



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 15. listopada 2015.¹

Predmet C-431/14 P

**Helenska Republika
protiv**

Europske komisije

„Žalba – Državne potpore – Potpore u obliku kompenzacija koje je Grčki zavod za poljoprivredno osiguranje (ELGA) isplatio tijekom 2008. i 2009. – Odluka kojom se potpore proglašavaju nespojivima s unutarnjim tržištem i kojom se nalaže njihov povrat – Pojam državna potpora – Državne potpore koje se mogu smatrati spojivima s unutarnjim tržištem – Članak 107. stavak 3. točka (b) UFEU-a – Privremeni okvir Zajednice za državne potpore kojima se podupire pristup financiranju u financijskoj i gospodarskoj krizi“

1. Svojom žalbom Helenska Republika zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Grčka/Komisija (u daljnjem tekstu: pobijana presuda)², kojom je taj sud odbio njezinu tužbu radi poništenja Odluke Komisije 2012/157/EU od 7. prosinca 2011. o potporama u obliku kompenzacija koje je Grčki zavod za poljoprivredno osiguranje (ELGA) isplatio tijekom 2008. i 2009. (u daljnjem tekstu: sporna odluka)³.

Pravni okvir

UFEU

2. Člankom 107. stavkom 1. UFEU-a određeno je da je, osim ako je Ugovorima drukčije predviđeno, svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.

3. Na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, mogu se smatrati spojivima s unutarnjim tržištem, među ostalim, potpore za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u gospodarstvu neke države članice.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — T-52/12, EU:T:2014:677.

3 — SL 2012., L 78, str. 21.

Privremeni okvir Zajednice za državne potpore kojima se podupire pristup financiranju u financijskoj i gospodarskoj krizi

4. Europska komisija je 22. siječnja 2009. objavila Komunikaciju o privremenom okviru Zajednice za državne potpore kojima se podupire pristup financiranju u trenutačnoj financijskoj i gospodarskoj krizi (u daljnjem tekstu: POZ)⁴. U njoj je Komisija među ostalim navela da ta svjetska kriza zahtijeva izvanredne reakcije javnih vlasti koje nadilaze hitnu potporu financijskom sustavu⁵. Stoga je, s obzirom na ozbiljnost te krize i njezin utjecaj na cjelokupno gospodarstvo država članica, Komisija smatrala da su određene kategorije državnih potpora tijekom ograničenog razdoblja opravdane radi rješavanja tih poteškoća i da ih se može proglasiti spojivima sa zajedničkim tržištem na temelju članka koji danas odgovara članku 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a.

5. Prilikom navođenja da će privremeno i uz određene uvjete dopustiti dodjeljivanje potpora koje ulaze u područje primjene članka 107. stavka 1. UFEU-a, Komisija je pojasnila da se to dopuštenje ne odnosi na programe potpora u korist poduzetnika specijaliziranih za primarnu poljoprivrednu proizvodnju⁶.

6. U točki 7. POZ-a Komisija je među ostalim navela sljedeće:

„Komisija ovu komunikaciju primjenjuje od 17. prosinca 2008., datuma kada je načelno usvojen njezin sadržaj uzimajući u obzir ekonomski i financijski kontekst koji zahtijeva trenutačno djelovanje. Ova se komunikacija opravdava izvanrednim i privremenim problemima financiranja koje trenutačno poznajemo u vezi s bankarskom krizom i neće se primjenjivati nakon 31. prosinca 2010. Komisija je, nakon savjetovanja s državama članicama, može izmijeniti prije toga datuma zbog važnih razloga politike tržišnog natjecanja ili ekonomske politike. [...]

U skladu s Obaviješću Komisije o utvrđivanju pravila koja se primjenjuju na ocjenu nezakonite državne potpore [7], Komisija na neprijavljene potpore primjenjuje sljedeće odredbe:

(a) ovu obavijest, ako je potpora dodijeljena nakon 17. prosinca 2008.;

[...]“ [neslužbeni prijevod]

7. Komisija je POZ izmijenila Komunikacijom objavljenom 31. listopada 2009.⁸. U skladu s točkom 1. te komunikacije:

„[...]

Mogućnost dodjeljivanja ograničenog iznosa spojive potpore predviđena u točki 4.2. [POZ-a] ne primjenjuje se na poduzetnike koji se bave primarnom poljoprivrednom proizvodnjom. Međutim, zbog financijske krize poljoprivrednicima je sve teže dobiti kredit.

[...] [p]otrebno je predvidjeti ograničeni iznos koji se razlikuje od spojive državne potpore za poduzetnike koji se bave primarnom poljoprivrednom proizvodnjom.“ [neslužbeni prijevod]

4 — SL C 16, str. 1.

5 — Točka 4.1. treći stavak POZ-a.

6 — Točka 4.2.2. treći stavak točka (h) POZ-a.

7 — SL 2002., C 119, str. 22. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 110.)

8 — SL C 261, str. 2.

8. Točka 4.2.2. treći stavak točka (h) POZ-a, kako je izmijenjena tom komunikacijom, određuje sljedeće:

„Komisija će smatrati da su te državne potpore spojive sa zajedničkim tržištem na temelju članka [107.] stavka 3. [točke] (b) [UFEU-a] ako su kumulativno ispunjeni sljedeći uvjeti:

[...]

(h) program potpore se u cijelosti primjenjuje na poduzetnike koji se bave preradom i stavljanjem u promet poljoprivrednih proizvoda [...], osim ako dodjeljivanje potpore podliježe obvezi njezina djelomičnog ili cjelokupnog prijenosa na primarne proizvođače. Ako je potpora dodijeljena poduzetnicima koji se bave primarnom proizvodnjom poljoprivrednih proizvoda [...], iznos izravne potpore (ili bruto ekvivalent potpore) ne prelazi 15 000 [eura] po poduzetniku [...]. [neslužbeni prijevod]

9. Ta izmjena POZ-a stupila je na snagu 28. listopada 2009.

Grčko pravo

10. Zakonom br. 1790/1988 osnovano je tijelo koje djeluje u javnu korist, koje se naziva „Grčki zavod za poljoprivredno osiguranje“ (ELGA). ELGA je pravna osoba privatnog prava koja u cijelosti pripada državi, čija je svrha među ostalim osiguranje proizvodnje bilja i životinja te biljnih i životinjskih osnovnih sredstava za poljoprivredna gospodarstva u slučaju šteta koje potječu od prirodnih rizika.

11. U skladu s člankom 3.a Zakona br. 1790/1988, u verziji koja se primjenjuje na spor, sustav osiguranja kod ELGA-e obavezan je i pokriva prirodne rizike poput poplava ili suše. U tu svrhu, člankom 5.a proizvođačima poljoprivrednih proizvoda koji su korisnici tog sustava osiguranja nameće se poseban doprinos za osiguranje u korist ELGA-e. Stopa tog doprinosa, koji je prihod državnog proračuna, ovisi o tome pokriva li osiguranje proizvod životinjskog ili biljnog podrijetla.

Okolnosti spora i sporna odluka

12. Ministar gospodarstva i financija te ministar ruralnog razvoja i hrane donijeli su 30. siječnja 2009. Međuministarsku odluku br. 262037 o izvanrednoj naknadi štete koju je pretrpjela poljoprivredna proizvodnja (u daljnjem tekstu: međuministarska odluka). Međuministarskom odlukom predviđeno je da će ELGA iznimno isplatiti kompenzacije u iznosu od 425 milijuna eura zbog pada u proizvodnji određenih usjeva koji je nastao tijekom poslovne godine 2008. uslijed nepovoljnih vremenskih uvjeta. Troškovi koji su uzrokovani njezinom primjenom i koji terete proračun ELGA-e financirani su putem zajma koji je to tijelo ugovorilo kod banaka uz državno jamstvo.

13. Dopisom od 20. ožujka 2009. poslanim kao odgovor na zahtjev Komisije za pružanje dodatnih informacija Helenska Republika je odgovorila da je ELGA poljoprivrednicima u 2008. isplatila odštetu pokrivenu osiguranjem za iznos od 386 986 648 eura. Taj je iznos potjecao dijelom od doprinosa za osiguranje koje su isplatili proizvođači, a dijelom od prihoda od zajma od 444 milijuna eura koji je ELGA ugovorila kod banke uz državno jamstvo.

14. Odlukom od 27. siječnja 2010.⁹ Komisija je pokrenula formalni istražni postupak predviđen člankom 108. stavkom 2. UFEU-a u predmetu C-3/10 (prije NN 39/09) u vezi s isplatama u obliku kompenzacija koje je ELGA isplatila tijekom 2008. i 2009.

9 — SL C 72, str. 12.

15. Komisija je 7. prosinca 2011. donijela spornu odluku, kojom je među ostalim određeno:

„Članak 1.

1. Odštete koje je [ELGA] isplatila proizvođačima poljoprivrednih proizvoda za 2008. i 2009. predstavljaju državne potpore.

2. Potpore u obliku kompenzacija dodijeljene u 2008. na osnovi sustava posebnog obveznog osiguranja spojive su s unutarnjim tržištem u pogledu potpora u visini od 349 493 652,03 [eura] koje je ELGA dodijelila proizvođačima radi naknade njihovih gubitaka u proizvodnji bilja kao i u pogledu potpora za gubitke u proizvodnji bilja koje su uzrokovali medvjedi u visini od 91 500 [eura] i za korektivne mjere donesene u okviru gore navedenih potpora. Potpore u obliku kompenzacija koje su odgovarale preostalom iznosu i koje su isplaćene 2008. na osnovi posebnog osiguranja nisu spojive s unutarnjim tržištem.

3. Potpore u obliku kompenzacija u visini od 27 614 905 [eura] koje su dodijeljene 2009. na osnovi [međuministarske odluke] spojive su s unutarnjim tržištem.

Potpore u obliku kompenzacija u visini od 387 404 547 [eura] koje su dodijeljene proizvođačima na datume prije 28. listopada 2009. nespojive su s unutarnjim tržištem. Taj zaključak ne dovodi u pitanje potpore koje su, u trenutku dodjeljivanja, ispunjavale sve uvjete utvrđene Uredbom [Komisije] (EZ) br. 1535/2007 [od 20. prosinca 2007. o primjeni članka [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.)].

Članak 2.

1. [Helenska Republika] donosi sve potrebne mjere kako bi od korisnika vratila nespojive potpore navedene u članku 1., a koje su im već nezakonito na raspolaganju.

[...]“

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

16. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 8. veljače 2012. Helenska Republika pokrenula je postupak radi poništenja sporne odluke. Zasebnim aktom podnesenim tajništvu Općeg suda istog dana Helenska Republika podnijela je na temelju članka 278. i 279. UFEU-a zahtjev za privremenu pravnu zaštitu radi suspenzije primjene sporne odluke. Rješenjem predsjednika Općeg suda, Grčka/Komisija¹⁰, suspendirana je primjena sporne odluke u dijelu u kojem je ona obvezivala Helensku Republiku da vrati nespojive potpore navedene u njezinu članku 1. isplaćene njihovim korisnicima.

17. U prilog svojem zahtjevu za poništenje sporne odluke Helenska Republika istaknula je sedam tužbenih razloga. Opći je sud pobijanom presudom u cijelosti odbio tužbu.

Postupak pred Sudom, žalbeni razlozi i zahtjevi stranaka

18. Svojom žalbom podnesenom tajništvu Suda 19. rujna 2014. Helenska Republika od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu i poništi spornu odluku kao i da Komisiji naloži snošenje troškova.

10 — T-52/12 R, EU:T:2012:447.

19. U prilog tom zahtjevu Helenska Republika ističe tri žalbena razloga. Prvi koji se u biti odnosi na povredu članka 107. stavka 1. UFEU-a, na nepostojanje obrazloženja i na iskrivljavanje dokaza, podijeljen je u dva dijela. Prvim dijelom Helenska Republika prigovara Općem sudu da je obvezne doprinose koje su 2008. i 2009. platili poljoprivrednici koji su tijekom tih godina bili korisnici potpora u obliku kompenzacija kvalificirao kao „državna sredstva“. Drugim dijelom prigovara Općem sudu da nije utvrdio da je iznose koji odgovaraju tim doprinosima trebalo odbiti od potpora koje treba vratiti jer ti iznosi predmetnim poljoprivrednicima nisu mogli dati gospodarsku prednost koja bi mogla narušiti tržišno natjecanje. Svojim drugim žalbenim razlogom, koji se odnosi na povredu članka 107. stavka 1. UFEU-a i nepostojanje obrazloženja, Helenska Republika u biti prigovara Općem sudu to što je presudio da su isplate u obliku kompenzacija koje je ELGA izvršila 2009. njihovim korisnicima donijele selektivnu gospodarsku prednost koja bi mogla narušiti tržišno natjecanje i trgovinu među državama članicama te da stoga predstavljaju državne potpore. Izvanredna krizna situacija u kojoj se u tom razdoblju nalazilo grčko gospodarstvo sprečavala je takav zaključak. Treći žalbeni razlog odnosi se na pogrešno tumačenje i primjenu članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a kao i na nepostojanje obrazloženja. Prvim dijelom tog žalbenog razloga Helenska Republika Općem sudu prigovara da je utvrdio da se sporne isplate izvršene 2009. na temelju te odredbe ne mogu proglašiti spojivima s unutarnjim tržištem s obzirom na to da se sustav ublažavanja strogoće pravila o državnim potporama predviđen POZ-om nije primjenjivao na potpore dodijeljene poduzetnicima specijaliziranim za primarnu poljoprivrednu proizvodnju. Tvrdi da je Opći sud u tom pogledu trebao uzeti u obzir gore spomenutu kriznu situaciju. Drugim dijelom prigovara Općem sudu da nije ispitao njezinu argumentaciju u skladu s kojom se spornom odlukom pretjeralo u dijelu u kojem se njome u prosincu 2011. nalagao povrat isplata u obliku kompenzacija koje je ELGA izvršila 2008. i 2009. iako se u međuvremenu ta kriza pogoršala.

20. Komisija od Suda zahtijeva da žalbu odbaci kao nedopuštenu ili odbije kao neosnovanu kao i da Helenskoj Republici naloži snošenje troškova.

21. Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 30. rujna 2014. Helenska Republika pokrenula je postupak privremene pravne zaštite na temelju članaka 278. i 279. UFEU-a predlažući, među ostalim, da Sud suspendira izvršenje pobijane presude sve dok ne donese odluku o njezinoj žalbi. Potpredsjednik Suda odbio je taj zahtjev za privremenu pravnu zaštitu s obrazloženjem da ne ispunjava uvjet u pogledu *fumus boni juris*¹¹.

22. Dopisom podnesenim tajništvu Suda 2. ožujka 2015. Helenska Republika je na temelju članka 16. trećeg stavka Statuta Suda Europske unije zatražila da Sud zasjeda u velikom vijeću.

23. Tijekom opće sjednice od 30. lipnja 2015. Sud je primjenom te odredbe odlučio predmet uputiti velikom vijeću u cilju eventualne primjene članka 181. Poslovnika. Usto, smatrao je da u predmetu nije potrebno održati raspravu ni iznijeti mišljenje.

24. Međutim, prilikom svog prvog vijećanja veliko je vijeće smatralo da odlučivanje o prvom dijelu trećeg žalbenog razloga opravdava održavanje rasprave i iznošenje mišljenja. Slijedom toga, tijekom opće sjednice od 2. rujna 2015. Sud je odlučio otvoriti usmeni dio postupka te je stranke pozvao da svoja izlaganja usredotoče na navedeni dio.

25. Helenska Republika i Komisija su u svojim izlaganjima saslušane na raspravi koja je održana 6. listopada 2015.

11 — Rješenje Grčka/Komisija, C-431/14 P-R, EU:C:2014:2418.

Analiza

Uvodna razmatranja

26. Ograničit ću se na ispitivanje prvog dijela trećeg žalbenog razloga. Naime, kao što sam to gore navela, isključivo je taj dio argumentacije Helenske Republike veliko vijeće naveo na utvrđenje da je, unatoč zaključcima koji su početno prihvaćeni na općoj sjednici od 30. lipnja 2015., u ovom predmetu potrebno održati raspravu i iznijeti mišljenje.

27. Želim naglasiti prije svega da je svrha ovog mišljenja isključivo ispitati dopuštenost i osnovanost te argumentacije, koja se u biti odnosi na samo načelo izravne primjene članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, neovisno o uvjetima koje propisuje POZ. To pravno ispitivanje ni na koji način ne podrazumijeva da se ispita osnovno ekonomsko pitanje. Stoga ću se suzdržati od potvrđivanja ili opovrgavanja toga da se od 2008. poljoprivredni sektor u Grčkoj nalazio u poteškoćama ili od određivanja njihova opsega¹².

Ispitivanje prvog dijela trećeg žalbenog razloga

Argumenti stranaka

28. Helenska Republika smatra da je Opći sud pogrešno propustio utvrditi da su sporne isplate koje je ELGA izvršila 2009. spojive s unutarnjim tržištem izravno na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Kriza u kojoj se našla u tom razdoblju dovela je do ozbiljnih poremećaja u njezinu gospodarstvu u smislu te odredbe, koji su opravdavali da potpore dodijeli poduzetnicima iz poljoprivrednog sektora. Nije važno to što su takve potpore bile isključene iz sustava ublažavanja strogoće pravila predviđenog POZ-om prije njegove izmjene u listopadu 2009. Naime, izvanredne okolnosti krize koje su utjecale na grčko gospodarstvo kada su navedene potpore bile dodijeljene razlikuju se od financijske situacije na svjetskoj razini koja je opravdavala donošenje te komunikacije.

29. Komisija tvrdi da je taj dio argumentacije Helenske Republike nedopušten. S jedne strane, svrha je tog prigovora dovesti u pitanje činjeničnu ocjenu Općeg suda. S druge strane, argumentacija koja se u tom pogledu iznosi je nepravodobna jer Helenska Republika u prvostupanjskom postupku nije dokazala da postoje izvanredne okolnosti krize na koje se poziva u svojoj žalbi. Komisija osporava i osnovanost prvog dijela trećeg žalbenog razloga.

Ocjena

30. S Komisijom se nije moguće složiti kada ona osporava dopuštenost prvog dijela trećeg žalbenog razloga.

31. Doista, u skladu s člankom 256. stavkom 1. UFEU-a i člankom 58. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije žalba je ograničena na pitanja prava. Stoga je Opći sud jedini nadležan za utvrđivanje i ocjenu relevantnih činjenica kao i ocjenu dokaza jer ocjena činjenica i dokaza nije, osim u slučaju njihova iskrivljavanja, pravno pitanje koje je kao takvo podložno nadzoru Suda u okviru žalbe¹³.

12 — Određeni broj dodatnih pojašnjenja koja su tijekom rasprave posvećena tim poteškoćama ne čini mi se stoga relevantnim za odlučivanje o ovoj žalbi.

13 — Vidjeti, osobito, rješenje *Industrias Alen/The Clorox Company*, C-422/12 P, EU:C:2014:57, t. 37. i navedenu sudsku praksu.

32. Međutim, svrha prvog dijela trećeg žalbenog razloga nije pozvati Sud da ponovno ocijeni činjenice koje je, kada je riječ o argumentaciji koju Helenska Republika temelji na gospodarskoj krizi u kojoj se nalazila 2009., ocijenio Opći sud. Tim aspektom svoje žalbe Helenska Republika isključivo kritizira pogrešku koja se tiče prava koju je Opći sud navodno počinio prilikom tumačenja i primjene članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, smatrajući da se ta odredba ne može primijeniti izravno i neovisno o POZ-u.

33. Ne uvjerava me ni Komisijino rasuđivanje u skladu s kojim ta argumentacija odgovara nepravodobnom pozivanju na činjenice koje nisu dokazane pred sucem prvog stupnja.

34. Iz spisa prvostupanjskog postupka proizlazi da se Helenska Republika, kao što je to Opći sud naveo u točki 135. pobijane presude, u potporu svojoj tužbi za poništenje pozvala na postojanje teške krize koja od kraja 2008. utječe na njezino gospodarstvo. Svrha tog argumenta bila je među ostalim dokazati da su sporne isplate koje je 2009. izvršila ELGA trebale biti proglašene spojivima s unutarnjim tržištem na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a. Međutim, Opći sud se u pobijanoj presudi nije izjasnio o samom postojanju ozbiljnih poremećaja u grčkom gospodarstvu u tom razdoblju, u smislu navedene odredbe. U odgovoru na četvrti tužbeni razlog tužbe za poništenje smatrao je u biti da je Komisija bila vezana POZ-om i da stoga isplate koje je ELGA izvršila 2009. nije smjela proglasiti spojivima s unutarnjim tržištem izravno na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a¹⁴. Kao što sam to prethodno navela¹⁵, isključivo je to pravno rasuđivanje predmet prvog dijela trećeg žalbenog razloga.

35. Kada je riječ o meritumu, najprije valja podsjetiti da je Opći sud u točkama 185. do 188. pobijane presude presudio sljedeće:

„185 Kada je riječ o argumentima iznesenima u okviru četvrtog tužbenog razloga, potrebno je utvrditi da je Komisija, suprotno onomu što tvrdi Helenska Republika, kako bi ocijenila usklađenost isplata koje je ELGA izvršila 2009. zbog gospodarske krize u Grčkoj, svoju odluku trebala temeljiti na [POZ-u] i da nije smjela izravno primijeniti članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a.

186 Naime, iz sudske prakse proizlazi da donijevši pravila postupanja i najavivši njihovom objavom da će ih odsad nadalje primjenjivati na slučajeve na koje se ona odnose, Komisija sama sebe ograničava u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti i ne može odstupiti od primjene tih pravila kako ne bi bila sankcionirana, ovisno o okolnostima slučaja, zbog povrede općih načela prava kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja (vidjeti presudu Njemačka i dr./Kronofrance (C-75/05 P i C-80/05 P, EU:C:2008:482), t. 60. i navedenu sudsku praksu; presudu [...] Holland Malt/Komisija, C-464/09 P, (EU:C:2010:733), t. 46.).

187 Komisija je tako u specifičnom području državnih potpora vezana okvirima i obavijestima koje donosi, u mjeri u kojoj oni ne odstupaju od odredbi Ugovora (vidjeti presudu Holland Malt/Komisija (C-464/09 P, EU:C:2010:733), t. 47. i navedenu sudsku praksu).

188 Stoga, argumente Helenske Republike u skladu s kojima je zbog ozbiljnog poremećaja u grčkom gospodarstvu uzrokovanog gospodarskom krizom, koja je u Grčkoj trajala od kraja 2008. i tijekom 2009., Komisija trebala isplate koje je ELGA izvršila 2009. proglasiti spojivima s unutarnjim tržištem izravno na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a, valja odbiti.“

14 — Točke 185. do 188. pobijane presude, koje citiram i u sljedećoj točki ovog mišljenja.

15 — Gornja točka 32.

36. Nadalje, valja podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu u skladu s kojom članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a treba usko tumačiti s obzirom na to da se njime propisuje iznimka od općeg načela nespojivosti državnih potpora sa zajedničkim tržištem¹⁶.

37. Stoga potpore obuhvaćene tom odredbom nisu *ex lege* spojive s unutarnjim tržištem, ali ih Komisija može smatrati spojivima s navedenim tržištem. Ta procjena ulazi u isključivu nadležnost te institucije koja djeluje pod nadzorom sudova Unije¹⁷.

38. U tom pogledu, na temelju ustaljene sudske prakse koju je Opći sud naveo u točki 161. pobijane presude, Komisija raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću čije izvršavanje uključuje složene ekonomske i socijalne procjene koje valja izvršavati u okviru Zajednice. Sud, prilikom nadzora zakonitosti izvršavanja jedne takve slobode ne može Komisijinu ocjenu o tome nadomjestiti svojom ocjenom, nego mora samo ispitati sadržava li potonja ocjena očitu pogrešku ili zlouporabu ovlasti¹⁸.

39. U ovom slučaju, kada je riječ o ocjeni potpora koje je ELGA 2009. dodijelila poduzetnicima specijaliziranima u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji u Grčkoj s obzirom na članak 107. stavak 3. točku (b) UFEU-a, Komisija je izvršavanje te diskrecijske ovlasti ograničila donošenjem POZ-a. Naime, u svojoj izvornoj verziji ta je komunikacija takve potpore isključivala iz sustava ublažavanja strogoće pravila o državnim potporama koji je uspostavila¹⁹. Komisija je na raspravi u biti navela da je to isključivanje opravdano posebnostima sektora primarne poljoprivredne proizvodnje, za koji na razini Europske unije postoje mjere potpore. Upravo je i prilikom izvršavanja svoje široke diskrecijske ovlasti Komisija u tom smislu odlučila naknadno izmijeniti POZ kako bi se pod određenim uvjetima primjenjivao na potpore poduzetnicima koji se bave primarnom proizvodnjom poljoprivrednih proizvoda dodijeljene od 28. listopada 2009. Komisija smatra da su razlog za tu izmjenu bile rastuće poteškoće poljoprivrednika za dobivanje kredita.

40. Međutim, kao što je to pravilno naveo Opći sud u točki 187. pobijane presude, u području državnih potpora Komisija je vezana okvirima i obavijestima koje donosi u mjeri u kojoj oni ne odstupaju od odredbi Ugovora ili bilo kojih drugih odredbi primarnog prava²⁰.

41. Nadalje, Helenska Republika prvim dijelom trećeg žalbenog razloga ne namjerava dovesti u pitanje dio pobijane presude u kojem je Opći sud ispitao prigovor nezakonitosti koji je ona istaknula u vezi s točkom 4.2.2. trećim stavkom točkom (h) POZ-a i koji se temelji na tome da je POZ iz svog sustava ublažavanja strogoće pravila bez obrazloženja isključivao potpore dodijeljene poduzetnicima aktivnima u primarnom poljoprivrednom sektoru. Isto tako nije joj namjera kritizirati dio te presude u kojem je Opći sud odbio njezinu argumentaciju u skladu s kojom je Komisija bila dužna primijeniti izmijenjeni POZ od listopada 2009. s retroaktivnim učinkom od 17. prosinca 2008.

16 — Presude Njemačka/Komisija (C-301/96, EU:C:2003:509, t. 106.) i Freistaat Sachsen i dr./Komisija (C-57/00 P i C-61/00 P, EU:C:2003:510, t. 98.).

17 — Presuda Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, t. 66. i navedena sudska praksa).

18 — Presude Italija/Komisija (C-66/02, EU:C:2005:768, t. 135.); Portugal/Komisija (C-88/03, EU:C:2006:511, t. 99.) i Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, t. 71.).

19 — Točka 4.2.2. treći stavak točka (h) POZ-a. Takve potpore ostaju u cijelosti podvrgnute Uredbi 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.), na koju upućuju bilješke 17. i 18. POZ-a.

20 — Vidjeti, osobito, presude Njemačka/Komisija (C-288/96, EU:C:2000:537, t. 62.); Nizozemska/Komisija (C-382/99, EU:C:2002:363, t. 24.) i Holland Malt/Komisija (C-464/09 P, EU:C:2010:733, t. 47.).

42. Stoga je moje mišljenje da bi Sud trebao odlučiti o prvom dijelu trećeg žalbenog razloga na način da je Opći sud pravilno presudio da Komisija nije mogla odstupiti od POZ-a i, osobito, od isključenja koje je u točki 4.2.2. trećem stavku točki (h) propisivao, što se tiče spornih potpora koje je ELGA dodijelila 2009., kako ne bi bila sankcionirana, ovisno o okolnostima slučaja, zbog povrede općih načela prava kao što su jednako postupanje ili zaštita legitimnih očekivanja²¹.

43. Okolnost da je POZ donesen a da ga Helenska Republika nije odobrila u tom je pogledu irelevantna, kao što je to u odgovoru na pitanje postavljeno strankama na raspravi pravilno istaknula Komisija. Doista, smjernice koje je Komisija predložila državama članicama na temelju članka 108. stavka 1. UFEU-a u skladu s ustaljenom sudskom praksom 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 zahtijeva progresivan razvoj ili djelovanje zajedničkog tržišta²². Ako država članica prihvati te prijedloge odgovarajućih mjera, one će biti obvezujuće u odnosu na tu državu članicu²³. Međutim očito je da se ta načela ne primjenjuju na komunikaciju kao što je POZ, kojom je Komisija ograničila svoju široku diskrecijsku ovlast koju ima na temelju članka 107. stavka 3. točke (b) UFEU-a i koji je obvezuje pod uvjetom da navedena komunikacija ne odstupa od odredbi Ugovora.

Zaključak

44. Stoga Sudu predlažem da prvi dio trećeg žalbenog razloga odbije kao očito neosnovan.

21 — Vidjeti, u tom smislu, presudu *Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português* (C-667/13, EU:C:2015:151, t. 69. i navedenu sudsku praksu). U toj je presudi Sud u biti potvrdio da Komisija može, a da ne povrijedi članak 107. stavak 3. UFEU-a, proglasiti potporu nespojivom s unutarnjim tržištem samo zato što ne ispunjava uvjete propisane u njezinoj Komunikaciji o primjeni pravila o državnim potporama na mjere poduzete u vezi s financijskim institucijama u kontekstu svjetske financijske krize (SL 2008., C 270, str. 8.) (vidjeti t. 66. do 75. presude).

22 — Vidjeti, osobito, presude *Ijssel-Vliet* (C-311/94, EU:C:1996:383, t. 36. i 37.) i *Njemačka/Komisija* (C-242/00, EU:C:2002:380, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

23 — Presude *Ijssel-Vliet* (C-311/94, EU:C:1996:383, t. 42. i 43.); *Komisija/Vijeće* (C-111/10, EU:C:2013:785, t. 51.); *Komisija/Vijeće* (C-117/10, EU:C:2013:786, t. 63.); *Komisija/Vijeće* (C-118/10, EU:C:2013:787, t. 55.) i *Komisija/Vijeće* (C-121/10, EU:C:2013:784, t. 52.). Vidjeti također, u tom smislu, presudu *CIRFS i dr./Komisija* (C-313/90, EU:C:1993:111, t. 35.).