РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (осми състав)

20 януари 2010 година*

По дела T-252/07, T-271/07 и T-272/07

Sungro, SA, установено в Cordoue (Испания),

ищец по дело T-252/07,

Eurosemillas, SA, установено в Cordoue,

ищец по дело T-271/07,

Surcotton, SA, установено в Cordoue,

ищец по дело T-272/07,

за които се явява адв. L. Ortiz Blanco, avocat,

* Език на производството: испански.

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-н M. Moore, г-н A. de Gregorio Merino и г-жа A. Westerhof Löfflerova, в качеството на представители,

и

Европейска комисия, за която се явяват г-н L. Parpala и г-н F. Jimeno Fernández, в качеството на представители, подпомагани от адв. E. Díaz-Bastien Lopez, адв. L. Divar Bilbao и адв. J. Magdalena Anda, avocats,

ответници,

с предмет искове за обезщетение на основание член 235 ЕО и член 288, втора алинея ЕО, целящи поправяне на вредата, която ищците твърдят, че са претърпели в резултат на приемането и прилагането през пазарната 2006/2007 година на глава 10a от дял IV от Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177), въведена с член 1, точка 20 от Регламент (ЕО) № 864/2004 на Съвета от 29 април 2004 година за изменение на Регламент № 1782/2003 и за адаптиране на този регламент предвид присъединяването на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия към Европейския съюз (ОВ L 161, стр. 48; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 58, стр. 134) и отменена с Решение на Съда от 7 септември 2006 г. по дело Испания/Съвет (C-310/04, Recueil, стр. I-7285),

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав),

състоящ се от: г-жа M. E. Martins Ribeiro, председател, г-н S. Papasavvas и г-н N. Wahl (докладчик), съдии,

секретар: г-н J. Palacio González, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 22 април 2009 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1 По повод присъединяването на Република Гърция към Европейските общности през 1980 г. по силата на Протокол 4 относно памука, приложен към Акта за присъединяване на тази държава членка (ОВ L 291, 1979 г., стр. 174, наричан по-нататък „Протокол 4“), се създава режим за подпомагане на памука.

2 За първи път режимът е приложен спрямо реколтата от 1981 г., а впоследствие, когато Кралство Испания и Португалската република се присъединяват към Общностите през 1986 г., той е разширен.

3 Според параграф 2 от Протокол 4 посоченият режим е предназначен по-специално да подпомогне производството на памук в регионите на Общността, в които той е от значение за селскостопанската икономика, да даде възможност за справедливи доходи за съответните производители и да стабилизира пазара чрез подобряване на структурите на равнище на предлагането и на пускането на пазара.

4 В параграф 3 от Протокол 4, както в първоначалната му редакция, така и в редакцията му след приемането на Регламент (ЕО) № 1050/2001 на Съвета от 22 май 2001 година, който адаптира за шести път режима на помощи за памука, въведен с Протокол 4 (ОВ L 148, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 37, стр. 254), е посочено, че режимът „включва предоставяне на помощ за производството“.

5 Параграф 6 от Протокол 4, изменен с Регламент № 1050/2001, предвижда, че „Съветът, с квалифицирано мнозинство по предложение на Комисията и след консултации с Европейския парламент, следва да вземе решение за необходимите промени в системата, въведени съгласно настоящия протокол, и приема общите правила, необходими за прилагане на разпоредбите на настоящия протокол“.

6 На основание параграф 6 Съветът на Европейския съюз приема Регламент (ЕО) № 1051/2001 на Съвета от 22 май 2001 година относно помощта за производството на памук (ОВ L 148, стр. 3).

7 От членове 2, 11 и 12 от този регламент следва, че помощта за производство на неомагнен памук се равнява на разликата между ориентировъчната цена на посочения памук, както тя е определена в посочения регламент, и цената на световния пазар, както и че помощта се изплаща на предприятията за омагняване за неомагнения памук, закупен от тях на цена поне равна на минималната цена, както тя е определена в същия регламент.

8 В рамките на реформата на общата селскостопанска политика Съветът приема Регламент (ЕО) № 1782/2003 от 29 септември 2003 година относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на

земеделски производители и за изменение на Регламенти (ЕИО) № 2019/93, (ЕО) № 1452/2001, (ЕО) № 1453/2001, (ЕО) № 1454/2001, (ЕО) № 1868/94, (ЕО) № 1251/1999, (ЕО) № 1254/1999, (ЕО) № 1673/2000, (ЕИО) № 2358/71 и (ЕО) № 2529/2001 (ОВ L 270, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 49, стр. 177).

9 Съображения 24 и 28 от Регламент № 1782/2003 гласят, както следва:

„(24) За да се повиши конкурентоспособността на селското стопанство на Общността и да се насърчи качеството на храните и стандартите за опазване на околната среда, е необходимо да се предвиди намаляване на институционализираните цени на селскостопанските продукти и да се увеличат цените на производство за селските стопанства в Общността. За да се постигнат тези цели и да се насърчи едно по-пазарно ориентирано и устойчиво земеделие, е необходимо да се доведе докрай преминаването от подпомагане на производството към подпомагане на земеделския производител, като се използва система за помощ, отделена от производството за всяко стопанство. И докато отделянето на помощта от производството няма да промени самите суми, които се плащат на земеделските производители, то значително ще увеличи ефективността на помощта за доходите. Следователно, удачно е единното плащане на стопанство да се подчини на условието за спазване на стандартите в областта на околната среда, здравето и хуманното отношение към животните, както и поддържането на стопанството в добро селскостопанско и екологично състояние.

[…]

(28) С цел да остави на земеделските производители свободата да избират какво да произвеждат на своята земя, включително продукти, за които помощите все още са обвързани с производството, като по този начин се повишава ориентацията към пазара, единното плащане не трябва да бъде зависимо от производството на някакъв конкретен продукт. Въпреки това, с цел да се избегнат нарушенията на конкуренцията, определени продукти трябва да бъдат изключени от производство на земя с право на помощи.“

10 В съображения 1, 2, 5, 6, 7, 22 и 23 от Регламент (ЕО) № 864/2004 на Съвета от 29 април 2004 година за изменение на Регламент № 1782/2003 за установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители, и за адаптиране на този регламент предвид присъединяването на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия към Европейския съюз (ОВ L 161, стр. 48; Специално издание на български език, глава 3, том 58, стр. 134, наричан по-нататък „спорният регламент“) се посочва:

„(1) Отделянето на прякото подпомагане на производителите и въвеждането на схема за единно плащане са ключови елементи от процеса на реформиране на Общата селскостопанска политика, чиято цел е отдалечаване от политика на подпомагане на цените и производството към политика на подпомагане на доходите на земеделските производители. Регламент […] № 1782/2003 […] въведе тези елементи за различни селскостопански продукти.

(2) За да се осъществят тези цели, които са в основата на реформата на Общата селскостопанска политика, следва подпомагането на памука, зехтина, суровия тютюн и хмела да бъде в голямата си част отделено от производството и включено към схемата за единно плащане.

[…]

(5) Пълното интегриране в схемата за подпомагане, която е в сила в сектора на памука към схемата за единно плащане, би могло да наруши до голяма степен организацията на производството в районите на Общността, производители на памук. Следователно подпомагането следва да остане отчасти свързано с отглеждането на памук под формата на заплащане за отглеждането му, предоставено за всеки хектар, който отговаря на условията за отпускането на помощта. Стойността му би трябвало да се определя така, че да се гарантират икономически условия, които в районите, подходящи за отглеждането на тази култура, да осигурят продължаването на дейността в сектора на памука и да не позволят отглеждането на памука да бъде заменено с други култури. В този смисъл, общата помощ, която се предоставя за хектар на всяка държава членка, следва да бъде определена на 35 % от националната част на помощта, от която производителите са се ползвали косвено.

(6) Останалите 65 % от националната част от помощта, от която производителите са се ползвали косвено, следва да бъдат предназначени за схемата за единно плащане.

(7) За да се опази околната среда, следва да се установи базова площ за всяка държава членка, така че да се ограничат площите, засети с памук. Освен това, площите, отговарящи на условията за предоставяне на помощ, трябва да бъдат ограничени до площите, разрешени от държавите членки.

[…]

(22) Отделянето на помощта за памука и за суровия тютюн би могло да доведе до приемането на мерки за преструктуриране. Следва да се предвиди допълнителна помощ от страна на Общността в полза на районите производители на държавите членки, които са получили помощ от Общността за памук и суров тютюн през 2000 г., 2001 г. и 2002 г. посредством прехвърлянето на средства от позиция 1а към позиция 1б, свързани с финансовите перспективи. Допълнителната помощ трябва да се използва, както е определено в Регламент (ЕО) № 1257/1999 на Съвета от 17 май 1999 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) […]

(23) За да се осигури непрекъснатото изплащане на помощи към доходите на производителите от секторите на памука, зехтин и тютюна, следва да се изключи възможността да се включат тези схеми за подпомагане в схемата за единно плащане.“

11 Спорният регламент въвежда в дял IV от Регламент № 1782/2003 глава 10а, озаглавена „Специфична помощ за памука“, която включва членове 110а—110е (наричани по-нататък „спорните разпоредби“).

12 Изменените членове 110а—110в от Регламент № 1782/2003 гласят:

„Член 110а

Приложно поле

На земеделските производители, произвеждащи памук с код по КН 5201 00, се отпуска помощ при условията, определени в настоящата глава.

Член 110б

Изисквания за предоставяне на помощта

1. Помощта се предоставя на хектар памук, отговарящ на изискванията за предоставяне на помощта. За да отговаря на изискванията за предоставяне на помощ, площта трябва да е разположена върху земеделски земи, одобрени от държавата членка за производството на памук, засята с одобрени сортове и поддържана най-малко до отварянето на кутийките при нормален растеж.

Въпреки това, ако памукът не достигне стадия на отваряне на кутийките поради изключителни климатични условия, признати за такива от държавата членка,

площите, които изцяло са засети с памук, отговарят на условията за предоставяне на помощ, ако не са били използвани до отварянето на кутийките за други цели освен за производството на памук.

2. Държавите членки одобряват земите и сортовете, посочени в параграф 1, според подробните правила и условията, които трябва да се приемат в съответствие с процедурата, посочена в член 144, параграф 2.

Член 110в

Базови площи и суми

1. Национална базова площ се установява за следните страни:

— Гърция: 370 000 ха

— Испания: 70 000 ха

— Португалия: 360 ха.

2. Сумата за помощ за отговарящ на условията хектар е:

— Гърция: 594 EUR за 300 000 хектара и 342,85 EUR за останалите 70 000 хектара

— Испания: 1039 EUR

— Португалия: 556 EUR.

[…]“.

13 Членове 110г и 110д от изменения Регламент № 1782/2003 се отнасят до одобрените междубраншови организации, които се състоят от производители на памук и от поне един работник по първичната преработка на памука и „чиято цел е да осигур[ят] най-вече снабдяването на преработвателя с неомаганен памук със задоволително качество“. Тези междубраншови организации могат да решат най-много половината от общата сума от помощта, на която нейните земеделски производители членове имат право, да се диференцира според таблица, изготвена от тях, като държат сметка по-специално за качеството на неомагнения памук.

14 Освен това спорният регламент въвежда в Регламент № 1782/2003 дял IVб, озаглавен „Финансови трансфери“, който включва по-специално член 143г,

озаглавен „Финансов трансфер за преструктуриране на районите, в които се произвежда памук“, и гласи:

„Считано от бюджетната 2007 година, сума на стойност 22 милиона EUR, установена въз основа на средните разходи, регистрирани за памука през 2000 г., 2001 г. и 2002 г. се предоставя за календарната година като допълнителна помощ от Общността за прилагане на мерки в полза на районите, в които се произвежда памук по линия на програмите за развитие на селските райони, финансирани от ФЕОГА, секция „Гарантиране“ в съответствие с Регламент […] № 1257/1999“.

15 Накрая спорният регламент добавя в член 153 от Регламент № 1782/2003 именно параграф 4а, отменящ Регламент № 1051/2001, който все пак продължава да се прилага по отношение на пазарната 2005/2006 година. Според член 156, параграф 2, буква ж) от изменения Регламент № 1782/2003 новата схема на помощи за памука се прилага, считано от 1 януари 2006 г. за памука, засят от тази дата нататък.

Обстоятелства, предхождащи спора

16 С жалба, подадена на 22 юли 2004 г. до Съда, Кралство Испания иска на основание член 230 ЕО отмяната на добавената със спорния регламент глава 10а от дял IV от Регламент № 1782/2003. В подкрепа на иска си то посочва четири правни основания, изведени съответно от нарушение на Протокол 4, нарушение на задължението за мотивиране, злоупотреба с власт и накрая от нарушение на основните принципи на общностното право, по-специално на принципа на пропорционалността и принципа на защита на оправданите правни очаквания.

17 С Решение от 7 септември 2006 г. по дело Испания/Съвет (C-310/04, Recueil, стр. I-7285) Съдът уважава иска. Като отхвърля първите три правни основания,

посочени от Кралство Испания, той уважава първата част от четвъртото правно основание и отменя спорните разпоредби по съображение, че Съветът е нарушил принципа на пропорционалност. Въпреки това и именно, за да избегне всяка правна несигурност по отношение на приложимата към помощите в сектора на памука схема вследствие на отмяната, той спира действието на отмяната до приемането на нов регламент в разумен срок.

18 На 19 март 2007 г. ищците Sungro, SA, Eurosemillas, SA и Surcotton, SA, които са установени в Испания предприятия за омагняване на суров памук, ползвали се от установената с Протокол 4 схема за подпомагане на памука, искат от Съвета и от Комисията на Европейските общности да бъдат обезщетени за вредата, претърпяна поради спорните разпоредби, оценена съответно на 37 188 EUR за Sungro, на 2 661 427 EUR за Eurosemillas и на 1 734 027 EUR за Surcotton.

19 На 1 юни 2007 г. всеки от ищците получава писмо от Съвета, в което той ги информира, че след като е разгледал искането им за обезщетение и приложените към него документи, смята, че условията за ангажиране на неговата извъндоговорна отговорност не са налице.

20 На 9 май 2007 г. Комисията също отговаря отрицателно на искането за обезщетение, отправено от всеки от ищците.

Производство и искания на страните

21 С искови молби, подадени в секретариата на Общия съд между 26 юни 2007 г. и 25 октомври 2007 г., заведени под номера T-217/07, T-218/07, T-244/07—T-246/07, T-252/07—T-255/07, T-258/07—T-260/07, T-268/07—T-272/07 и T-394/07, 18 предприятия за омагняване на памук, сред които и ищците,

предявяват искове за поправяне на вредата, която те твърдят, че са претърпели в резултат на приемането и прилагането на спорните разпоредби през пазарната 2006/2007 година.

22 С Определение от 18 октомври 2007 г. председателят на осми състав на Общия съд решава, след като страните са изслушани, да съедини делата за целите на писмената и устната фаза на производството.

23 Същия ден Общия съд (осми състав) приема процесуално-организационно действие, ограничавайки устните състезания в конкретния случай до принципа за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Общността и до методологията за оценяване на вредата.

24 С писмо, подадено в секретариата на Общия съд на 18 юли 2008 г., ищците по дела Т-217/07, Т-218/07, Т-244/07—Т-246/07, Т-253/07—Т-255/07, Т-258/07—Т-260/07, Т-268/07—Т-270/07 и Т-394/07 уведомяват Общия съд, че оттеглят исковете си. С определение за частично заличаване на председателя на осми състав на Общия съд от 20 октомври 2008 г. тези петнадесет дела са заличени от регистъра на Общия съд.

25 Страните по дела Т-252/07, Т-271/07 и Т-272/07 са изслушани по време на устните състезания и са отговорили на поставените от Общия съд въпроси в съдебното заседание на 22 април 2009 г.

26 По дело T-252/07 Sungro моли Общия съд:

— да приеме иска за допустим,

— да постанови решение, с което да уважи иска за обезщетение за вреди, предявен на основание член 288 ЕО, и като приеме за установено, че има право на финансово обезщетение от Съвета и от Комисията, солидарно общо в размер на 37 188 EUR за вредите, които са му причинени поради незаконосъобразното приемане и прилагане на спорните разпоредби в сектора на памука през пазарната 2006/2007 година,

— да осъди Съвета и Комисията да заплатят съдебните разноски.

27 По дело T-271/07 Eurosemillas моли Общия съд:

— да приеме иска за допустим,

— да постанови решение, с което да уважи иска за обезщетение за вреди, предявен на основание член 288 ЕО, като приеме за установено, че има право на финансово обезщетение от Съвета и от Комисията солидарно общо в размер на 2 661 427 EUR за вредите, които са му причинени поради незаконосъобразното приемане и прилагане на спорните разпоредби в сектора на памука през пазарната 2006/2007 година,

— да осъди Съвета и Комисията да заплатят съдебните разноски.

28 По дело Т-272/07 Surcotton моли Общия съд:

— да приеме иска за допустим,

— да постанови решение, с което да уважи иска за обезщетение за вреди, предявен на основание член 288 ЕО, като приеме за установено, че има право на финансово обезщетение от Съвета и Комисията, солидарно, общо в размер на 1 734 027 EUR за вредите, които са му причинени поради незаконосъобразното приемане и прилагане на спорните разпоредби в сектора на памука през пазарната 2006/2007 година,

— да осъди Съвета и Комисията да заплатят съдебните разноски.

29 Съветът моли Общия съд:

— да отхвърли исковете в тяхната цялост,

— да осъди ищците да заплатят съдебните разноски солидарно.

30 Комисията моли Общия съд:

— да отхвърли изцяло исковете като неоснователни,

— да осъди ищците да заплатят съдебните разноски.

31 След изслушване на страните в съдебното заседание, Общия съд (осми състав) решава да съедини трите дела и за целите на съдебното решение в съответствие с член 50 от Процедурния правилник на Общия съд.

От правна страна

Предварителни бележки

32 Както ищците потвърждават в съдебното заседание в отговор на поставен от Общия съд въпрос, в подкрепа на исковете си те се позовават на наличието на право на поправяне на вреди за неправомерно поведение на органите на Общността. Всъщност те декларират, че в рамките на настоящите искове нямат намерение да се позовават на отговорността на Общността за правомерно поведение на нейните органи.

33 По-специално ищците поддържат, че в конкретния случай са налице трите кумулативни условия за ангажирането на извъндоговорната отговорност на Общността за незаконосъобразно поведение на органите ѝ по смисъла на член 288, втора алинея ЕО, а именно незаконосъобразността на поведението, за

което се упреква общностната институция, наличие на вреда и наличието на причинно-следствена връзка между това поведение и сочената вреда.

34 Обратно, Съветът и Комисията смятат, че нито едно от условията за ангажиране на извъндоговорната отговорност на Общността не е изпълнено. По-специално те считат, че исковете изхождат от погрешна предпоставка, тъй като изопачават смисъла и приложното поле на посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет.

35 Общия съд напомня, че според постоянната съдебна практика, за да се ангажира извъндоговорната отговорност на Общността за незаконосъобразно поведение на нейните органи по смисъла на член 288, втора алинея ЕО, трябва да са изпълнени определени кумулативни условия, а именно незаконосъобразност на поведението, за което се упреква институцията, наличие на вреда и наличие на причинно-следствена връзка между твърдяното поведение и твърдяната вреда (вж. в този смисъл Решение на Съда от 9 ноември 2006 г. по дело Agraz и др./Комисия, C-243/05 P, Recueil, стр. I-10833, точка 26 и Решение от 9 септември 2008 г. по дело FIAMM и др./Съвет и Комисия, C-120/06 P и C-121/06 P, Сборник, стр. I-6513, точка 106 и цитираната съдебна практика).

36 Кумулативният характер на тези условия означава, че щом като едно от тях не е изпълнено, искът за обезщетение трябва да бъде изцяло отхвърлен, без да е необходимо да се разглеждат другите условия за ангажиране на посочената отговорност (Решение на Съда от 8 май 2003 г. по дело T. Port/Комисия, C-122/01 P, Recueil, стр. I-4261, точка 30, вж. също в този смисъл Решение на Съда от 9 септември 1999 г. по дело Lucaccioni/Комисия, C-257/98 P, Recueil, стр. I-5251, точки 14 и 63).

37 В конкретния случай следва да се започне с изследване на въпроса дали условието за наличие на причинно-следствена връзка между незаконосъобразното поведение на общностните институции и твърдяната от ищците вреда е изпълнено.

По причинно-следствената връзка между нарушаването на принципа на пропорционалност, опорочаващ спорния регламент, и елементите на твърдяната вреда

Доводи на страните

38 Ищците поддържат, че спорните разпоредби, които са отменени с посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет, но чието действие е запазено до приемането на нов регламент, е в основата на вредата, която те твърдят, че са претърпели.

39 Според ищците тази вреда се състояла, на първо място и основно, в пропуснати ползи (lucrum cessans) поради значителното намаляване на количествата засят, произведен и впоследствие омагнен памук през пазарната 2006/2007 година спрямо средното количество на засетия, произведен и омагнен памук през трите предходни пазарни години (2003/2004, 2004/2005 и 2005/2006), по отношение на които се прилагал Регламент № 1051/2001. Всъщност спорният регламент, който въвежда схема за отделено от производството подпомагане в размер на 65 % под формата на субсидия за обработен хектар, която се изплаща направо на земеделските производители, независимо от количеството на произведения памук, като замества схемата за помощи, която е изцяло обвързана с производството и се изплаща с посредничеството на съществувалите дотогава предприятия за омагняване, според ищците предизвикал рязко намаляване на обработваната площ, на добива от хектар и на производството на памук с около 60 %. Във връзка с това ищците напомнят, че в Испания производството на памук и дейността по омагняване са силно взаимосвързани икономически дейности. На второ място, ищците твърдят, че са претърпели финансови загуби (damnum emergens), които се равняват на направените разходи за правни и икономически консултантски услуги, след приемането на спорния регламент.

40 В подкрепа на претенциите си ищците посочват, че с изготвените от експерти през март 2007 г. документи, които те са приложили към исковите си молби, а именно доклада за последиците от реформата на схемата за подпомагане на памука за испанското производство (наричан по-нататък „докладът от 2007 г.“) и експертизите за вредите, които всеки от тях е претърпял (наричани по-нататък „експертизите“), се установява по убедителен начин не само наличието на вреда, но също и причинно-следствената връзка между прилагането на спорните разпоредби в Испания и вредата, която те са претърпели през пазарната 2006/2007 година — период, през който въпросните разпоредби са се прилагали.

Именно приемането на отменените от Съда спорни разпоредби и прилагането им през тази пазарна година в сектора на памука според ищците е довело до значително намаляване на засятата с памук площ от един земеделски производител и на добивите от хектар, а следователно и до твърде значително намаляване на производството, а като следствие от това и на доставките на памук за памукопреработвателната промишленост. По мнение на ищците, ако разпоредбите не били приети или ако били приети други разпоредби, които съответстват в по-голяма степен на целите, посочени в Протокол 4 и в съображение 5 от спорния регламент, претърпяната вреда не би настъпила или във всеки случай би била значително по-малка.

41 Ищците подчертават също, че различните доклади, които Кралство Испания приложило към жалбата си в рамките на делото, довело до постановяване на посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет, подчертавали твърде отрицателните последици, които спорните разпоредби имали за запазване на отглеждането на памука в Испания, тъй като неговата рентабилност не била гарантирана. Всъщност според ищците тези доклади предвиждали, че спорните разпоредби, по-специално приетите от Съвета процентни съотношения за неотделената и отделената помощ нямало да могат да гарантират рентабилността на производството в съответните зони, щели да доведат до изоставяне на значителна част от засятата площ и следователно от производството, както и до заместването ѝ с други култури, като по този начин щели да предизвикат значително намаляване на количеството обработван от памукопреработвателната промишленост памук. Освен това както Европейският парламент, така и Европейският икономически и социален комитет се противопоставили на процентните съотношения за помощи, приети от общностния законодател, и подчертали, че мерките били неподходящи за постигане на посочените цели.

42 Ищците посочват, че споменатите по-горе предвиждания и безусловният характер на причинно-следствената връзка между спорните разпоредби и вредата, която те са претърпели, били потвърдени от действителността. Във връзка с това докладът от 2007 г. удостоверявал, че намаляването на обема на произведения в Испания памук в резултат на приемането на спорните разпоредби е причинило много сериозни вреди на памукопреработвателната промишленост, чийто обем на продажбите е намалял значително поради липса на суровина. Резултатът от едно такова намаляване според ищците се влошавал още повече поради факта че тази промишленост можела да се снабди със суровина, т.е. със суров памук, единствено от местното производство. Значи-

телното намаляване на продажбите впрочем не можело да се свърже с никоя друга променлива величина, която обикновено се считала за определяща в селскостопанското производство.

43 Ищците уточняват, че прилагането на спорните разпоредби през пазарната 2006/2007 година имало отрицателен резултат не само спрямо количествата памук, които те преработвали, но също и спрямо продажната цена, получена за памучното влакно. От друга страна, намаляването на обема на произведено влакно — последица от настъпилото изменение в правната уредба, могло да има отрицателни последици върху конкурентната позиция на предприятията за омагняване през следващите пазарни години, тъй като навлизането на пазара на нови конкуренти от трети държави било улеснено.

44 Освен това от доклада от 2007 г. се установявало, че резултатите от новата схема били още по-лоши за пазарната 2007/2008 година, тъй като било възможно ищците да не могат да посрещнат финансово друга пазарна година при новата схема за подпомагане в сектора на памука, както и да бъдат принудени да фалират или да закрият производството.

45 В репликата си ищците изтъкват, че противно на твърдяното от институциите ответници, докладът от 2007 г. и експертизите не се основавали просто на презумпции, а почивали върху действителни данни, потвърдени от изследването на въздействието, извършено от службите на Комисията през 2007 г., и изведени от финансовото състояние на предприятията за омагняване, които констатирали наличието на действителна вреда, настъпила от промяната на правната уредба. Тази вреда била оценена въз основа на сравняването на действителните резултати, получени при двете схеми — подход, който по мнение на експертите бил правилен. Твърде общите критики на институциите ответници относно релевантността и изводите от тези доклади свидетелствали за това, че те не са си направили труда да ги разгледат внимателно.

46 Съветът и Комисията смятат по същество, че условието за наличието на причинно-следствена връзка между незаконосъобразността, извършена от Съвета при приемането на спорния регламент и твърдяната вреда не е изпълнено в конкретния случай. По-специално те подчертават, че ищците се ограничавали до изявлението, че загубите, които твърдели, че са понесли, били резултат от прилагането на спорните разпоредби. Данните, които представили обаче, не

позволявали да се смята, че ищците изпълнили задълженията си във връзка с тежестта на доказване. Във връзка с това изводите, направени от доклада за 2007 г. и от експертизите, основани на оценка на обема памук, който би бил произведен при липсата на въведената със спорния регламент реформа на схемата за подпомагане на памука, били ирелевантни. Ищците трябвало да се основат на разликата между, от една страна, резултатите от спорния регламент, и от друга страна, резултатите от регламента за реформа на схемата за подпомагане на памука, който не е опорочен от грешка при прилагане на правото, като този, който Съветът смята да приеме в най-скоро време.

Преценка на Общия съд

47 Що се отнася до условието относно наличието на причинно-следствена връзка между твърдяното поведение и посочената вреда, от постоянната съдебна практика следва, че посочената вреда трябва да е пряка последица от твърдяното поведение, като последното трябва да представлява определящата причина за вредата (вж. в този смисъл Решение на Съда от 4 октомври 1979 г. по дело Dumortier и др./Съвет, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 и 45/79, Recueil, стр. 3091, точка 21, Решение на Общия съд от 11 юли 1996 г. по дело International Procurement Services/Комисия, Т-175/94, Recueil, стр. II-729, точка 55 и Решение на Общия съд от 19 юли 2007 г. по дело FG Marine/Комисия, Т-360/04, непубликувано в Сборника, точка 50). Задължение на ищците е да представят доказателство за една такава причинно-следствена връзка (вж. Решение на Съда от 30 януари 1992 г. по дело Finsider и др../Комисия, C-363/88 и C-364/88, Recueil, стр. I-359, точка 25 и Решение на Общия съд от 24 април 2002 г. по дело EVO/Съвет и Комисия, Т-220/96, Recueil, стр. II-2265, точка 41 и цитираната съдебна практика).

48 За да се определи причинената от неправомерно действие на общностна институция вреда, следва да се вземат предвид последиците от неизпълнението, което ангажира отговорността, а не тези на акта, в който то се вписва, доколкото институцията е можело или е трябвало да приеме акт със същото действие, без да нарушава правната норма. С други думи, анализът на причинно-следствената връзка не може да изхожда от неправилната предпоставка, че при липсата на незаконосъобразното поведение институцията е щяла да се въздържи от действие или е щяла да приеме акт в противния смисъл, което също би могло

да представлява незаконосъобразно поведение от нейна страна, а трябва да се извършва чрез съпоставка между ситуацията, породена от неправомерното действие за засегнатите трети лица, и ситуацията, до която е щяло да доведе за тях правомерно поведение от страна на институцията.

49 Следователно трябва да се провери дали посочената в конкретния случай незаконосъобразност е причинила пряко твърдяната вреда (вж. в този смисъл Решение по дело Finsider и др./Комисия, посочено по-горе, точка 28), за да се установи наличието на пряка причинно-следствена връзка между поведението, за което е упреквана Общността, и твърдяната вреда (вж. в този смисъл Решение на Съда от 16 декември 1963 г. по дело Société des Aciéries du Temple/Върховен орган, 36/62, Recueil, стр. 583, 603 и Решение по дело Finsider и др./Комисия, посочено по-горе, точки 41 и 50).

50 Що се отнася до незаконосъобразното поведение, разглеждано в конкретния случай, както страните потвърждават в отговор на поставен от Общия съд въпрос в съдебното заседание, ищците определят като факт, причинил вредата, която твърдят, че са претърпели, единствено извършената от Съвета незаконосъобразност при приемането на спорния регламент, а именно нарушаването на принципа на пропорционалност, както то е било установено от Съда в посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет.

51 Във връзка с това е важно да се напомни, че в посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет Съдът е приел, че спорните разпоредби трябва да бъдат отменени, доколкото е нарушен принципът на пропорционалност.

52 По-точно Съдът посочва, че е установено, че приемането на спорните разпоредби не е било предхождано от изследване на Комисията, което да направи преценка на възможните социално-икономически последици от предлаганата реформа в сектора на памука, докато такива изследвания са били направени в рамките на реформата на схеми за помощ в някои други сектори, като този на тютюна

(точка 103 от решението). Ето защо се поставя въпросът на каква основа е определен размерът на специфичната за памука помощ и следователно дали на тази основа общностният законодател е могъл, без да превишава широкото си право на преценка, да стигне до извода, че размерът, определен на равнище 35 % от всички съществуващи помощи в предходната схема за подпомагане е достатъчен, за да се постигне преследваната цел да се гарантира рентабилността, а оттук и по-нататъшното отглеждане на памук.

53 Като се произнася по спазването на принципа на пропорционалност, който изисква актовете на общностните институции да не надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, следвани от разглежданата правна уредба (точка 97 от решението), Съдът приема, че общностните институции трябвало най-малкото да могат да представят и изложат ясно и недвусмислено изходните данни, които е трябвало да бъдат взети предвид, за да се обосноват оспорваните мерки и от които зависело упражняването на правото им на преценка (точка 123 от решението). В конкретния случай обаче, на първо място, в рамките на сравнителното изследване на предвидимата рентабилност на отглеждането на памука при действието на схемата за помощи, анализ който е послужил за обосновка при определяне на размера на специфичната помощ за памука, не са били взети предвид определени разходи за заплати, и на второ място, не са били изследвани възможните последици от реформата върху икономическото положение на предприятията за омагняване, при положение че става въпрос за изходни данни, които трябвало да бъдат взети предвид, за да се прецени рентабилността на отглеждането на памук (вж. точки 124—132 от решението).

54 Въз основа на това Съдът прави извода, че Съветът, който е автор на спорния регламент, не е установил, че въведената с Регламента нова схема за подпомагане за памука е била приета посредством действително упражняване на правото му на преценка, което предполагало вземането предвид на всички факти и обстоятелства, които били релевантни в конкретния случай, сред които били всички разходи за заплати, свързани с отглеждането на памука и жизнеспособността на предприятията за омагняване, чието вземане предвид е било необходимо за преценката на рентабилността на тази култура (точка 133 от решението). Според Съда от това следвало, че представените от общностните институции данни не му позволявали да провери дали общностният законодател е могъл, без да превишава пределите на широкото си право на преценка, с което разполага в тази област, да достигне до извода, че определянето на размера на специфичната помощ за памука на 35 % от всички съществуващи помощи в предходната схема за подпомагане е било достатъчно, за да се гарантира

постигането на посочената в съображение 5 от спорния регламент цел, която е да се осигури рентабилността, а следователно и по-нататъшното отглеждане на тази култура — цел, която отразява тази, предписана в параграф 2 от Протокол 4 (точка 134 от решението). Поради тази причина Съдът прави извода, че принципът на пропорционалност е бил нарушен (точка 135 от решението).

55 В светлината на тези уточнения следва да се провери дали ищците са представили доказателства или улики, които са от естество да докажат, че е налице причинно-следствена връзка между извършената при приемането на спорния регламент незаконосъобразност и различните твърдени части на вредата.

— По причинно-следствената връзка между нарушаването на принципа на пропорционалност, опорочаващо спорния регламент и вредата, причинена от намаляване на производството на памук и от последващото понижаване на доходите, които са могли да очакват предприятията за омагняване през пазарната 2006/2007 година

56 От посочените от ищците, както в иска им, така и в репликата им доводи, както и от докладите и експертизите, които те са представили в тяхна подкрепа, се установява, че изследването, което те са направили, се състои в доказване на връзка между понижения размер на продажби на памук, който се наблюдава през пазарната 2006/2007 година и влизането в сила на спорния регламент, а не между въпросното понижение и незаконосъобразността, извършена от Съвета с приемането на въпросния регламент.

57 Що се отнася най-напред до доклада от 2007 г., както следва от предмета му, той се състои в установяване на „последиците от реформата на схемата за подпомагане на памука върху испанското производство“. Изложените в доклада разработки са, както ясно следва от съдържанието на различните раздели, посветени или на изследването на „последиците от реформата върху стимулите за отглеждане на памука“ или на „определяне на количествените измерения на последиците от реформата за испанското производство“. Трябва също да се отбележи, че тази оценка се отнася основно до общите последици от

прехода от схема за подпомагане, която е обвързана изключително с производството на памук, към схема за отделно подпомагане в размер на 65 % от въпросното производство.

58 Колкото до експертизите, те имат за цел в първата си част да оценят въздействието на реформата върху целия памукопреработвателен сектор, а във втората си част — размера на вредата, претърпяна от всеки от ищците спрямо предходните три пазарни години, през които е била в сила предходната схема за подпомагане на памука. Ищците подчертават във връзка с това, че претърпяната от тях вреда е изчислена в експертизите „въз основа на разликата, която съществува между очакваните резултати за пазарната [2006/2007] година, като се държи сметка за действащата правна уредба на помощите за памука (оценка при приключването на пазарната година) и резултатите, които имало предприятието въз основа на предходната схема за подпомагане (алтернативен сценарий)“.

59 Следва да се приеме, че тези доказателства не са от естество да установят, че твърдяната вреда е свързана пряко с нарушаването на принципа на пропорционалност, извършено от Съвета с приемането на спорния регламент. Всъщност, както беше посочено в точка 48 по-горе, анализът на причинно-следствената връзка не може да изхожда от неправилната предпоставка, че при липсата на незаконосъобразно поведение институцията е щяла да се въздържи от действие или е щяла да приеме акт в противния смисъл, а трябва да се извършва чрез съпоставка между ситуацията, породена от неправилното действие за засегнатите трети лица, и ситуацията, до която е щяло да доведе за тях правомерно поведение от страна на институцията.

60 В конкретния случай от посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет следва, че не спорните разпоредби сами по себе си, а невземането предвид на всички релевантни факти и обстоятелства, по-специално посредством извършването преди приемането им на изследване за въздействието на реформата, е било санкционирано като нарушение на принципа на пропорционалност. От това следва, че не всяко понижаване на доходи, което се дължи единствено на реформата, е в причинно-следствена връзка с констатираната от Съда незаконосъобразност, тъй като тази незаконосъобразност не поставя под въпрос избора да се проведе една такава реформа. Следователно ищците е трябвало да представят доказателства, за да докажат, че размерите на отделената и неотделената от производството помощ, приети с реформата от 2004 г., а именно размери съответно от 35 % и 65 %, които са в основата на вредата, която те твърдят, биха били различни, ако в съответствие с това решение общностните институции бяха взели предвид всички релевантни данни (влиянието върху

производството на памук, разходите за заплати, свързани с отглеждането на памука, и въздействието на новата схема върху памукопреработвателния сектор).

61 Ищците обаче не са доказали, че при липсата на закононарушението, констатирано от Съда в посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет, спорният регламент нямаше да бъде приет или обезателно щеше да има различно съдържание. Във връзка с това е важно да се напомни, че спорният регламент, и по-специално глава 10a, която той въвежда в Регламент № 1782/2003, се включва, както ясно следва от мотивите му, в рамките на процеса за реформа на общата селскостопанска политика, започнат от Регламент № 1782/2003, чиято цел е да се замени политика на подпомагане на цените и на производството с политика на пряко подпомагане на доходите на земеделските производители, като един от ключовите елементи е отделянето на прякото подпомагане на производителите и въвеждането на единна схема на плащане (вж. съображение 1). След като преходът към схема за подпомагане, която постепенно се отделя от производството, е сърцевината на реформата на общата селскостопанска политика, в рамките на настоящите искове ищците не могат да се позовават на схемата за помощи за производството, която е съществувала преди приемането на спорния регламент.

62 Важно е също да се подчертае, че към датата на подаване на настоящите искове Съветът все още не е приел новия регламент и че следователно на този етап е невъзможно да се предвиди съдържанието на разпоредбите относно реформа на схемата за подпомагане на памука, които ще бъдат приети в резултат на и в съответствие с посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет. При тези условия ищците трябваше да представят конкретни доказателства, които да позволят да се установи със сигурност, че бъдещият регламент би трябвало, с оглед на задължението да се вземат предвид всички фактори и обстоятелства, характерни за специфичното положение на сектора на памука, включително всички необходими доказателства за оценката на рентабилността на тази култура, да предвиди система за подпомагане на производителите на памук, която е различна от предвидената в спорния регламент.

63 С други думи, те трябваше да докажат, че приемайки нова схема, която спазва не само правната норма посредством провеждането на проучване за въздействието на реформата, но също и целите, които са в основата на реформата на общата

селскостопанска политика, Съветът неизбежно е щял да приеме система и размер на отделяне на помощта за производителите, които са различни от предвидените от спорните разпоредби.

64 Ищците обаче не само не са представили такива доказателства, но от проучването на въздействието, извършено от службите на Комисията през 2007 г. в съответствие с посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет, се установява, че сред предвидените три стратегически възможности, а именно „помощта за производството“ (наречена „предреформен сценарий“), „пълното отделяне“ и „почти пълното отделяне“ (наречено „сценарий за 2004 г.“), именно последната предлага най-добрите средства за постигане на различните цели на реформата, доколкото отговаря на посочените в Протокол 4 условия и съответства на процеса на реформа на общата селскостопанска политика.

65 В този смисъл представеното от Комисията ново предложение за регламент от 9 ноември 2007 г. посочва, че извършените проучвания водят до извода, че 35 % неотделена помощ и 65 % отделена помощ за производството трябва да бъдат запазени.

66 Накрая, следва да се отбележи, че новият регламент, приет в резултат на посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет, а именно Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета от 23 юни 2008 година за изменение на Регламент № 1782/2003 и за установяване на национални програми за преструктуриране на сектора на памука (ОВ L 178, стр. 1), запазва същите процентни съотношения на неотделената и отделената помощ (вж. съображения 9 и 10).

67 Обстоятелството, посочено от ищците в съдебното заседание, според което Регламент № 637/2008 съдържа разпоредби, които както изглежда са по-благоприятни за предприятията за омагняване от предвидените в спорния регламент, също не е от естество да докаже наличието на достатъчно пряка причинно-следствена връзка между извършената незаконосъобразност и твър-

дените вреди, след като не е установено, че съдържащите се в този регламент нови разпоредби, чиято цел е да допринесат за стабилизирането на сектора на памука в новия правен и търговски контекст, са непременно резултат от различни проучвания на въздействието, проведени от службите на Комисията в съответствие с посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет. Всъщност нито от направените в тези проучвания изводи (вж. точка 5 от краткото изложение на посоченото по-горе проучване на въздействието), нито от мотивите на Регламент № 637/2008 (вж. съображения 16—24) следва, че включването на тези разпоредби е направено, след като са взети предвид в съответствие с посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет всички релевантни факти и обстоятелства.

— По причинно-следствената връзка между нарушаването на принципа на пропорционалност, опорочаващо спорния регламент и разходите за правни и икономически консултации

68 Що се отнася до вредата, състояща се в „разходите за правни и икономически консултантски услуги“ и в разходите за амортизационни отчисления и фонд резервен за материалните активи, ако има такива, е необходимо също да се вземе предвид, че ищците са пропуснали да посочат в каква степен консултантските разходи, които се е наложило да направят „в резултат от приемането на спорния регламент“, дори да се предположи, че са били действително направени, са в пряка връзка с незаконосъобразността, констатирана от Съда в посоченото по-горе Решение по дело Испания/Съвет.

69 Всъщност в отговор на въпрос, поставен от Общия съд в съдебното заседание, ищците уточняват, че въпросните разходи се отнасят на практика до разходите, понесени във връзка с настоящото производство. Разходите, направени във връзка с производствата по съдебен контрол, които са от компетентност на общностните съдилища, трябва да се считат за обхванати от решенията относно разноските, приети съгласно приложимите за този тип разноски специфични

процесуални правила в съдебните актове, с които приключва производството, и от решенията, постановени в края на специалните производства, предвидени в случай на оспорване на размера на разноските. Тези производства изключват възможността същите суми или суми, изразходвани за същите цели, да се претендират в рамките на иск, свързан с извъндоговорната отговорност на Общността, включително от страна на лицата, които след като са загубили делото, е трябвало да понесат разноските.

70 От всички изложени по-горе съображения следва, че ищците не са могли да установят, че вредата, която са претърпели, е свързана чрез причинно-следствена връзка с нарушаването на принципа на пропорционалност, опорочаващ спорния регламент.

71 Следователно исковете трябва да се отхвърлят като неоснователни, без да е необходимо да се разглежда дали другите условия, които се изискват за установяване на извъндоговорната отговорност на Общността, са налице в конкретния случай.

По съдебните разноски

72 По смисъла на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

След като ищците са загубили делото, те трябва да бъдат осъдени да понесат направените от тях съдебни разноски, както и солидарно разходите, направени от Съвета и Комисията в съответствие с техните искания.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (осми състав)

реши:

1) **Съединява дела Т-252/07, Т-271/07 и Т-272/07 за целите на постановяване на съдебното решение.**

2) **Отхвърля исковете.**

3) **Sungro, SA, Eurosemillas, SA, и Surcotton, SA, понасят направените от тях съдебни разноски, както и солидарно разходите, направени от Съвета на Европейския съюз и от Европейската комисия.**

Постановено в открито съдебно заседание в Люксембург на 20 януари 2010 година.

Подписи