



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

4. prosinca 2013. \*

„Tužba za poništenje – Državne potpore – Članak 108. stavci 1. i 2. UFEU-a – Potpora koju je dodijelila Republika Litva radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta – Nadležnost Vijeća Europske unije – Zatečeni program potpora – Odgovarajuće mjere – Nerazdvojivost dvaju programa potpora – Promjena okolnosti – Iznimne okolnosti – Gospodarska kriza – Očita pogreška u ocjeni – Načelo proporcionalnosti“

U predmetu C-111/10,

povodom tužbe za poništenje podnesene 26. veljače 2010. na temelju članka 263. UFEU-a,

**Europska komisija**, koju zastupaju V. Di Bucci, L. Flynn i B. Stromsky te A. Stobiecka-Kuik, u svojstvu agenata, sa stalnom adresom u Luxembourg, u

tužitelj,

protiv

**Vijeća Europske unije**, koje zastupaju É. Sitbon i F. Florindo Gijón, u svojstvu agenata,

tuženik,

koje podupiru:

**Republika Litva**, koju zastupaju D. Kriaučiūnas i L. Liubertaitė, u svojstvu agenata,

**Mađarska**, koju zastupaju G. Koós i M. Fehér te K. Szijjártó, u svojstvu agenata,

**Republika Poljska**, koju zastupa M. Szpunar, u svojstvu agenta,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (izvjestitelj), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund i J. L. da Cruz Vilaça, predsjednici vijeća, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

\* Jezik postupka: engleski.

uzimajući u obzir pisani postupak,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. siječnja 2013.,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Europska komisija tužbom 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. (SL L 338, str. 93., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

### Pravni okvir

*Uredba (EZ) br. 659/1999*

- 2 Članak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [108. UFEU-a] (SL L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), predviđa:

„Za potrebe ove Uredbe:

[...]

b) ‚zatečena potpora‘ znači:

[...]

- ii) odobrena potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje je odobrila Komisija ili Vijeće [Europske unije];

[...]

c) ‚nova potpora‘ znači svaka potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju zatečenu potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora;

[...]”

- 3 Članak 17. stavak 2. te uredbe određuje:

„U slučaju kada Komisija smatra da određeni zatečeni program potpora nije u skladu ili je prestao biti u skladu s načelima zajedničkog tržišta, ista dotičnu državu članicu obavješćuje o svom preliminarnom stajalištu i pruža joj priliku da u roku od mjesec dana dostavi svoje primjedbe. [...]”

- 4 Članak 18. navedene uredbe određuje:

„U slučaju kada u svjetlu podataka koje joj je država članica dostavila u skladu s člankom 17. Komisija zaključi da zatečeni program potpora nije u skladu ili je prestao biti u skladu s načelima zajedničkog tržišta, ista izdaje preporuku u kojoj se dotičnoj državi članici predlažu odgovarajuće mjere. [...]”

- 5 Članak 19. stavak 1. iste uredbe propisuje sljedeće:

„U slučaju kada dotična država članica prihvati predložene mjere i o tome obavijesti Komisiju, potonja je taj zaključak dužna evidentirati i o tome obavijestiti državu članicu. Svojim prihvaćanjem država članica se obvezuje na provođenje odgovarajućih mjera.”

*Uredba (EZ) br. 1857/2006*

- 6 Članak 4. Uredbe Komisije (EZ) br. 1857/2006 od 15. prosinca 2006. o primjeni članaka 107. i 108. UFEU-a na državne potpore malim i srednjim poduzećima koja se bave proizvodnjom poljoprivrednih proizvoda i o izmjenama Uredbe (EZ) br. 70/2001 (SL L 358, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 172.) propisuje:

„1. Potpore za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva u Europskoj uniji za primarnu proizvodnju poljoprivrednih proizvoda sukladne su sa zajedničkim tržištem u smislu članka 107. stavka 3. točke (c) UFEU-a i izuzete od obveze prijave iz članka 108. stavka 3. UFEU-a ako ispunjavaju uvjete iz stavka 2. do 10. ovog članka.

[...]

8. Potpore se mogu dodjeljivati za kupovinu zemljišta, osim zemljišta namijenjenoga gradnji, u vrijednosti do 10 % opravdanih troškova ulaganja.

[...]”

*Uredba (EZ) br. 1535/2007*

- 7 Članak 3. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1535/2007 od 20. prosinca 2007. o primjeni članaka 107. i 108. UFEU-a 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.) određuje:

„Za mjere potpore smatra se da ne ispunjavaju sve kriterije iz članka 107. stavka 1. UFEU-a te da stoga ne podliježu obvezi prijavljivanja iz članka 108. stavka 3. UFEU-a u slučaju kada ispunjavaju uvjete utvrđene u staccima 2. do 7. ovog članka.”

*Smjernice za poljoprivredu*

- 8 Točka 29. Smjernica Zajednice za državne potpore u sektoru poljoprivrede i šumarstva 2007. — 2013. (SL 2006, C 319, str. 1., u daljnjem tekstu: Smjernice za poljoprivredu) propisuje:

„Potpore za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva proglasit će se sukladnima s člankom 107. stavkom 3. točkom (c) UFEU-a ako ispunjavaju sve uvjete iz članka 4. [Uredbe br. 1857/2006] [...]” [neslužbeni prijevod]

- 9 Pod naslovom „Prijedlozi odgovarajućih mjera”, točka 196. tih smjernica glasi kako slijedi:

„Sukladno članku 108. stavku 1. UFEU-a, Komisija predlaže državama članicama da izmijene svoje zatečene programe potpora kako bi se uskladile s predmetnim smjernicama najkasnije 31. prosinca 2007., uz iznimku zatečenih programa potpora [...] za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta, koji se moraju izmijeniti radi usklađivanja s predmetnim smjernicama najkasnije 31. prosinca 2009.” [neslužbeni prijevod]

10 Točka 197. istih smjernica propisuje da su države članice pozvane pisano potvrditi da prihvaćaju te prijedloge odgovarajućih mjera najkasnije do 28. veljače 2007.

11 Točka 198. istih smjernica glasi kako slijedi:

„Ako država članica prije tog datuma ne potvrdi pisano svoj prihvata, Komisija će primijeniti članak 19. stavak 2. Uredbe [br. 659/1999] te, ako bude potrebno, započeti postupke navedene u toj odredbi.”  
[neslužbeni prijevod]

#### *Privremeni okvir*

12 Točka 4.2.2. privremenog okvira Zajednice za državne potpore kojima se podupire pristup financiranju u trenutnoj financijskoj i gospodarskoj krizi, uspostavljenog Obaviješću Komisije od 17. prosinca 2008. (SL 2009, C 83, str. 1.), kako je izmijenjena Obaviješću Komisije objavljenom u *Službenom listu Europske unije* od 31. listopada 2009. (SL C 261, str. 2., u daljnjem tekstu: privremeni okvir), predviđa da je, s obzirom na gospodarsku situaciju, ocijenjeno potrebnim dopustiti privremenu dodjelu ograničenog iznosa potpore pod određenim uvjetima.

13 Točka 4.2.2. h) privremenog okvira određuje, među ostalim, da „[u]koliko se potpora dodjeljuje poduzetnicima koji se bave primarnom proizvodnjom poljoprivrednih proizvoda [...], iznos izravne subvencije (ili bruto ekvivalent subvencije) ne prelazi 15.000 eura po poduzetniku.” [neslužbeni prijevod]

14 Točka 7. privremenog okvira, među ostalim, određuje da se „[t]a obavijest [...] neće primjenjivati nakon 31. prosinca 2010.” [neslužbeni prijevod]

#### **Okolnosti spora**

15 Dopisom od 25. veljače 2005. Republika Litva na temelju članka 88. stavka 3. UEZ-a prijavila je Komisiji mjeru državne potpore pod nazivom „Potpora za stjecanje zemljišta”. Ta je mjera trebala zamijeniti zatečeni program potpora i trebala se primjenjivati do 2010. Donesena je u obliku potpore ulaganjima u korist poljoprivrednika koji su namjeravali steći državna poljoprivredna zemljišta.

16 Ocijenivši da je ta potpora sukladna s člankom 87. stavkom 3. točkom (c) UEZ-a, Komisija je odlukom od 22. studenoga 2006. (SL C 317, str. 6., u daljnjem tekstu: odluka od 22. studenoga 2006.) odlučila ne isticati prigovor. Tom je odlukom određeno da se trajanje predmetnog programa potpora proteže do datuma odobrenja Komisije „do 2010.”.

17 U točki 196. Smjernica za poljoprivredu Komisija predlaže državam članicama da izmijene zatečene programe potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta kako bi ih uskladile s tim smjernicama najkasnije do 31. prosinca 2009.

18 Dana 22. ožujka 2007. Republika Litva priopćila je da prihvaća prijedloge odgovarajućih mjera iz točke 196. spomenutih smjernica. Kako propisuje članak 19. stavak 1. Uredbe br. 659/1999, Komisija je evidentirala taj prihvata Obaviješću objavljenom u *Službenom listu Europske unije* (SL 2008, C 70, str. 11.).

19 Dana 23. studenoga 2009. Republika Litva uputila je Vijeću zahtjev na temelju članka 88. stavka 2. UEZ-a da se zatečeni program potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta produlji do 31. prosinca 2013.

- 20 Pobijanom odlukom Vijeće je udovoljilo tom zahtjevu na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a. Članak 1. te odluke glasi:

„Iznimna 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.”

- 21 Vijeće je obrazložilo svoju odluku pozivajući se u uvodnim izjavama 2. do 4. te odluke, među ostalim, na nepovoljnu organizaciju površina litavskih poljoprivrednih gospodarstava, niske prihode poljoprivrednika, značajan pad cijena poljoprivrednih proizvoda uzrokovan gospodarskom i financijskom krizom kao i visoke kamatne stope na kredite za stjecanje poljoprivrednih zemljišta. Vijeće je također istaknulo nedostatak vlastitih sredstava kojima raspolažu litavski poljoprivrednici.

- 22 Na temelju uvodnih izjava 9. i 10. pobijane odluke:

„(9) Komisija u ovoj fazi nije započela postupak niti zauzela stajalište o prirodi ni o spojivosti potpore.

(10) Postoje iznimne okolnosti na temelju kojih se ta potpora može smatrati, 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, spojivom s unutarnjim tržištem.”

### **Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka**

- 23 Komisija zahtijeva od Suda da:

- poništi pobijanu odluku, i
- naloži Vijeću snošenje troškova.

- 24 Vijeće zahtijeva od Suda da:

- odbije tužbu kao neosnovanu, i
- naloži Komisiji snošenje troškova.

- 25 Rješenjem predsjednika Suda od 9. kolovoza 2010. Republici Litvi, Mađarskoj i Republici Poljskoj odobrena je intervencija na strani Vijeća.

### **O tužbi**

- 26 Komisija ističe četiri tužbena razloga u prilog svojoj tužbi koji se temelje na nenadležnosti Vijeća, zlorabi ovlasti, povredi načela lojalne suradnje i očitij pogrešci u ocjeni postojanja iznimnih okolnosti te povredi načela proporcionalnosti.

*Prvi tužbeni razlog koji se temelji na nenadležnosti Vijeća*

Argumentacija stranaka

- 27 U prvom tužbenom razlogu Komisija ističe da Vijeće nije bilo nadležno donijeti pobijanu odluku.

- 28 Komisija smatra da iz stalne sudske prakse Suda proizlazi da ovlaštenje Vijeća na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a predstavlja iznimku te da stoga Vijeće nije nadležno poništiti odluku Komisije kojom se utvrđuje da potpora nije spojiva s unutarnjim tržištem ili pokušati zaobići takvu odluku.
- 29 Naime, Komisija smatra da je u točki 196. Smjernica za poljoprivredu donijela konačno stajalište o usklađenosti s unutarnjim tržištem programa potpora uvedenih u Republici Litvi radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta. Činjenica da je taj stav donesen u obliku smjernica nema utjecaja, s obzirom na to da su sudovi Europske unije odlučili da je država članica koja prihvati smjernice dužna iste primjenjivati.
- 30 U predmetnom slučaju Republika Litva priopćila je svoj prihvati prijedloga odgovarajućih mjera iz točke 196. Smjernica za poljoprivredu. Stoga je bila dužna ukinuti spomenuti program potpora najkasnije do 31. prosinca 2009. i ne uvesti ga ponovno prije 31. prosinca 2013. Tako je, odobravajući isti program potpora od 1. siječnja 2010., Vijeće oduzelo učinak odluci Komisije, prekoračujući time svoju nadležnost.
- 31 Vijeće, naprotiv, tvrdi da program potpora odobren pobijanom odlukom čini novi program potpora, različit od programa koji je odobrila Komisija odlukom od 22. studenoga 2006., među ostalim, zato što se temelji na novim činjeničnim i pravnim elementima. Dakle, Komisija nikada nije ocijenila spojivost programa potpora odobrenog pobijanom odlukom s unutarnjim tržištem.
- 32 Vijeće dodaje da se točka 196. Smjernica za poljoprivredu ne primjenjuje na program potpora koji je odobrilo Vijeće, s obzirom na to da se odgovarajuće mjere iz članka 108. stavka 1. UFEU-a primjenjuju samo na zatečene potpore.
- 33 Komisija u svojoj replici ističe da razlike koje je iznijelo Vijeće između zatečenog programa potpora i programa potpora odobrenog pobijanom odlukom nisu relevantne jer su ti programi toliko neraskidivo povezani da je neprirodno pokušavati razlikovati ta dva programa radi primjene članka 108. stavka 2. UFEU-a.
- 34 Republika Litva, Mađarska i Republika Poljska slažu se u bitnom s analizom Vijeća.

#### Ocjena Suda

- 35 Kako bi se ocijenila osnovanost prvog tužbenog razloga koji je Komisija istaknula u prilog svojoj tužbi, potrebno je odrediti je li Vijeće bilo nadležno na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a program potpora iz pobijane odluke smatrati spojivim s unutarnjim tržištem s obzirom na to da je Republika Litva prihvatila odgovarajuće mjere predložene u točki 196. Smjernica za poljoprivredu.
- 36 U skladu s člankom 108. stavkom 2. trećim podstavkom UFEU-a, Vijeće na zahtjev države članice može jednoglasno odlučiti da se potpora koju ta država dodjeljuje ili namjerava dodijeliti smatra spojivom s unutarnjim tržištem, ukidajući odredbe članka 107. UFEU-a ili odredbe predviđene člankom 109. UFEU-a, ako iznimne okolnosti opravdavaju takvu odluku.
- 37 Država članica, dakle, pod točno određenim okolnostima može ne prijaviti potporu Komisiji, koja odlučuje u okviru određenom člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, nego Vijeću, koje odlučuje u okviru određenom člankom 108. stavkom 2. trećim podstavkom UFEU-a ukidajući odredbe članka 107. UFEU-a ili odredbe predviđene člankom 109. UFEU-a.
- 38 Sud je već imao priliku pojasniti određene aspekte tumačenja te odredbe.

- 39 Tako je Sud najprije odlučio, nakon što je podsjetio na ključnu ulogu koju je UFEU dodijelio Komisiji radi utvrđivanja eventualne nespojivosti potpore s unutarnjim tržištem, da se članak 108. stavak 2. treći podstavak UFEU-a odnosi na izniman i specifičan slučaj, na način da nadležnost koja je tom odredbom dodijeljena Vijeću očito predstavlja iznimku (vidjeti u tom smislu presudu od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, C-110/02, *Recueil*, str. I-6333., točke 29. do 31.), što podrazumijeva da taj članak 108. stavak 2. treći podstavak obavezno valja usko tumačiti (vidjeti analogne presude od 22. travnja 2010., Mattner, C-510/08, *Recueil*, str. I-3553., točku 32. i od 14. ožujka 2013., C-419/11, Česká spořitelna, točku 26.).
- 40 Nadalje, u odnosu na odredbe iz članka 108. stavka 2. trećeg i četvrtog podstavka UFEU-a prema kojima, s jedne strane, obraćanje države članice Vijeću odgađa već pokrenut postupak unutar Komisije na rok od tri mjeseca i, s druge strane, ako Vijeće ne donese odluku u tom roku, o predmetu odlučuje Komisija, Sud je odlučio da te odredbe valja tumačiti u smislu da, ako spomenuti rok istekne, Vijeće više nije nadležno donijeti odluku na temelju spomenutog trećeg podstavka u odnosu na predmetnu potporu (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Komisija/Vijeće, točku 32.).
- 41 Sud je u tom smislu smatrao da propisivanje takvog roka za nadležnost Vijeća također upućuje na to da, ako država članica nije podnijela nikakav zahtjev Vijeću na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a prije nego što Komisija proglašila predmetnu potporu nespojivom s unutarnjim tržištem i zaključila postupak iz prvog podstavka članka 108. stavka 2. UFEU-a, Vijeće više nije ovlašteno izvršavati izvanredne ovlasti koje mu dodjeljuje treći podstavak spomenute odredbe kako bi proglasilo takvu potporu spojivom s unutarnjim tržištem (gore navedena presuda Komisija/Vijeće, točka 33. i od 22. lipnja 2006., Komisija/Vijeće, C-399/03, *Recueil*, str. I-5629., točka 24.).
- 42 Sud je u tom kontekstu istaknuo da takvo tumačenje omogućuje izbjegavanje donošenja odluka čija bi se izreka pokazala proturječnom i na taj način pridonosi pravnoj sigurnosti tako što štiti konačnost administrativne odluke koja nastaje protekom razumnih rokova za podnošenje tužbe ili iscrpljivanjem pravnih lijekova (vidjeti u tom smislu gore navedene presude od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, točke 32. i 35. i od 22. lipnja 2006., Komisija/Vijeće, točku 25.).
- 43 Konačno, Sud je na pitanje podrazumijeva li okolnost da Vijeće nije nadležno odlučivati o spojivosti potpore o kojoj je Komisija već konačno odlučila s unutarnjim tržištem odgovorio da je Vijeće ujedno nenadležno odlučivati o potpori čiji je cilj dodjela korisnicima nezakonite potpore koja je prije toga odlukom Komisije proglašena nespojivom iznosa čija je svrha nadoknaditi iznose koje ti korisnici moraju vratiti na temelju te odluke.
- 44 U tom smislu Sud je istaknuo da bi, sukladno stalnoj sudskoj praksi, dopuštanje državi članici da dodijeli korisnicima takve nezakonite potpore novu potporu u istom iznosu kao nezakonita potpora, čija je svrha poništavanje učinaka vraćanja iznosa koje su ovi dužni provesti na temelju spomenute odluke, bilo očito jednako oduzimanju učinkovitosti odluka Komisije na temelju članaka 107. i 108. UFEU-a (gore navedene presude od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, točka 43. i od 22. lipnja 2006., Komisija/Vijeće, točka 27.).
- 45 Sud je stoga odlučio da Vijeće, koje ne bi smjelo sprječavati odluku Komisije kojom se utvrđuje nespojivost potpore s unutarnjim tržištem proglašavajući tu potporu spojivom sa spomenutim tržištem, k tome ne bi smjelo oduzeti učinkovitost takvoj odluci proglašavajući, na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a, spojivom s unutarnjim tržištem potporu čija je svrha naknada, u korist korisnika nezakonite potpore proglašene nespojivom s unutarnjim tržištem, iznosa koje su ovi na temelju spomenute odluke dužni vratiti (vidjeti u tom smislu gore navedene presude od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, točke 44. i 45. i od 22. lipnja 2006., Komisija/Vijeće, točku 28.).
- 46 Iz te sudske prakse proizlazi da su, za primjenu članka 108. stavka 2. UFEU-a, nadležnosti Vijeća i Komisije podijeljene tako da, prvo, Komisiji pripada primarna nadležnost, dok je Vijeće nadležno samo u iznimnim okolnostima. Drugo, nadležnost Vijeća koja mu dopušta odstupanje u njegovoj

odluci od određenih odredbi Ugovora iz područja državnih potpora mora se izvršavati u određenom vremenskom okviru. Treće, čim Komisija ili Vijeće konačno odluče o spojivosti određene potpore, druga od tih dviju institucija više ne može donijeti suprotnu odluku.

- 47 Takvo tumačenje nastoji zaštititi koherentnost i učinkovitost postupanja Unije utoliko što, s jedne strane, onemogućuje donošenje proturječnih odluka i, s druge strane, sprječava da se odluci neke institucije Unije koja je postala konačna može, izvan svakog roka, uključujući i rok predviđen u članku 263. stavku 6. UFEU-a, te kršenjem načela pravne sigurnosti proturječiti odlukom neke druge institucije.
- 48 Razmatranja u prilog tom tumačenju, među ostalim, ukazuju da je nevažno čini li potpora iz odluke Vijeća zatečenu ili novu potporu. Naime, kako proizlazi iz sudske prakse Suda, učinkovitost odluke Komisije dovodi se u pitanje ne samo kada Vijeće donese odluku kojom se proglašava spojivost s unutarnjim tržištem iste potpore o kojoj je Komisija već odlučila nego i kada potpora iz odluke Vijeća ima za svrhu korisnicima nezakonite potpore proglašene nespojivom s unutarnjim tržištem nadoknaditi iznose koje ovi moraju vratiti na temelju spomenute odluke Komisije. U takvim okolnostima druga je potpora toliko neraskidivo povezana s potporom za koju je prije odlukom Komisije utvrđeno da je nespojiva s unutarnjim tržištem da ih je neprirodno pokušavati razlikovati radi primjene članka 108. stavka 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, točke 45. i 46.).
- 49 U predmetnom postupku stoga valja ispitati moraju li se potpore koje je Vijeće proglasilo spojivima s unutarnjim tržištem, neovisno o tome jesu li zatečene ili nove potpore, smatrati potporama o kojima je Komisija već konačno odlučila.
- 50 S tim u vezi, iz stalne sudske prakse proizlazi da Komisija može, pri izvršavanju ovlasti kojima raspolaže na temelju članaka 107. i 108. UFEU-a, izraditi smjernice koje bi upućivale na način na koji će Komisija izvršavati, na temelju istih članaka, svoje diskrecijsko pravo u odnosu na nove potpore ili u odnosu na programe postojećih potpora (presuda od 18. lipnja 2002., Njemačka/Komisija, C-242/00, *Recueil*, str. I-5603., točka 27.).
- 51 Kada se temelje na članku 108. stavku 1. UFEU-a, te smjernice predstavljaju čimbenik redovne i povremene suradnje u okviru koje Komisija s državama članicama provodi stalno ispitivanje zatečenih programa potpora te im predlaže odgovarajuće mjere koje zahtijevaju progresivan razvoj ili djelovanje unutarnjeg tržišta (vidjeti u tom smislu presude od 15. listopada 1996., IJssel-Vliet, C-311/94, *Recueil*, str. I-5023., točke 36. i 37. kao i od 5. listopada 2000., Njemačka/Komisija, C-288/96, *Recueil*, str. I-8237., točku 64.). Ako država članica prihvati te prijedloge odgovarajućih mjera, one će biti obvezujuće u odnosu na tu državu članicu (vidjeti u tom smislu gore navedene presude IJssel-Vliet, točke 42. i 43. kao i od 5. listopada 2000., Njemačka/Komisija, točku 65.), koja ih je dužna provesti, kako je navedeno u članku 19. stavku 1. Uredbe br. 659/1999.
- 52 U predmetnom slučaju Republika Litva 22. ožujka 2007. priopćila je svoj prihvrat prijedloga odgovarajućih mjera iz točke 196. Smjernica za poljoprivredu.
- 53 Te se odgovarajuće mjere, među ostalim, sastoje u izmjeni programa zatečenih potpora za ulaganja u vezi sa stjecanjem zemljišta poljoprivrednih gospodarstava, radi usklađivanja tih programa s navedenim smjernicama najkasnije do 31. prosinca 2009.
- 54 Proizlazi da se, sukladno članku 108. stavku 1. UFEU-a, odgovarajuće mjere koje predlaže Komisija u točki 196. Smjernica za poljoprivredu odnose samo na zatečene programe potpora.
- 55 Program odobren pobijanom odlukom predstavlja novi program potpora.



- 56 Na taj bi se način program potpora spomenut u točki 15. ove presude mogao, sukladno članku 1. točki (b) ii) Uredbe br. 659/1999, smatrati zatečenim programom potpora samo za razdoblje tijekom kojeg je bio odobren odlukom od 22. studenoga 2006., odnosno do 31. prosinca 2009.
- 57 Stoga, s obzirom na to da iz članka 1. točke (c) te uredbe proizlazi da svaki program potpora koji nije zatečeni program potpora predstavlja novi program potpora te s obzirom na to da se program potpora odobren pobijanom odlukom primjenjivao od 1. siječnja 2010., taj je program nužno predstavljao novi program potpora.
- 58 Okolnost da je taj program bio obično produljenje programa koji je istekao 31. prosinca 2009., pod pretpostavkom da je utvrđena, nije odlučujuća ako produljenje zatečenog programa potpora stvara novu potporu koja se razlikuje od produljenog programa (vidjeti u tom smislu presudu od 20. svibnja 2010., *Todaro Nunziatina & C.*, C-138/09, *Recueil*, str. I-4561., točke 46. i 47.).
- 59 Obveze Republike Litve uslijed njezinog prihvata odgovarajućih mjera ne odnose se, dakle, na program proglašen spojivim s unutarnjim tržištem pobijanom odlukom ako se radi o novom programu potpora različitom od zatečenog programa potpora na koji se odnose odgovarajuće mjere koje je prihvatila ta država članica.
- 60 Vijeće se, međutim, ne bi smjelo oslanjati samo na činjenicu da je riječ o novom programu potpora kako bi preispitalo situaciju o kojoj je Komisija već donijela konačnu ocjenu i na taj način protusloviti toj ocjeni. Vijeće, dakle, nije nadležno odlučivati da se novi program potpora ima smatrati spojivim s unutarnjim tržištem ako je taj program neraskidivo povezan sa zatečenim programom potpora koji se država članica obvezala izmijeniti ili ukinuti unutar okvira predviđenog člankom 108. stavkom 1. UFEU-a, na način da je neprirodno pokušavati razlikovati te programe radi primjene članka 108. stavka 2. UFEU-a (vidjeti analognu gore navedenu presudu od 29. lipnja 2004., *Komisija/Vijeće*, točku 46.).
- 61 Međutim, u ovom predmetu to nije slučaj.
- 62 U tom smislu može se istaknuti da je protekao značajan rok između ocjene koju je dala Komisija i ocjene koju je dalo Vijeće jer je pobijana odluka donesena gotovo tri godine nakon predmetnih prijedloga odgovarajućih mjera.
- 63 Osim toga, ta se odluka specifično temelji na pojavi novih okolnosti koje je Vijeće smatralo iznimnima, a koje Komisija nije mogla uzeti u obzir u svojoj ocjeni spojivosti s unutarnjim tržištem zatečenog programa potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta koji je provela Republika Litva.
- 64 Stoga, dok su Smjernice za poljoprivredu donesene 2006., pobijana odluka velikim se dijelom odnosi na učinke nastale tijekom 2008. i 2009. zbog gospodarske i financijske krize u poljoprivrednom sektoru u Litvi. Vijeće posebice ističe značajan pad cijena poljoprivrednih proizvoda do kojeg je došlo tijekom 2009. godine i visoke kamatne stope na kredite radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta utvrđenih tijekom 2008. i 2009. godine.
- 65 Stajalište Komisije, u prilog njezinom prijedlogu odgovarajućih mjera, u odnosu na spojivost s unutarnjim tržištem programa potpora spomenutog u točki 15. ove presude, s obzirom na gospodarske podatke kojima je raspolagala u 2006., bilo je nužno osnovano na ocjeni posljedica koje su mogle nastati primjenom tog programa za progresivni razvoj ili djelovanje unutarnjeg tržišta.
- 66 Zbog značajne promjene okolnosti spomenute u točki 64. ove presude, ne može se smatrati da se ocjenom Komisije o tom programu potpora unaprijed odlučuje o programu potpora, uključujući slične mjere, koji se primjenjuje u radikalno drukčijem gospodarskom kontekstu od konteksta koji je Komisija uzela u obzir u okviru svoje ocjene. Proizlazi da se spojivost s unutarnjim tržištem novog programa potpora u vezi s kojim je Republika Litva uputila zahtjev Vijeću na temelju članka 108. stavka 2. trećeg

podstavka UFEU-a mora procjenjivati na temelju pojedinačne procjene koja se razlikuje od procjene programa iz točke 15. ove presude, izvršene uzimajući u obzir relevantne gospodarske okolnosti u trenutku kad su te potpore dodijeljene (vidjeti u tom smislu presude od 3. listopada 1991., Italija/Komisija, C-261/89, *Recueil*, str. I-4437., točku 21. i od 21. srpnja 2011., Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisija, C-459/10 P, *Recueil*, str. I-109., točku 48.).

- 67 Stoga se situacija u ovom predmetu razlikuje od situacije koju je Sud ispitivao u gore navedenim presudama od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće i od 22. lipnja 2006., Komisija/Vijeće.
- 68 Naime, suprotno odlukama Vijeća koje su poništene tim dvjema presudama, pobijana se odluka u ovom slučaju temelji na novim činjenicama koje su rezultat značajne promjene okolnosti nastale između trenutka kad je Komisija ispitivala postojeći program potpora koji je dodijelila Republika Litva i trenutka kada je Vijeće procjenjivalo novi program potpora u odnosu na koji mu je ta država članica podnijela zahtjev.
- 69 Slijedom navedenog, činjenice koje su dokazivale nenadležnost Vijeća u dvjema presudama spomenutima u točki 67. ove presude ne mogu se primijeniti u ovom predmetu.
- 70 Osim toga, priznavanje nadležnosti Vijeća ne bi dopustilo zaobilaženje odgovarajućih mjera koje su prihvatile države članice.
- 71 Naime, s jedne strane, Vijeće nije nadležno za odobravanje novih programa potpora sličnih zatečenom programu potpora koji se država članica već obvezala izmijeniti ili ukinuti nakon prihvata predloženih odgovarajućih mjera, osim u slučaju da se nakon spomenutih prijedloga pojave nove okolnosti.
- 72 S druge strane, ovlast dodijeljena Vijeću na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a primjenjivat će se samo u granicama određenima tom odredbom, odnosno ako postoje iznimne okolnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće, C-122/94, *Recueil*, str. I-881., točku 13.).
- 73 Konačno, u odnosu na argument Komisije prema kojem Vijeće nije nadležno odobriti potporu suprotnu ciljevima određenima u Smjernicama za poljoprivredu, potrebno je napomenuti da unutar tih smjernica samo prijedlozi odgovarajućih mjera iz točke 196. i koje su prihvatile države članice mogu činiti zauzimanje konačnog stajališta Komisije o spojivosti programa potpora s unutarnjim tržištem.
- 74 Naime, jedino te prijedloge odgovarajućih mjera prihvaćaju države članice, kako stoji u točki 197. Smjernica za poljoprivredu, dok ostale odredbe tih smjernica predstavljaju samo indikativna opća pravila koja Komisija mora poštovati (vidjeti u tom smislu presudu od 13. lipnja 2002., Nizozemska/Komisija, C-382/99, *Recueil*, str. I-5163., točku 24. i navedenu sudsku praksu), a koja ne obvezuju države članice. Ta pravila *a fortiori* ne obvezuju Vijeće utoliko što mu članak 108. stavak 2. treći podstavak UFEU-a daje ovlast, u iznimnim okolnostima, odstupiti od odredbe članka 107. UFEU-a ili odredbe iz članka 109. UFEU-a.
- 75 Iz točke 196. tih smjernica proizlazi da su se, u odnosu na zatečene programe potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta, države članice obvezale samo izmijeniti te programe kako bi ih uskladile sa spomenutim smjernicama ili ih u suprotnom ukinuti, najkasnije do 31. prosinca 2009.
- 76 Naprotiv, iz razmatranja u točkama 60. do 69. ove presude proizlazi da državama članicama, prihvatom prijedloga odgovarajućih mjera iz točke 196. Smjernica za poljoprivredu, nije uskraćeno pravo zahtijevati odobrenje ponovnog uvođenja sličnih ili jednakih programa tijekom cijelog razdoblja primjene tih smjernica.

- 77 Proizlazi da prvi tužbeni razlog koji je istaknula Komisija, a koji se temelji na nenadležnosti Vijeća, nije osnovan te ga stoga valja odbiti.

*Drugi tužbeni razlog koji se temelji na zlorabi ovlasti*

Argumentacija stranaka

- 78 U drugom tužbenom razlogu Komisija tvrdi da je Vijeće počinilo zlorabu ovlasti pokušavajući poništiti učinke ocjene koju je Komisija donijela o programu potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta koji je uvela Republika Litva.
- 79 Vijeće ističe da donošenjem pobijane odluke nije pokušalo poništiti učinke ocjene koju je donijela Komisija, s obzirom na to da Komisija nije donijela nikakvu odluku kojom bi se program potpora odobren pobijanom odlukom proglasio nespojivim s unutarnjim tržištem. Cilj koji je Vijeće željelo postići sastojao se zapravo u pomoći litavskim poljoprivrednicima pogođenima gospodarskom i financijskom krizom da steknu poljoprivredna zemljišta.

Ocjena Suda

- 80 Kao što je Sud u više navrata presudio, akt predstavlja zlorabu ovlasti samo ako se na temelju objektivnih, mjerodavnih i suglasnih pokazatelja pokaže da je donesen isključivo, ili barem u odlučujućem dijelu, u drukčije svrhe od onih na koje se poziva ili kako bi se zaobišao postupak posebno predviđen Ugovorom radi okolnosti predmetnog slučaja (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude od 14. svibnja 1998., *Windpark Groothusen/Komisija*, C-48/96 P, *Recueil*, str. I-2873., točku 52. i od 7. rujna 2006., *Španjolska/Vijeće*, C-310/04, *Recueil*, str. I-7285., točku 69.).
- 81 Potrebno je utvrditi da Komisija nije priložila takve pokazatelje.
- 82 S obzirom na ciljeve koje je Vijeće željelo postići donošenjem pobijane odluke, ništa iz spisa predmeta pred Sudom ne dopušta zaključiti da je isključivi ili odlučujući cilj Vijeća bio različit od pomoći litavskim poljoprivrednicima da lakše steknu poljoprivredna zemljišta radi osiguravanja provođenja poljoprivredne reforme kao i poboljšanja sustava poljoprivrednih gospodarstava i efikasnost poljoprivrede u Litvi.
- 83 U odnosu na argument Komisije prema kojem iz slijeda događaja i razmjene pismena proizlazi da je svrha pobijane odluke bila poništenje njezina stajališta, proizlazi da je Vijeće opravdano moglo smatrati da Komisija nije zauzela svoje stajalište o spojivosti predmetnog programa potpora, kako je istaknuto u uvodnoj izjavi 9. pobijane odluke.
- 84 Stoga drugi tužbeni razlog koji se temelji na zlorabi ovlasti valja odbiti kao neosnovan.

*Treći tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela lojalne suradnje*

Argumentacija stranaka

- 85 U trećem tužbenom razlogu Komisija tvrdi da je donošenjem pobijane odluke povrijeđeno načelo lojalne suradnje među institucijama na način da je donošenjem te odluke Vijeće oslobodilo Republiku Litvu obveze suradnje s Komisijom, na što je ta država članica obvezana temeljem članka 108. stavka 1. UFEU-a.

- 86 Naime, odobrenjem produljenja zatečenog programa potpora koji se Republika Litva obvezala ukinuti Vijeće je narušilo rezultate prije uspostavljenog dijaloga između Komisije i te države članice.
- 87 Vijeće smatra da ga ne obvezuje obveza suradnje koja proizlazi iz članka 108. stavka 1. UFEU-a. Osim toga, Vijeće ponovno navodi kako se Republika Litva nije ni na koji način obvezala u odnosu na program potpora odobren pobijanom odlukom.

#### Ocjena suda

- 88 Članak 108. stavak 1. UFEU-a nalaže Komisiji i državama članicama obvezu redovne i povremene suradnje u okviru koje Komisija s državama članicama provodi stalno ispitivanje zatečenih programa potpora te im predlaže odgovarajuće mjere koje zahtijevaju progresivan razvoj ili djelovanje unutarnjeg tržišta (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu od 18. lipnja 2002., Njemačka/Komisija, točku 28. i navedenu sudsku praksu).
- 89 U tom smislu, iz točke 69. ove presude proizlazi da Republika Litva nije preuzela nikakvu posebnu obvezu u odnosu na program potpora odobren pobijanom odlukom. Stoga se ne može smatrati da je tom odlukom Republika Litva oslobođena od posebne obveze suradnje utoliko što njome nikako nisu narušeni rezultati prije uspostavljenog dijaloga između Komisije i te države članice.
- 90 S obzirom na sve navedeno, treći tužbeni razlog Komisije koji se temelji na povredi načela lojalne suradnje valja odbiti kao neosnovan.

#### *Četvrti tužbeni razlog koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni i povredi načela proporcionalnosti*

- 91 Prvim dijelom četvrtog tužbenog razloga Komisija tvrdi da je Vijeće počinilo očitu pogrešku u ocjeni smatrajući da su postojale iznimne okolnosti koje su opravdavale odobrene mjere. U drugom dijelu istog tužbenog razloga Komisija tvrdi da je pobijana odluka protivna načelu proporcionalnosti s obzirom na to da se predmetnim mjerama nisu mogli postići ciljevi iz te odluke i te mjere nisu bile ograničene na nužni minimum radi postizanja tih ciljeva.

Prvi dio četvrtog tužbenog razloga koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni u odnosu na postojanje iznimnih okolnosti

#### – Argumentacija stranaka

- 92 Komisija smatra da se okolnosti mogu smatrati iznimnima u smislu članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a samo ako prije svog nastanka nisu bile predvidljive te ako su se, u predmetnom slučaju, odnosile posebno na Republiku Litvu. Stoga to ne može biti slučaj u odnosu na prethodno postojeću prepreku u sustavu ili problem s kojim se suočavala većina država članica.
- 93 Komisija tvrdi da je mala veličina poljoprivrednih gospodarstava u Litvi činila već postojeći problem litavskog sustava i organizacije poljoprivrede. Isto tako, ništa nije upućivalo na činjenicu da manjak kapitala s kojim su suočeni litavski poljoprivrednici nije problem sustava koji se nikako, prema svojoj prirodi, ne može kvalificirati kao izniman.
- 94 Osim toga, uz priznanje da gospodarska kriza može predstavljati iznimnu okolnost, Komisija ipak tvrdi da ta kriza može opravdati pobijanu odluku samo ako je djelovala zajedno s prethodno postojećim problemima u sustavu, na način da je proizvela iznimne okolnosti u Litvi, što Vijeće nije dokazalo. Komisija također navodi da utjecaj spomenute krize na visinu kamatnih stopa i na pad poljoprivrednih prihoda u Litvi ne predstavlja izniman karakter u odnosu na kontekst Unije kao cjeline.

- 95 Vijeće smatra da je definicija pojma iznimnih okolnosti koju predlaže Komisija previše restriktivna u odnosu na sudsku praksu jer takve okolnosti samo trebaju biti nepredvidljive i mogu utjecati na druge države članice ili druge sektore osim poljoprivrede.
- 96 U predmetnom slučaju postojale su iznimne okolnosti nastale usred izvanrednih događaja povezanih s gospodarskom krizom, koje su imale bitne posljedice za litavske poljoprivrednike i koje su, posljedično, dodatno otežale probleme sustava s kojima su se litavska poljoprivredna gospodarstva već suočila. Tako su značajan pad poljoprivrednih prihoda uzrokovan padom cijena i visoke kamatne stope uzrokovani krizom, izraženiji u Litvi nego u drugim državama članicama, učinili litavskim poljoprivrednicima iznimno teškim, gotovo nemogućim, stjecanje poljoprivrednih zemljišta.

– Ocjena Suda

- 97 Iz sudske prakse Suda proizlazi da Vijeće radi primjene članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a raspolaze širokim diskrecijskim pravom čija primjena podrazumijeva složene ekonomske i socijalne procjene koje se moraju izvršiti u kontekstu Unije. U tom je okviru sudski nadzor izvršavanja tog diskrecijskog prava ograničen na provjeru poštovanja postupovnih pravila i obrazloženja kao i na kontrolu materijalne točnosti utvrđenih činjenica i nepostojanja pogrešne primjene prava, očitih pogrešaka u ocjeni činjenica ili zlorabe ovlasti (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće, točke 18. i 19. i analognu presudu od 22. prosinca 2008., *Régie Networks*, C-333/07, *Recueil*, str. I-10807., točku 78.).
- 98 U odnosu na neuobičajenost i nepredvidljivost kao i na širinu posljedica gospodarske i financijske krize na litavsko gospodarstvo, ne može se smatrati da je Vijeće počinilo očitu pogrešku u ocjeni smatrajući da su te posljedice činile iznimne okolnosti u smislu članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a. Komisija je, osim toga, u svojoj replici priznala da bi nastanak te krize mogao predstavljati takvu iznimnu okolnost.
- 99 Činjenica da je gospodarska i financijska kriza također uzrokovala značajne posljedice u drugim državama članicama nije odlučujuća, utoliko što ta okolnost nema utjecaja na iznimnu narav učinaka te krize u odnosu na razvoj gospodarske situacije litavskih poljoprivrednika i poljoprivrednu reformu vođenu u Litvi.
- 100 Isto tako, na temelju utvrđenja prema kojem niski prihodi u poljoprivredi, ograničena površina poljoprivrednih gospodarstava ili nedostatak vlastitih sredstava s kojima su suočeni poljoprivrednici predstavljaju probleme sustava u Litvi ne može se zaključiti da je Vijeće počinilo očitu pogrešku u ocjeni smatrajući da su značajan pad poljoprivrednih prihoda uzrokovan padom cijena i visoke kamatne stope uzrokovani krizom značajno otežali položaj litavskih poljoprivrednika, ugrožavajući tako poljoprivrednu reformu i sprječavajući time rješavanje spomenutih problema sustava (vidjeti analognu gore navedenu presudu od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće, točku 21.).
- 101 Proizlazi da prvi dio četvrtog tužbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.

Drugi dio četvrtog tužbenog razloga koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti

– Argumentacija stranaka

- 102 Komisija smatra da je Vijeće donošenjem pobijane odluke povrijedilo načelo proporcionalnosti.
- 103 Naime, Komisija smatra da se predmetnim programom potpora ne mogu postići ciljevi naznačeni u toj odluci. Na taj način, unatoč postojanju programa potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta, poljoprivredno gospodarstvo prosječne veličine u Litvi tijekom proteklih godina samo se neznatno

razvilo. Nije ustanovljeno da program potpora odobren pobijanom odlukom omogućuje postizanje najboljih rezultata, s obzirom na to da prethodni program potpora nije uspio riješiti visoke kamatne stope promatrane tijekom 2008. i 2009. godine. Potpore radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta zapravo više pridonose povećanju cijena poljoprivrednih zemljišta nego promjeni sustava vlasništva tih zemljišta.

- 104 Nadalje, Komisija smatra da poštovanje načela proporcionalnosti podrazumijeva puno uzimanje u obzir mjera na snazi kojima se može odgovoriti na potrebe koje Vijeće smatra iznimnim okolnostima. Pobijanom odlukom uopće nisu uzete u obzir mjere koje je prethodno odobrila Komisija ili koje su dopuštene njezinim smjernicama i njezinim uredbama o skupnom izuzeću. Konkretno, privremenim okvirom dopušteno je državama članicama dodijeliti potpore poljoprivrednicima. Isto tako, moguće je zatražiti potpore male vrijednosti uvedene Uredbom br. 1535/2007.
- 105 Konačno, mjere donesene pobijanom odlukom nisu ograničene na potrebni minimum jer im trajanje prelazi datum koji je Komisija odredila privremenim okvirom za primjenu posebnih potpora radi suočavanja s učincima gospodarske krize.
- 106 Vijeće tvrdi da se, u odnosu na poštovanje načela proporcionalnosti, zakonitost mjera donesenih na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a ne može ugroziti samo ako su te mjere očito neprikladne u odnosu na cilj koji Vijeće želi postići.
- 107 Komisija nije dokazala da procjena složenih gospodarskih činjenica koju je provelo Vijeće sadrži očite pogreške. Vijeće, među ostalim, smatra da je program potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta koji je primijenila Republika Litva poboljšao sustav površina litavskih poljoprivrednih gospodarstava te da bi se taj učinak mogao povećati dodjelom potpora tijekom duljeg razdoblja. Vijeće također navodi da Komisija nije dokazala da takav program potpora pridonosi povećanju cijena zemljišta. Nadalje, Vijeće smatra da povećanje površine poljoprivrednih gospodarstava omogućava poboljšanje konkurentnosti i prihoda dotičnih poljoprivrednika.
- 108 Nadalje, Vijeće procjenjuje da nije bilo dužno uzeti u obzir mjere koje je Komisija već odobrila, s obzirom na to da mu ovlast koja mu je dodijeljena člankom 108. stavkom 2. trećim podstavkom UFEU-a samo dopušta odobriti potpore koje Komisija zakonski ne bi mogla odobriti, što je bio slučaj u ovom predmetu. Osim toga, program potpora odobren pobijanom odlukom nije bio pokriven privremenim okvirom.
- 109 U odnosu na trajanje tog programa potpora, on nije morao biti ograničen na razdoblje pokriveno privremenim okvirom i odgovarao je vremenu procijenjenom nužnim za dovršavanje postupka privatizacije poljoprivrednih zemljišta u Litvi i za smanjivanje učinaka krize.

– Ocjena Suda

- 110 U odnosu na poštovanje načela proporcionalnosti, iz razmatranja u točki 97. ove presude proizlazi da samo očita neprikladnost neke mjere donesene na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a s obzirom na cilj koji Vijeće namjerava postići može ugroziti zakonitost takve mjere (vidjeti analogne presude od 8. srpnja 2010., *Afton Chemical*, C-343/09, *Recueil*, str. I-7027., točku 46. i od 12. srpnja 2012., *Association Kokopelli*, C-59/11., točku 39.).
- 111 Proizlazi da valja utvrditi je li odobrenje programa potpora iz pobijane odluke očito neprikladno za ostvarenje ciljeva iz uvodne izjave 10. te odluke, koji se sastoje u uspješnom dovršavanju poljoprivredne reforme i poboljšavanju sustava poljoprivrednih gospodarstva kao i efikasnosti poljoprivrede u Litvi.

- 112 Nesporno je da se ti ciljevi mogu postići samo povećanjem površine poljoprivrednih gospodarstava, što podrazumijeva stjecanje poljoprivrednih zemljišta od litavskih poljoprivrednika. Nije sporno da slabi prihodi i otežan pristup kreditima s kojima su suočeni ti poljoprivrednici čine prepreku takvom stjecanju. Stoga se odobravanje predmetnog programa potpora kojim se pokušava suočiti s problemima i njihovim pogoršanjem zbog gospodarske i financijske krize bilo smanjenjem prodajne cijene poljoprivrednih zemljišta ili smanjenjem kamata na kredite radi kupnje takvih zemljišta ne čini očito neprikladnim radi ostvarivanja ciljeva koji se žele postići donošenjem pobijane odluke.
- 113 U tim uvjetima, okolnost da prije primijenjen program potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta nije omogućio značajno i trajno povećanje površina litavskih poljoprivrednih gospodarstava ne dokazuje očitu neprikladnost pobijane odluke radi postizanja ciljeva koji se njome žele postići, a koji su navedeni u točki 111. ove presude.
- 114 Naime, s jedne strane, slab porast prosječne površine spomenutih gospodarstava nije dovoljan kako bi se dokazala očita neučinkovitost programa potpora koji je odobrilo Vijeće, s obzirom na to da taj slab porast može proizići iz okolnosti čija namjena nije trajanje tijekom cijelog razdoblja na koje se odnosi pobijana odluka. Ta se činjenica također može objasniti, kako ističe Republika Litva, posebnostima pravila kojima je uređen povrat zemljišta, postupak koji se razlikuje od ugovornog stjecanja zemljišta, što nastoji potaknuti program potpora odobren pobijanom odlukom. S druge strane, valja navesti da se pobijanom odlukom ne nastoji samo poboljšati sustav poljoprivrednih gospodarstava nego i uspješno dovršiti poljoprivrednu reformu u Litvi. Međutim, postizanje potonjeg cilja ne može se ocijeniti samo na temelju razvoja površine poljoprivrednih gospodarstava.
- 115 U odnosu na argument Komisije prema kojem programi potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta više pridonose povećanju cijena poljoprivrednih zemljišta nego promjeni sustava vlasništva tih zemljišta, potrebno je ustanoviti da ta tvrdnja nije dovoljno dokazana kako bi se moglo ustanoviti da je Vijeće izabralo očito neprikladnu mjeru u odnosu na cilj koji je željelo postići.
- 116 Nadalje, potrebno je provjeriti prelazi li odobrenje predmetnog programa potpora očito ono što je potrebno radi postizanja ciljeva iz pobijane odluke. Naime, Komisija smatra da Vijeće nije dovoljno uzelo u obzir mogućnosti koje nude drugi instrumenti koji bi mogli pridonijeti ostvarenju tih ciljeva.
- 117 S obzirom na doseg diskrecijskog prava kojim raspolaže Vijeće u predmetnom slučaju, ne može se smatrati da je pobijanom odlukom povrijeđeno načelo proporcionalnosti zbog same činjenice da je Republika Litva mogla postići ciljeve iz točke 111. ove presude pomoću neke druge vrste programa potpora. Naime, iz stalne sudske prakse proizlazi da tijekom ispitivanja poštovanja načela proporcionalnosti u odluci donesenoj na temelju diskrecijskog prava kao što je ono kojim raspolaže Vijeće na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a Sud ne mora utvrditi je li odluka bila jedina ili najbolja moguća, nego samo je li ista očito neproporcionalna (vidjeti analognu presudu od 11. lipnja 2009., *Agrana Zucker*, C-33/08, *Recueil*, str. I-5035., točka 33. i navedenu sudsku praksu).
- 118 Međutim, kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 46. svog mišljenja, široko diskrecijsko pravo kojim raspolaže Vijeće ne oslobađa ga od obveze da u svojoj ocjeni uzme u obzir prethodno postojeće mjere posebno namijenjene otklanjanju iznimnih okolnosti koje su opravdale odobravanje predmetnog programa potpora.
- 119 U tom smislu, svrha je Uredbe br. 1535/2007 izuzimanje potpora male vrijednosti od obveze prijavljivanja iz članka 108. stavka 3. UFEU-a te se stoga ne može smatrati da posebno nastoji otkloniti učinke gospodarske i financijske krize na litavske poljoprivrednike.
- 120 Unatoč tome, točno je da je privremeni okvir uveden radi promicanja pristupa poduzetnika financiranju u kontekstu gospodarske i financijske krize. Međutim, potpore koje predviđa taj privremeni okvir imaju načelnu funkciju potpore ulaganjima i nisu posebno namijenjene omogućavanju stjecanja poljoprivrednih zemljišta. Osim toga, na datum donošenja pobijane odluke,

točka 7. privremenog okvira predviđa da se taj okvir neće primjenjivati nakon 31. prosinca 2010. Stoga se ne može smatrati da odluka Vijeća da odobri program potpora posebno namijenjen osiguravanju dovršavanja poljoprivredne reforme i povećanju površina poljoprivrednih gospodarstava u Litvi tijekom duljeg razdoblja očito prelazi ono što je potrebno radi postizanja ciljeva iz pobijane odluke.

- 121 Kad je, konačno, riječ o trajanju programa potpora odobrenog spomenutom odlukom, iz same logike članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a proizlazi da Vijeće nije bilo vezano vremenskim ograničenjem određenim u obavijesti Komisije. Osim toga, s obzirom na vrijeme potrebno za dovršavanje poljoprivredne reforme i trajanje učinaka gospodarske i financijske krize, ne može se smatrati da je Vijeće izabralo očito neproporcionalnu mjeru odobrivši predmetni program potpora tijekom razdoblja počevši od 1. siječnja 2010. do 31. prosinca 2013.
- 122 Slijedom navedenog, drugi dio četvrtog tužbenog razloga koji je istaknula Komisija također valja odbiti kao neosnovan.
- 123 Proizlazi da četvrti tužbeni razlog valja odbiti u cijelosti.
- 124 S obzirom na to da ni jedan tužbeni razlog koji je istaknula Komisija nije prihvaćen, tužbu valja odbiti.

### **Troškovi**

- 125 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Vijeće postavilo zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Komisiji se nalaže snošenje troškova.
- 126 U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, Republika Litva, Mađarska i Republika Poljska snosit će vlastite troškove.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**
- 3. Republika Litva, Mađarska i Republika Poljska snosit će vlastite troškove.**

Potpisi