември 2008 година (ОВ C 16, 2009 г., стр. 1, наричана по-нататък „ВОР“), е предвидено следното:

„[…]

В светлината на тежката настояща финансова криза и на отражението ѝ върху цялата икономика на държавите членки Комисията смята, че някои категории държавна помощ са оправдани за ограничен период, за да се решат тези трудности, и че тази помощ може да се обяви за съвместима с [вътрешния] пазар въз основа на член [107], параграф 3, буква б) от [ДФЕС]“.

3 Според точка 4.2.2, трета алинея от ВОР:

„Комисията ще счита тази държавна помощ за съвместима с общия пазар въз основа на член [107], параграф 3, буква б) [ДФЕС], при условие че са спазени всички следващи условия:

[…]

з) схемата за помощ не се прилага за предприятия, занимаващи се с първично производство на селскостопански продукти […]“.

4 Според точка 7 от ВОР:

„[…]

„В съответствие с известието на Комисията за определяне на приложимите правила при оценка на незаконосъобразната държавна помощ [ОВ C 119, 2002 г., стр. 22], Комисията прилага следното по отношение на помощ, за която не е получила уведомление:

а) настоящото съобщение, ако помощта е била отпусната след 17 декември 2008 г.;

б) приложимите насоки, когато помощта е отпусната във всички останали случаи.

[…]“.

5 ВОР е изменена с Известие на Комисията, публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* на 31 октомври 2009 г. (C 261, стр. 2, наричана по-нататък „изменената ВОР“). Според точка 1 от това известие:

„[…]

Възможността за предоставяне съгласно точка 4.2 [от ВОР] на съвместима помощ в ограничен размер не се прилага за предприятия, занимаващи се с първично производство на селскостопански продукти. Земеделските производители обаче срещат все по-големи трудности при получаването на кредити вследствие на финансовата криза.

[…] целесъобразно [е] да се въведе отделна съвместима помощ в ограничен размер за предприятията, занимаващи се с първично производство на селскостопански продукти“.

6 Точка 4.2.2, трета алинея от изменената ВОР гласи:

„Комисията ще счита тази държавна помощ за съвместима с общия пазар въз основа на член [107], параграф 3, буква б) [ДФЕС], при условие че са спазени всички следващи условия:

[…]

з) […] Когато помощта се отпуска на предприятия, занимаващи се с първично производство на селскостопански продукти […] паричната безвъзмездна помощ (или брутният паричен еквивалент) не надхвърля 15 000 EUR на предприятие […]“.

7 Изменената ВОР влиза в сила на 28 октомври 2009 г.

Гръцкото право

8 Със Закон 1790/1988 относно организацията и функционирането на гръцката агенция за селскостопанско застраховане и други разпоредби (FEK A’ 134/20.6.1988, наричан по-нататък „Закон 1790/1988“) се учредява агенция в обществена полза, наречена „Гръцка агенция за селскостопанско застраховане“ (ELGA). ELGA е частноправно юридическо лице, което е изцяло държавна собственост и има за цел по-специално застраховането на растениевъдната и животновъдната продукция и на растениевъдните и животновъдните активи на земеделските стопанства срещу вреди, причинени от природни бедствия.

9 Според член 3 bis от Закон 1790/1988 в редакцията, приложима по делото, застрахователният режим в ELGA е задължителен и покрива щетите, причинени от природни бедствия.

10 Съгласно член 5 bis от Закон 1790/1988 в редакцията, приложима по делото, специална застрахователна вноска в полза на ELGA се налага на производителите на селскостопански продукти, които се ползват от този застрахователен режим. Тази разпоредба гласи следното:

„1. Специалната застрахователна вноска в полза на ELGA се дължи за следните продукти и субпродукти на националното селскостопанско производство:

а) продуктите от растителен, животински […] произход

[…]

3. Специалната застрахователна вноска е определена на 2 % за продуктите от растителен произход и на 0,5 % за продуктите от животински произход. […] Тези проценти се изчисляват въз основа на стойността на тези продукти.

[…]

7. […] специалната застрахователна вноска се внася от посочените в закона задължени лица на компетентната администрация по приходите […].

8. […] задължение да плащат специалната застрахователна вноска [на компетентната администрация по приходите] имат лицата, които […] са длъжни да издават фактури за покупка или за продажба на селскостопански продукти и субпродукти […].

[…]

15. Ако селскостопански продукти са закупени непосредствено от производител и цената им му е изплатена от банка въз основа на платежно нареждане, специалната застрахователна вноска се удържа от тази банка и се изплаща на ELGA […].

16. Приходите на ELGA от специалната застрахователна вноска, събрани от агенцията за приходите, постъпват в държавния бюджет като държавни приходи и се вписват в специална приходна позиция. Тези приходи се изплащат на ELGA от бюджета на министерството на земеделието чрез вписване като годишни кредити в същия размер, въз основа на предложение на ELGA до това министерство. От посочените по-горе суми на специалната застрахователна вноска, събрани от органите по приходите в полза на ELGA, държавата удържа два процента (2 %) за събирането. От тези събрани от органите по приходите суми, въз основа на декларации за добив на лицата, които са длъжни да плащат тази вноска, и на други документи за събиране на вземания, държавата удържа и три процента (3 %) за констатацията […]“.

Обстоятелства, предхождащи спора, и спорното решение

11 След протести през януари 2009 г. на голям брой гръцки производители на селскостопански продукти заради понесената от тях загуба на доходи през 2008 г. в резултат на лоши климатични условия с междуведомствено постановление № 262037 от 30 януари 2009 г. на министъра на икономиката и на министъра на развитието на селските райони и храните относно обезщетенията, предвидени като изключителна мярка поради щетите на селскостопанската продукция (FEK B’ 155/2.2.2009, наричано по-нататък „междуведомственото постановление“), Република Гърция предвижда, че на земеделските производители по изключение ще бъдат изплатени от ELGA помощи за обезщетение в размер на 425 милиона евро. От това постановление се установява, че извършените за прилагането му разходи в тежест на бюджета на ELGA ще бъдат финансирани с гарантиран от държавата заем, сключен от тази агенция с банки.

12 С писмо от 20 март 2009 г., изпратено в отговор на искане на Комисията за информация, Република Гърция я уведомява, че обезщетенията, изплатени на земеделските производители от ELGA през 2008 г. за вреди по причини, покрити от застраховката, възлизат на 386 986 648 EUR. Тази сума се състои отчасти от платените от производителите застрахователни вноски в размер на 88 353 000 EUR и отчасти от постъпленията на базата на сключен от ELGA и гарантиран от държавата заем с банка в размер на 444 милиона евро, който трябва да бъде изплатен в срок от десет години.

13 С решение от 27 януари 2010 г. (ОВ C 72, стр. 12) Комисията започва предвидената в член 108, параграф 2 ДФЕС официална процедура по разследване на преписка C 3/10 (ex NN 39/09) относно обезщетенията, изплатени от ELGA през 2008 г. и 2009 г. (наричани по-нататък „спорните помощи“). На 7 декември 2011 г. Комисията приема спорното решение.

14 Разпоредителната част на спорното решение има следното съдържание:

„Член 1

1. Обезщетенията, изплатени от [ELGA] на производителите на селскостопански продукти през 2008 г. и 2009 г., представляват държавни помощи.

2. Помощите за обезщетение, предоставени през 2008 г. в рамката на специалния задължителен застрахователен режим, са съвместими с вътрешния пазар, що се отнася до помощите в размер на 349 493 652,03 EUR, които ELGA е предоставила на производителите за възмездяване на загубите на растениевъдна продукция, както и до помощите, свързани със загубите на растениевъдна продукция, причинени от мечки, в размер на 91 500 EUR и с корективни действия, предприети в рамките на горепосочените помощи. Помощите за обезщетение, възлизащи на останалата сума и изплатени през 2008 г. в рамката на специалния застрахователен режим, са несъвместими с вътрешния пазар.

3. Помощите за обезщетение в размер на 27 614 905 EUR, които са предоставени през 2009 г. по силата на [междуведомственото постановление], са съвместими с вътрешния пазар.

Помощите за обезщетение в размер на 387 404 547 EUR, които са предоставени на производителите на дати, предхождащи датата 28 октомври 2009 г., са несъвместими с вътрешния пазар. Това заключение не засяга помощите, които към момента на предоставянето им са отговаряли на всички условия, определени в Регламент (ЕО) № 1535/2007 [на Комисията от 20 декември 2007 година за прилагане на членове [107 ДФЕС и 108 ДФЕС] към помощите de minimis в сектора на производството на селскостопански продукти (ОВ L 337, стр. 35)].

Член 2

1. [Република] Гърция предприема всички необходими мерки за възстановяване от получателите на несъвместимите помощи, посочени в член 1, които вече са им предоставени неправомерно.

[…]“.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

15 На 8 февруари 2012 г. Република Гърция подава в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение. С отделен акт, представен в секретариата на Общия съд същия ден, Република Гърция иска на основание членове 278 ДФЕС и 279 ДФЕС да бъде допуснато обезпечение, състоящо се в спиране на изпълнението на спорното решение. С определение на председателя на Общия съд Гърция/Комисия (T-52/12 R, EU:T:2012:447) изпълнението на спорното решение е спряно в частта, в която с него Република Гърция се задължава да си възстанови от получателите несъвместимите помощи, посочени в член 1 от същото решение.

16 Република Гърция повдига седем основания в подкрепа на искането си за отмяна на спорното решение. С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбата изцяло.

Производство пред Съда и искания на страните

17 На 30 септември 2014 г. Република Гърция подава в секретариата на Съда молба за допускане на обезпечение на основание членове 278 ДФЕС и 279 ДФЕС, в която по-конкретно иска Съдът да спре изпълнението на обжалваното съдебно решение до постановяването на решението по жалбата.

18 Тази молба за обезпечение е отхвърлена с определение на заместник-председателя на Съда Гърция/Комисия (C-431/14 P-R, EU:C:2014:2418), тъй като не е изпълнено условието относно fumus boni juris.

19 С писмо, подадено в секретариата на Съда на 2 март 2015 г., гръцкото правителство прави искане на основание член 16, трета алинея от Статута на Съда на Европейския съюз Съдът да заседава в голям състав. Това искане е уважено.

20 С жалбата си Република Гърция иска от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение и спорното решение, както и

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

21 Комисията иска от Съда:

— да отхвърли жалбата като недопустима или като неоснователна, и

— да осъди Република Гърция да заплати съдебните разноски.

По жалбата

По първото основание относно понятието за държавна помощ, задължението за мотивиране и изопачаване на доказателства

Доводи на страните

22 С първата част от първото основание Република Гърция упреква Общия съд за това, че е нарушил член 107, параграф 1 ДФЕС, тъй като е изопачил и квалифицирал неправилно фактите, като е приел, че задължителните застрахователни вноски, заплащани през 2008 г. и 2009 г. от земеделските производители, ползвали се от изплатените от ELGA през тези години помощи за обезщетение, представляват държавни ресурси.

23 Първо, за да приеме, че посочените помощи представляват държавна помощ, Общият съд се позовава на решение Freskot (C-355/00, EU:C:2003:298). В точка 87 от това решение Съдът обаче приема, че по делото, по което е постановено това решение, той не разполага с необходимите фактически и правни обстоятелства, за да може да прецени квалификацията на направените от ELGA плащания като държавна помощ.

24 Второ, Общият съд неправилно отхвърлил частния произход на вноските, правени от земеделските производители, тъй като според член 5 bis от Закон 1790/1988 те били осчетоводявани като приход на държавата. Република Гърция посочва, че от този член следва, че преди да бъде изплатена на ELGA, специалната застрахователна вноска в полза на ELGA се събира от държавата или от банки.

25 Фактът, че законодателят определя реда и условията, при които събираната от държавата специална застрахователна вноска се изплаща на ELGA, обаче не прави от тази вноска държавен ресурс. Наистина, ако се приеме такова тълкуване, квалификацията на тази вноска като частен или публичен ресурс ще зависи от начина, по който тя се събира, и тогава ще трябва да се прави разграничение между вноските, събирани от държавата, и тези, събирани с посредничеството на банките и изплащани на ELGA. Впрочем, ако държавата е събирала тези средства, без да е длъжна да ги внесе изцяло, тя нямало да предвиди в член 5 bis, параграф 16 от Закон 1790/1988 събирането на комисиона.

26 Поради това държавата или банките били обикновени посредници или платени агенти, които събират специалната застрахователна вноска. Тя била приход само на ELGA и не подлежала на публичен контрол, а просто била събирана от банкови институции и от държавата, за да бъде изплатена на ELGA, без никога да е била на разположение на компетентния орган.

27 С втората част от първото основание Република Гърция упреква Общия съд за това, че не е изпълнил задължението си за мотивиране, като не е отговорил на довода, че е трябвало специалните застрахователни вноски да се приспаднат от сумата на държавните помощи, подлежащи на възстановяване, тъй като, поради факта че те били изплатени през 2008 г. и 2009 г. от земеделските производители, ползвали се от сумите, за които се твърди, че са помощи, те не отговаряли на условието за наличие на икономическо предимство.

28 При условията на евентуалност Република Гърция изтъква, че Общият съд е приложил неправилно това условие спрямо фактите по делото, тъй като поради съществуването на посочените вноски изплащането на помощите за обезщетение имало само ограничено въздействие върху конкуренцията, дори нямало никакво отражение върху нея. С преценката си Общият съд дори възприел тълкуване на спорното решение, което противоречи на принципа на забрана на reformatio in pejus.

29 Комисията оспорва както допустимостта на довода, изведен от изопачаване на фактите, така и основателността на двете части на настоящото основание.

Съображения на Съда

30 Що се отнася до първата част на първото основание, на първо място, във връзка с довода, че Общият съд е изопачил фактите, следва да се припомни, че от член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС и от член 58, първа алинея от Статута на Съда на ЕС следва, че единствено Общият съд е компетентен, от една страна, да установява фактите, освен в случаите, когато неточността на фактическите му констатации следва от представените пред него материали по делото, и от друга страна, да преценява тези факти (решения General Motors/Комисия, C-551/03 P, EU:C:2006:229, т. 51 и ThyssenKrupp Nirosta/Комисия, C-352/09 P, EU:C:2011:191, т. 179).

31 Следователно освен в случай на изопачаване на представените пред Общия съд доказателства, преценката на фактите не представлява правен въпрос, който в това си качество подлежи на контрол от Съда (решения Archer Daniels Midland и Archer Daniels Midland Ingredients/Комисия, C-397/03 P, EU:C:2006:328, т. 85, както и ThyssenKrupp Nirosta/Комисия, C-352/09 P, EU:C:2011:191, т. 180).

32 Когато твърди, че Общият съд е изопачил доказателства, жалбоподателят трябва в приложение на член 256 ДФЕС, член 58, първа алинея от Статута на Съда на ЕС и член 168, параграф 1, буква г) от Процедурния правилник на Съда да посочи точно кои доказателства са изопачени от Общия съд и да докаже грешките в преценката, които според него са довели до изопачаването. Освен това според постоянната практика на Съда изопачаването трябва ясно да личи от доказателствата по делото, без да е необходимо да се прибягва до нова преценка на

фактическите обстоятелства и на доказателствата (решения Lafarge/Комисия, C-413/08 P, EU:C:2010:346, т. 16 и цитираната съдебна практика, както и Австрия/Scheucher-Fleisch и др., C-47/10 P, EU:C:2011:698, т. 59 и цитираната съдебна практика).

33 В случая в точки 122—128 и 130—132 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема следното:

„122 В [спорното] решение Комисията припомня, че в решение Freskot [C-355/00, EU:C:2003:298] Съдът вече е постановил, че „разглежданото в главното производство национално законодателство определя ясно, че обезщетенията, предоставяни от ELGA, се финансират чрез държавни ресурси и че отговорността за тях се носи от държавата по смисъла на съдебната практика на Съда (вж. по-специално решение Франция/Комисия, C-482/99, [EU:C:2002:294], т. 24)“ (съображение 58).

123 Във връзка с това Комисията приема:

„[…] от член 5а от Закон […] 1790/1988 […] и от другите действащи разпоредби на действащото гръцко законодателство следва, че приходите на ELGA от специалната вноска се събират от агенцията за приходите, постъпват в държавния бюджет като държавни приходи и се изплащат на ELGA от бюджета на Министерството на земеделието (преименувано на Министерство на развитието на селските райони и храните). Следователно фактът, че въпросните вноски се осчетоводяват като държавни приходи е достатъчен, за да се приеме, че предоставените от ELGA обезщетения се вземат от държавни ресурси.“ (съображение 58).

124 Тези изводи, които не са оспорени от Република Гърция, са достатъчни, за да се приеме, че плащанията за обезщетение, в частта, съответстваща на вноските на земеделските производители, са държавни ресурси и отговорността за тях се носи от държавата.

125 При това положение, обратно на това, което поддържа Република Гърция, не може да се счита, че частта от плащанията, съответстваща на вноски на земеделските производители, представлява частен ресурс. Следователно фактът, че част от направените през 2008 г. плащания са финансирани от вноски на земеделските производители, не е пречка да се приеме, че става въпрос за държавни помощи, финансирани с ресурси, отговорността за които се носи от държавата.

126 Освен това обратно на твърденията на Република Гърция квалификацията като държавна помощ не се отнася за вноските, плащани от земеделските производители, а за направените през 2008 г. плащания. Във връзка с това следва да се припомни, че при разглеждане на първото и второто основание се установи, че нито компенсаторният характер на мерките, нито фактът, че те са обосновани от социална цел, не е пречка направените от ELGA плащания да се квалифицират като предимство.

127 Република Гърция приема освен това, че вноските, плащани от земеделските производители, не са пропорционални на риска и че е възможно някои земеделски производители да плащат вноска, без да се ползват от правените от ELGA плащания за обезщетение. Следователно направените през 2008 г. плащания не зависят от вноските, плащани от земеделските производители, и представляват предимство, което предприятието получател не би могло да получи при нормални пазарни условия.

128 От изложеното дотук следва, че Комисията с основание приема, че направените от ELGA през 2008 г. плащания са предимства финансирани чрез държавни ресурси, независимо че част от тях са финансирани от вноските на земеделските производители. Република Гърция не доказа, че Комисията допуска грешка, като квалифицира тези плащания като държавни помощи.

[…]

130 От [спорното] решение се установява, че направените от ELGA през 2009 г. плащания за обезщетение, с общ размер от 415 019 452 eur, са направени въз основа на междуведомственото постановление. Следва да се припомни, че в междуведомственото постановление се предвижда да бъдат изплатени по изключение обезщетения в размер на 425 милиона евро за вреди, настъпили през 2008 г., и че за да изплати тези обезщетения ELGA ще сключи гарантиран от държавата заем с банка за цялата сума […].

131 От това следва, че Комисията с основание приема, че направените през 2009 г. плащания за обезщетение не са финансирани от вноски, платени по силата на задължителния застрахователен режим на ELGA […].

132 Поради това, обратно на това, което поддържа Република Гърция, не може да се счита, че вноските, платени през 2009 г. от земеделските производители по силата на задължителния застрахователен режим, са финансирали част от изплатените през 2009 г. помощи“.

34 С оглед на така припомнената преценка на Общия съд доводът, изведен от изопачаване на фактите, трябва да се отхвърли в самото начало, след като с доводите си Република Гърция не доказва, че от доказателствата по делото ясно личи изопачаване на фактите.

35 На второ място, що се отнася до довода, че Общият съд е квалифицирал неправилно фактите, следва да се посочи, че след като първо припомня в точка 126 от обжалваното съдебно решение, че квалификацията като държавна помощ не се отнася за плащанията за специалната вноска, правени от земеделските производители, а е относно плащанията на помощите за обезщетение от ELGA, след това, в точка 127 от същото решение приема, че направените през 2008 г. плащания не зависят от посочените вноски, и накрая подчертава в точки 130—132 от решението, че направените през 2009 г. плащания не са финансирани от вноските, а със сключен за тази цел заем с банка, гарантиран от държавата, Общият съд е могъл да заключи, без да допуска грешка при прилагане на правото, че тези плащания са предимства, финансирани чрез държавни ресурси.

36 На трето място, Общият съд не допуска грешка при прилагане на правото и като се основава в точка от 122 обжалваното съдебно решение на точка 81 от решение Freskot (C-355/00, EU:C:2003:298), тъй като в тази точка Съдът приема, по повод на по-ранна, но по същество идентична на приложимата по делото, редакция на член 5 bis от Закон 1790/1988, че това законодателство „определя ясно, че обезщетенията, предоставяни от ELGA, се финансират чрез държавни ресурси и че отговорността за тях се носи от държавата по смисъла на съдебната практика на Съда“.

37 Следва освен това да се отбележи, че Република Гърция не оспорва факта, че плащанията за специалните застрахователни вноски, при положение че те се събират от агенцията по приходите, влизат в бюджета на държавата.

38 Що се отнася до втората част на първото основание, следва да се припомни, че според постоянната практика на Съда задължението на Общия съд по член 36 и член 53, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз да мотивира решенията си не изисква от него да излага изчерпателно и да посочва поединично всички представени от страните по спора съображения.

Следователно мотивите могат да бъдат и имплицитни, при условие че дават възможност на заинтересованите лица да се запознаят с мотивите, на които се основава Общият съд, а на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя съдебен контрол в рамките на производство по обжалване (вж. по-специално решение A2A/Комисия, C-320/09 P, EU:C:2011:858, т. 97).

39 В случая в точка 126 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва, че противно на това, което твърди Република Гърция, квалификацията като държавна помощ не се отнася за вноските, плащани от земеделските производители, а за направените през 2008 г. плащания от ELGA.

40 Освен това в същата точка 126 Общият съд препраща към преценките, които е направил при разглеждането на първото и второто основание на жалбата. При разглеждането им в точка 70 от обжалваното съдебно решение Общият съд уточнява, „че фактът, че целта на направените от ELGA през 2009 г. плащания е била да се компенсират причинените на земеделската реколта щети поради лошите климатични условия, не изключва наличието на предимство и квалификацията като държавни помощи“, а в точка 102 от това съдебно решение, „че според постоянната съдебна практика конкуренцията е нарушена, след като дадена мярка облекчава тежестите на предприятието получател и по този начин подсилва позицията му по отношение на други конкурентни предприятия“.

41 При това положение се налага изводът, че мотивите на обжалваното съдебно решение отговарят на припомнените в точка 38 от настоящото решение изисквания.

42 Освен това, след като установява, че направените през 2008 г. и 2009 г. плащания на помощите за обезщетение не зависят от вноските, платени от земеделските производители, Общият съд може да заключи, без да допуска грешка при прилагане на правото, че тези плащания представляват предимство, което предприятието получател не би могло да получи при нормални пазарни условия, и следователно те нарушават конкуренцията.

43 Наистина, с оглед на факта, че няма зависимост между плащаните от земеделските производители вноски и помощите за обезщетение, които те получават, не би могло да се приеме, че тези вноски представляват специфични тежести върху предимството, което би представлявало в случая изплащането на тези помощи, нито че тези вноски са неразривно свързани с въвеждането на това предимство. Затова Общият съд може с основание да приеме, че в конкретния случай на основание член 107, параграф 1 ДФЕС Комисията е имала основание да откаже да направи компенсация между това предимство и същите вноски (вж. в този смисъл решение France Télécom/Комисия, C-81/10 P, EU:C:2011:811, т. 43 и 48).

44 От това следва, че първото основание трябва да се отхвърли като отчасти недопустимо и отчасти неоснователно.

По второто правно основание относно понятието за държавна помощ и задължението за мотивиране

Доводи на страните

45 Република Гърция упреква Общия съд за това, че отхвърля първото и второто основание на жалбата ѝ, като се основава на постоянната практика на Съда, според която за държавни помощи се считат намесите, които под каквато и да е форма са в състояние пряко или непряко да поставят предприятия в по-благоприятно положение или които трябва да се разглеждат като икономическо предимство, което предприятието получател не би получило в нормални пазарни условия (решение Altmark Trans и Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, т. 84

и цитираната съдебна практика). Наистина, следвайки тази логика, Общият съд пренебрегнал факта, че тези принципи са валидни само при нормални пазарни и икономически условия, а не при изключителните условия за гръцката икономика през 2009 г.

46 Според Република Гърция при тези изключителни обстоятелства Общият съд трябвало да тълкува и прилага по различен начин член 107 ДФЕС, и по-конкретно да прецени дали помощите за обезщетение, изплатени на гръцките земеделски производители през 2009 г., действително са им осигурили предимство и са ги поставили в по-изгодно положение при търговските им сделки в Европейския съюз.

47 Всъщност, когато през този период гръцката икономика трябва да се справя със съвкупност от бюджетни мерки, целящи да я стабилизират, като прекомерното облагане на земеделските производители, въвеждането на извънредни такси и такси за солидарност, разпадането на социалната държава, увеличаването на данъка върху добавената стойност, поскъпването на цената на петрола за отопление или намаляването на заплатите и пенсиите, всяко „икономическо предимство“, което земеделските производители биха могли да получат от ELGA, би било унищожено веднага.

48 Общият съд обаче пропуснал да провери дали при такива изключителни условия финансовото отражение на приетите с междуведомственото постановление мерки наистина е могло да засегне търговията между държавите членки и да създаде опасност от нарушаване на конкуренцията. По-конкретно трябвало да се определи дали тези изключителни обстоятелства са могли да променят условията за прилагане на схемата „de minimis“ относно помощите, които нямат чувствително отражение върху търговията и конкуренцията между държавите членки.

49 Накрая, при условията на евентуалност Република Гърция изтъква, че Общият съд не е разгледал всичките ѝ доводи.

50 Комисията оспорва както допустимостта, така и основателността на настоящото основание.

Съображения на Съда

51 От преписката по делото пред първата инстанция се установява, че доводите, които Република Гърция излага пред Съда, основани на твърдението, че посочената в точка 45 от настоящото решение постоянна практика на Съда относно понятието за държавна помощ не е приложима в конкретния случай поради изключителните икономически условия в Република Гърция през 2009 г., не са изложени в производството пред Общия съд.

52 Всъщност пред първата инстанция Република Гърция упреква Комисията за това, че в спорното решение не обяснява в достатъчна степен защо изплащането на помощите за обезщетение е осигурило на съответните земеделски производители конкурентно предимство, засягащо търговията между държавите членки, и поради това могло да се квалифицира като държавна помощ, независимо от сериозната криза в гръцката икономика през този период.

53 Не може обаче да се счита, че като повдига този довод, Република Гърция излага твърдение за нарушение, различно от това, изведено от липсата на мотиви в спорното решение.

54 При това положение доводът, изведен от допуснато от Общия съд нарушение на член 107, параграф 1 ДФЕС, изразяващо се в пропуска да приеме, че плащанията на помощите за обезщетение в контекста на сериозната криза на гръцката икономика през 2009 г. нито са осигурили на съответните земеделски производители някакво конкурентно предимство, нито са засегнали търговията между държавите членки, е нов.

55 Следователно този довод трябва да се отхвърли като недопустим. Всъщност съгласно постоянната съдебна практика да се позволи на страна да изтъкне за първи път пред Съда основание, на което не се е позовала пред Общия съд, би означавало да ѝ се позволи да сезира Съда, чиито правомощия са ограничени при обжалване, със спор с по-широк предмет от този, който е бил разгледан от Общия съд (вж. в този смисъл решения Alliance One International и Standard Commercial Tobacco/Комисия и Комисия/Alliance One International и др., C-628/10 P и C-14/11 P, EU:C:2012:479, т. 111, както и Groupe Gascogne/Комисия, C-58/12 P, EU:C:2013:770, т. 35).

56 От това следва, че второто основание на жалбата е допустимо само в частта, в която Република Гърция по същество упреква Общия съд за това, че не е отговорил на твърдението за нарушение, изведено от непълнота на мотивите на спорното решение.

57 В това отношение, както беше припомнено в точка 38 от настоящото решение, задължението на Общия съд да мотивира решенията си не изисква от него да излага изчерпателно и да посочва поединично всички представени от страните по спора съображения. Следователно мотивите могат да бъдат и имплицитни, при условие че дават възможност на заинтересованите лица да се запознаят с мотивите, на които се основава Общият съд, а на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя съдебен контрол в рамките на производство по обжалване (решение Isdin/Bial-Portela, C-597/12 P, EU:C:2013:672, т. 21).

58 В точка 41 от настоящото решение обаче вече беше посочено, че мотивите на обжалваното съдебно решение дават възможност на страните, и по-специално на Република Гърция, да се запознаят с мотивите, на които се основава Общият съд, за да приеме, че съществува икономическо предимство, което може да наруши конкуренцията.

59 Следва да се допълни, че в отговора си на твърдението за нарушение, изведено от липсата на мотиви относно условието за нарушаване на конкуренцията и на търговията, в точка 108 от обжалваното съдебно решение Общият съд уточнява, че „засегналата Съюза от 2008 г. икономическа криза не е обстоятелство, което може да постави под въпрос факта, че в селскостопанския сектор в Съюза има силна конкуренция“ и че „Комисията освен това е приела конкретни правила, с които се цели да се разрешат някои държавни помощи, докато продължава икономическата криза, по-конкретно [ВОР], която изключва възможността помощите, отпуснати за първичното производство на селскостопански продукти, да бъдат обявявани за съвместими с вътрешния пазар“.

60 От това следва, че второто основание трябва да се отхвърли като отчасти недопустимо и отчасти неоснователно.

По третото основание относно неправилно тълкуване и прилагане на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС и задължението за мотивиране

По първата част от третото основание относно неправилно тълкуване и прилагане на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС

– Доводи на страните

61 Република Гърция упреква Общия съд за това, че е нарушил член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, като е пропуснал да провери дали Комисията най-малко не е допуснала явна грешка в преценката, като е отказала да приложи тази разпоредба независимо от сериозните затруднения в гръцката икономика.

62 Общият съд освен това не разгледал доводите ѝ относно неправилното ограничаване от Комисията на приложното поле на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС с оглед на изключителните условия в гръцката икономика през 2009 г., които освен това се различавали от посочените във ВОР. Основавайки се на изменената ВОР, Общият съд отказал да приложи директно тази разпоредба, макар да припомнил, че валидността на известията на Комисията зависи от съответствието им на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС.

63 Според Комисията Република Гърция се позовава със закъснение на изключителните обстоятелства на икономическата криза в Гърция по време на разглежданите по делото факти, които не били доказани в производството пред Общия съд. Поради това тя не могла валидно да твърди пред Съда, че въз основа на тези недоказани обстоятелства Общият съд е трябвало да направи друг извод относно прилагането на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС. Комисията оспорва и основателността на тези доводи.

– Съображения на Съда

64 Що се отнася до допустимостта на първата част от третото основание на жалбата, от преписката по делото пред първата инстанция се установява, че в подкрепа на четвъртото основание на жалбата, с което упреква Комисията за неправилно упражняване на правото ѝ на преценка и за неправилно тълкуване и прилагане на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, Република Гърция сочи доказателства, с които според нея може да се установи по-конкретно наличието на много сериозни затруднения в цялата гръцка икономика през 2009 г.

65 Поради това, както отбелязва генералният адвокат в точки 32 и 34, от заключението си, въпреки че от точки 185—188 от обжалваното съдебно решение се установява, че в отговора си на четвъртото основание на жалбата Общият съд не се произнася относно съществуването през 2009 г. на много сериозни затруднения в гръцката икономика, допустимо е Република Гърция да поддържа пред Съда, че Общият съд допуска грешка при прилагане на правото, като отхвърля доводите ѝ, че такива затруднения обосновават прилагането на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС по отношение на фактите по делото.

66 По същество следва да се припомни най-напред, че в точки 185—188 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема следното:

„185 Относно доводите, изтъкнати в рамките на четвъртото основание се налага изводът, че противно на твърдението на Република Гърция, Комисията трябва да се основава на [ВОР], а не пряко на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, за да прецени съвместимостта на плащанията, извършени от ELGA през 2009 г. поради съществуващата икономическа криза в Гърция.

186 Всъщност от съдебната практика е видно, че като приема правила за поведение и обявява посредством публикуването им, че ще ги прилага занапред към съответните случаи, Комисията се самоограничава в упражняването на своето право на преценка и не би могла да се отклонява от тези правила, тъй като това би означавало да бъде евентуално санкционирана за нарушение на общи принципи на правото като принципите на равно третиране или на защита на оправданите правни очаквания (вж. решение Германия и др./Kronofrance, [C-75/05 P и C-80/05 P, EU:C:2008:482], т. 60, и цитираната съдебна практика; решение […] Holland Malt/Комисия, C-464/09 P, [EU:C:2010:733], т. 46).

187 Така в специфичната област на държавните помощи Комисията е обвързана от рамките и известията, които приема, доколкото те не се отклоняват от нормите на Договора (вж. решение Holland Malt/Комисия, [C-464/09 P, EU:C:2010:733], т. 47 и цитираната съдебна практика).

188 Ето защо следва да се отхвърлят доводите на Република Гърция, според които поради сериозните затруднения в гръцката икономика, дължащи се на икономическата криза в Гърция от края на 2008 г. и през 2009 г., Комисията е трябвало да обяви плащанията, извършени от ELGA през 2009 г., за съвместими пряко на основание член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС“.

67 Според член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС „[з]а съвместими с вътрешния пазар могат да се приемат помощите, предназначени […] за преодоляването на сериозни затруднения в икономиката на държава членка“.

68 Както припомня Общият съд в точки 159—161 от обжалваното съдебно решение, според постоянната практика на Съда при прилагането на член 107, параграф 3 ДФЕС Комисията се ползва с голяма свобода на преценка, чието упражняване предполага извършването на комплексни преценки от икономическо и социално естество (решения Германия и др./Kronofrance, C-75/05 P и C-80/05 P, EU:C:2008:482, т. 59 и Banco Privado Português и Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, т. 67).

69 Освен това, както припомня Общият съд в точки 186 и 187 от обжалваното съдебно решение, също от постоянната практика на Съда е видно, че като приема правила за поведение и обявява посредством публикуването им, че ще ги прилага занапред към съответните случаи, Комисията се самоограничава в упражняването на това право на преценка и по принцип не би могла да се отклонява от тези правила, тъй като това би означавало да бъде евентуално санкционирана за нарушение на общи принципи на правото като принципа на равно третиране или принципа на защита на оправданите правни очаквания (решения Holland Malt/Комисия, C-464/09 P, EU:C:2010:733, т. 46 и Banco Privado Português и Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, т. 69).

70 Все пак в специфичната област на държавните помощи Комисията е обвързана от рамките, които приема, доколкото те не се отклоняват от нормите на Договора за функционирането на ЕС, сред които по-конкретно е член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС (вж. в този смисъл решение Holland Malt/Комисия, C-464/09 P, EU:C:2010:733, т. 47), и прилагането им не води до нарушаване на общите принципи на правото като принципа на равно третиране, особено когато изключителни обстоятелства, различаващи се от посочените в тези рамки, характеризират даден отрасъл на икономиката на държава членка.

71 Поради това, от една страна, Комисията не би могла да наруши член 107, параграф 3 ДФЕС, като приеме рамки, опорочени от грешка при прилагане на правото или явна грешка в преценката, нито да се откаже чрез приемането на рамки от упражняването на правото на преценка, което има по силата на тази разпоредба. В това отношение, когато при упражняване на това право тя приема рамки от такова естество, те трябва да бъдат постоянно подлагани на проверка, за да бъде взето предвид всяко голямо изменение, което не е взето предвид в тези актове.

72 От друга страна, приемането на такива рамки не освобождава Комисията от задължението ѝ да изследва конкретните изключителни обстоятелства, на които се позовава дадена държава членка в конкретен случай, за да иска директното прилагане на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, и да мотивира евентуалния си отказ да уважи такова искане.

73 В настоящия случай е безспорно, че що се отнася точно до засягането на сектора на Съюза на първичното производство на селскостопански продукти от икономическата криза в държавите членки, и по-конкретно в Република Гърция, Комисията е упражнила правото си на преценка, което има по силата на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС, като е приела ВОР, след това изменената ВОР, при положение че и в двете изрично се посочва този сектор.

74 Налага се обаче изводът, че макар пред Общия съд Република Гърция да се позовава на директно прилагане на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС по отношение на фактите по делото, въпреки наличието на изложените във ВОР и в изменената ВОР правила за поведение, тя не посочва в подкрепа на това искане, че в случая съществуват специфични изключителни обстоятелства в съответния сектор на първичното производство на селскостопански продукти, като посочените в точки 70 и 72 от настоящото решение.

75 Всъщност от доказателствата по делото се установява, че с обстоятелствата, които Република Гърция сочи пред Общия съд, се цели да се установи съществуването на сериозни затруднения в гръцката икономика от края на 2008 г. и през 2009 г., но въз основа на тях не може да се докаже надлежно, че тази икономика е изправена пред специфични изключителни обстоятелства, които би трябвало, ако са налице, да бъдат основание за Комисията да прецени спорните помощи директно в светлината на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС.

76 Поради това първата част на третото основание трябва да се отхвърли като неоснователна.

По втората част на третото основание относно задължението за мотивиране

– Доводи на страните

77 Република Гърция упреква Общия съд за пропуска му да отговори на доводите ѝ относно прекомерните изисквания в спорното решение, тъй като в него се изисквало и връщане на тези помощи за обезщетение, които представлявали обезщетение за реално претърпени вреди. Освен това положението в гръцкия селскостопански сектор, което вече било изключително трудно, когато били изплащани помощите за обезщетение, било още по-несигурно към датата на приемането на спорното решение.

78 По-конкретно Общият съд не изследвал в каква степен спорното решение, доколкото с него се разпорежда връщането на платените вноски на земеделските производители, е в съответствие с разпоредбите на член 107, параграф 3, буква б) ДФЕС и на член 14, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [108 ДФЕС] (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 41).

79 Комисията смята, че тези доводи са прекалено общи, тъй като в тях не се посочва точно повдигнатото пред първата инстанция твърдение за нарушение, на което Общият съд не е отговорил, и че във всеки случай то е неоснователно.

– Съображения на Съда

80 От една страна, както с основание посочва Комисията, Общият съд е отговорил подробно както на твърдението за нарушение на принципа на пропорционалност, което се твърди, че е допуснато, повдигнато с петото основание на жалбата, така и на твърдението за нарушение относно изчисляването на размера на помощите, които трябва да бъдат възстановени, повдигнато с шестото основание на същата жалба.

81 От друга страна, Република Гърция не посочва достатъчно точно кои са другите твърдения за нарушения, повдигнати от нея пред първата инстанция, на които Общият съд не е отговорил.

82 При това положение втората част трябва да се отхвърли като частично неоснователна и частично недопустима.

83 От това следва, че третото основание, а следователно и жалбата трябва да се отхвърлят като частично недопустими и частично неоснователни.

По съдебните разноски

84 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски.

85 Съгласно член 138, параграф 1 от същия правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

86 Тъй като Република Гърция е загубила делото и Комисията е поискала тя да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, следва тя да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Република Гърция да заплати съдебните разноски.

Подписи