



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 15. oktober 2015¹

Sag C-431/14 P

**Den Hellske Republik
mod**

Europa-Kommissionen

»Appel — statsstøtte — støtte udbetalt som kompensation fra det græske landbrugsforsikringsorgan (ELGA) i årene 2008 og 2009 — afgørelse, hvorved støtten erklæres uforenelig med det indre marked og pålægges tilbagesøgt — begrebet statsstøtte — statsstøtte, der kan anses for forenelig med det indre marked — artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF — midlertidige EF-rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den finansielle og økonomiske krise«

1. I appelskriftet har Den Hellske Republik nedlagt påstand om ophævelse af Rettens dom Grækenland mod Kommissionen (herefter »den appellerede dom«)², hvorved Retten frifandt Kommissionen for Grækenlands påstand om annullation af Kommissionens afgørelse 2012/157/EU af 7. december 2011 om udbetalinger som kompensation fra det græske landbrugsforsikringsorgan (ELGA) i årene 2008 og 2009 (herefter »den omtvistede afgørelse«)³.

Retsforskrifter

TEUF

2. Artikel 107, stk. 1, TEUF bestemmer, at bortset fra de i traktaterne hjemlede undtagelser er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

3. I henhold til 107, stk. 3, litra b), TEUF kan bl.a. støtte, der kan afhjælpe en alvorlig forstyrrelse i en medlemsstats økonomi, betragtes som forenelig med det indre marked.

¹ — Originalsprog: fransk.

² — T-52/12, EU:T:2014:677.

³ — EUT 2012 L 78, s. 21.

Midlertidige EF-rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den finansielle og økonomiske krise

4. Europa-Kommissionen offentliggjorde den 22. januar 2009 en meddelelse om midlertidige EF-rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise (herefter »MER«)⁴. Kommissionen anførte deri bl.a., at denne globale krise krævede ekstraordinære politiske foranstaltninger ud over nødhjælp til finanssektoren⁵. Henset til krisens alvorlige karakter og dens virkninger for medlemsstaternes samlede økonomi fandt Kommissionen således, at det i et begrænset tidsrum var berettiget, at der blev ydet visse former for statsstøtte for at afhjælpe disse vanskeligheder, og at denne statsstøtte derfor kunne erklæres forenelig med fællesmarkedet på grundlag af den bestemmelse, der siden blev til artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF.

5. Samtidig med, at Kommissionen midlertidigt og under visse betingelser ville give tilladelse til tildeling af støtte, der er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 107, stk. 1, TEUF, præciserede Kommissionen, at denne tilladelse ikke vedrørte støtteordninger til fordel for virksomheder, som beskæftigede sig med primærproduktion af landbrugsprodukter⁶.

6. Kommissionen anførte bl.a. følgende i punkt 7 i MER:

»Kommissionen anvender denne meddelelse fra den 17. december 2008, hvor den i princippet godkendte indholdet, idet den finansielle og økonomiske situation krævede øjeblikkelig handling. Denne meddelelse er begrundet i de aktuelle ekstraordinære og forbigående finansieringsproblemer affødt af bankkrisen og vil ikke blive anvendt efter den 31. december 2010. Efter samråd med medlemsstaterne vil Kommissionen inden denne dato kunne revidere den, hvis væsentlige konkurrencepolitiske eller økonomiske hensyn tilsiger det. [...]

[...]

I overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om fastlæggelse af reglerne for vurdering af ulovlig statsstøtte [7] anvender Kommissionen over for ikke-anmeldt statsstøtte

a) denne meddelelse, såfremt støtten blev ydet efter den 17. december 2008

[...]«

7. Kommissionen reviderede MER ved en meddelelse offentliggjort den 31. oktober 2009⁸. Denne meddelelses punkt 1 har følgende ordlyd:

»[...]

Muligheden i punkt 4.2 [i MER] for at yde begrænset støtte, som er forenelig med fællesmarkedet, finder ikke anvendelse på virksomheder, som beskæftiger sig med primærproduktion af landbrugsprodukter. Imidlertid gør finanskrisen det mere og mere vanskeligt for landbrugerne at opnå kredit.

[...] [Det er] hensigtsmæssigt, at der for virksomheder, som beskæftiger sig med primærproduktion af landbrugsprodukter, indføres en særskilt begrænset støtte, som er forenelig med fællesmarkedet.«

4 — EUT C 16, s. 1.

5 — Punkt 4.1, tredje afsnit, i MER.

6 — Punkt 4.2.2, tredje afsnit, litra h), i MER.

7 — EFT 2002 C 119, s. 22.

8 — EUT C 261, s. 2.

8. Punkt 4.2.2, tredje afsnit, litra h), i MER, som ændret ved denne meddelelse, bestemmer som følger:

»Kommissionen vil anse en sådan statsstøtte for at være forenelig med fællesmarkedet på grundlag af [artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF,] forudsat at følgende betingelser alle er opfyldt:

[...]

- h) Selve støtteordningen finder anvendelse på virksomheder, der beskæftiger sig med forarbejdning og afsætning af landbrugsprodukter [...], medmindre støtten er betinget af, at den helt eller delvis kommer primærproducenter til gode. Hvis der ydes støtte til virksomheder, som beskæftiger sig med primærproduktion af landbrugsprodukter, er tilskuddet (eller bruttosubventionsækvivalenten) højst 15 000 EUR pr. virksomhed [...]

9. Denne ændring af MER trådte i kraft den 28. oktober 2009.

Græsk ret

10. Lov nr. 1790/1988 oprettede et almennyttigt organ, som blev benævnt »det græske landbrugsforsikringsorgan« (ELGA). ELGA, som er en privatretlig juridisk person, der er 100% statsejet, har bl.a. til formål at forsikre landbrugsbedrifters produktion og værdier i form af jord, afgrøder og besætninger mod naturskabte risici.

11. I henhold til artikel 3a i lov nr. 1790/1988 i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten, er det lovpligtigt at forsikre sig hos ELGA, som dækker naturskabte risici såsom oversvømmelse eller tørke. Artikel 5a pålægger i den henseende de landbrugsproducenter, der er omfattet af denne forsikringsordning, et særligt forsikringsbidrag til ELGA for deltagelsen i forsikringsordningen. Satsen for dette bidrag, som indgår i statens budget, afhænger af, om forsikringen dækker et vegetabilsk eller animalsk produkt.

Baggrunden for sagen og den omtvistede afgørelse

12. Finans- og økonomiministeren og landbrugs- og fødevareministeren vedtog den 30. januar 2009 den tværministerielle beslutning nr. 262037 om undtagelsesvis kompensation for skader på landbrugsproduktion (herefter »den tværministerielle beslutning«). Den tværministerielle beslutning foreskrev, at ELGA skulle udbetale ekstraordinære kompensationer for et samlet beløb på 425 mio. EUR på grund af det fald i udbyttet af visse planteafgrøder, der indtraf i høståret 2008 grundet ugunstige vejrforhold. De udgifter, som i henhold til den tværministerielle beslutning påhvilede ELGA's budget, blev finansieret ved et statsgaranteret banklån, som organet optog.

13. Den Helleniske Republik besvarede i en skrivelse af 20. marts 2009 en anmodning om oplysninger fra Kommissionen, idet medlemsstaten meddelte denne, at ELGA i 2008 havde udbetalt et erstatningsbeløb på 386 986 648 EUR til landbrugerne for skader, der var dækket af forsikringen. Dette beløb stammede dels fra forsikringsbidrag indbetalt af producenterne, dels fra provenuet af et banklån på 444 mio. EUR, som ELGA havde optaget med statsgaranti.

14. Ved afgørelse af 27. januar 2010⁹ indledte Kommissionen den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF i sag C 3/10 (ex NN 39/09) om udbetalinger som kompensation fra ELGA i årene 2008 og 2009.

9 — EUT C 72, s. 12.

15. Den 7. december 2011 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse, der bl.a. bestemmer som følger:

»*Artikel 1*

1. Erstatningerne, som [ELGA] udbetalte til producenterne af landbrugsprodukter i årene 2008 og 2009, udgør statsstøtte.

2. Den kompensation, der blev ydet i 2008 i henhold til den særlige lovpligtige forsikring, er forenelig med det indre marked for så vidt angår støtten på 349 493 652,03 EUR, som ELGA ydede til landbrugerne til dækning af tab af afgrøder, og for så vidt angår støtten til dækning af tab af afgrøder som følge af bjørne på 91 500 EUR og til korrigerende foranstaltninger, der blev truffet i anledning af førnævnte støtte. Den kompensation, som udgør det resterende beløb, og som blev udbetalt i 2008 i henhold til den særlige forsikringsordning, er uforenelig med det indre marked.

3. Den kompensation på 27 614 905 EUR, som blev ydet i 2009 i henhold til den tværministerielle beslutning [...], er forenelig med det indre marked.

Den kompensation på 387 404 547 EUR, som blev ydet til producenterne på tidspunkter før den 28. oktober 2009, er uforenelig med det indre marked. Denne konklusion berører ikke den støtte, som på tidspunktet for ydelsen heraf opfyldte alle betingelserne i [Kommissionens] forordning (EF) nr. 1535/2007 [af 20. december 2007 om anvendelse af [...] artikel [107 TEUF og 108 TEUF] på de minimis-støtte til produktion af landbrugsprodukter (EUT L 337, s. 35)].

Artikel 2

1. [Den Helleniske Republik] træffer alle nødvendige foranstaltninger for at tilbagesøge den i artikel 1 omhandlede uforenelige støtte, der allerede er udbetalt ulovligt til støttemodtagerne.

[...]«

Retsforhandlinger ved Retten og den appellerede dom

16. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. februar 2012 anlagde Den Helleniske Republik sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse. Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor samme dag fremsatte Den Helleniske Republik begæring om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 278 TEUF og 279 TEUF med påstand om udsættelse af gennemførelsen af den omtvistede afgørelse. Ved kendelse Grækenland mod Kommissionen¹⁰ afsagt af Rettens præsident blev gennemførelsen af den omtvistede afgørelse udsat, for så vidt som denne afgørelse pålagde Den Helleniske Republik at tilbagesøge den i afgørelsens artikel 1 omhandlede uforenelige støtte hos modtagerne.

17. Den Helleniske Republik fremførte syv anbringender til støtte for sin påstand om annullation af den omtvistede afgørelse. Retten frifandt ved den appellerede dom Kommissionen i det hele.

¹⁰ — T-52/12 R, EU:T:2012:447.

Retsforhandlingerne ved Domstolen, appelanbringenderne og parternes påstande

18. Den Helleniske Republik har med sin appel, iværksat ved et appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 19. september 2014, nedlagt påstand for Domstolen om ophævelse af den appellerede dom og annullation af den omtvistede afgørelse, samt at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19. Den Helleniske Republik har fremført tre anbringender til støtte for denne påstand. Det første anbringende, som i det væsentlige vedrører en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF, manglende begrundelse og urigtig gengivelse af beviserne, er opdelt i to led. Med det første led har Den Helleniske Republik foreholdt Retten, at den kvalificerede de obligatoriske bidrag, som i 2008 og 2009 blev betalt af de landbrugere, der modtog støtten i form af kompensation, som statsmidler. Med det andet led har medlemsstaten foreholdt Retten, at den ikke fastslog, at de beløb, der svarer til disse bidrag, skulle fratrækkes den tilbagesøgningspligtige støtte, fordi disse beløb ikke kunne have givet de omhandlede landbrugere en økonomisk fordel, der kunne fordreje konkurrencen. Med sit andet anbringende, som vedrører en tilsidesættelse af artikel 107, stk. 1, TEUF og manglende begrundelse, har Den Helleniske Republik i det væsentlige foreholdt Retten, at den fastslog, at de af ELGA i 2009 foretagne udbetalinger af kompensation gav modtagerne en selektiv økonomisk fordel, der kunne fordreje konkurrence og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, og som derfor udgjorde statsstøtte. Den ekstraordinære krisesituation, som den græske økonomi gennemlevede i dette tidsrum, taler imod en sådan konklusion. Det tredje anbringende vedrører en fejlagtig fortolkning og anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF og manglende begrundelse. Den Helleniske Republik har ved dette anbringendes første led foreholdt Retten, at den fastslog, at de omtvistede betalinger, der blev foretaget i 2009, ikke kunne anses for at være forenelige med det indre marked på grundlag af denne bestemmelse, for så vidt som den i MER foreskrevne lempeligere ordning vedrørende statsstøtte ikke fandt anvendelse på støtte tildelt virksomheder, som beskæftigede sig med primærproduktion af landbrugsprodukter. Medlemsstaten har gjort gældende, at Retten i den henseende burde have taget hensyn til den ovenfor nævnte krisesituation. Med anbringendets andet led har den foreholdt Retten, at den ikke undersøgte medlemsstatens argumentation om, at den omtvistede afgørelse var uforholdsmæssig, for så vidt som den i december 2011 påbød tilbagesøgning af ELGA's udbetalinger af kompensation i 2008 og 2009, selv om krisen i mellemtiden var forværret.

20. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen afviser appellen, eller at den forkaster den som ugrundet, samt at Den Helleniske Republik pålægges sagens omkostninger.

21. Ved begæring indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. september 2014 har Den Helleniske Republik fremsat anmodning om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 278 TEUF og 279 TEUF med påstand om, at Domstolen udsætter opfyldelsen af den appellerede dom, indtil den har afsagt dom i appelsagen. Domstolens vicepræsident forkastede denne begæring om foreløbige forholdsregler med den begrundelse, at den ikke opfyldte betingelsen om *fumus boni juris*¹¹.

22. Ved skrivelse indleveret til Domstolens Justitskontor den 2. marts 2015 har Den Helleniske Republik i medfør af artikel 16, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol anmodet om, at Domstolen sættes som Store Afdeling.

23. På sit almindelige møde den 30. juni 2015, besluttede Domstolen at henvise sagen til Store Afdeling i medfør af denne bestemmelse med henblik på en mulig anvendelse af procesreglementets artikel 181. Domstolen fandt i øvrigt, at det hverken var fornødent at afholde et retsmøde, eller at der blev fremsat forslag til afgørelse i sagen.

11 — Kendelse Grækenland mod Kommissionen (C-431/14 P-R, EU:C:2014:2418).

24. Under den første rådslagning fandt Store Afdeling imidlertid, at behandlingen af det tredje anbringendes første led begrundede, at der blev afholdt et retsmøde og fremsat forslag til afgørelse. På sit almindelige møde den 2. september 2015 besluttede Domstolen derfor at indlede den mundtlige forhandling og opfordrede parterne til at begrænse deres indlæg til at omhandle dette led.

25. Den Helleniske Republik og Kommissionen afgav mundtlige indlæg under retsmødet, som fandt sted den 6. oktober 2015.

Bedømmelse

Indledende bemærkninger

26. Jeg vil begrænse mig til at undersøge det tredje appelanbringendes første led. Som jeg har nævnt ovenfor, er det således kun denne del af Den Helleniske Republiks argumentation, som – på trods af den oprindelige indstilling under det almindelige møde den 30. juni 2015 – har ledt Store Afdeling til den konklusion, at den foreliggende sag fordrer, at der afholdes et retsmøde og fremsættes forslag til afgørelse.

27. Jeg ønsker indledningsvis at fremhæve, at nærværende forslag til afgørelse udelukkende tilsigter at undersøge om denne argumentation, der i det væsentlige vedrører selve princippet om en direkte anvendelse af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF uafhængigt af de i MER foreskrevne betingelser, kan realitetsbehandles, og om der bør gives medhold deri. Denne retlige undersøgelse har på ingen måde til hensigt at undersøge det underliggende økonomiske spørgsmål. Jeg afstår således fra at bekræfte eller afkræfte de vanskeligheder, landbrugssektoren i Grækenland har gennemlevet siden 2008, og fra at bedømme omfanget deraf¹².

Undersøgelse af det tredje anbringendes første led

Parternes argumenter

28. Ifølge Den Helleniske Republik var det med urette, at Retten undlod at fastslå, at de omtvistede betalinger fra ELGA i 2009 var forenelige med det indre marked direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Den krise, som Grækenland gennemlevede i denne periode, medførte alvorlige forstyrrelser i den græske økonomi som omhandlet i denne bestemmelse, hvilket begrundede, at medlemsstaten tildelte virksomhederne i landbrugssektoren støtte. Udelukkelsen af sådan støtte fra den i MER før meddelelsens ændring i oktober 2009 foreskrevne lempeligere ordning er uden betydning. De ekstraordinære omstændigheder under krisen, som påvirkede den græske økonomi, da denne støtte blev tildelt, adskiller sig fra den globale finansielle situation, der begrundede vedtagelsen af denne meddelelse.

29. Kommissionen har gjort gældende, at denne del af Den Helleniske Republiks argumentation må afvises. Dette klagepunkt indebærer for det første en anfægtelse af Rettens vurdering af de faktiske omstændigheder. For det andet er den argumentation, der fremføres i den henseende, fremsat for sent, idet Den Helleniske Republik ikke ved førstinstansen har ført bevis for de ekstraordinære kriseomstændigheder, som medlemsstaten har påberåbt sig i appellen. Kommissionen har ligeledes bestridt, at det tredje anbringendes første led er begrundet.

12 — Der blev afgivet et vist antal supplerende forklaringer under retsmødet vedrørende disse vanskeligheder, som således ikke forekommer mig at være relevante for behandlingen af den foreliggende appel.

Bedømmelse

30. Der bør ikke gives medhold i Kommissionens anbringende, for så vidt som den anfægter, at det tredje anbringendes første led kan antages til realitetsbehandling.

31. I henhold til artikel 256 TEUF, stk. 1, og artikel 58, stk. 1, i statuten for Domstolen er appel ganske vist begrænset til retsspørgsmål. Det er således alene Retten, der har kompetence til at fastlægge og bedømme de relevante faktiske omstændigheder såvel som til at vurdere beviserne, idet bedømmelsen af disse faktiske omstændigheder og beviser ikke er et retsspørgsmål, der som sådan kan efterprøves af Domstolen under en appelsag, medmindre disse omstændigheder og beviser er blevet urigtigt gengivet¹³.

32. Det tredje anbringendes første led har imidlertid ikke til formål at opfordre Domstolen til at foretage en ny bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som Retten har vurderet, for så vidt angår Den Helleniske Republiks argumentation vedrørende den økonomiske krise, som Grækenland gennemlevede i 2009. Den Helleniske Republik har ved denne del af appellen udelukkende påberåbt sig den retlige fejl, som Retten angiveligt begik ved fortolkningen og anvendelsen af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, idet den fandt, at denne bestemmelse ikke kunne anvendes direkte og uafhængigt af MER.

33. Jeg finder heller ikke det af Kommissionen anførte, hvorefter denne argumentation er at ligestille med en for sen påberåbelse af faktiske omstændigheder, for hvilke der ikke er ført bevis i førsteinstansen, overbevisende.

34. Det fremgår af sagsakterne for førsteinstansen, at Den Helleniske Republik, således som Retten anførte i den appellerede doms præmis 135, til støtte for sit annulationssøgsmål påberåbte sig eksistensen af en alvorlig krise, der havde påvirket den græske økonomi siden slutningen af 2008. Dette argument havde bl.a. til formål at godtgøre, at de omtvistede betalinger, som ELGA foretog i 2009, burde være blevet erklæret forenelige med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF. Retten udtalte sig imidlertid ikke i den appellerede dom om, hvorvidt der som sådan forelå en alvorlig forstyrrelse som omhandlet i denne bestemmelse af den græske økonomi på dette tidspunkt. Retten fandt ved besvarelsen af det fjerde annulationsanbringende i det væsentlige, at Kommissionen var bundet af MER, og at den derfor ikke kunne erklære den støtte, ELGA havde uddelt i 2009, for forenelig med det indre marked direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF¹⁴. Som jeg allerede har anført¹⁵, er det udelukkende denne retlige analyse, som er genstanden for det tredje appelanbringendes første led.

35. Vedrørende realiteten bemærkes det indledningsvis, at Retten i den appellerede doms præmis 185-188 fastslog som følger:

»185 For så vidt angår de argumenter, der er blevet fremført i forbindelse med det fjerde anbringende, må det fastslås, at i modsætning til det af Den Helleniske Republik fremførte, kunne Kommissionen lægge [MER] til grund og undlade at anvende artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF direkte ved bedømmelsen af foreneligheden af de betalinger, ELGA foretog i 2009 på grund af den økonomiske krise, som udmøntede sig i Grækenland.

186 Det fremgår imidlertid af retspraksis, at Kommissionen med vedtagelsen af sådanne vejledende regler og med offentliggørelsen heraf, hvorved det tilkendegives, at den fremover vil anvende dem på de af reglerne omhandlede tilfælde, har pålagt sig selv en begrænsning i udøvelsen af nævnte skøn og ikke kan fravige disse regler uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for

13 — Jf. bl.a. kendelse *Industrias Alen mod The Clorox Company* (C-422/12 P, EU:C:2014:57, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

14 — Den appellerede doms præmis 185-188, som jeg ligeledes nævner i det følgende punkt i dette forslag til afgørelse.

15 — Punkt 32 ovenfor.

en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. dom Tyskland m.fl. mod Kronofrance, [C-75/05 P og C-80/05 P, EU:C:2008:482,] præmis 60, og den deri nævnte retspraksis, dom [...] Holland Malt mod Kommissionen, C-464/09 P, [EU:C:2010:733,] præmis 46).

187 Kommissionen er således på det særlige område for statsstøtte bundet af de rammebestemmelser og meddelelser, som den vedtager, såfremt disse ikke afviger fra traktatens bestemmelser (jf. dom Holland Malt mod Kommissionen, [C-464/09 P, EU:C:2010:733,] præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

188 Den Helleniske Republiks argumenter om, at Kommissionen på grund af de alvorlige forstyrrelser af den græske økonomi som følge af den økonomiske krise, Grækenland havde gennemlevet siden slutningen af 2008 og i 2009, burde have erklæret de betalinger, ELGA foretog i 2009 for forenelige direkte på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF, må derfor forkastes.«

36. Endvidere bør den faste retspraksis, hvorefter artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF skal fortolkes strengt, idet bestemmelsen udgør en undtagelse fra det almindelige princip om statsstøttes uforenelighed med det fælles marked, bringes i erindring¹⁶.

37. Den støtte, der henhører under denne bestemmelse, er således ikke ex lege forenelig med det indre marked, men kan af Kommissionen betragtes som forenelig med dette marked. Denne vurdering er omfattet af Kommissionens eksklusive kompetence, idet den herved er underlagt EU's retsinstansers efterprøvelse¹⁷.

38. Kommissionen har i den henseende i henhold til den af Retten i den appellerede doms præmis 161 nævnte faste retspraksis et vidt skøn, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng. Domstolen kan ved kontrollen med, hvorvidt denne beføjelse udøves lovligt, således ikke erstatte Kommissionens skøn med sit eget, men skal begrænse sig til at vurdere, om skønnet er behæftet med en åbenbar fejl eller magtfordrejning¹⁸.

39. I den foreliggende sag har Kommissionen for så vidt angår vurderingen af den støtte, ELGA i 2009 tildelte virksomheder, som beskæftigede sig med primærproduktion af landbrugsprodukter i Grækenland, på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF begrænset udøvelsen af sit skøn ved vedtagelsen af MER. I sin oprindelige udgave udelukkede denne meddelelse således sådan støtte fra den lempeligere ordning vedrørende statsstøtte, meddelelsen foreskrev¹⁹. Under retsmødet anførte Kommissionen i det væsentlige, at denne udelukkelse var begrundet i de særlige forhold for sektoren for primærproduktion af landbrugsprodukter, som er berettiget til støtte på EU-niveau. Det var ligeledes under udøvelse af Kommissionens vide skønsmagtbeføjelse, at den efterfølgende besluttede at ændre MER vedrørende dette punkt med henblik på under visse betingelser at lade støtte tildelt efter den 28. oktober 2009 til virksomheder, som beskæftigede sig med primærproduktion af landbrugsprodukter, være omfattet deraf. Denne udvikling var ifølge Kommissionen begrundet i landbrugernes forøgede vanskeligheder ved at opnå kredit.

16 — Domme Tyskland mod Kommissionen (C-301/96, EU:C:2003:509, præmis 106) og Freistaat Sachsen m.fl. mod Kommissionen (C-57/00 P og C-61/00 P, EU:C:2003:510, præmis 98).

17 — Dom Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

18 — Domme Italien mod Kommissionen (C-66/02, EU:C:2005:768, præmis 135), Portugal mod Kommissionen (C-88/03, EU:C:2006:511, præmis 99) og Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, præmis 71).

19 — Punkt 4.2.2, tredje afsnit, litra h), i MER. En sådan støtte er fortsat fuldt ud underlagt Kommissionens forordning (EF) nr. 1857/2006 af 15.12.2006 om anvendelse af [artikel 107 TEUF og 108 TEUF] på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder, der beskæftiger sig med produktion af landbrugsprodukter, og om ændring af forordning (EF) nr. 70/2001 (EUT L 358, s. 3), som fodnoterne på s. 17 og 18 i MER henviser til.

40. Som Retten med rette anførte i den appellerede doms præmis 187, er Kommissionen inden for området for statsstøtte bundet af de rammebestemmelser eller meddelelser, som den vedtager, såfremt disse ikke afviger fra traktatens bestemmelser eller andre primærretlige normer²⁰.

41. I øvrigt har Den Helleniske Republik ikke ved det tredje anbringendes første led søgt at anfægte den del af den appellerede dom, hvori Retten undersøgte den ulovlighedsindsigelse, som medlemsstaten havde gjort gældende med hensyn til punkt 4.2.2, tredje afsnit, litra h), i MER, og hvorved medlemsstaten gjorde gældende, at Kommissionen uden begrundelse havde udelukket støtte til virksomheder, som beskæftigede sig med primærproduktion af landbrugsprodukter, fra den lempeligere ordning. Der fremføres heller ikke derved en kritik af den del af den appellerede dom, hvor Retten forkastede Den Helleniske Republiks argumentation om, at Kommissionen var forpligtet til at anvende den revision af MER, der blev foretaget i oktober 2009 med tilbagevirkende kraft fra den 17. december 2008.

42. Jeg er derfor af den opfattelse, at Domstolen vedrørende det tredje anbringendes første led bør fastslå, at Retten med rette fastslog, at Kommissionen ikke kunne fravige MER og navnlig den udelukkelse, som meddelelsen foreskrev i punkt 4.2.2, tredje afsnit, litra h), for så vidt angår den omtvistede støtte, som ELGA tildelte i 2009, uden i givet fald at blive mødt med en sanktion for en tilsidesættelse af almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlingsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning²¹.

43. Den omstændighed, at MER blev vedtaget uden Den Helleniske Republiks godkendelse er, som Kommissionen med rette fremhævede under retsmødet som svar på et spørgsmål til parterne, uden betydning i den henseende. Ganske vist omfattes de retningslinjer, som Kommissionen foreslår medlemsstaterne i medfør af *artikel 108, stk. 1, TEUF* i henhold til fast retspraksis af det faste og regelmæssige samarbejde, hvorunder Kommissionen sammen med medlemsstaterne foretager en løbende undersøgelse af de støtteordninger, som findes i disse stater, og foreslår dem sådanne foranstaltninger, som fællesmarkedets funktion eller gradvise udvikling kræver²². I det omfang forslagene vedrørende sådanne foranstaltninger er blevet accepteret af en medlemsstat, er de bindende over for denne²³. Disse principper finder imidlertid ikke anvendelse på en meddelelse såsom MER, hvorved Kommissionen begrænser udøvelsen af den brede skønsmargen, institutionen har i medfør af *artikel 107, stk. 3, litra b), TEUF*, og som er bindende for den, forudsat at denne meddelelse ikke afviger fra traktatens bestemmelser.

Forslag til afgørelse

44. Jeg foreslår derfor Domstolen, at det tredje anbringendes første led forkastes som åbenbart ugrundet.

20 — Jf. bl.a. domme Tyskland mod Kommissionen (C-288/96, EU:C:2000:537, præmis 62), Nederlandene mod Kommissionen (C-382/99, EU:C:2002:363, præmis 24) og Holland Malt mod Kommissionen (C-464/09 P, EU:C:2010:733, præmis 47).

21 — Jf. i denne retning Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen bekræftede i den dom i det væsentlige, at Kommissionen uden at tilsidesætte artikel 107, stk. 3, TEUF kunne erklære en støtte uforenelig med det indre marked alene med den begrundelse, at støtten ikke opfyldte de betingelser, der var fastsat i Kommissionens meddelelse om statsstøttereglernes anvendelse på foranstaltninger truffet over for pengeinstitutter i forbindelse med den aktuelle globale finanskrisen (EUT 2008 C 270, s. 8) (jf. dommens præmis 66-75).

22 — Jf. bl.a. domme IJssel-Vliet (C-311/94, EU:C:1996:383, præmis 36 og 37) og Tyskland mod Kommissionen (C-242/00, EU:C:2002:380, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

23 — Domme IJssel-Vliet (C-311/94, EU:C:1996:383, præmis 42 og 43), Kommissionen mod Rådet (C-111/10, EU:C:2013:785, præmis 51), Kommissionen mod Rådet (C-117/10, EU:C:2013:786, præmis 63), Kommissionen mod Rådet (C-118/10, EU:C:2013:787, præmis 55) og Kommissionen mod Rådet (C-121/10, EU:C:2013:784, præmis 52). Jf. ligeledes i denne retning CIRFS m.fl. mod Kommissionen (C-313/90, EU:C:1993:111, præmis 35).