



Zbornik sudske prakse

Predmet C-121/10

**Europska komisija
protiv
Vijeća Europske unije**

„Tužba za poništenje – Državne potpore – Članak 108. stavci 1. i 2. UFEU-a – Potpora koju je dodijelila Mađarska 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“

Sažetak – Presuda Suda (veliko vijeće) od 4. prosinca 2013.

- Potpore koje dodjeljuju države – Ovlast Vijeća da zbog iznimnih okolnosti odobri državnu potporu kao mjeru odstupanja – Uvjeti izvršavanja – Obraćanje države članice Vijeću prije Komisijine odluke kojom se potpora proglašava nespojivom sa zajedničkim tržištem i donošenje odluke u roku od tri mjeseca – Granica – Sprečavanje učinkovitosti ranije odluke Komisije*
(članak 108. stavak 2. UFEU-a)
- Potpore koje dodjeljuju države – Ovlast Vijeća da zbog iznimnih okolnosti odobri državnu potporu kao mjeru odstupanja – Uvjeti izvršavanja – Potpora koja je neraskidivo povezana s potporom koju je Komisija već proglasila nespojivom s unutarnjim tržištem – Poštovanje načela pravne sigurnosti – Granice – Značajna promjena gospodarskih i financijskih okolnosti*
(čl. 107. UFEU-a, čl. 108. UFEU-a i čl. 109. UFEU-a)
- Tužba za poništenje – Razlozi – Zloupotrebavanje ovlasti – Pojam*
(čl. 263. UFEU-a)
- Poljoprivreda – Pravila o tržišnom natjecanju – Potpore – Odobrenje državnih potpora od strane Vijeća odstupanjem od pravila – Sudski nadzor – Granice – Odluka Vijeća kojom se odobrava potpora koju je dodijelila mađarska država radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta koja su pripala državi slijedom gospodarske i financijske krize – Nepostojanje očite pogreške u ocjeni*
(čl. 108. st. 2. podst. 3. UFEU-a)
- Potpore koje dodjeljuju države – Ovlast Vijeća da zbog iznimnih okolnosti odobri državnu potporu kao mjeru odstupanja – Uvjeti izvršavanja – Povreda načela proporcionalnosti – Nepostojanje – Elementi koji se moraju uzeti u obzir*
(čl. 108. st. 2. podst. 3. UFEU-a)

1. S obzirom na ključnu ulogu koju je Ugovor o FEU-u dodijelio Komisiji radi utvrđivanja eventualne nespojivosti potpore s unutarnjim tržištem, članak 108. stavak 2. treći podstavak UFEU-a odnosi se na izniman i specifičan slučaj, na način da nadležnost koja je tom odredbom dodijeljena Vijeću očito predstavlja iznimku. To podrazumijeva da tu odredbu obavezno valja usko tumačiti.

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, te odredbe valja tumačiti u smislu da, ukoliko spomenuti rok istekne, Vijeće više nije nadležno donijeti odluku na temelju spomenutog trećeg podstavka u odnosu na predmetnu potporu. 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 zaključi 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.

Takvo tumačenje omogućuje izbjegavanje donošenja odluka čija bi se izreka pokazala proturječnom i na taj način pridonosi pravnoj sigurnosti.

Vijeće ne bi smjelo oduzeti učinkovitost odluci Komisije kojom se potpora proglašava nezakonitom proglašavajući tu potporu spojivom s unutarnjim tržištem, na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a, potporu čija je svrha naknada, u korist korisnika nezakonite potpore, iznosa koje su ovi na temelju spomenute odluke dužni vratiti.

(t. 40.-43., 46.)

2. Za primjenu članka 108. stavka 2. UFEU-a, nadležnosti Vijeća i Komisije podijeljene na način 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.

U tom kontekstu, nevažno je čini li potpora iz odluke Vijeća zatečenu ili novu potporu. Naime, učinkovitost odluke Komisije dovodi se u pitanje ne samo kad Vijeće donese odluku kojom se proglašava spojivost s unutarnjim tržištem iste potpore o kojoj je Komisija već odlučila nego i kad potpora iz odluke Vijeća za svrhu ima nadoknaditi, korisnicima nezakonite potpore proglašene nespojivom s unutarnjim tržištem, iznose koje oni moraju vratiti na temelju spomenute odluke Komisije. U takvim okolnostima druga potpora toliko je 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.

U tim okolnostima, kad Komisija, pri izvršavanju ovlasti kojima raspolaže na temelju članaka 107. i 108. UFEU-a, izrađuje smjernice koje upućuju 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, i državama članicama predlaže odgovarajuće mjere koje zahtijevaju progresivan razvoj ili djelovanje unutarnjeg tržišta i ako država članica prihvati te prijedloge odgovarajućih mjera te one imaju obvezujući učinak u odnosu na tu državu članicu, obveze države članice uslijed njezina prihvata odgovarajućih mjera odnose se samo na zatečene programe potpora i ne primjenjuju se na novi program potpora koji Vijeće može u skladu s time smatrati spojivim s unutarnjim tržištem.

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 o tome da se novi program potpora ima smatrati

spojivim s unutarnjim tržištem ukoliko 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.

Ipak, ne može se smatrati da se ocjenom Komisije o tom programu potpora unaprijed odlučuje o ocjeni koja se treba primijeniti u radikalno drukčijem gospodarskom kontekstu od konteksta koji je Komisija uzela u obzir. Tomu je tako u slučaju značajne promjene okolnosti poput gospodarske i financijske krize. Proizlazi da se spojivost s unutarnjim tržištem novog programa potpora u vezi s kojim je država članica 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 koji je ocijenila Komisija, izvršene uzimajući u obzir relevantne gospodarske okolnosti u trenutku kad su te potpore dodijeljene.

(t. 47., 49., 51., 52., 60., 61., 67., 74.)

3. Vidjeti tekst odluke.

(t. 81.)

4. Vijeće raspolaže, radi primjene članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a širokim diskrecijskim pravom čije korištenje podrazumijeva složene ekonomske i socijalne procjene koje se moraju izvršiti u kontekstu Unije. U tom okviru sudski nadzor izvršavanja tog diskrecijskog prava ograničen je na provjeru poštovanja postupovnih pravila i obrazloženja, kao i na kontrolu materijalne točnosti utvrđenih činjenica te nepostojanja pogrešne primjene prava, očitih pogrešaka u ocjeni činjenica ili zlorabe ovlasti. U odnosu na neuobičajenost i nepredvidljivost kao i na širinu posljedica gospodarske i financijske krize na mađarsku poljoprivredu, 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. 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 mađarskih poljoprivrednika.

(t. 98.-100.)

5. U odnosu na poštovanje načela proporcionalnosti, samo očita neprikladnost 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. S obzirom na doseg diskrecijskog prava kojim raspolaže Vijeće, ne može se smatrati da je njegovom odlukom o odobrenju državne potpore radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta povrijeđeno načelo proporcionalnosti zbog same činjenice da je predmetna država članica mogla postići cilj ograničavanja siromaštva u ruralnim područjima putem druge vrste programa potpora. Posljedično tomu, široko diskrecijsko pravo kojim raspolaže Vijeće ne oslobađa ga od obveze da u svojoj ocjeni u obzir uzme prethodno postojeće mjere posebno namijenjene otklanjanju iznimnih okolnosti koje su opravdale odobravanje predmetnog programa potpora.

(t. 114., 115., 121., 122.)