



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 17. siječnja 2013.¹

Predmet C-111/10

**Europska komisija
protiv**

Vijeća Europske unije

„Državne potpore – Nadležnost Vijeća – Članak 108. stavak 2. treći podstavak UFEU-a – Zatečeni programi potpora – Prijedlog odgovarajućih mjera – Učinci – Uredba br. 659/1999 – Potpore za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta u Litvi“

1. Europska komisija tužbom koja je predmet ovog postupka zahtijeva od Suda poništenje Odluke Vijeća 2009/983/EU od 16. prosinca 2009. o dodjeli državne potpore koju su dodijelila državna tijela Republike Litve radi stjecanja državnih poljoprivrednih zemljišta između 1. siječnja 2010. i 31. prosinca 2013. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka)².

2. Komisija je ostalim trima tužbama podnesenima istodobno pobijala tri druge odluke Vijeća koje se odnose na potpore iste vrste koje su dodijelile Republika Poljska (predmet C-117/10), Republika Latvija (predmet C-118/10) i Republika Mađarska (predmet C-121/10).

3. Svim se tužbama postavlja isto osjetljivo pitanje: čini li prijedlog odgovarajućih mjera koji je sastavila Komisija u okviru stalnog ispitivanja zatečenih programa potpora u državama članicama koje se provodi na temelju članka 108. stavka 1. UFEU-a (ili članka 88. stavka 1. UEZ-a kad je riječ o predmetu C-117/10) zauzimanje konačnog stajališta te ustanove o spojivosti tog programa potpora s unutarnjim tržištem, kojim se može spriječiti Vijeće u izvršavanju nadležnosti koja mu je dodijeljena člankom 108. stavkom 2. trećim podstavkom UFEU-a (ili člankom 88. stavkom 2. trećim podstavkom UEZ-a) kako bi odobrilo potpore koje odstupaju od članka 107. UFEU-a (ili članka 87. UEZ-a) i drugih primjenjivih odredbi, ako to opravdavaju iznimne okolnosti?

I – Pravni okvir

4. Na temelju članka 108. stavka 1 UFEU-a:

„Komisija u suradnji s državama članicama neprestano nadzire sve sustave potpora koji postoje u tim državama. Komisija im predlaže sve odgovarajuće mjere koje su potrebne za postupni razvoj ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta.“

¹ – Jezik izvornika: talijanski

² – SL L 338, str. 93.

5. Članak 108. stavak 2. u trećem i četvrtom podstavku predviđa:

„Na zahtjev države članice, Vijeće može, odstupajući od odredaba članka 107. ili uredba predviđenih člankom 109., jednoglasno odlučiti da se, ako iznimne okolnosti opravdavaju takvu odluku, potpora koju ta država dodjeljuje ili namjerava dodijeliti smatra spojivom sa zajedničkim tržištem. Ako je Komisija u vezi s tom potporom već pokrenula postupak predviđen prvim podstavkom ovog stavka, činjenica da je dotična država uputila svoj zahtjev Vijeću prouzročit će suspenziju tog postupka dok Vijeće ne objavi svoj stav.

Međutim, ako Vijeće u roku od tri mjeseca od podnošenja tog zahtjeva ne objavi svoj stav, o predmetu odlučuje Komisija.”

6. Što se tiče pregleda relevantnih odredbi Priloga IV. glave 4. Aktu o pristupanju Litve Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju iz 2003.)³, Uredbe (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u⁴, Smjernica Zajednice za državne potpore u sektoru poljoprivrede (u daljnjem tekstu: Smjernice za poljoprivredu iz 2000.)⁵ i Smjernica Zajednice za državne potpore u sektoru poljoprivrede i šumarstva 2007.-2013. (u daljnjem tekstu: Smjernice za poljoprivredu 2007.-2013.)⁶, s obzirom na to da pravni okvir u ovom predmetu u biti odgovara pravnom okviru u predmetu C-117/10, upućujem na točke 5. do 16. mišljenja koje sam danas iznio u potonjem predmetu.

7. U obavijesti objavljenoj u Službenom listu 15. ožujka 2008.⁷ Komisija je navela da je, u skladu s člankom 19. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999, uzela u obzir izjavu Litve o „izričitom i bezuvjetnom prihvaćanju” prijedloga odgovarajućih mjera sadržanih u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013., koji su litavska tijela pisano priopćila Komisiji 22. ožujka 2007.

II – Okolnosti spora i pobijana odluka

8. Litva je 31. kolovoza 2004., u skladu s postupkom predviđenim u Prilogu IV. glavi 4. Aktu o pristupanju iz 2003., prijavila Komisiji mjere za koje je htjela da se smatraju zatečenim potporama u smislu članka 88. stavka 1. UEZ-a sve do isteka treće godine od datuma pristupanja. Među njima je i program „potpora za stjecanje zemljišta”⁸.

9. Odlukom od 22. studenoga 2006.⁹ Komisija je ispitala i odobrila do 31. prosinca 2010. program sustava potpora za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta čija površina nije veća od 300 hektara koji su prijavile litavske vlasti i koji je namijenjen utvrđivanju uvjeta nužnih za osnivanje racionalno upravljanih poljoprivrednih gospodarstava. Na temelju tog programa, potpore su se mogle dodjeljivati na temelju dvaju alternativnih mehanizama. Prvi mehanizam bio je dostupan samo mladim poljoprivrednicima i njime se predviđalo smanjenje kupovne cijene, koju se množilo s 0,6 u slučaju plaćanja u gotovini ili s 0,75 u ostalim slučajevima. Na temelju drugog mehanizma, potpora se sastojala od razlike između kamatne stope koju je kupac stvarno platio (koja iznosi najmanje 5 %) i stope koju primjenjuje banka. Dodjela potpore bila je podložna poštovanju određenih dodatnih obveza koje su se razlikovale ovisno o primijenjenom mehanizmu, primjerice, poštovanje minimalnih pravnih

3 — Akt o uvjetima pristupanja Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike te prilagodbama ugovora na kojima se temelji Europska unija, SL L 236, osobito str. 798.

4 — SL L 83, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.)

5 — SL 2000., C 28, str. 2.

6 — SL 2006., C 319, str. 1.

7 — SL C 70, str. 11.

8 — SL C 147 od 17. lipnja 2005., str. 2. Što se tiče Litve, naslovi predmetnih programa navedeni su u točki 20.

9 — Br. 112/05, Potpora za stjecanje zemljišta, SL C 317, str. 6. Verzija odluke na engleskom jeziku može se pronaći na internetskoj stranici GU COMP na adresi http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf.

pravila u području zaštite okoliša ili dobrobiti životinja ili zabrana ustupanja kupljenih zemljišta ili izmjenjivanja namjene zemljišta koja je kupila država u razdoblju od pet godina. Osim toga, potencijalni korisnici potpora morali su ispuniti određene uvjete, primjerice, morali su imati praktično iskustvo u poljoprivrednom sektoru ili završeno posebno strukovno osposobljavanje za koje su dobili diplomu. Iznos potpore nije smio prelaziti 40 % opravdanih troškova. Program se namjeravao primjenjivati do 2010.¹⁰

10. Dopisom od 30. svibnja 2005. Komisija je pozvala države članice da joj podnesu prijedloge za pojednostavnjenje pravila o potporama u sektoru poljoprivrede. Dopisom od 19. lipnja 2006. litavska je vlada tražila od Komisije da zadrži mogućnost dodjeljivanja potpora za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta, posebno u korist mladih poljoprivrednika, prema potrebi uz smanjenje njihova iznosa. Ta je država članica potvrdila svoje stajalište na sastanku Komisije i država članica održanom 22. i 23. listopada 2006.

11. Dopisom od 12. studenoga 2009. upućenim Vijeću za poljoprivredu i ribarstvo litavska su tijela zatražila da se potpore za stjecanje poljoprivrednih zemljišta u Litvi iznimno odobre na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a. Ta je država članica 4. prosinca 2009. Vijeću dostavila određene dodatne informacije.

12. Vijeće je 16. prosinca 2009. jednoglasno (sa sedam suzdržanih delegacija) donijelo pobijanu odluku. Člankom 1. te odluke navodi se:

„Izvanredna državna potpora u iznosu od najviše 55 milijuna (litavskih litasa (LTL)) koju su litavske vlasti dodijelile za kredite namijenjene stjecanju državnih poljoprivrednih zemljišta u razdoblju od 1. siječnja 2010. do 31. prosinca 2013. smatra se spojivom s unutarnjim tržištem.”

13. Potpora koja se smatrala spojivom u uvodnim izjavama 5. i 6. pobijane odluke opisana je kako slijedi:

„5. Državna potpora dodjeljivat će se na dva različita načina: 1. množenjem tržišne cijene kupljenih zemljišta faktorom ponderiranja (0,6 ili 0,75 za mlade poljoprivrednike, ako su ispunjeni svi uvjeti utvrđeni u programu potpora); 2. prodajom na rate državnih poljoprivrednih zemljišta, a u tom je slučaju potpora jednaka razlici između trenutne kamatne stope koju je platio kupac i koja iznosi najmanje 5 % i kamatne stope koju primjenjuje banka koja dodjeljuje kredit.

6. Državna potpora koja se namjerava dodijeliti iznosi najviše 55 milijuna [LTL] i trebala bi omogućiti kupnju ukupno 370.000 hektara poljoprivrednog zemljišta, odnosno do 300 hektara po kupcu, u razdoblju od 2010. do 2013. Prosječan iznos potpore za svako gospodarstvo trebao bi biti oko 11.000 LTL [...]”.

III – Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

14. Komisija je ovaj postupak pokrenula tužbom podnesenom tajništvu Suda 26. veljače 2010. Rješenjem od 9. kolovoza 2010. Republici Mađarskoj, Republici Litvi i Republici Poljskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Vijeća.

15. Komisija zahtijeva od Suda da poništi pobijanu odluku i naloži Vijeću snošenje troškova. Vijeće zahtijeva od Suda da odbije tužbu kao neosnovanu i naloži Komisiji snošenje troškova. Mađarska, Poljska i Litva zahtijevaju od Suda da odbije tužbu kao neosnovanu. Poljska podržava i zahtjeve Vijeća koji se odnose na to da se Komisiji naloži snošenja troškova.

10 — Vidjeti točku 2.2. odluke.

IV – O tužbi

16. Komisija ističe četiri tužbena razloga u prilog svojoj tužbi, koji se temelje na nenadležnosti Vijeća da donese pobijanu odluku, zlouporabi ovlasti, povredi načela lojalne suradnje među institucijama i očitoj pogrešci u ocjeni.

A – Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na nenadležnosti Vijeća

17. Svojim prvim tužbenim razlogom, koji se temelji na nenadležnosti Vijeća, Komisija u bitnome tvrdi da prijedlog odgovarajućih mjera iznesen u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013., u vezi s prihvaćanjem tog prijedloga od Litve, čini „odluku” kojom je Komisija program potpora odobren u pobijanoj odluci proglasila nespojivim sa zajedničkim tržištem za cijelo razdoblje primjene navedenih smjernica, odnosno do 31. prosinca 2013. Pozivajući se na presude Suda od 29. lipnja 2004.¹¹ i 22. lipnja 2006.¹², za čiju analizu upućujem na točke 27. do 31. mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10, Komisija smatra da na temelju načela prvenstva na kojem se, u skladu s tim presudama, temelji kriterij podjele nadležnosti dodijeljenih Komisiji i Vijeću u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, Vijeće u ovom slučaju nije nadležno za donošenje pobijane odluke.

18. U raspravi koja se odvijala između stranaka na Sudu pojavila su se u bitnome tri pitanja. Prvo pitanje odnosi se na status programa potpora odobrenog u pobijanoj odluci te je potrebno posebno ocijeniti podudara li se taj program, kao što to tvrdi Komisija, s programom koji je predmet prijedloga odgovarajućih mjera navedenog u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013., odnosno, kao što to, naprotiv, smatra Vijeće, čini li novu i različitu potporu (vidjeti točku (b), navedenu u nastavku). Drugo pitanje odnosi se na učinke prijedloga odgovarajućih mjera koji je prihvatila dotična država članica (vidjeti odjeljak 2., naveden u nastavku). Konačno, u pogledu trećeg pitanja potrebno je definirati doseg prijedloga odgovarajućih mjera utvrđen u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013. i njegova prihvaćanja od Litve (vidjeti odjeljak 3., naveden u nastavku).

1. Program potpora odobren u pobijanoj odluci

19. Prema mojem mišljenju, teško se može osporiti da se programi potpora opisani u odluci Komisije od 22. studenoga 2006. i u pobijanoj odluci u bitnome podudaraju. Osim toga, u dopisu od 12. studenoga 2009. upućenom Vijeću Litva izričito traži od Vijeća da odobri „produljenje potpore koja je trenutačno odobrena za stjecanje državnih zemljišta do 31. prosinca 2013.”. Argumente koje je iznijelo Vijeće kako bi dokazalo da se dva programa razlikuju – u kojima u biti tvrdi da je programom koji je odobren u pobijanoj odluci obuhvaćeno različito razdoblje, da će se primjenjivati na druge osobe i da se temelji na novim činjeničnim i pravnim okolnostima – prema mojem mišljenju treba odbiti zbog istih razloga koje sam naveo u točkama 53., 54. i 56. mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10, na koje upućujem. Što se tiče tvrdnje Vijeća prema kojoj će za provedbu programa odobrenog u pobijanoj odluci trebati donijeti novi pravni okvir, ističem da litavska vlada ne navodi da je donijela takav okvir, već u svojim podnescima na više mjesta navodi da nije uopće izmijenila propis priopćen Komisiji 2005. Konačno, treba napomenuti da u dopisima od 12. studenoga 2009. i 4. prosinca 2009. upućenima Vijeću Litva izričito traži od Vijeća da odobri „produljenje programa potpora koji je trenutačno na snazi”.

20. S druge strane, nije sporno da program potpora proglašen spojivim s unutarnjim tržištem u pobijanoj odluci čini „novu potporu” u smislu članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999 jer se program koji je prijavila Litva 2005. trebao primjenjivati samo do 31. prosinca 2009., a Komisija ga je u navedenoj odluci od 22. studenoga 2006. odobrila do tog datuma. Iako u načelu iz sudske prakse

11 — Presuda od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, C-110/02, Zb., str. I-6333.

12 — Predmet C-399/03, Komisija/Vijeće, Zb., str. I-5629.

navedene u točki 17. ovog mišljenja proizlazi da takav status nije sam po sebi odlučujući kako bi se isključila nadležnost Vijeća u smislu članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a (vidjeti u tom smislu točku 50. mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10), u ovom slučaju taj status, međutim, postaje, kao što će se to vidjeti u nastavku, od presudne važnosti. U tom smislu dovoljno je istaknuti da je za produljenje programa koji je 2006. odobrila Komisija nakon 31. prosinca 2009. bila potrebna ponovna prijava i zauzimanje stajališta Komisije u korist njegove spojivosti, s obzirom na to da taj program nije u skladu s Uredbom br. 1857/06.

2. Učinci prijedloga odgovarajućih mjera koji je prihvatila dotična država članica

21. Na temelju razloga navedenih u točkama 62. do 72. mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10, na koje upućujem, slažem se da prijedlog odgovarajućih mjera koji je prihvatila država članica kojoj je upućen čini *konačno stajalište* Komisije o spojivosti dotičnih programa potpora koje proizvodi *obvezujuće pravne učinke jednake onima koje proizvodi odluka*. Stoga se, prema mojem mišljenju, takvim aktom može, na temelju sudske prakse Suda navedene u točki 17. ovog mišljenja, spriječiti donošenje odluka na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a koje nisu u skladu s tim aktom.

22. Stoga je potrebno definirati doseg, s jedne strane, stajališta o spojivosti potpora za stjecanje poljoprivrednih zemljišta koje je donijela Komisija u okviru prijedloga odgovarajućih mjera koji je sadržan u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013. i, s druge strane, obveza koje je preuzela Litva prihvaćanjem takvog prijedloga. Moguće utvrđivanje nenadležnosti Vijeća da donese pobijanu odluku ovisi, naime, o rezultatu tog dvostrukog ispitivanja.

3. Doseg odgovarajućih mjera iz točke 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013. i prihvaćanje tih mjera od Litve

23. U točki 74. mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10 napomenuo sam da, iako je točno da je u Smjernicama za poljoprivredu 2007.-2013. zauzeto stajalište u smislu načelne nespojivosti potpora za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta koje nisu u skladu s člankom 4. stavkom 8. Uredbe br. 1857/2006, takvo se stajalište ipak ne može samo po sebi smatrati konačnim jer je, na temelju točke 183. navedenih smjernica, Komisija u slučaju pojedinačnih potpora ili programa potpora koje treba uspostaviti svakako dužna utvrditi i proglasiti tu nespojivost postupkom nadzora predviđenim člankom 108. UFEU-a. Zbog toga sam odbio tezu Komisije, ponovljenu u okviru tužbe koja je predmet ovog postupka, prema kojoj su u Smjernicama za poljoprivredu 2007.-2013. sve potpore za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta koje nisu u skladu sa Smjernicama, pa time i one koje još nisu uspostavljene, „proglašene” nespojivima s unutarnjim tržištem od 31. prosinca 2007. do 31. prosinca 2013. Kao što su, prema mojem mišljenju, pravilno naveli Vijeće i litavska vlada, prihvaćanje takve teze značilo bi priznati Komisiji zakonske ovlasti koje odstupaju od postupaka predviđenih člankom 108. UFEU-a.

24. U tom kontekstu, upravo na temelju zajedničkog učinka prijedloga odgovarajućih mjera iz točke 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013. i obveze koju je preuzela dotična država članica, u gore navedenom mišljenju smatrao sam da je stajalište koje je zauzela Komisija u pogledu programa potpora za stjecanje poljoprivrednih zemljišta zatečenih u toj državi članici konačno i da se njime može spriječiti izvršavanje nadležnosti Vijeća na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a (vidjeti točke 75. i 76.).

25. U ovom predmetu okolnosti su ipak različite i ne dovode do istog zaključka. Naime, iako je točno da je Litva u pisanom obliku dostavila svoj „izričit i bezuvjetan” prihvat¹³ mjera koje je predložila Komisija u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013., preuzimajući stoga, kao i ostale države članice koje su dostavile svoj prihvat, obvezu izmjene programa potpora za stjecanje poljoprivrednih zemljišta do 31. prosinca 2009., ipak nije sporno da se predmetni program prestao primjenjivati na taj dan. Iz toga slijedi da Litva konkretno nije bila dužna išta izmijeniti i da je obveza koju je preuzela zapravo prestala postojati upravo u trenutku u kojem je počelo neispunjenje te obveze.

26. U tim okolnostima, pobijana odluka ne opravdava povredu sporazuma sklopljenog na temelju članka 108. stavka 1. UFEU-a, niti je protivna zauzimanju konačnog stajališta Komisije, s obzirom na to da se, kao što je to prethodno istaknuto, takvo stajalište odnosi samo na programe navedene u točki 196. Smjernica 2007.-2013., to jest, u slučaju Litve, na program koji se trebao primjenjivati samo do 31. prosinca 2009.

27. Drukčiji bi se zaključak možda mogao izvesti samo kad bi se potvrdilo da je Litva u cijelosti prihvatila Smjernice za poljoprivredu 2007.-2013., pri čemu bi se obvezala na to da neće uspostaviti programe potpora za stjecanje poljoprivrednih zemljišta koji nisu u skladu s navedenim smjernicama tijekom cijelog razdoblja između 31. prosinca 2009. i 31. prosinca 2013. Međutim, s jedne strane, ta tvrdnja koja se nalazi u određenim odlomcima Komisijinih podnesaka bila bi protivna dosegu prijvata koji je Litva dostavila Komisiji, koji se, kao što to proizlazi iz obavijesti objavljene u Službenom listu od 15. ožujka 2008., odnosio samo na odgovarajuće mjere sadržane u točki 196. tih smjernica. S druge strane, tom bi se tvrdnjom ustvari dopustila primjena mehanizma predviđenog člankom 108. stavkom 1. UFEU-a i uređenog člancima 18. i 19. Uredbe br. 659/1999 izvan okvira za koji je osmišljen, to jest stalnog ispitivanja zatečenih programa potpora.

28. Konačno, ako nije sporno da je u Smjernicama 2007.-2013. Komisija zauzela stajalište u smislu nespojivosti s unutarnjim tržištem potpora za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta koje nisu u skladu s uvjetima predviđenima Uredbom br. 1857/2006, kao što to Komisija pravilno tvrdi, ipak se ne može smatrati da takvo stajalište sprečava izvršavanje nadležnosti Vijeća u skladu s člankom 108. stavkom 2. trećim podstavkom UFEU-a a da se ne izmijeni sudska praksa navedena u točki 17. ovog mišljenja na temelju koje samo zauzimanje konačnog stajališta može proizvoditi takav učinak. Iako se može činiti suviše formalističko, čini se da je rješenje koje u ovom slučaju predlažem Sudu stoga jedino u skladu s tumačenjem kriterija koje je Sud utvrdio u svojoj sudskoj praksi u pogledu podjele nadležnosti dodijeljenih Komisiji i Vijeću na temelju članka 108. UFEU-a.

4. Zaključci o nadležnosti Vijeća da donese pobijanu odluku

29. Na temelju prethodnih razmatranja, predlažem Sudu da odbije prvi Komisijin tužbeni razlog, koji se temelji na nenadležnosti Vijeća.

B – Drugi i treći tužbeni razlog, koji se temelje na zlouporabi ovlasti odnosno na povredi obveze lojalne suradnje

30. Svojim drugim tužbenim razlogom Komisija u biti tvrdi da je Vijeće, odobrivši mjere potpore koje su u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013. proglašene nespojivima sa zajedničkim tržištem, izvršilo nadležnost koja mu je dodijeljena člankom 108. stavkom 2. trećim podstavkom UFEU-a u svrhe različite od onih predviđenih Ugovorom. Tom se odredbom, prema njezinu mišljenju, Vijeće ovlašćuje da u iznimnim okolnostima proglasi spojivom sa zajedničkim tržištem potporu koju Komisija ne bi mogla odobriti, ali ne daje mu ovlast da poništi Komisijinu ocjenu o spojivosti potpore sadržane u aktu koji ima obvezujući učinak.

13 — Vidjeti obavijest objavljenu u Službenom listu od 15. ožujka 2008., C 70.

31. U tom pogledu, slažem se s pretpostavkom na kojoj se temelji predmetni tužbeni razlog, odnosno da točka 196. Smjernica za poljoprivredu 2003.-2007., zajedno s prihvaćanjem od Litve odgovarajućih mjera koje su u njoj navedene, čini konačno i obvezujuće stajalište Komisije o spojivosti sa zajedničkim tržištem mjera koje su u bitnome istovjetne mjerama koje su predmet pobijane odluke. Međutim, iz okolnosti ovog slučaja proizlazi da to zauzimanje stajališta, koje se odnosilo na program koji je istekao 31. prosinca 2009., kao i obveza Litve da ga izmijeni nisu mogli proizvoditi učinke nakon tog datuma.

32. Stoga smatram da drugi tužbeni razlog, koji se temelji na zlouporabi ovlasti, također valja odbiti.

33. Svojim trećim tužbenim razlogom Komisija tvrdi da je Vijeće donošenjem pobijane odluke oslobodilo Litvu obveze suradnje kojoj podliježe u okviru stalnog ispitivanja zatečenih programa potpora predviđenog člankom 108. stavkom 1. UFEU-a i obveze koju je preuzela prihvaćanjem odgovarajućih mjera koje je preporučila Komisija. Vijeće je na taj način prekršilo institucionalnu ravnotežu uspostavljenu Ugovorom, zadirući u nadležnost koja je Ugovorom dodijeljena Komisiji.

34. Prema mojem mišljenju, taj tužbeni razlog također valja odbiti. Taj se razlog zapravo temelji na pretpostavci da je pobijana odluka utjecala na obvezu koju je Litva preuzela prema Komisiji da izmijeni postojeći program potpora za stjecanje zemljišta kako bi ga uskladila sa Smjernicama za poljoprivredu 2007.-2013. Budući da je ta obveza prestala postojati 31. prosinca 2009., na datum isteka navedenog programa, utjecaj na koji se žali Komisija, bez obzira na druga razmatranja, nije dokazan.

C – Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na očitog pogrešci u ocjeni postojanja iznimnih okolnosti te povredi Ugovora i općih načela prava Unije

35. U okviru četvrtog tužbenog razloga Komisija u bitnome ističe dva prigovora koja ću u nastavku zasebno ispitati. Kao prvo, tvrdi da pobijana odluka sadržava očitu pogrešku u ocjeni zato što okolnosti na koje se u njoj poziva kako bi se opravdale odobrene mjere potpore nemaju izniman karakter. Kao drugo, Komisija tvrdi da su te mjere neproporcionalne u odnosu na ciljeve koji se žele postići, osobito s obzirom na trajanje dodijeljenog odobrenja.

36. Što se općenito tiče pojma „iznimne okolnosti” u smislu članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a, prirode i dosega diskrecijske ovlasti Vijeća pri izvršavanju nadležnosti koja mu je dodijeljena tim člankom i ograničenja sudskog nadzora Suda nad odlukama donesenima na temelju tog članka, upućujem na razmatranja u točkama 86. i 87. mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10.

1. Prvi prigovor, koji se temelji na očitog pogrešci u ocjeni postojanja iznimnih okolnosti u smislu članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a

37. Komisija najprije tvrdi da su u pobijanoj odluci kao iznimne okolnosti pogrešno navedeni određeni *strukturni problemi u poljoprivrednom sektoru u Litvi*. Komisija se konkretno poziva na uvodnu izjavu 2. te odluke, u kojoj Vijeće navodi da, „[s] obzirom na nedovoljne poljoprivredne prihode, teško je poboljšati nepovoljnu strukturu površine litavskih poljoprivrednih gospodarstava” i pojašnjava da je „2009. godine 52,5 % od svih poljoprivrednih gospodarstava imalo površinu do 5 hektara”. Osim toga, Komisija tvrdi da je Vijeće kao iznimnu okolnost pogrešno navelo „*razvoj tržišnih uvjeta*”, a osobito smanjenje cijena proizvodnje poljoprivrednih proizvoda tijekom 2009., navedeno u uvodnoj izjavi 3. pobijane odluke. Konačno, što se tiče čimbenika navedenih u uvodnoj izjavi 4. pobijane odluke – odnosno „nedostatak vlastitog kapitala poljoprivrednika” i „povećane kamatne stope koje su kreditne institucije primjenjivale na kredite za kupnju poljoprivrednih zemljišta” potkraj 2008. i u 2009. – Komisija tvrdi da je prvi strukturni, a drugi, kao pokazatelj gospodarske krize, ovisi o općoj situaciji na koju se poziva u uvodnoj izjavi 3. odluke.

38. U tom pogledu, prije svega ističem da, prema mojem mišljenju, Komisija pravilno tvrdi da elementi navedeni u uvodnoj izjavi 2. pobijane odluke, odnosno malena površina poljoprivrednih gospodarstava i nizak poljoprivredni prihod, nisu *sami po sebi* iznimne okolnosti u smislu članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a, s obzirom na svoju strukturnu, a ne okolnosnu prirodu, koju nisu osporavali ni Vijeće ni Litva.

39. Ipak, suprotno tužiteljevim tvrdnjama, u strukturi pobijane odluke ti elementi nisu predstavljeni kao iznimne okolnosti nego, točnije, kao čimbenici koji obilježavaju sustav litavskog poljoprivrednog gospodarskog sektora, na koje se prije svega upućuje kako bi se ocijenile gospodarske i socijalne posljedice recesije, koja je glavni element na temelju kojeg se, u skladu s uvodnim izjavama 3. i 4. te odluke, opravdavaju odobrene mjere. Isto se može reći i o nedostatku vlastitog kapitala poljoprivrednika, u pogledu kojeg Komisija samo navodi njegov strukturni karakter a da za to nije predočila dokaze.

40. Osim toga, iz presude od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće jasno proizlazi da je Vijeću u okviru izvršavanja ovlasti iz članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a dopušteno temeljiti ocjenu učinaka nepovoljnih gospodarskih okolnosti određenoga gospodarskog sektora na *postojanosti* ili *pogoršanju* strukturnih problema tog sektora¹⁴.

41. Što se tiče Komisijina argumenta prema kojem su pad prihoda i smanjenje cijena proizvodnje poljoprivrednih proizvoda, zabilježeni u 2009., kao i gospodarska kriza koja je počela u jesen 2008. i nastavila se tijekom cijele 2009. utjecali na sve države članice, podsjećam da, prema sudskoj praksi, činjenica da se određena situacija može istodobno odnositi na nekoliko država članica ili eventualno na različite gospodarske sektore ne isključuje da ta situacija ipak može biti relevantna okolnost u svrhu primjene članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a¹⁵, uzimajući u obzir i posebne posljedice koje je ta situacija mogla imati u određenoj državi članici. U tom pogledu, sama Komisija u svojim podnescima ističe da je Litva bila ozbiljno pogođena gospodarskom krizom, koja, kao što je to prethodno navedeno, predstavlja glavni čimbenik na kojem se temeljilo Vijeće u pobijanoj odluci. Komisija, među ostalim, ne isključuje da opća gospodarska kriza teoretski može predstavljati iznimnu okolnost.

42. Na temelju prethodno navedenog, smatram da Komisija nije dokazala postojanje očite pogreške u ocjeni u pogledu postojanja okolnosti kojima se može opravdati donošenje odluke na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a.

2. Neprikladnost i neproporcionalnost mjera odobrenih u pobijanoj odluci

43. Komisija prije svega tvrdi da se programima potpore za stjecanje zemljišta ne omogućuje ni rješavanje ni poboljšanje strukturnih problema kao što su malene površine poljoprivrednih gospodarstava. Prema Komisijinu mišljenju, potpore kakve je odobrilo Vijeće povećale bi potražnju za poljoprivrednim zemljištima te bi dovele do povećanja njihovih cijena, a ne do promjene u strukturi, što bi u konačnici bilo korisnije za prodavatelje nego za kupce. Na temelju podataka koje je obradio Eurostat, koji su u odgovoru na pitanje Suda dopunjeni podacima litavskog instituta za statistiku – Komisija navodi da, iako u Litvi program potpore za stjecanje poljoprivrednih zemljišta postoji još od 2003., prosječna veličina poljoprivrednih zemljišta tijekom godina samo se neznatno povećala. Komisija u replici pojašnjava – a da litavska vlada, od koje se u pitanju koje je postavio Sud tražilo da zauzme stajalište, to ne opovrgava – da povećanje zabilježeno 2006. i 2007. ni u kojem slučaju ne može biti posljedica dodjele potpora jer Litva u tom pogledu nije prijavila Komisiji nijednu stavku troška za te godine. U odgovoru na pisano pitanje koje je postavio Sud Litva je tvrdila da se Eurostatovi podaci

14 — C-122/94, Zb. str. I-881, točka 21.

15 — Sličan Komisijin argument odbijen je u točki 22. gore navedene presude od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće.

najprije odnose na povrat zemljišta koja su bila nacionalizirana prijašnjim vlasnicima, dok bi se analizom statističkih podataka koji se odnose na privatizaciju državnih zemljišta, u okviru koje je bila predviđena dodjela predmetnih potpora, pokazalo znatno povećanje prosječne veličine poljoprivrednih parcela od 2005. do 2009.

44. Neovisno o tumačenju statističkih podataka koje su podnijele Komisija i Litva, smatram da, čak i da ti podaci pokažu da se tijekom godina prosječna veličina litavskih poljoprivrednih zemljišta samo blago povećala, to samo po sebi nije dovoljno da se dokaže da je Vijeće *očito* prekoračilo ograničenja svoje diskrecijske ovlasti time što je smatralo da su mjere odobrene u pobijanoj odluci prikladne za postizanje ciljeva navedenih u uvodnoj izjavi 10. te odluke, u koje se, osim poboljšanja sustava poljoprivrednih zemljišta i učinkovitosti usjeva u Litvi, ubraja i dovršetak poljoprivredne reforme koja je u tijeku u toj državi članici. Isto tako, smatram da sama tvrdnja prema kojoj primjena programa potpore za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta nije omogućila smanjenje strukturno visokih kamatnih stopa na kredite za kupnju poljoprivrednih zemljišta u Litvi, u nedostatku dokaza, nije dovoljna da se dokaže da je takav program očito neprikladan kako bi se postigao cilj poboljšanja mogućnosti pristupa poljoprivrednika tim kreditima. Što se tiče Komisijina argumenta, koji isto tako nije potkrijepljen dokazima, prema kojem potpore za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta imaju kao posljedicu samo povećanje cijena tih zemljišta, napominjem da se odobreni program potpora odnosi samo na ustupanje državnih zemljišta, što bi trebalo ograničiti špekulativne poslove.

45. Kao drugo, Komisija ističe da je za rješavanje posljedica krize 2009. donijela posebnu komunikaciju o privremenom okviru Zajednice za državne potpore kojima se podupire pristup financiranju u trenutačnoj financijskoj i gospodarskoj krizi¹⁶ (u daljnjem tekstu: privremeni okvir), na temelju kojega su, zahvaljujući određenim naknadnim izmjenama¹⁷, bili odobreni različiti oblici djelovanja država članica u korist poljoprivrednih gospodarstava, a posebno dodjeljivanje privremene potpore u iznosu od najviše 15.000 eura do kraja 2010. Komisija smatra da je Vijeće povrijedilo načelo proporcionalnosti zato što nije uzelo u obzir tu potporu, koja je posebno namijenjena rješavanju problema povezanih s krizom, a osobito zato što nije ispitalo mogu li se navedenom potporom riješiti ti problemi. Komisija osim toga smatra da je Vijeće trebalo uzeti u obzir i druge instrumente potpore, kao što je Uredba br. 1535/2007¹⁸, kojima bi se litavska tijela mogla koristiti za rješavanje problema poljoprivrednika utvrđenih u pobijanoj odluci.

46. Komisija svojim argumentima zahtijeva da se procijeni ima li, i u kojim granicama, Vijeće obvezu uzeti u obzir mjere već donesene na razini Unije u svrhu rješavanja situacija koje je država članica podnositelj zahtjeva navela kao iznimne okolnosti. U tom pogledu, na temelju razmatranja iz točke 96. mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10, na koje upućujem, smatram da je Vijeće u svojoj ocjeni koju provodi na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a dužno uzeti u obzir barem prethodne postojeće mjere *posebno* namijenjene otklanjanju situacija kojima se može opravdati odobrenje predmetnih potpora¹⁹, a da se ne zahtijeva da ta institucija ispita ili navede u svojoj odluci sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno područje.

47. U ovom slučaju iz pobijane odluke ne proizlazi da je Vijeće ispitalo je li se Litva koristila mogućnostima koje joj nudi privremeni okvir i koje su učinke imala moguća djelovanja ostvarena na toj osnovi²⁰. Međutim, ističem da izravna subvencija ograničenog iznosa na koju upućuje Komisija, s jedne strane, nije bila posebno namijenjena poticanju ulaganja u svrhu poboljšanja strukture

16 — SL C 83, str. 1.

17 — Komunikacija Komisije o izmjeni privremenog okvira Zajednice za državne potpore kojima se podupire pristup financiranju u trenutačnoj financijskoj i gospodarskoj krizi (SL 2009., C 261, str. 2.)

18 — Uredba Komisije (EZ) br. 1535/2007 od 20. prosinca 2007. o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na potpore male vrijednosti u sektoru poljoprivredne proizvodnje (SL L 337, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 75.)

19 — Vidjeti u tom smislu i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Cosmasa u navedenom predmetu C-122/94, posebno točku 85.

20 — Ističem, međutim, da su i u dopisu od 12. studenoga i u onom od 4. prosinca 2009. upućenima Vijeću litavska tijela iznijela razloge zbog kojih smatraju da privremeni okvir nije dostatan za rješavanje teškoća uzrokovanih gospodarskom i financijskom krizom.

poljoprivrednih gospodarstava ili dovršenja poljoprivredne reforme koja je u tijeku u toj državi članici, iako je bila namijenjena ublažavanju gospodarskih posljedica krize, i, s druge strane, mogla se dodjeljivati samo do 31. prosinca 2010., kao što je to istaknula i Litva u svojim dopisima Vijeću od 12. studenoga 2009. i 4. prosinca 2009. U tim je okolnostima, prema mojem mišljenju, Vijeće moglo pravilno smatrati da se usmjerenijim i dugotrajnijim djelovanjem može ostvariti, po mogućnosti zajedno s ostalim instrumentima, i cilj ublažavanja posljedica financijske krize, a posebno teškoća u pogledu dostupnosti kredita koje imaju poljoprivrednici, i da se može bolje odgovoriti na strukturne probleme litavskog poljoprivrednog sustava. Međutim, ne čini mi se da je Vijeće imalo posebnu obvezu uzeti u obzir, kao što to tvrdi Komisija, Uredbu br. 1535/2007²¹ jer se radi o instrumentu koji nije posebno namijenjen postizanju ciljeva navedenih u odluci. U svakom slučaju, program odobren u pobijanoj odluci namijenjen je poticanju ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta i stoga djeluje na drukčijoj razini nego ta uredba.

48. Kao treće, Komisija ističe nepodudarnost između strukturnih problema koji bi se trebali riješiti odobrenim mjerama i opravdanja tih mjera. U tom pogledu, već sam istaknuo da su posljedice gospodarske i financijske krize na poljoprivredni sektor u Litvi bitan razlog koji u strukturi pobijane odluke opravdava proglašenje spojivosti predmetnih mjera. Stoga je Komisija na prvi pogled imala pravo kad je istaknula nepodudarnost između tog opravdanja i zaključka do kojeg je došlo Vijeće u uvodnoj izjavi 10. pobijane odluke, odnosno da „[p]ostoje [...] iznimne okolnosti na temelju kojih se ta potpora, odstupajući od pravila i u mjeri koja je nužno potrebna radi uspješnog provođenja poljoprivredne reforme i poboljšanja sustava poljoprivrednih gospodarstava i efikasnosti poljoprivrede u Litvi, može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem”. Međutim, ako se pobijana odluka tumači s obzirom na zahtjev koji je uputila Litva (koji konkretno proizlazi iz dopisa Vijeću od 12. studenoga 2009.), jasno je da su predmetne mjere ponajprije namijenjene tomu da se omogući dovršetak poljoprivredne reforme u toj državi članici, koja bi se zaustavila ili barem usporila zbog, kao što to litavska vlada objašnjava u svojem intervencijskom podnesku, negativnih, iznimnih i nepredvidljivih učinaka nastalih zbog krize u litavskom poljoprivrednom sektoru, kako u obliku pogoršanja strukturnih problema tog sektora tako i u obliku smanjenja mogućnosti pristupa poljoprivrednika kreditima u svrhu kupnje poljoprivrednih zemljišta. Ako se tumači na taj način, pobijana odluka ne sadržava nedosljednost koju ističe Komisija.

49. Konačno, Komisija tvrdi da su takve mjere neproporcionalne s obzirom na trajanje odobrenih mjera i trajanje učinaka koje će one proizvesti (s obzirom na to da se radi o financiranju dugoročnih kredita).

50. Prema mojem mišljenju, iz iznimne prirode nadležnosti Vijeća na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a proizlazi da odstupanje dodijeljeno na temelju te odredbe mora biti vremenski ograničeno i odobreno samo na razdoblje koje je prijeko potrebno za uklanjanje okolnosti na kojima se temelji odluka²². To znači da, kada se odluka u smislu članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a odnosi na programe potpora namijenjene provedbi u relativno dugom razdoblju, kao u ovom slučaju, Vijeće treba navesti razloge zbog kojih smatra da je to potrebno s obzirom na okolnosti na koje se poziva u prilog proglašavanju spojivosti. Iako je u ovom slučaju točno da pobijana odluka pruža samo slabe naznake razloga zbog kojih se smatralo potrebnim odobriti predmetni program na razdoblje od četiri godine, o njima se može zaključiti iz okvira kojim je obuhvaćena ta odluka te iz prirode odobrenih mjera, problema čijem su rješavanju one trebale pridonijeti i postavljenih ciljeva. Osim toga, Litva je u svojim dopisima od 12. studenoga i 4. prosinca 2009. razmotrila pitanje trajanja mjera koje se namjeravaju odobriti, koje se u biti odnosilo na usporavanje postupka privatizacije zemljišta zbog financijske krize i nemogućnost da se taj postupak dovrši u

21 — Navedeno u prethodnoj bilješci 18.

22 — U tom smislu vidjeti gore navedenu presudu Komisija/Vijeće, C-122/94, t. 25.

kratkom razdoblju, a u svakom slučaju do 31. prosinca 2010., datuma prestanka primjene privremenog okvira. Na temelju upućivanja na to pitanje sadržanog u pobijanoj odluci može se smatrati da se Vijeće implicitno složilo s razlozima koje je istaknula ta država članica. Konačno, Vijeće je u svojim pisanim očitovanjima Sudu pojasnilo i proširilo to obrazloženje.

51. Što se tiče merituma prigovora koji je istaknula Komisija, ističem da se on u biti temelji na utvrđenju da se trajanje odstupanja odobrenog u pobijanoj odluci preklapa s vremenskim okvirom primjene Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013., što, prema Komisijinu mišljenju, upućuje na to da odabir Vijeća više odgovara želji da se spriječi primjena tih smjernica nego da se odstupanje ograniči na mjeru koja je nužno potrebna za ispravljanje utvrđenih neravnoteža. Iako je to vremensko preklapanje utvrđeno, smatram da, s obzirom na dugoročne ciljeve koji se namjeravaju ostvariti odlukom (posebno dovršetak poljoprivredne reforme) te učinke posljedica gospodarske i financijske krize, koji se mogu protezati dulje razdoblje – što je istaknuto kao iznimne okolnosti u korist te odluke – Komisija nije uspjela dokazati da je Vijeće odobrenjem predmetnog programa za razdoblje između 1. siječnja 2010. i 31. prosinca 2013. očito prešlo granice diskrecijske ovlasti koju ima pri izvršavanju nadležnosti iz članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a.

52. Na temelju navedenih razloga, smatram da i četvrti tužbeni razlog treba odbiti.

V – Zaključak

53. Na temelju prethodnih razmatranja, predlažem Sudu da:

- odbije tužbu;
- naloži Komisiji snošenje troškova i
- naloži državama članicama intervenijentima snošenje vlastitih troškova.