



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (peto vijeće)

14. siječnja 2016. \*

„Poljoprivreda – Izvozna subvencija – Meso peradi – Određivanje subvencije na 0 eura – Obveza obrazlaganja – Mogućnost za Komisiju da se ograniči na standardno obrazloženje – Komisijina uobičajena praksa u području određivanja subvencija – Članak 164. stavak 3. Uredbe (EZ) br. 1234/2007 – Netaksativnost predviđenih kriterija“

U predmetu T-549/13,

**Francuska Republika**, koju zastupaju G. de Bergues, D. Colas i C. Candat, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

**Europske komisije**, koju zastupaju D. Bianchi i K. Skelly, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva za poništenje Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 689/2013 od 18. srpnja 2013. o određivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL L 196, str. 13.),

OPĆI SUD (peto vijeće),

u sastavu: A. Dittrich (izvjestitelj), predsjednik, J. Schwarcz i V. Tomljenović, suci,

tajnik: S. Bukšek Tomac, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 24. travnja 2015.,

donosi sljedeću

### Presudu

#### Okolnosti spora

- 1 Ovom tužbom Francuska Republika zahtijeva poništenje akta koji je donijela Europska komisija kojim je ona odredila iznos od nula za izvozne subvencije za meso peradi za tri kategorije cijele zamrznute peradi.

\* Jezik postupka: francuski

- 2 Načela koja uređuju izvozne subvencije uređena su Uredbom Vijeća (EZ) br. 1234/2007 od 22. listopada 2007. o uspostavljanju zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta i o posebnim odredbama za određene poljoprivredne proizvode („Uredba o jedinstvenom ZOT-u“) (SL L 299, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 9., str. 61.), kako je izmijenjena.
- 3 Poglavlje III., naslovljeno „Izvoz“, u dijelu III., naslovljenom „Trgovina s trećim zemljama“, u Uredbi br. 1234/2007 sadrži odjeljak II., naslovljen „Izvozne subvencije“, posvećen tim subvencijama. Članak 162. te uredbe propisuje da u mjeri potrebnoj da se omogući izvoz na temelju kotacija ili cijena šećera na svjetskom tržištu, a u okviru ograničenja koja proizlaze iz sporazuma zaključenih u skladu s člankom 218. Ugovora, razlika između tih kotacija ili cijena i cijena u Europskoj uniji može se pokriti izvoznim subvencijama za, među ostalim, meso peradi.
- 4 U skladu s člankom 164. stavkom 1. Uredbe br. 1234/2007 izvozne subvencije jednake su u cijeloj Uniji. U skladu sa stavkom 2. tog članka subvencije određuje Komisija i to u pravilnim vremenskim razmacima ili za određene proizvode raspisivanjem natječaja. Taj stavak također predviđa da se, osim u slučaju kad se određuje raspisivanjem natječaja, popis proizvoda za koje se dodjeljuje izvozna subvencija i iznos te subvencije utvrđuju najmanje jednom u svaka tri mjeseca.
- 5 Članak 164. stavak 3. Uredbe br. 1234/2007 glasi kako slijedi:

„Pri određivanju subvencija za određeni proizvod, u obzir se uzima jedan ili više sljedećih elemenata:

(a) postojeće stanje i vjerojatna kretanja s obzirom na:

- cijene i dostupnost tog proizvoda na tržištu Zajednice,
- cijene tog proizvoda na svjetskom tržištu.

(b) ciljevi zajedničke organizacije tržišta koji moraju osigurati uravnoteženost i prirodan razvoj cijena i trgovine na tim tržištima;

(c) potreba da se spriječe poremećaji koji bi mogli uzrokovati dugotrajnu neravnotežu između ponude i potražnje na tržištu Zajednice;

(d) gospodarski aspekt predloženog izvoza;

(e) ograničenja koja proizlaze iz sporazuma zaključenih u skladu s člankom [218. UFEU-a];

(f) potreba da se uspostavi ravnoteža između korištenja osnovnih proizvoda iz Zajednice u proizvodnji prerađenih proizvoda namijenjenih izvozu u treće zemlje i korištenja proizvoda iz trećih zemalja uvezenih u okviru postupaka dorade;

(g) najpovoljniji troškovi stavljanja na tržište i troškovi prijevoza s tržišta Zajednice do luka Zajednice ili drugih točaka izvoza kao i troškovi otpreme u države odredišta;

(h) potražnja na tržištu Zajednice;

(i) u slučaju sektora svinjskog mesa, jaja i mesa peradi, razlika između cijena u Zajednici i cijena na svjetskom tržištu za količinu zrnastog krmiva koja je u Zajednici potrebna za proizvodnju proizvoda iz tih sektora.“

- 6 U skladu s tim pravilima, Komisija je provedbenim uredbama redovito određivala iznose izvoznih subvencija u sektoru mesa peradi.

- 7 Od donošenja Uredbe Komisije (EZ) br. 525/2010 od 17. lipnja 2010. o određivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL L 152, str. 5.) iznos tih subvencija postupno se smanjivao, u odnosu na tri kategorije zamrznute peradi. Iznos izvoznih subvencija najprije je smanjen s 40 eura/100 kg na 32,50 eura/100 kg. Potonji iznos, pošto je zadržan u osam uzastopnih provedbenih uredba, smanjen je na 21,70 eura/100 kg na temelju Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 962/2012 od 18. listopada 2012. o određivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL L 288, str. 6.).
- 8 Novo smanjenje iznosa subvencija na 10,85 eura/100 kg za tri kategorije zamrznute peradi o kojima je riječ uvedeno je Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 33/2013 od 17. siječnja 2013. o određivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL L 14, str. 15.). Taj je iznos potom bio zadržan Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 360/2013 od 18. travnja 2013. o utvrđivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL L 109, str. 27.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 71., str. 196.).
- 9 Provedbenom uredbom (EU) br. 689/2013 od 18. srpnja 2013. o određivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL L 196, str. 13.; u daljnjem tekstu: pobijana uredba) Komisija je, među ostalim, odredila iznos od nula za izvozne subvencije za tri kategorije zamrznute peradi, čiji su brojevi 0207 12 10 99, 0207 12 90 9190 i 0207 12 90 9990.
- 10 Iznos subvencija za šest drugih proizvoda – uglavnom piliće – koji je naveden u Prilogu pobijanoj uredbi, a koji je određen na nula Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 1056/2011 od 20. listopada 2011. o određivanju izvoznih subvencija za meso peradi (SL L 276, str. 31.), nije izmijenjen.
- 11 U skladu s pobijanom uredbom, odredišta na koja se odnose izvozne subvencije su, među ostalim, zemlje Bliskog istoka.
- 12 Pobijana uredba usto je stavila izvan snage Uredbu br. 360/2013 koja je dotada određivala razinu subvencija za sektor o kojem je riječ.
- 13 Uvodne izjave 1. do 3. pobijane uredbe glase kako slijedi:
  - „(1) Člankom 162. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1234/2007 predviđeno je da se razlika između cijena na svjetskom tržištu za proizvode navedene u dijelu XX. Priloga I. toj Uredbi i cijena za te proizvode u Uniji može pokriti izvoznom subvencijom.
  - (2) S obzirom na trenutačno stanje na tržištu mesa peradi, izvozne subvencije treba odrediti u skladu s pravilima i kriterijima predviđenima člancima 162., 163., 164., 167. i 169. Uredbe (EZ) br. 1234/2007.
  - (3) Člankom 164. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1234/2007 predviđeno je da subvencije mogu varirati ovisno o odredištu, posebno ako je to nužno zbog stanja na svjetskom tržištu, posebnih zahtjeva određenih tržišta ili obveza koje proizlaze iz sporazuma sklopljenih u skladu s člankom [218. UFEU-a].“

### **Postupak i zahtjevi stranaka**

- 14 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 14. listopada 2013. Francuska Republika pokrenula je ovaj postupak.
- 15 Na temelju izvještaja suca izvjestitelja Opći sud odlučio je otvoriti usmeni dio postupka i u okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 64. Poslovnika Općeg suda od 2. svibnja 1991. pozvao stranke na pisani odgovor na pitanja. Stranke su u dodijeljenom roku odgovorile na taj zahtjev.

16 Francuska Republika od Općeg suda zahtijeva da:

- poništi pobijanu uredbu;
- naloži Komisiji snošenje troškova.

17 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

- odbije tužbu kao neosnovanu;
- o troškovima odluči naknadno.

### **Pravo**

18 U prilog svojoj tužbi Francuska Republika iznosi dva tužbena razloga, koji se odnose, prvi, na povredu obveze obrazlaganja predviđenu člankom 296. drugim stavkom UFEU-a i, drugi, na povredu članka 164. stavka 3. Uredbe br. 1234/2007.

*1. Prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu obveze obrazlaganja predviđenu člankom 296. drugim stavkom UFEU-a*

19 Francuska Republika ističe da u pobijanoj uredbi Komisija nije jasno i nedvosmisleno prikazala svoje razmišljanje i da stoga zainteresiranim osobama nije omogućena zaštita svojih prava i Općem sudu provedba nadzora. Prema njezinu mišljenju, na Komisiji je bilo da izričito obrazloži svoje razmišljanje jer je pobijana uredba išla znatno dalje od prethodnih uredaba.

20 Komisija osporava argumente Francuske Republike.

### *Sudska praksa o obvezi obrazlaganja*

21 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, obrazloženje koje zahtijeva članak 296. drugi stavak UFEU-a treba prilagoditi prirodi predmetnog akta te treba jasno i nedvosmisleno iznijeti obrazloženje institucije – autora akta kako bi se zainteresiranima omogućilo da se upoznaju s opravdanjima poduzete mjere, a nadležnom sudu da izvrši svoj nadzor (vidjeti presudu od 15. travnja 1997., *Irish Farmers Association i dr.*, C-22/94, Zb., EU:C:1997:187, t. 39. i navedenu sudsku praksu). U obrazloženju nije potrebno navesti sve relevantne činjenične i pravne elemente jer se pitanje udovoljava li obrazloženje nekog akta zahtjevima iz članka 296. drugog stavka UFEU-a mora ocijeniti uzimajući u obzir ne samo njegov tekst, već i njegov kontekst i ukupnost pravnih pravila koja uređuju pitanje o kojem je riječ (vidjeti presudu od 6. ožujka 2003., *Interporc/Komisija*, C-41/00 P, Zb., EU:C:2003:125, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

22 Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da doseg obveze obrazlaganja ovisi o vrsti predmetnog akta i da se u slučaju općih akata obrazloženje može ograničiti samo na navođenje, s jedne strane, ukupne situacije koja je dovela do njegova donošenja i, s druge strane, općih ciljeva čije se ostvarivanje predlaže (vidjeti presudu od 9. rujna 2004., *Španjolska/Komisija*, C-304/01, Zb., EU:C:2004:495, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

23 Nadalje, stupanj preciznosti obrazloženja odluke mora biti proporcionalan materijalnim mogućnostima i tehničkim ili vremenskim uvjetima u kojima se mora donijeti (presuda od 1. prosinca 1965., *Schwarze*, 16/65, Zb., EU:C:1965:117).

- 24 Usto iz sudske prakse proizlazi da se odluka koja slijedi ustaljenu praksu odlučivanja može sažeto obrazložiti, među ostalim, upućivanjem na tu praksu (vidjeti presudu od 14. veljače 1990., Delacre i dr./Komisija, C-350/88, Zb., EU:C:1990:71, t. 15. i navedenu sudsku praksu; presuda od 8. studenoga 2001., Silos, C-228/99, Zb., EU:C:2001:599, t. 28.). U gore navedenoj presudi Delacre i dr./Komisija (EU:C:1990:71, t. 19.) Sud je naveo da je u okolnostima tog slučaja upućivanje u pobijanoj odluci na primjenjive pravne osnove ispunjavalo zahtjev obrazlaganja i da izmjenu iznosa potpora o kojima je bilo riječi u odnosu na prethodne pojedinačne javne nabave nije trebalo posebno obrazlagati. Sud je u točki 17. te presude zaključio da je određivanje maksimalnih iznosa potpora „ujednačen postupak koji se ponavlja približno svakih 15 dana, u okviru kojeg se odluke donose na temelju izričitih kriterija uredbe koji usto savršeno poznaju skupine na koje se to odnosi i koje se ne razlikuju znatno jedne od drugih ni u pogledu njihova načina donošenja ni u pogledu njihova sadržaja“.
- 25 Nasuprot tomu, iz sudske prakse proizlazi da je na tijelu Unije da svoje razmišljanje iznese izričito kad odluka ide znatno dalje od prethodnih odluka (vidjeti presudu Delacre i dr./Komisija, t. 24. *supra*, EU:C:1990:71, t. 15. i navedenu sudsku praksu; presuda Silos, t. 24. *supra*, EU:C:2001:599, t. 28.).
- 26 U presudi Silos, t. 24 *supra* (EU:C:2001:599, t. 29.), na koju se poziva Francuska Republika, Sud je utvrdio da obrazloženje uredbe koja je određivala iznos izvoznih subvencija za žitarice na nula nije ispunjavalo obvezu obrazlaganja. Sud je utvrdio da obrazloženje te uredbe, istovjetno onomu iz prethodne uredbe kojom je Komisija povećala iznos subvencija za proizvode iz glavnog postupka na 74,93 ECU po toni, nije pružilo nikakvo posebno objašnjenje razloga koji su Komisiju naveli da tjedan dana nakon donošenja potonje uredbe faktički ukine navedene subvencije smanjujući njihov iznos na 0 ECU po toni. Sud je usto u točki 30. te presude naveo da jednostavno upućivanje na mogućnosti i uvjete prodaje na svjetskom tržištu, na nužnost izbjegavanja poremećaja na tržištu Unije i na ekonomski aspekt poremećaja ne može, za razliku od onoga što je tvrdila Komisija, predstavljati dostatno obrazloženje za uredbu kojom se prekida uobičajena Komisijina praksa o određivanju iznosa subvencija prema razlici između cijena proizvoda o kojima je riječ na, s jedne strane, tržištu Unije i, s druge strane, svjetskom tržištu.
- 27 Ipak treba utvrditi da iz sudske prakse proizašle iz presude Schwarze, t. 23. *supra* (EU:C:1965:117), proizlazi da je u području poljoprivrede upotreba standardnih obrazloženja pod određenim uvjetima prihvatljiva.
- 28 Nadalje, iz presude Delacre i dr./Komisija, t. 24. *supra* (EU:C:1990:71, t. 15., 17. i 19.), proizlazi da upućivanje u obrazloženju akta „na primjenjive pravne osnove“ može biti dovoljno pod uvjetom da taj akt slijedi ustaljene prakse odlučivanja.
- 29 Kao što je to naveo nezavisni odvjetnik Geelhoed u točki 52. svojeg mišljenja u predmetu Silos (C-228/99, Zb., EU:C:2001:196), pod uobičajenom praksom valja podrazumijevati postupanje koje Komisija usvaja ustaljeno, s obzirom na okolnosti koje vladaju na tržištu.

#### *Dovoljnost obrazloženja pobijane uredbe*

- 30 U ovom slučaju valja utvrditi da obrazloženje pobijane uredbe odgovara standardnom obrazloženju. Kao što to ističe Francuska Republika, to obrazloženje istovjetno je onima iz prethodnih uredaba, koje su odredile iznos subvencija, redom, na 32,50 eura/100 kg, na 21,70 eura/100 kg i na 10,85 eura/100 kg (vidjeti točke 7. i 8. gore).
- 31 Valja utvrditi da je, s obzirom na redovitu narav određivanja iznosa izvoznih subvencija i ujednačenog postupka koji se primjenjuje za donošenje tih uredaba, standardno obrazloženje u skladu sa sudskom praksom spomenutom u točki 24. gore dopušteno, pod uvjetom da Komisija postupa u skladu sa svojom uobičajenom praksom prilikom određivanja tog iznosa. Francuska Republika usto u točki 31.



tužbe priznaje da pobijana uredba slijedi ustaljenu praksu odlučivanja i da se zbog toga načelno može obrazložiti sažeto. Ipak smatra da je na Komisiji bilo da izričito obrazloži svoje razmišljanje jer je pobijana uredba išla znatno dalje od prethodnih uredaba.

- 32 Stoga valja ispitati je li Komisija postupila u skladu sa svojom uobičajenom praksom određujući iznos izvoznih subvencija u pobijanoj uredbi.

#### Uobičajena Komisijina praksa

- 33 U odgovoru na pisano pitanje Općeg suda Komisija je detaljno objasnila uobičajenu praksu koju je u trenutku donošenja pobijane uredbe slijedila radi određivanja iznosa izvoznih subvencija za meso peradi.
- 34 Komisija je, među ostalim, istaknula da se njezina uobičajena praksa sastojala od, s jedne strane, teoretskog izračuna iznosa izvoznih subvencija, utemeljenog na razlici između cijena na tržištu Unije i cijena na svjetskom tržištu i, s druge strane, analize stanja tržišta.
- 35 Nadalje, Komisija je objasnila da se u pogledu cijele zamrznute peradi razlika u cijeni izračunava, s jedne strane, na temelju razlike između cijene troška u Francuskoj izračunane na temelju FOB-a (franco brod) i cijene prodaje na odredištu (utvrđene svjetske cijene), što je cijena koju priopće operatori i, s druge strane, na temelju razlike između cijene troška u Francuskoj izračunane na temelju FOB-a i brazilске cijene, ako je dostupna i ažurirana.
- 36 Navela je da se analiza tržišta koju je provela sastojala od najcjelokupnijeg mogućeg skupljanja ekonomskih podataka o sektoru, uključujući, među ostalim, razvoj prosječne tjedne cijene peradi u Uniji; postotnu promjenu cijena peradi; terminske cijene soje, kukuruza i krmne pšenice; devizni tečaj; cijenu temeljnih sastojaka; razvoj cijena krmnih smjesa; prognoze proizvodnje i proizvodnje peradi; uvoz i izvoz.
- 37 Nadalje, Komisija je objasnila da je na temelju svih tih elemenata bilo moguće izvući opće zaključke o stanju tržišta, tj. o: proizvodnji u Uniji, cijenama mesa peradi na tržištu Unije, maržama europskih proizvođača u ovisnosti o troškovima krmiva, stanju uvoza i izvoza za tržište Unije, uključujući za subvencionirani izvoz, stanju i cijenama na međunarodnim tržištima (Brazil i Sjedinjene Američke Države), uzimajući u obzir devizni tečaj.
- 38 Prema Komisijinim objašnjenjima, ona je izvela iznos subvencija iz kombinacije tih dvaju elemenata, tj. teoretskog izračuna i analize tržišta.
- 39 Što se tiče posljedica koje proizlaze iz presude Silos, točka 24. *supra* (EU:C:2001:599), a osobito iz točke 30. te presude, u kojoj je Sud u pogledu žitarica naveo da se Komisijina uobičajena praksa sastojala od određivanja iznosa subvencija u ovisnosti o razlici između cijena proizvoda o kojima je riječ na tržištu Unije, s jedne strane, i tih cijena na svjetskom tržištu, s druge strane, Komisija je navela da je odredila iznos subvencija „u ovisnosti“ o toj razlici u cijeni u smislu da je potonja bila jedan element koji je uzela u obzir. Navela je da se njezina uobičajena praksa nikada nije sastojala od uzimanja u obzir isključivo samo tog elementa i određivanja izvoznih subvencija na visinu razlike između cijene na tržištu Unije i cijene na svjetskom tržištu, nego da je uvijek uzimala u obzir druge kriterije za određivanje subvencija koji su navedeni u primjenjivim propisima.
- 40 Na upite u tom pogledu na raspravi Francuska Republika nije osporila da se Komisijina uobičajena praksa sastojala od provedbe, s jedne strane, teoretskog izračuna iznosa izvoznih subvencija i, s druge strane, analize stanja tržišta, u skladu s objašnjenjima koja je Komisija pružila u odgovoru na pisana pitanja koja su joj postavljena.

41 Stoga valja ispitati je li prilikom donošenja pobijane uredbe Komisija odstupila od svoje uobičajene prakse kako ju je opisala. Naime, u slučaju da je Komisija prilikom donošenja pobijane uredbe odstupila od svoje uobičajene prakse, standardno obrazloženje u pobijanoj uredbi ne bi bilo dovoljno, u skladu sa sudskom praksom navedenom gore u točkama 25. i 26.

Pitanje je li Komisija odstupila od svoje uobičajene prakse

42 U odgovoru na pitanje Općeg suda postavljeno na raspravi Francuska Republika nije osporila da je u ovom slučaju Komisija provela, s jedne strane, teoretski izračun iznosa izvoznih subvencija i, s druge strane, analizu stanja tržišta. Francuska Republika ne osporava da je Komisija slijedila, s formalnog gledišta, uobičajeni postupak radi određivanja iznosa izvoznih subvencija u pobijanoj uredbi.

43 Francuska Republika poziva se na dva elementa u prilog tvrdnji da pobijana uredba ide znatno dalje od prethodnih uredaba. Kao prvo, tvrdi da određivanje iznosa subvencija na nula predstavlja novu mjeru za proizvode o kojima je riječ. Kao drugo, ističe da je Komisija prekinula sa svojom uobičajenom praksom temeljeći se prilikom donošenja pobijane uredbe na unutarnjem kontekstu i međunarodnom kontekstu.

– Argument o postojanju nove mjere

44 Francuska Republika tvrdi da je Komisija prekinula sa svojom praksom odlučivanja jer određivanje iznosa izvoznih subvencija na nula predstavlja novu mjeru za proizvode o kojima je riječ.

45 Međutim, valja navesti da sama činjenica da je taj iznos za proizvode o kojima je riječ prvi put određen na nula ne znači automatski da je Komisija prekinula sa svojom uobičajenom praksom.

46 Izmjena iznosa izvoznih subvencija svojstvena je sustavu redovitog određivanja iznosa tih subvencija, tako da isto obrazloženje može obuhvatiti vrlo različite iznose izvoznih subvencija.

47 Također valja navesti da je, kao što to ističe Komisija, apsolutni iznos smanjenja bio iste veličine kao i prilikom dva prethodna smanjenja (s 32,50 eura/100 kg na 21,70 eura/100 kg i potom na 10,85 eura/100 kg). Usto, za druge proizvode iz sektora peradi, uglavnom piliće, iznos izvoznih subvencija već je bio određen na nula 2011.

48 Budući da Francuska Republika ističe da se određivanje iznosa izvoznih subvencija u prethodnim uredbama odnosilo na proizvode koji ulaze u kategoriju živih životinja, a koji nisu usporedivi s mesom peradi koje je predmet određivanja izvoznih subvencija na nula u pobijanoj uredbi, te da su se prethodne uredbe odnosile na izvoz prema svim odredištima osim Sjedinjenih Američkih Država, valja istaknuti da ti argumenti počivaju na preširokom tumačenju pojma „nove mjere“. Ne može se tvrditi da je svaki put kad se iznos izvoznih subvencija za određeni proizvod i odredište prvi put odredi na nula riječ o novoj mjeri. Sektor peradi bio je obilježen postupnim smanjenjem iznosa izvoznih subvencija i za određeni dio proizvoda u tom sektoru iznos subvencija već je bio određen na nula.

49 Kao što to ističe Komisija, određivanje iznosa izvoznih subvencija na nula ne može se stoga smatrati naglim. Smanjenje iznosa tih subvencija s 10,85 eura/100 kg na 0 eura strukturno nije različito od prethodnih smanjenja s 32,50 eura/100 kg na 21,70 eura/100 kg i potom na 10,85 eura/100 kg.

50 Budući da se Francuska Republika poziva na presudu *Silos*, točka 24. *supra* (EU:C:2001:599), valja navesti da u toj presudi Sud svoju odluku nije utemeljio samo na okolnosti da je iznos određen na nula kako bi utvrdio da je uredbom o kojoj je bila riječ prekinuta Komisijina uobičajena praksa, koja se sastojala od određivanja iznosa izvoznih subvencija u ovisnosti o razlici između cijena na tržištu Unije i cijena na svjetskom tržištu. Svoju odluku također je utemeljio na okolnosti da je Komisija

samo tjedan dana nakon donošenja uredbe o kojoj je bilo riječi u tom predmetu povećala iznos izvoznih subvencija na 74,93 ECU po toni. U tom predmetu bilo je stoga riječi o naglom smanjenju iznosa izvoznih subvencija koje se naočigled nije moglo objasniti promjenom stanja tržišta.

51 U ovom se slučaju smanjenje ne može smatrati naglim jer je slijedilo okvir postupnog smanjenja iznosa izvoznih subvencija i jer je apsolutni iznos smanjenja odgovarao onomu u slučaju prethodnih smanjenja.

52 Francuska Republika usto je na raspravi priznala da određivanje iznosa izvoznih subvencija na nula nije trebalo posebno obrazložiti ako su ga nalagali ekonomski podaci. Valja navesti da je, kao što to proizlazi iz ispitivanja prvog dijela drugog tužbenog razloga (vidjeti točke 87. do 142. u nastavku), Komisija mogla smatrati, bez počinjenja očite pogreške u ocjeni, da s obzirom na stanje tržišta nije bilo potrebno odrediti izvozne subvencije u pozitivnom iznosu.

53 Iz prethodno navedenog proizlazi da valja odbiti argument Francuske Republike o postojanju „nove“ mjere koja ide znatno dalje od prethodnih uredaba zbog toga što je iznos subvencija za određene proizvode prvi put određen na nula.

– Uzimanje u obzir unutarnjeg i međunarodnog konteksta

54 Francuska Republika tvrdi da je Komisija prekinula sa svojom uobičajenom praksom temeljeći se prilikom donošenja pobijane uredbe na unutarnjem i na međunarodnom kontekstu, tj. na izgledima budućeg stupanja na snagu nove zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i na predvidljivom okončanju međunarodnih pregovora o izvoznim subvencijama u okviru Svjetske trgovinske organizacije (WTO).

55 Komisija tvrdi da uzimanje u obzir unutarnjeg i međunarodnog konteksta ne znači promjenu prakse jer je riječ o elementima koji čine dio općeg konteksta i koji se trebaju uzeti u obzir i koji se uzimaju u obzir prilikom svakog određivanja iznosa subvencija na temelju članka 164. stavka 3. Uredbe br. 1234/2007.

56 U pogledu potonje tvrdnje Francuska Republika tvrdi da je Komisijino razmišljanje nekoherentno jer u točki 38. odgovora na tužbu tvrdi da je obvezna uzeti u obzir unutarnji i međunarodni kontekst, dok u točkama 59. i 61. odgovora na tužbu samo tvrdi da se članku 164. stavku 3. Uredbe br. 1234/2007 ne protivi uzimanje u obzir tih elemenata.

57 Valja utvrditi da ne postoji nikakva obveza za Komisiju da uzme u obzir pregovore koji su u tijeku u okviru WTO-a ili finalizaciju pravnih tekstova koji sadržavaju promjene političkih smjernica. Naime, ništa ne obvezuje Komisiju da prilikom određivanja iznosa izvoznih subvencija uzme u obzir činjenicu da su pregovori o njihovu ukidanju u tijeku u okviru WTO-a, tako dugo dok ti pregovori ne dovedu do sklapanja obvezujućeg sporazuma. Što se tiče razvoja ZPP-a, valja navesti da je tek 17. prosinca 2013. donesena uredba koja predviđa, s učinkom od 1. siječnja 2014., da se izvozne subvencije u pozitivnom iznosu odobravaju jedino u slučaju krize (vidjeti članak 196. stavke 1. i 3. i članak 232. stavak 1. prvi podstavak Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (SL L 347, str. 671.)). Komisija prilikom određivanja iznosa izvoznih subvencija nije ni na koji način bila obvezna uzeti u obzir nove političke smjernice prije 1. siječnja 2014., dana stupanja na snagu novih odredaba u tom području.

58 Međutim, Komisiji je prilikom određivanja iznosa subvencija bilo potpuno dopušteno uzeti u obzir budući razvoj ZPP-a i pregovore u okviru WTO-a, iako ti elementi nisu izričito predviđeni člankom 164. stavkom 3. Uredbe br. 1234/2007 (za više detalja vidjeti točke 143. do 158. u nastavku).



- 59 Ipak valja ispitati mora li Komisija prilikom uzimanja u obzir elemenata koji nisu izričito predviđeni člankom 164. stavkom 3. Uredbom br. 1234/2007 izričito spomenuti te elemente u obrazloženju uredbe kojom se određuju iznosi izvoznih subvencija.
- 60 U tom smislu valja navesti da donošenje općih akata uvijek ulazi u opći politički i ekonomski kontekst. Čak iako članak 164. stavak 3. Uredbe br. 1234/2007 izričito predviđa određene kriterije koji se mogu uzeti u obzir, i dalje vrijedi da se donošenje uredbe kojom se određuju iznosi izvoznih subvencija nalazi u takvom kontekstu koji Komisija može prema potrebi uzeti u obzir.
- 61 Valja navesti da nije uvijek potrebno spomenuti taj opći kontekst u obrazloženju uredbe. Naime, budući da je potpuno normalno da Komisija uzima u obzir opći politički i ekonomski kontekst, sama činjenica da ona to čini ne znači da postupa izvan svoje uobičajene prakse. Nadalje, operatori na koje se to odnosi obično poznaju opći politički i ekonomski kontekst.
- 62 Što se konkretno tiče elemenata koje je Komisija uzela u obzir u ovom slučaju, valja navesti sljedeće.
- 63 Kao prvo, pregovori koji su u tijeku u okviru WTO-a u pogledu ukidanja ili ograničavanja izvoznih subvencija dio su općeg konteksta koji se ne mora nužno spomenuti u obrazloženju uredbe kojom se određuju iznosi izvoznih subvencija.
- 64 Naime, kad je sustav izvoznih subvencija predmet kritika na međunarodnoj razini i kad je Komisija preuzela obvezu, pod uvjetom sklapanja sporazuma, da će ukinuti izvozne subvencije, riječ je o elementu koji može imati utjecaj na Komisijine odluke u području određivanja iznosa izvoznih subvencija. Valja primijetiti da je obveza, uvjetovana sklapanjem sporazuma, ukidanja izvoznih subvencija za kraj 2013. već preuzeta 2005. u okviru kruga pregovora WTO-a u Dohi.
- 65 Nadalje, kao što to u biti navodi Komisija, pregovori koji su u tijeku u okviru WTO-a dio su konteksta koji je poznat operatorima na koje se to odnosi. Naime, prirodno je da operatori aktivni u području izvoza peradi u treće zemlje usko prate pregovore o izvoznim subvencijama koji su u tijeku u okviru WTO-a.
- 66 Takvi pregovori u tijeku dio su općeg konteksta koji može navesti Komisiju na sklonost suzdržanosti prilikom određivanja iznosa izvoznih subvencija.
- 67 Budući da je normalno da Komisija uzima u obzir opći kontekst, uzimanje u obzir pregovora u tijeku ne znači da Komisija prekida sa svojom uobičajenom praksom.
- 68 Kao drugo, što se tiče uzimanja u obzir budućih političkih smjernica, valja navesti sljedeće.
- 69 U trenutku donošenja pobijane uredbe reforma ZPP-a bila je predmet političkog dogovora, a zakonodavni tekstovi bili su predmet dotjerivanja.
- 70 U skladu s tim političkim dogovorom, izvozne subvencije u pozitivom iznosu trebalo je odobriti samo u slučaju krize (vidjeti u pogledu uredbe koja je u tom smislu donesena 20. prosinca 2013. točku 57. gore).
- 71 Politički dogovor o budućim smjernicama ZPP-a dio je općeg političkog i ekonomskog konteksta koji Komisija može uzeti u obzir. Naime, ako je predvidljivo da će se iznos izvoznih subvencija u bliskoj budućnosti trajno odrediti na nula, osim u slučaju krize na tržištu, to može navesti Komisiju na sklonost smanjivanju iznosa izvoznih subvencija.
- 72 Usto valja navesti da su buduće političke smjernice dio općeg konteksta koji je poznat operatorima na koje se to odnosi.

- 73 Uzimanje u obzir pregovora koji su u tijeku u okviru WTO-a i budućih političkih smjernica stoga nije zahtijevalo izričito spominjanje u obrazloženju pobijane uredbe, osim ako su ti elementi bili ne samo dio općeg političkog i ekonomskog konteksta, uzetog u obzir prilikom određivanja izvoznih subvencija, nego i *raison d'être* pobijane uredbe.
- 74 U ovom je slučaju Francuska Republika na raspravi priznala da je Komisija provela teoretski izračun iznosa izvoznih subvencija. Nadalje, iz analize drugog tužbenog razloga proizlazi da je Komisija provela analizu stanja tržišta koja joj je omogućila zaključak, bez počinjenja očite pogreške u ocjeni, da je stanje na tržištu stabilno i da nije potrebno odrediti izvozne subvencije u pozitivnom iznosu (vidjeti točke 87. do 142. gore).
- 75 U tim okolnostima nema nikakvog razloga smatrati da su pregovori u tijeku u okviru WTO-a i buduće političke smjernice bili *raison d'être* pobijane uredbe.
- 76 Komisija je na raspravi potvrdila da se određivanje iznosa izvoznih subvencija na nula objašnjava analizom stanja tržišta i da ni pregovori u tijeku u okviru WTO-a ni buduće smjernice ZPP-a nisu bili ključni elementi prilikom tog određivanja.
- 77 Francuska Republika na raspravi je tvrdila da je Komisija odstupila od ekonomske analize namećući smanjenje iznosa izvoznih subvencija na nula kako bi bila u skladu sa svojim pregovaračkim stajalištem u okviru WTO-a, bez obzira na rezultat ekonomske analize.
- 78 Međutim, Francuska Republika nije iznijela argument koji bi omogućio potvrdu te teze. Budući da Francuska Republika tvrdi da je to Komisija sama priznala, dovoljno je utvrditi da je potonja samo navela da su pregovori u tijeku u okviru WTO-a i nove smjernice ZPP-a bili uzeti u obzir prilikom donošenja pobijane uredbe, ali da nikada nije tvrdila da su oni bili *raison d'être* ili glavni čimbenici određivanja iznosa subvencija na nula. Što se tiče argumenta Francuske Republike prema kojem je s ekonomskog gledišta subvencija bila potrebna, dovoljno je utvrditi da taj argument nije osnovan, kao što to proizlazi iz analize prvog dijela drugog tužbenog razloga. Sama činjenica da je teoretski izračun iznosa izvoznih subvencija dao pozitivan rezultat ni na koji način ne isključuje da analiza tržišta navede Komisiju da odredi iznos subvencija na nula (vidjeti točke 94. do 99. u nastavku). Okolnost da je postojalo odstupanje između rezultata teoretskog izračuna i iznosa koji je određen u pobijanoj uredbi stoga ne omogućuje zaključak da su pregovori u tijeku u okviru WTO-a ili buduće smjernice ZPP-a bili *raison d'être* ili ključan element određivanja iznosa izvoznih subvencija na nula.
- 79 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da prilikom donošenja pobijane uredbe Komisija nije odstupila od svoje uobičajene prakse i da je stoga mogla pružiti samo standardno obrazloženje, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 24. gore, i da uzimanje u obzir pregovora u tijeku u okviru WTO-a i budućih političkih smjernica nije zahtijevalo posebno spominjanje u obrazloženju pobijane uredbe.

#### Drugi argumenti Francuske Republike

- 80 Francuska Republika prigovara Komisiji da je samo nabrojala elemente na kojima se u skladu s člankom 164. stavkom 3. Uredbe br. 1234/2007 mora utemeljiti prilikom određivanja iznosa izvoznih subvencija a da nije precizirala na kojima od tih elemenata se konkretno utemeljila niti je navela ocjenu tih elemenata koju je mogla napraviti. U tom smislu valja navesti da Komisija pravilno primjećuje da nije obvezna prema redoslijedu važnosti popisati kriterije na kojima je konkretno utemeljila svoju odluku ni navesti faktične slučajeve koje je uzela u prilog svojoj analizi.
- 81 Francuska Republika usto smatra da Komisija u pobijanoj uredbi ni na koji način nije precizirala elemente na kojima je utemeljila svoju ocjenu i da je takvo obrazloženje izjednačeno s nedostatkom obrazloženja.

- 82 Valja navesti da iz točke 19. presude Delacre i dr./Komisija, t. 24. *supra* (EU:C:1990:71), proizlazi da kad je standardno obrazloženje dovoljno jer je Komisija prilikom donošenja akta o kojem je riječ slijedila ustaljenu praksu odlučivanja, upućivanje u aktu o kojem je riječ „na primjenjive pravne osnove“ ispunjava obvezu obrazlaganja. U ovom slučaju Komisija je spomenula primjenjive pravne osnove za određivanje izvoznih subvencija u uvodnim izjavama pobijane uredbe, među ostalim, u uvodnoj izjavi 2.
- 83 Francuska Republika usto ističe da u slučaju u kojem institucije Unije raspolažu širokom diskrecijskom ovlašću poštovanje jamstava koja daje pravni poredak Unije u upravnim postupcima, među ostalim u pogledu obveze dovoljnog obrazlaganja odluke, ima tim važnije značenje.
- 84 U tom smislu dovoljno je utvrditi da su se presude navedene u točkama 24. i 28. gore, prema kojima je Komisiji dopušteno upotrijebiti standardna obrazloženja kad ona slijedi okvir ustaljene prakse odlučivanja, odnosile na predmete iz područja poljoprivrede. Ta se sudska praksa stoga ne može dovesti u pitanje zbog toga što Komisija općenito u tom području raspolaže širokom marginom prosudbe.
- 85 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da je obrazloženje pobijane uredbe bilo dovoljno. Stoga prvi tužbeni razlog treba odbiti.

*2. Drugi tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu članka 164. stavka 3. Uredbe br. 1234/2007*

- 86 Drugi tužbeni razlog podijeljen je na dva dijela, koji se odnose, prvi, na očitu pogrešku u ocjeni stanja tržišta i, drugi, na to da je Komisija očito prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti uzimajući u obzir radi donošenja pobijane uredbe elemente koji nisu predviđeni člankom 164. stavkom 3. Uredbe br. 1234/2007.

*Prvi dio, koji se odnosi na očitu pogrešku u ocjeni stanja tržišta*

- 87 Francuska Republika smatra da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni smatrajući da stanje tržišta opravdava određivanje iznosa izvoznih subvencija za meso peradi na nula.
- 88 Komisija osporava argumente Francuske Republike.
- 89 Uvodno valja podsjetiti na to da zakonodavac Unije u području poljoprivrede raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću, koja odgovara političkim odgovornostima koje joj članci 40. do 43. UFEU-a dodjeljuju. Posljedično, sudski nadzor mora biti ograničen na provjeru nije li mjera o kojoj je riječ zahvaćena očitom pogreškom ili zlouporabom ovlasti ili nije li tijelo o kojem je riječ očito prekoračilo granice svoje diskrecijske ovlasti (vidjeti presudu od 14. ožujka 2013., Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, Zb., EU:C:2013:169, t. 43. i navedenu sudska praksu).

*Određene premise na kojima se temelji razmišljanje Francuske Republike*

- 90 Valja navesti da se argumentacija Francuske Republike temelji na pogrešnoj premisi u odnosu na *raison d'être* izvoznih subvencija.
- 91 Francuska Republika u replici tvrdi da iz članka 162. stavka 1. Uredbe br. 1234/2007 proizlazi da je *raison d'être* izvoznih subvencija pokrivanje razlike između tečaja ili cijena na svjetskom tržištu i cijena u Uniji.

- 92 Međutim, valja navesti da je *raison d'être* izvoznih subvencija omogućiti Uniji prodaju viškova proizvoda o kojima je riječ koji su prisutni na unutarnjem tržištu u treće zemlje (vidjeti rješenje od 26. rujna 2013., Tilly-Sabco/Komisija, T-397/13 R, EU:T:2013:502, t. 31. i navedenu sudsku praksu). Cilj sustava izvoznih subvencija nije subvencioniranje bilo kojeg izvoznika, nego olakšati, ako za to postoji potreba, izvoz u okviru ostvarivanja ciljeva ZPP-a, kako su predviđeni člankom 39. UFEU-a, tj., među ostalim, stabilizacije tržišta i osiguranja primjerenog životnog standarda poljoprivrednog stanovništva kao i razumnih cijena za potrošače (rješenje Tilly-Sabco/Komisija, gore navedeno, EU:T:2013:502, t. 30.).
- 93 Činjenica pokrivanja razlike između tečaja ili cijena na svjetskom tržištu i cijena u Uniji nije stoga *raison d'être* izvoznih subvencija, nego samo sredstvo koje služi tomu da Unija proda svoje viškove u treće zemlje, kako bi osigurala, među ostalim, stabilnost svojeg tržišta. Tako članak 164. stavak 3. točka (b) Uredbe br. 1234/2007 predviđa da Komisija može uzeti u obzir „ciljeve zajedničke organizacije tržišta koji moraju osigurati uravnoteženost i prirodan razvoj cijena i trgovine na tim tržištima“.
- 94 Argumentacija Francuske Republike usto se temelji na premisi prema kojoj je razvoj cijena proizvoda o kojem je riječ unutar Unije i na svjetskom tržištu temeljni čimbenik prilikom određivanja izvoznih subvencija.
- 95 Francuska Republika dodala je na raspravi da je teoretski izračun iznosa izvoznih subvencija, utemeljen na razlici između cijena na tržištu Unije i cijena na svjetskom tržištu temeljni čimbenik prilikom određivanja izvoznih subvencija i da se iznos subvencije koji proizlazi iz teoretskog izračuna jedino može „prilagoditi“ zbog analize stanja tržišta. Usto smatra da jedino u slučaju ozbiljne krize na tržištu analiza tržišta ima prvenstvo pred rezultatom teoretskog izračuna. Prema njezinu mišljenju, analiza tržišta može uvijek „ponešto izmijeniti“ iznos subvencije, ali jedini slučaj u kojem bi Komisiji bilo dopušteno ne dodijeliti subvenciju iako je subvencija „potrebna“ bio bi slučaj manjka mesa peradi na tržištu Unije.
- 96 Međutim, te su premise pogrešne. Naime, prema tekstu članka 164. stavka 3. Uredbe br. 1234/2007, Komisija mora uzeti u obzir „jedan ili više“ elemenata predviđenih tom odredbom. U skladu s tim tekstom Komisiji je dopušteno utemeljiti svoju odluku i na samo jednom od elemenata predviđenih tom odredbom. Ta odredba usto ni ne utvrđuje hijerarhiju između tih različitih elemenata. Ništa ne isključuje da Komisija može dati posebnu važnost primjerice elementu iz članka 164. stavka 3. točke (b) Uredbe br. 1234/2007, tj. „ciljevima zajedničke organizacije tržišta koji moraju osigurati uravnoteženost i prirodan razvoj cijena i trgovine na tim tržištima“. Komisija stoga prilikom određivanja iznosa izvoznih subvencija može dati veću važnost rezultatu analize tržišta nego rezultatu teoretskog izračuna.
- 97 Tvrdnja Francuske Republike prema kojoj analiza stanja tržišta omogućuje samo „prilagodbu“ rezultata izračuna nema nikakva uporišta u Uredbi br. 1234/2007. Isto vrijedi za tezu Francuske Republike, prema kojoj je jedini slučaj u kojem je Komisiji dopušteno ne dodijeliti subvenciju iako je subvencija „potrebna“ slučaj manjka mesa peradi na tržištu Unije.
- 98 Valja navesti da kad Francuska Republika upućuje u tom kontekstu na „potrebnu subvenciju“ riječ je o rezultatu teoretskog izračuna iznosa subvencije. Taj teoretski izračun odnosi se jedino na pitanje je li izvozna subvencija u pozitivnom iznosu „potrebna“ za izvoznike mesa peradi kako bi mogli prodavati svoje proizvode u područjima na koja se odnose te subvencije. Međutim, u okviru globalne analize stanja tržišta Komisija nije obvezna uzeti u obzir posebnu situaciju izvoznika. Čak i ako je izvozna subvencija „potrebna“ za izvoznike kako bi mogli prodavati svoje proizvode, to ne znači da je s obzirom na globalno stanje tržišta „potrebno“ odrediti izvozne subvencije u pozitivnom iznosu.

- 99 Moguće je da analiza stanja tržišta omogućuje Komisiji zaključak da je stanje na tržištu Unije stabilno i da nije potrebno odrediti izvozne subvencije u pozitivnom iznosu kako bi se osigurala stabilnost tržišta i primjeren životni standard poljoprivrednog stanovništva. U takvoj situaciji Komisiji je dopušteno ne dodijeliti izvozne subvencije ili njihov iznos odrediti na nula, čak i ako je rezultat teoretskog izračuna iznosa izvoznih subvencija pozitivan. Takva hipoteza nije ograničena na situacije u kojima postoji manjak mesa peradi ili ozbiljna kriza na tržištu Unije.
- 100 Sada valja analizirati elemente na kojima se Komisija utemeljila prilikom određivanja iznosa izvoznih subvencija na nula, s obzirom na njezina objašnjenja pružena tijekom ovog postupka i potom ispitati konkretne argumente Francuske Republike u prilog svojoj argumentaciji prema kojoj je Komisija očito pogrešno ocijenila stanje tržišta.

Elementi na kojima se Komisija utemeljila prilikom određivanja iznosa izvoznih subvencija na nula

- 101 Komisija je u odgovoru na tužbu navela da je prilikom određivanja iznosa izvoznih subvencija u pobijanoj uredbi na nula uzela u obzir, među ostalim, sljedeće elemente:
- cijene mesa peradi na unutarnjem tržištu bile su povišene, uz stabilnu unutarnju potražnju;
  - marže proizvođača u odnosu na trošak krmiva bile su iznad povijesnog prosjeka unatoč cijeni krmiva koja je bila povišena već nekoliko mjeseci; nadalje, trošak žitarica, nakon što je dosegnuo povijesne razine, trebao se smanjiti;
  - subvencionirani izvoz nastavio se povećavati unatoč trima uzastopnim smanjenjima iznosa subvencija (za 7% za prvih pet mjeseci u 2013.);
  - izvoz mesa peradi povećavao se (za 0,6% u obujmu i za 1% u vrijednosti za prvih pet mjeseci u 2013.), uključujući izvoz nesubvencioniranih proizvoda koji su činili većinu izvoza, što pokazuje konkurentnost sektora;
  - izgledi razvoja tržišta bili su dobri s prognozama rasta proizvodnje mesa europske peradi za 0,7%, potaknuto porastom potražnje na unutarnjem i međunarodnom tržištu;
  - nasuprot tomu, uzimajući u obzir povišene cijene peradi na unutarnjem tržištu, povećan trošak krmiva i devaluaciju brazilskog reala (BRL), razlika cijene u odnosu na perad iz Brazila bila je procijenjena na 44,73 eura/100 kg;
  - razvoj deviznog tečaja bio je uzet u obzir.
- 102 Komisija je usto navela da s obzirom na stanje tržišta i njegov razvoj izvozne subvencije nisu bile potrebne kako bi se osigurala ravnoteža tržišta, osobito u Uniji, kao i prirodan razvoj na cjenovnom planu.
- 103 Iz Komisijinih objašnjenja proizlazi da iako je rezultat teoretskog izračuna subvencija bio pozitivan, ona je smatrala da je stanje tržišta Unije stabilno i da nije potrebno odrediti izvozne subvencije u pozitivnom iznosu kako bi se osigurala stabilnost tržišta i prirodan razvoj na cjenovnom planu. Ona je stoga dala posebnu važnost kriteriju iz članka 164. stavka 3. točke (c) Uredbe br. 1234/2007.
- 104 Valja navesti da su elementi poput povećanja cijena na tržištu Unije, postojanja marža proizvođača u Uniji većih od povijesnog prosjeka i povećanja izvoza elementi koji Komisiji načelno omogućuju zaključak, bez počinjenja očite pogreške u ocjeni, da je stanje tržišta Unije stabilno i da nije potrebno odrediti izvozne subvencije u pozitivnom iznosu kako bi se osigurala stabilnost tržišta.



- 105 Stoga valja ispitati konkretne argumente Francuske Republike o očitim pogreškama u ocjeni koje je navodno počinila Komisija.

#### Konkretni argumenti Francuske Republike o očitij pogreški u ocjeni stanja tržišta

- 106 Francuska Republika tvrdi da je, što se tiče razvoja cijena unutar Unije i cijena na svjetskom tržištu proizvoda o kojem je riječ, analiza koju je Komisija iznijela na sastanku upravnog odbora za organizaciju poljoprivrednih tržišta u Zajednici od 18. srpnja 2013. na temelju dokumenta naslovljenog „EU Market situation for poultry“ (Stanje tržišta peradi EU-a, u daljnjem tekstu: dokument podnesen upravnom odboru) očito pogrešna.
- 107 Francuska Republika navodi da je Komisija smatrala da su se cijene mesa peradi na tržištu povećale. Ona tvrdi da Komisija nije uzela u obzir promjenjiv devizni tečaj između eura i američkog dolara (USD) i da bi uzimanje u obzir te promjenjive vrijednosti navelo Komisiju da zaključi da su svjetske cijene mesa peradi globalno ostale stabilne ili barem da su se vrlo malo povećale.
- 108 U tom smislu Francuska Republika navodi da su se cijene mesa peradi na svjetskom tržištu povećale s oko 185 USD/100 kg na 204 USD/100 kg tijekom godine koja je prethodila donošenju pobijane uredbe, što odgovara povećanju za 9,3%, ali da je to povećanje u velikom dijelu kompenzirala aprecijacija eura za 6,5% u odnosu na američki dolar tijekom istog razdoblja.
- 109 Kao prvo, valja utvrditi da, čak i kad se uzmu u obzir podaci koje je pružila Francuska Republika, nije vidljivo da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni utvrđujući povećanje cijena na svjetskom tržištu. Francuska Republika priznaje da je povećanje cijena za 9,3% „u velikom dijelu“, ali ne u cijelosti, kompenzirala revalorizacija eura u odnosu na američki dolar. Valja istaknuti da je povećanje, premda i relativno malo, ipak povećanje.
- 110 Kao drugo, valja navesti da podaci u pogledu cijena na svjetskom tržištu na koje se poziva Francuska Republika (povećanje sa 185 USD/100 kg na 204 USD/100 kg) odgovaraju podacima koje su operatori priopćili Komisiji, kao što je to Francuska Republika potvrdila u odgovoru na pitanje Općeg suda na raspravi. Riječ je o prodajnoj cijeni na odredištu, tj. Bliskom istoku. Riječ je stoga o podacima koje je Komisija uzela u obzir prilikom teoretskog izračuna iznosa izvoznih subvencija.
- 111 Francuska Republika navela je na raspravi da je rezultat Komisijina teoretskog izračuna iznosa subvencija, prema njezinim saznanjima, približno odgovarao vrijednosti do koje su došli operatori o kojima je riječ. Francuska Republika stoga ne tvrdi da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni u okviru teoretskog izračuna. Osobito ne tvrdi da je Komisija pogrešno izračunala teoretski iznos izvoznih subvencija zbog neuzimanja u obzir promjena deviznog tečaja prilikom usporedbe cijena na tržištu Unije i na svjetskom tržištu.
- 112 Što se tiče argumenta Francuske Republike prema kojemu je Komisija pogrešno ocijenila, na temelju podataka na stranici 18. dokumenta podnesenog upravnom odboru, da su se cijene mesa peradi povećale na svjetskom tržištu, valja navesti sljedeće.
- 113 Stranica 18. dokumenta podnesenog upravnom odboru prikazuje razvoj cijena na tržištu Unije, Sjedinjenih Američkih Država i Brazila. Sve te cijene izražene su u eurima, što znači da uzimaju u obzir promjene deviznog tečaja američkog dolara i brazilskog reala u odnosu na euro.
- 114 Valja navesti da se dokument podnesen upravnom odboru prije svega odnosi na analizu stanja tržišta. U okviru analize stanja tržišta Komisija nije obvezna uzeti u obzir posebnu situaciju poduzetnika koji izvoze proizvode na koje se odnose izvozne subvencije u odredišta o kojima je riječ, ali može uzeti u obzir globalno stanje tržišta.

- 115 Komisijin izbor da upravnom odboru ne prikaže prodajne cijene izvoznika u Bliskom istoku objašnjava se činjenicom da dokument podnesen upravnom odboru nije namijenjen objašnjavanju teoretskog izračuna iznosa izvoznih subvencija, nego prije svega predstavljanju stanja tržišta. U odgovoru na pitanje koje je u tom smislu postavio Opći sud na raspravi Francuska Republika potvrdila je da je bila upoznata sa Komisijinom praksom neotkrivanja detalja o izračunu teoretskog iznosa subvencija kao i rezultata tog izračuna i nepriopćavanja tih elemenata upravnom odboru.
- 116 Francuska Republika na raspravi je iznijela pitanje zašto Komisija upravnom odboru ne podnese podatke na kojima temelji teoretski izračun iznosa izvoznih subvencija i rezultat tog izračuna. U tom smislu valja utvrditi da Francuska Republika nije istaknula tužbeni razlog koji se odnosi na to da je upravni odbor bio doveden u zabludu o bitnom aspektu zbog Komisijina propusta. Francuska Republika usto ne ističe da je ona sama ili druga država članica na sastanku upravnog odbora postavila pitanje u pogledu teoretskog izračuna, a da je Komisija odbila odgovoriti na to pitanje.
- 117 Nadalje, Francuska Republika ističe da je smanjenje cijena mesa peradi na brazilskom tržištu u godini koja je prethodila donošenju pobijane uredbe, kao što je to vidljivo prema podacima na stranici 18. dokumenta podnesenog upravnom odboru, imalo puno veći utjecaj na svjetske cijene nego povećanje cijena na američkom tržištu, kao što je to također vidljivo prema podacima na toj istoj stranici, tako da se svjetske cijene mesa peradi nisu povećale u godini koja je prethodila donošenju pobijane uredbe.
- 118 Taj se argument ne može prihvatiti. Iako je točno da se cijene u Brazilu uzimaju u obzir prilikom teoretskog izračuna iznosa izvoznih subvencija, ako su dostupne i ažurirane (vidjeti točku 35. gore), to ne znači da je Komisija u okviru analize globalnog stanja tržišta obvezna svoju analizu o razvoju cijena na svjetskom tržištu prije svega utemeljiti na cijenama u Brazilu.
- 119 Usto valja navesti da stranica 18. dokumenta koji je podnesen upravnom odboru pokazuje dugoročan razvoj cijena, tj. u razdoblju od 2009. do 2013.
- 120 U tom smislu valja podsjetiti na to da dokument podnesen upravnom odboru nije namijenjen objašnjavanju teoretskog izračuna iznosa izvoznih subvencija, nego prije svega predstavljanju globalnog stanja tržišta. Iako teoretski izračun uzima u obzir kratkoročan razvoj cijena, Komisiji je radi ocjene stanja tržišta dopušteno uzeti u obzir dugoročan razvoj cijena.
- 121 Iz stranice 18. dokumenta podnesenog upravnom odboru jasno proizlazi da je dugoročan trend cijena peradi u Uniji i u Sjedinjenim Američkim Državama bio uzlazan.
- 122 Što se tiče cijena peradi u Brazilu, iz stranice 18. dokumenta podnesenog upravnom odboru proizlazi da je na kraju razdoblja o kojem je riječ došlo do smanjenja cijena. Međutim, nije bilo silaznog trenda cijena u Brazilu, ako se uzme u obzir cjelokupno razdoblje od 2009. do 2013. o kojem je riječ.
- 123 S obzirom na očigledan uzlazni trend cijena peradi u Sjedinjenim Američkim Državama i nepostojanje dugoročnog silaznog trenda cijena u Brazilu, Komisija nije počinila očitu pogrešku u ocjeni zaključujući da su cijene na svjetskom tržištu bile u porastu.
- 124 Francuska Republika tvrdi da je Komisija trebala usporediti, s jedne strane, cijene mesa peradi na tržištu Unije i, s druge strane, cijene mesa peradi na Bliskom istoku.
- 125 U tom smislu valja utvrditi da je Komisija doista i usporedila te cijene, i to u okviru teoretskog izračuna iznosa izvoznih subvencija.
- 126 Argument Francuske Republike, prema kojem je takva usporedba nužno trebala navesti Komisiju da zadrži, ako ne i poveća iznos izvoznih subvencija, temelji se na pogrešnoj premisi prema kojoj teoretski izračun treba činiti temeljan čimbenik prilikom određivanja iznosa izvoznih subvencija i prema kojoj analiza tržišta dopušta jedino „prilagodbu“ tog iznosa.

- 127 Nadalje, Francuska Republika ističe da su zbog devaluacije brazilskog reala u 2012. cijene mesa peradi na Bliskom istoku bile sklonije smanjenju i da se u svakom slučaju nisu mogle povećati, a još manje povećati u većoj mjeri nego cijene mesa peradi na tržištu Unije. Ona tvrdi da je Komisija trebala utvrditi da se razlika između cijena na tržištu Unije i cijena na tržištu Bliskog istoka nisu mogle smanjiti i da je čak bilo vjerojatno da će se ta razlika povećati u nadolazećem razdoblju i da je posljedično uzimanje u obzir, na temelju članka 164. stavka 3. Uredbe br. 1234/2007, izgleda razvoja cijena na tržištu Unije i na svjetskom tržištu trebalo navesti Komisiju prilikom donošenja pobijane uredbe da zadrži, ako ne i poveća, iznos izvoznih subvencija za meso peradi.
- 128 U tom smislu valja podsjetiti na to da se razlika između, s jedne strane, cijena na tržištu Unije i, s druge strane, prodajnih cijena na Bliskom istoku odnosi na teoretski izračun iznosa izvoznih subvencija. Argument Francuske Republike temelji se, stoga, na pogrešnoj premisi prema kojoj Komisija mora uzeti u obzir rezultat teoretskog izračuna kao temeljan element prilikom određivanja iznosa izvoznih subvencija.
- 129 Valja dodati da argument Francuske Republike znači tvrdnju da je povećanje cijena unutar Unije bio čimbenik koji je Komisiju trebao navesti na povećanje iznosa izvoznih subvencija jer je to povećanje povećalo razliku između cijena na tržištu Unije i cijena na Bliskom istoku i tako rezultat teoretskog izračuna. Međutim, ta argumentacija ne uzima u obzir činjenicu da je povećanje cijena proizvoda o kojem je riječ na tržištu Unije čimbenik koji govori u prilog stabilnosti tog tržišta i može stoga biti jedan od čimbenika koji mogu navesti Komisiju da ne dodijeli izvozne subvencije ili da njihov iznos odredi na nula. Naime, tržište Unije koje je već stabilno može navesti Komisiju na zaključak da izvozne subvencije u pozitivnom iznosu nisu potrebne kako bi se prodali viškovi i osigurala stabilnost tržišta.
- 130 Nadalje, Francuska Republika tvrdi da Komisija nije uzela u obzir znatan porast cijena žitarica i soje na svjetskom tržištu, što ima mehanički učinak povećanja troška prehrane peradi i, posljedično, znatnog povećanja troškova proizvodnje mesa peradi za uzgajatelje u Uniji.
- 131 U tom smislu Komisija ističe da je uzela u obzir činjenicu da su marže proizvođača u ovisnosti o trošku krmiva bili iznad povijesnog prosjeka unatoč cijeni krmiva koja je bila povećana već nekoliko mjeseci. Usto trošak žitarica, nakon što je dosegnuo rekordnu razinu, trebao se, prema njezinu mišljenju, smanjiti.
- 132 Valja navesti da je na stranicama 8. i 9. dokumenta podnesenog upravnom odboru prikazan razvoj cijena krmiva za perad. Usto stranica 10. tog dokumenta navodi marže proizvođača u ovisnosti o trošku prehrane peradi.
- 133 U tim okolnostima nema nikakva razloga smatrati da Komisija nije uzela u obzir povećanje troška krmiva.
- 134 Na pitanje o tom aspektu na raspravi Francuska Republika samo je tvrdila da sama činjenica da je Komisija u tablicama podnesenima upravnom odboru naznačila povećanje cijena krmiva ne dokazuje da je ona doista i uzela u obzir taj element.
- 135 U tom smislu, kao prvo, valja navesti da je na Francuskoj Republici da dokaže da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni. Dokument podnesen upravnom odboru, koji je Francuska Republika podnijela u prilogu svojoj tužbi i na koji se poziva, pokazuje Komisijinu analizu stanja tržišta i stoga daje informacije o elementima koje je ona uzela u obzir prilikom te analize. Ako Francuska Republika smatra da neki element nije uzet u obzir, iako se nalazi u dokumentu podnesenom upravnom odboru, na njoj je da pruži konkretne elemente koji omogućuju zaključak da Komisija ipak nije uzela u obzir taj element.

- 136 Kao drugo, valja navesti da je okolnost da su marže proizvođača u ovisnosti o trošku krmiva bile iznad povijesnog prosjeka, unatoč povećanju troška krmiva, upravo element koji govori u prilog stabilnosti tržišta Unije. Uzimanje u obzir te okolnosti znači da je Komisija nužno uzela u obzir povećanje troška krmiva, koji je jedan od čimbenika tog izračuna.
- 137 Kao treće, valja podsjetiti na to da se u okviru teoretskog izračuna iznosa izvoznih subvencija razlika u cijeni izračunava na temelju razlike između cijene troška u Francuskoj izračunane na temelju FOB-a i prodajne cijene na određitu (vidjeti točku 35. gore). Uzimanje u obzir cijene troška znači da je Komisija uzela u obzir troškove krmiva. Kao što je to objasnila Komisija, u odgovoru na pisana pitanja Općeg suda, cijena troška u Francuskoj izračunava se uzimajući u obzir trošak krmiva, trošak žive životinje, trošak mrtve životinje, trošak „klanja“ i trošak dostave FOB. Nadalje, valja podsjetiti na to da Francuska Republika ne tvrdi da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni u okviru teoretskog izračuna iznosa izvoznih subvencija (vidjeti točku 111. gore).
- 138 U odgovoru na argument koji je Komisija iznijela u odgovoru na tužbu, prema kojemu se izvoz mesa peradi povećavao, Francuska Republika tvrdi da je s obzirom na povećanje izvoza mesa peradi za 0,6% u obujmu i za 1% u vrijednosti za prvih pet mjeseci u 2013. Komisija trebala smatrati da je izvoz ostao stabilan u tom razdoblju.
- 139 U tom smislu dovoljno je utvrditi da je povećanje, premda i malo, ipak povećanje. Komisiji je bilo dopušteno uzeti u obzir povećanje, premda i malo, izvoza kao element koji govori protiv potrebe određivanja izvoznih subvencija u pozitivnom iznosu.
- 140 Naposljetku, Francuska Republika istaknula je na raspravi da je stanje tržišta u srpnju 2013. bilo isto kao i u travnju i u siječnju 2013.
- 141 Međutim, Francuska Republika nije potkrijepila tu tvrdnju konkretnim argumentima. Iz dokumenta podnesenog upravnom odboru usto proizlazi da stanje tržišta u srpnju 2013. nije bilo istovjetno onomu u travnju ili u siječnju 2013. Primjerice, iz stranice 10. dokumenta podnesenog upravnom odboru proizlazi da su marže proizvođača u ovisnosti o trošku krmiva bile veće u srpnju 2013. nego u travnju ili u siječnju 2013.
- 142 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da treba odbiti prvi dio drugog tužbenog razloga.

*Drugi dio, koji se odnosi na to da je Komisija očito prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti uzimajući u obzir prilikom donošenja pobijane uredbe elemente koji nisu predviđeni člankom 164. stavkom 3. Uredbe br. 1234/2007.*

- 143 Francuska Republika smatra da je Komisija prilikom određivanja iznosa izvoznih subvencija obvezna uzeti u obzir isključivo elemente koji su među onima nabrojanim u članku 164. stavku 3. Uredbe br. 1234/2007 jer je taj popis taksativan. Ona smatra da je uzimajući u obzir prilikom donošenja pobijane uredbe unutarnji i međunarodni kontekst, tj. postojanje političkog dogovora o reformi ZPP-a i postojanje u okviru kruga pregovora u okviru WTO-a u Dohi obveze, pod uvjetom sklapanja sporazuma, da ukine izvozne subvencije, Komisija uzela u obzir elemente koji nisu predviđeni člankom 164. stavkom 3. Uredbe br. 1234/2007 i stoga očito prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti.
- 144 Komisija osporava argumente Francuske Republike.
- 145 Argumentacija Francuske Republike temelji se na premisi prema kojoj je popis čimbenika koje Komisija može uzeti u obzir prilikom određivanja iznosa subvencija iz članka 164. stavka 3. Uredbe br. 1234/2007 taksativan.

- 146 Stoga valja ispitati je li ta premisa točna.
- 147 Valja navesti da je formulacija iz članka 164. stavka 3. Uredbe br. 1234/2007 prilično fleksibilna. Naime, u skladu s tim stavkom, „[p]ri određivanju subvencija za određeni proizvod, u obzir se uzima jedan ili više sljedećih elemenata [...]“
- 148 Iz te formulacije proizlazi da je Komisija obvezna uzeti u obzir barem jedan od elemenata nabrojanih u tom članku. Međutim, iz te formulacije ne proizlazi da je popis tih elemenata taksativan. Formulaciji „u obzir se uzima“ ne protivi se uzimanje u obzir drugih elemenata.
- 149 Fleksibilnost odabrane formulacije govori protiv taksativnosti tog nabranja. Tu fleksibilnost ustoj potvrđuju druge jezične verzije odredbe o kojoj je riječ. Tako engleska verzija „One or more of the following aspects shall be taken into account when refunds for a certain product are being fixed“ i njemačka verzija „Die Ausfuhrerstattungen werden je nach Erzeugnis unter Berücksichtigung eines oder mehrerer der folgenden Faktoren festgesetzt“ potvrđuju da je Komisija jedino obvezna „uzeti u obzir“ jedan ili više nabrojanih elemenata, što ne znači da se mora utemeljiti isključivo na tim čimbenicima.
- 150 Nadalje, okolnost da je u skladu s člankom 162. stavkom 1. Uredbe br. 1234/2007 sama dodjela izvoznih subvencija fakultativna govori u prilog vrlo širokoj margini prosudbe i velikoj fleksibilnosti za Komisiju kada je riječ o određivanju njihova iznosa.
- 151 Naime, ne bi bilo uvjerljivo smatrati da Komisija može odlučiti uopće ne dodijeliti izvozne subvencije a da nije obvezna utemeljiti tu odluku na predviđenim kriterijima, ali da prilikom određivanja iznosa tih subvencija mora uzeti u obzir isključivo taksativno nabrojene elemente.
- 152 Suprotno onomu što tvrdi Francuska Republika, članak 164. stavak 3. Uredbe br. 1234/2007 nije lišen svakog korisnog učinka ako se popis elemenata koje nabroja ta odredba ne smatra taksativnim.
- 153 Naime, čak i ako se članku 164. stavku 3. Uredbe br. 1234/2007 ne protivi uzimanje u obzir drugih elemenata, iz tog stavka proizlazi da je Komisija obvezna (također) uzeti u obzir barem jedan od elemenata nabrojanih u toj odredbi.
- 154 Iz prethodno navedenog proizlazi da je premisa na kojoj Francuska Republika temelji svoju argumentaciju pogrešna.
- 155 Radi potpunosti valja navesti da, kao što to u biti navodi Komisija, čak i da se za nabranje kriterija predviđenih u članku 164. stavku 3. Uredbe br. 1234/2007 smatra da je taksativno, tomu se ne protivi uzimanje u obzir općeg političkog i ekonomskog konteksta.
- 156 Naime, valja podsjetiti na to da donošenje općih akata uvijek ulazi u opći politički i ekonomski kontekst i da je potpuno normalno da Komisija uzme u obzir taj kontekst (vidjeti točke 60. i 61. gore).
- 157 Kad Komisija uzima u obzir buduće političke smjernice i pregovore u tijeku na međunarodnom planu prilikom određivanja iznosa izvoznih subvencija prema fleksibilnim kriterijima predviđenima člankom 164. stavkom 3. Uredbe br. 1234/2007, to ne znači da prekoračuje granice svoje diskrecijske ovlasti, i to čak i da se popis kriterija predviđenih odredbom o kojoj je riječ smatra taksativnim. Naime, opći kontekst ipak može imati utjecaj na Komisijino izvršavanje diskrecijske ovlasti i nabranje, čak i taksativno, kriterija koje Komisija može uzeti u obzir ne može je spriječiti da uzme u obzir taj opći kontekst.
- 158 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da se Komisijina odluka da uzme u obzir izgled reforme ZPP-a i pregovore u tijeku u okviru WTO-a ne može kritizirati.



159 Stoga valja odbiti i drugi dio drugog tužbenog razloga i, prema tome, tužbu u cijelosti.

### **Troškovi**

160 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

161 U ovom slučaju Komisija je od Općeg suda zahtijevala da se o troškovima odluči naknadno. To znači da nije valjano zahtijevala da se Francuskoj Republici naloži snošenje troškova. Naime, zahtjev da Opći sud o troškovima odluči naknadno nema nikakva smisla u ovom slučaju i izjednačeno je s nepostojanjem Komisijina zahtjeva o troškovima.

162 U tim okolnostima valja odlučiti da će svaka stranka snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (peto vijeće),

proglašava i presuđuje:

**1. Tužba se odbija.**

**2. Svaka će stranka snositi vlastite troškove.**

Dittrich

Schwarcz

Tomljenović

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 14. siječnja 2016.

Potpisi