



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 16. svibnja 2018.¹

Predmet C-93/17

**Europska komisija
protiv**

Helenske Republike

„Povreda obveze države članice – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Neprovedba –
Novčana kazna – Paušalni iznos”

I. Uvod

1. Ovaj spor proizlazi iz tužbe Europske komisije na temelju članka 260. UFEU-a protiv Helenske Republike zbog neizvršenja presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395). U toj je presudi Sud utvrdio da Helenska Republika, time što u određenom roku nije poduzela sve potrebne mjere za provedbu Odluke Komisije 2009/610/EZ od 2. srpnja 2008 o potporama C 16/04 (*ex NN 29/04*, CP 71/02 i CP 133/05), koje je Grčka dodijelila poduzetniku Hellenic Shipyards SA² i time što u određenom roku Komisiji nije dostavila informacije navedene u članku 19. te odluke, nije ispunila obveze koje ima na temelju članaka 2., 3., 5., 6., 8., 9. i 11. do 19. navedene odluke.

II. Pravni okvir

2. U članku 346. stavku 1. UFEU-a određuje se:

„Odredbe Ugovorâ ne isključuju primjenu sljedećih pravila:

[...]

(b) svaka država članica može poduzeti one mjere koje smatra potrebnima za zaštitu osnovnih interesa svoje sigurnosti, koje su povezane s proizvodnjom ili trgovinom oružjem, streljivom i ratnom opremom; takve mjere ne smiju štetno utjecati na uvjete tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu u odnosu na proizvode čija namjena nije specifično vojna.”

¹ Izvorni jezik: francuski

² SL 2009., L 225, str. 104.

III. Okolnosti spora

3. Hellenic Shipyards SA (Ellinika Nafpigeia AE, u daljnjem tekstu: EN), vlasnik grčkog brodogradilišta (civilnog i vojnog) u Skaramagkasu (Grčka) prestao je 1985. sa svojim djelatnostima te je likvidiran. Također 1985. državna banka Elliniki Trapeza Viomichanikis Anaptixeos AE (u daljnjem tekstu: ETVA) stekla je većinu dionica EN-a. Ugovor o prodaji 49 % dionica EN-a njegovim radnicima potpisan je 18. rujna 1995.

4. Helenska Republika odlučila je 1998. modernizirati i proširiti svoju flotu podmornica. U tu je svrhu s EN-om sklopila ugovor o izgradnji četiriju podmornica „HDW klasa 214” (ugovor Arhimed) i ugovor o modernizaciji triju podmornica „HDW klasa 209” (ugovor Neptun II).

5. Za izgradnju i modernizaciju tih podmornica EN je sklopio ugovore o podizvođenju s društvima Howaldtswerke-Deutsche Werft GmbH (u daljnjem tekstu: HDW) i Ferrostaal AG (u daljnjem tekstu zajedno: HDW-Ferrostaal).

6. Helenska Republika odlučila je 2001. privatizirati EN u cijelosti. Na kraju postupka privatizacije, HDW-Ferrostaal stekao je sve dionice EN-a. Tijekom 2005. godine, njemačka grupa ThyssenKrupp AG otkupila je HDW, kao i dionice koje je u EN-u držao Ferrostaal.

7. U okviru privatizacije EN-a, Helenska Republika poduzela je između 1996. i 2003. niz mjera, koje su se sastojale od unosa kapitala, jamstava, protujamstava i zajmova u korist EN-a, o kojima su Komisija i Vijeće Europske unije donijeli nekoliko odluka.

8. U člancima 2., 3., 8., 9. i 11. do 15. Odluke 2009/610 propisuje se da su te mjere potpore nespojive s unutarnjim tržištem.

9. U skladu s člancima 5. i 6. te odluke, potpore koje su u njima navedene bile su, iako ih je prethodno odobrila Komisija, zlouporabljene tako da se naložio njihov povrat.

10. U skladu s člankom 16. Odluke 2009/610, jamstvo za naknadu štete koje je ETVA odobrila HDW-Ferrostaalu, kojim se predviđala naknada štete potonjem društvu za sve državne potpore čiji povrat EN treba izvršiti, činilo je potporu čijom se provedbom povrijedio članak 108. stavak 3. UFEU-a, koja je također nespojiva s unutarnjim tržištem i koju se odmah moralo ukinuti.

11. Nakon što je utvrdila da su potpore čiji povrat treba izvršiti upotrijebljene za civilne aktivnosti EN-a, Komisija je u članku 17. te iste odluke odlučila da povrat tih potpora treba ostvariti od imovine namijenjene civilnom dijelu aktivnosti tog društva³.

12. Člankom 18. Odluke 2009/610 nalaže se Helenskoj Republici da stvarno odmah izvrši povrat potpora kao što je utvrđeno u člancima 2., 3., 5., 6., 8., 9. i 11. do 15. te odluke. U skladu s tom odredbom, Helenska Republika treba poduzeti mjere potrebne za provedbu navedene odluke u roku od četiri mjeseca od datuma njezina priopćenja, odnosno od 13. kolovoza 2008.

13. S obzirom na teški gospodarski položaj EN-a, Helenska Republika tvrdila je da potpuni povrat predmetnih potpora može dovesti do njezina stečaja te, prema tome, utjecati na njezine vojne aktivnosti (odnosno ugovore „Arhimed” i „Neptun II”), tako da se njime može povrijediti zaštita osnovnih interesa njezine sigurnosti u smislu članka 346. UFEU-a.

³ Prema mišljenju Komisije, iznos potpora (bez kamata) koji treba vratiti tada je privremeno bio procijenjen na oko 256 milijuna eura.

14. Komisija, pred kojom je Helenska Republika pokrenula postupak, priznala je da EN nema sredstva potrebna za povrat potpore⁴ te joj je ponudila da svoju odluku smatra provedenom ako EN proda svoju imovinu namijenjenu civilnim aktivnostima te upotrijebi prihode od te prodaje za povrat iznosa potpore grčkoj vladi, ako se odrekne jamstva za naknadu štete iz članka 16. Odluke 2009/610 kao i svojih isključivih prava na korištenje zemljištem u državnom vlasništvu (riječ je o koncesiji za suhi dok), koje će vratiti državi (s obzirom na to da mu zemljište nije potrebno za vojne aktivnosti) i ako prekine sa svojim civilnim aktivnostima na deset godina. Na temelju toga su Komisija, Helenska Republika i EN 8. srpnja 2009. postigli načelni sporazum.

15. Istodobno je grupa ThyssenKrupp započela pregovore s društvom Abu Dhabi Mar LLC (ADM)⁵ kako bi mu prenijela dionice EN-a. U prosincu 2009. ADM je ponudio otkupiti 75,1 % tih dionica po cijeni od jednog eura, čime bi 24,9 % ostalo u vlasništvu grupe ThyssenKrupp. Jedan od uvjeta otkupa bio je da Helenska Republika za pitanje povrata državnih potpora pronade rješenje koje će odobriti investitor ADM.

16. U ožujku 2010. Helenska Republika, ADM, ThyssenKrupp, HDW i EN sklopili su okvirni sporazum (*Framework Agreement*), u čijem se članku 11. upućuje na obvezu Helenske Republike da ostvari povrat državne potpore te se pojašnjava da se „o trostranoj transakciji između [Komisije], Helenske Republike i EN-a u pogledu zahtjeva za povrat državnih potpora pregovaralo [...] u srpnju 2009. te [da] je konačno izvršenje tog povrata u tijeku”. U skladu s tim člankom, „Helenska Republika ovime se obvezuje da će odmah poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurala formalno zatvaranje spisa, konačnu nagodbu i završetak tog postupka koji ADM smatra preduvjetom za [kupnju dionica]”⁶.

17. Stranke tog okvirnog sporazuma također su 17. rujna 2010. potpisale sporazum o provedbi (*Implementation Agreement*) kojim se trebalo riješiti nekoliko sporova u pogledu izvršenja ugovora „Arhimed” i „Neptun II” te su ih izmijenile kako bi uzele u obzir nove potrebe ratne mornarice. Tim se sporazumom predviđalo da će likvidacija EN-a ili bilo koji drugi stečajni postupak Helenskoj Republici omogućiti raskid tih ugovora. Navedeni ugovor je potvrđen i stekao je zakonsku snagu Zakonom br. 3885/2010⁷.

18. Grupa ThyssenKrupp prodala je 22. rujna 2010. 75,1 % dionica Privinvestu, s obzirom na to da se ADM povukao iz kupnje EN-a⁸.

19. Smatrajući da Helenska Republika nije ispunila obveze koje je imala na temelju Odluke 2009/610, Komisija je 8. listopada 2010. u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a podnijela tužbu zbog povrede obveze protiv Helenske Republike radi utvrđenja da u propisanim rokovima nije poduzela sve mjere potrebne za postupanje u skladu s tom odlukom.

20. Tijekom razdoblja od lipnja do listopada 2010., Komisija i Helenska Republika pregovarale su o obvezama koje potonja država kao i EN trebaju preuzeti i provesti radi provedbe Odluke 2009/610 bez dovodenja EN-a u stečaj ili ugrožavanja provedbe programa „Arhimed” i „Neptun II” za ratnu mornaricu.

4 U listopadu 2010. ukupan iznos koji treba vratiti dosegao je, s kamatama, oko 539 milijuna eura.

5 ADM je grupa društava specijalizirana za izgradnju ratnih brodova i jahti za razonodu, čijih 70 % dionica pripada grupi Al-Ain kojom upravlja šejk Hamdan Bin Zayed Al Nahyan, a 30 % grupi Privinvest kojom upravlja libanonski državljani I. Safa.

6 „A tripartite settlement between the European Commission, the Hellenic Republic and [EN] for the state aid recovery claims has been negotiated in July 2009 and currently its final execution is pending. The Hellenic Republic is herewith undertaking to immediately take all necessary measures to secure the formal closing of the file and final settlement and completion of this procedure which is regarded by ADM as a condition precedent for the [share purchase].”

7 FEK A' 171/29.9.2012

8 Čini se da je razlog povlačenja ADM-a bila činjenica da Helenska Republika nije mogla omogućiti EN-u uporabu suhog doka te da nije mogla jamčiti da će EN dobivati narudžbe za izgradnju znatnog broja plovila za grčku ratnu mornaricu.

21. U njihovoj konačnoj verziji⁹, te su obveze bile sljedeće:

- EN prekida svoje civilne aktivnosti na petnaest godina počevši od 1. listopada 2010.;
- imovina EN-a povezana s civilnim aktivnostima¹⁰ prodaje se, a prihodi od prodaje isplaćuju se grčkim tijelima. Ako se na dražbi ne proda ukupna civilna imovina ili njezin dio, EN će je prenijeti grčkoj vladi na ime alternativnog ispunjavanja obveze povrata potpore. U tom slučaju, grčka vlada treba osigurati da nijedan dio navedene imovine ne kupi ponovno EN ili njegovi trenutni ili budući dioničari tijekom navedenog razdoblja od petnaest godina;
- EN se odriče koncesije za suhi dok čija uporaba nije bila potrebna za obavljanje njegovih vojnih aktivnosti. Grčka Država osigurava da tu koncesiju i zemljište na koje se ona odnosi neće ponovno steći EN ili njegovi trenutni ili budući dioničari tijekom navedenog razdoblja od petnaest godina.
- EN se odriče jamstva za naknadu štete iz članka 16. Odluke 2009/610 te neće pokrenuti nikakav postupak koji se temelji na njemu ili je s njime povezan. Helenska Republika treba se pozvati na ništavost tog jamstva pred svakim sudskim ili izvensudskim tijelom.
- U roku od šest mjeseci od Komisijina prihvaćanja popisa obveza, Helenska Republika joj dostavlja dokaze o povratu suhog doka Grčkoj Državi i ažurirane informacije o prodaji civilne imovine na dražbi. K tomu, Helenska Republika godišnje obavještava Komisiju o stanju napretka izvršenja povrata nespajivih potpora, uključujući podnošenje dokaza o činjenici da EN više ne obavlja civilne aktivnosti, informacija o vlasništvu i uporabi imovine vraćene Grčkoj Državi, kao i o uporabi zemljišta na koje se odnosi koncesija za suhi dok.

22. Dopisom od 1. prosinca 2010. (u daljnjem tekstu: dopis od 1. prosinca 2010.) Komisija je obavijestila Helensku Republiku da će, ako te obveze budu u potpunosti ispunjene i provedene u roku od šest mjeseci od datuma njezina dopisa, smatrati da je Odluka 2009/610 u potpunosti provedena. Radi otklanjanja svake dvojbe, Komisija je izričito pojasnila da imovinu EN-a koja je namijenjena njegovim civilnim aktivnostima treba prodati ili prenijeti Grčkoj Državi u roku od šest mjeseci od navedenog dopisa.

23. Svojom presudom od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395), Sud je presudio da, time što u određenom roku nije poduzela sve potrebne mjere za provedbu Odluke 2009/610 i time što u određenom roku Komisiji nije dostavila informacije navedene u članku 19. te odluke, Helenska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članaka 2., 3., 5., 6., 8., 9. i 11. do 19. navedene odluke.

24. Što se tiče dopisa od 1. prosinca 2010., Sud je presudio da „iz [njegova] sadržaja [...] ni na koji način ne proizlazi [da] se njime zamjenjuje Odluka 2009/610, kao što [je] tvrdi[la] [Helenska Republika]. Naime, navedenim [su] se pismom samo uz[ele] u obzir potonje obveze grčkih tijela te se nav[elo] da, ako se one stvarno ispune, Komisija će smatrati da je Odluka 2009/610 u potpunosti [bila] provedena”¹¹.

⁹ EN je svoje pismo o preuzimanju obveze potpisao 27. listopada 2010., a Helenska Republika je svoje potpisala 29. listopada 2010.

¹⁰ Riječ je o dva plutajuća suha doka, plovnoj dizalici, dva remorkera, šesnaest parcela zemljišta čiji je vlasnik bio EN i suhom doku br. 5 sa susjednim zemljištem (parcela br. 8) koje je EN-u ustupila Grčka Država.

¹¹ Presuda od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395, t. 38.)

IV. Predsudski postupak

25. Nakon objave presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395), Komisija i Helenska Republika razmijenile su nekoliko dopisa o stanju napretka izvršenja povrata nespojivih potpora.

26. Helenska Republika u tom je kontekstu donijela nekoliko zakonodavnih mjera u pogledu EN-a.

27. U pogledu koncesije za suhi dok, članak 169. stavak 2. Zakona br. 4099/2012¹² glasi kako slijedi:
„S obzirom na [dopis od 1. prosinca 2010.].

Od stupanja na snagu ovog zakona, isključivo pravo korištenja koje se dodjeljuje [EN-u] člankom 1. stavkom 15. Zakona br. 2302/1995 [...], kako je dopunjen člankom 6. stavkom 1. Zakona br. 2941/2011, ukida se u dijelu u kojem se odnosi na dio državnog zemljišta ABK 266 površine [...] (216 663,985 m²) naznačenog [na karti objavljenoj u Prilogu I. ovom zakonu], kao i na obalno područje koje se nalazi ispred gore navedenog javnog zemljišta ABK.”

28. Člankom 12. Zakona br. 4237/2014¹³ uvodi se moratorij kojim se obustavlja svaki oblik ovrhe nad pokretnom i nepokretnom imovinom EN-a „[zato što ili s obzirom na to da¹⁴] se njome utječe na izgradnju i održavanje podmornica ratne mornarice”.

29. U članku 26. Zakona br. 4258/2014¹⁵ Grčka Država je, zbog okolnosti da EN nije ispunio svoje ugovorne obveze koje su u njegovu pogledu preuzete u okviru ugovora „Arhimed” i „Neptun II”, ratnoj mornarici dodijelila projekt koji se odnosi na izgradnju i modernizaciju podmornica. Tom se odredbom također predviđa da će ratna mornarica bez naknade izvoditi radove na podmornicama u postrojenjima EN-a i da će isplaćivati plaće i socijalne doprinose zaposlenika na ime naknade za njihov rad.

30. Komisija je 27. studenoga 2014., smatrajući da Odluka 2009/610 još nije bila provedena, grčkim tijelima uputila pismo opomene u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a u kojem im je dodijelila rok za provedbu od dva mjeseca.

31. Pismom opomene Komisija je napomenula da do tog datuma grčka tijela uopće nisu ostvarila povrat iznosa nespojivih potpora te da joj nisu pružila informacije o provedbi Odluke 2009/610, pri čemu je dodala da ni ta tijela ni EN nisu ispunili svoje obveze iz navedenog dopisa.

32. Konkretnije, Komisija je smatrala da nije izvršena prodaja imovine namijenjene civilnim aktivnostima te je napomenula da je EN osporavao popis imovine koja treba biti prodana.

33. Što se tiče koncesije za suhi dok, Komisija je smatrala da čak i ako se Zakon br. 4099/2012 odnosio na povrat Grčkoj Državi zemljišta na koje se ta koncesija odnosi, grčka tijela Komisiji nisu dostavila kartu na kojoj je utvrđeno zemljište vraćeno Grčkoj Državi ni dokaze da se EN više njime ne koristi, niti su dokazala prekid civilnih aktivnosti, osim što su navela odluku koju je njegov upravni odbor u tu svrhu donio 14. travnja 2010. na svojem 130. sastanku.

34. Prema mišljenju Komisije, grčka tijela niti su dostavila dokaze koji pokazuju da je jamstvo za naknadu štete ukinuto te da nikad nije bilo upotrijebljeno, niti su Komisiji podnijela godišnja izvješća o provedbi Odluke 2009/610.

¹² FEK A' 250/20.12.2012

¹³ FEK A' 36/12.2.2014

¹⁴ U predmetnoj odredbi upotrijebljena je riječ *καθόσον* koja se može shvatiti na dva načina.

¹⁵ FEK A' 94/14.4.2014

35. Konačno, Komisija prigovara grčkim tijelima da nisu ispunila svoju obvezu da ne dodijele nove potpore EN-u time što su odobrila novčanu pomoć radnicima EN-a nakon prekida isplata plaća njegovim zaposlenicima.

36. Zaključno, Komisija je podsjetila da više od šest godina nakon donošenja Odluke 2009/610, Helenska Republika je i dalje nije provela te stoga nije postupila u skladu s presudom od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395).

37. Grčka tijela odgovorila su na pismo opomene dopisom od 23. siječnja 2015. S jedne strane, u njemu su navela mentalne barijere i nedostatak svake suradnje EN-a u ispunjavanju obveza iz navedenog dopisa od 1. prosinca 2010. S druge strane, pozvale su se na potrebu da EN ostane operativan još osamnaest do dvadeset mjeseci kako bi ratna mornarica u postrojenjima EN-a mogla dovršiti izgradnju i modernizaciju podmornica predviđene ugovorima „Arhimed” i „Neptun II”.

38. Grčke vlasti uputile su EN-u 4. prosinca 2015. nalog za povrat u iznosu od 523 352 889,23 eura, što čini oko 80 % iznosa koji treba vratiti, uključujući kamate do 30. studenoga 2015. Tijekom ožujka 2016. grčka porezna tijela donijela su provedbene akte naloga za povrat. Grčki sudovi odbili su zahtjev EN-a za suspenziju primjene. Na raspravi je Helenska Republika potvrdila da su tužbe EN-a podnesene protiv tih akata još u tijeku.

39. Tek su 3. veljače 2017. porezna tijela pokrenula postupak ovrhe nad imovinom EN-a namijenjenom njegovim civilnim aktivnostima u okviru koje su 21. ožujka 2017. zaplijenila dva plutajuća doka. Osim toga, 6. veljače 2017. grčka tijela izdala su nalog za pljenidbu trima bankama u kojima je EN imao račune. Međutim, zbog nedostatka sredstava nije vraćen nijedan iznos.

40. Grčka tijela poslala su EN-u 29. lipnja 2017. dopis u kojem ga pozivaju da podmiri preostalih 20 % iznosa potpore koji treba vratiti (uključujući kamate do 30. lipnja 2017.), odnosno 95 098 200,99 eura. Budući da ta uplata nije bila izvršena, Ministarstvo gospodarstva ovlastilo je dopisom od 31. srpnja 2017. porezna tijela da ostvare povrata tog iznosa.

41. Grčka tijela pokrenula su 13. listopada 2017. pred grčkim sudovima postupak radi podvrgavanja EN-a postupku posebnog upravljanja, uspostavljenog člankom 68. Zakona br. 4307/2014¹⁶. Presudom br. 725/2018 od 8. ožujka 2018. Monomeles Protodikeio Athinon (Okružni sud kao sudac pojedinac u Ateni, Grčka) prihvatio je zahtjev grčkih tijela, stavio EN pod posebno upravljanje te imenovao posebnog upravitelja.

V. Postupak pred Sudom

42. Komisija je 22. veljače 2017. podnijela ovu tužbu na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a. Komisija od Suda zahtijeva da:

- utvrdi da je Helenska Republika, time što nije poduzela sve potrebne mjere za izvršenje presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395), povrijedila obveze koje ima na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a;
- naloži Helenskoj Republici plaćanje dnevne novčane kazne u visini od 37 974 eura po danu zakašnjenja u izvršenju presude od 28. lipnja 2012., (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395), počevši od datuma donošenja presude u ovom predmetu do datuma izvršenja presude donesene u navedenom predmetu;

¹⁶ FEK A' 246/15.11.2014

- naloži Helenskoj Republici plaćanje paušalnog iznosa od 3828 eura po danu, počevši od datuma objave presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395) do datuma objave presude u ovom predmetu ili do datuma izvršenja presude donesene u navedenom predmetu, ako to izvršenje nastupi prije navedene objave, i
 - naloži Helenskoj Republici snošenje troškova.
43. Helenska Republika od Suda zahtijeva da:
- odbije Komisijinu tužbu, i
 - naloži Komisiji snošenje troškova.

VI. Arbitražni postupci

A. Arbitražni postupci Međunarodne trgovačke komore (ICC)

44. Okvirni sporazum i sporazum o provedbi¹⁷ sadržavaju arbitražne klauzule na temelju kojih se svaki spor koji se na njih odnosi treba riješiti arbitražom u skladu s arbitražnim pravilima ICC-a. Tim se klauzulama predviđa da će arbitražni sud zasjedati u Ateni (Grčka) te da će odlučivati u skladu s grčkim pravom.

45. Svojim zahtjevom za arbitražu od 11. siječnja 2013. EN i njegovi dioničari¹⁸ započeli su arbitražni postupak (predmet ICC-a br. 18675/GZ/MHM/AGF/ZF) protiv Helenske Republike zbog povrede tih sporazuma, kao i ugovora o izgradnji i modernizaciji podmornica sklopljenih u okviru tih sporazuma (neplaćanja dugovanih iznosa). Među ostalim zahtjevima, EN i njegovi dioničari zatražili su naknadu štete zato što je Helenska Republika povrijedila svoju obvezu rješavanja pitanja povrata državnih potpora na način koji je u skladu s člankom 11. okvirnog sporazuma. U tom pogledu, EN i njegovi dioničari žale se na zabranu, koju je naložila Helenska Republika, primanja narudžbi za ratnu mornaricu drugih država i ponovnog dobivanja koncesije za suhi dok.

46. Svojim zahtjevom za arbitražu od 23. travnja 2014. Helenska Republika pokrenula je arbitražni postupak na temelju iste arbitražne klauzule (predmet ICC-a br. 20215/AGF/ZF¹⁹) protiv EN-a i njegovih dioničara zbog povrede provedbenog sporazuma i ugovora o izgradnji i modernizaciji podmornica te, među ostalim, obveze isporuke podmornica pod uvjetima i u rokovima koji su predviđeni. U kontekstu tog arbitražnog postupka, Helenska Republika prigovara EN-u da s njom nije surađivao u ispunjenju obveza iz dopisa od 1. prosinca 2010.

47. EN i njegovi dioničari podnijeli su 27. svibnja 2014. pred arbitražnim sudom ICC-a zahtjev za privremenu pravnu zaštitu radi obustave provedbe dviju odluka ministra nacionalne obrane i odluke Polymeles Protodikeio Athinon (Okružni sud u Ateni, Grčka) u sporu koji se odnosi na izgradnju i modernizaciju podmornica.

48. Privremenim rješenjem od 14. listopada 2014. arbitražni sud ICC-a odbio je zahtjev. Odlučio je da se članak 12. Zakona br. 4237/2014 primjenjuje na sve privatne i javne vjerovnike, uključujući Helensku Republiku i njezine institucije te da se njime zabranjuje svaka ovrha nad imovinom EN-a²⁰.

¹⁷ Vidjeti točke 16. i 17. ovog mišljenja.

¹⁸ Grupa ThyssenKrupp nije stranka u tom postupku.

¹⁹ Predmet u tijeku

²⁰ Vidjeti Hellenic Shipyards i dr. protiv Helenske Republike (predmet ICC-a br. 18675/GZ/MHM/AGF/ZF), privremeno rješenje od 14. listopada 2014., t. 111. do 114. Vidjeti u tom smislu i Hellenic Shipyards i dr. protiv Helenske Republike (predmet ICC-a br. 18675/GZ/MHM/AGF/ZF/AYZ), konačna odluka od 29. rujna 2017., t. 619. do 620.

49. EN i njegovi dioničari podnijeli su 12. svibnja 2016. pred arbitražnim sudom ICC-a drugi zahtjev za privremenu pravnu zaštitu radi obustave izvršenja naloga za povrat koji su 4. prosinca 2015.²¹ izdala grčka tijela. Također su od arbitražnog suda ICC-a zatražili da grčkim vlastima zabrani pokretanje bilo kakvog stečajnog postupka protiv EN-a dok je arbitražni postupak u tijeku.

50. Privremenim rješenjem od 5. kolovoza 2016. arbitražni sud ICC-a odbio je taj zahtjev EN-a i njegovih dioničara te je pritom odlučio da se ne može miješati u provedbu Odluke 2009/610²². Međutim, odlučio je da povrat potpore može dovesti EN do stečaja te je stoga Helenskoj Republici zabranio da poduzme mjeru nacionalizacije EN-a, da upravljanje EN-om stavi pod svoj nadzor te da EN ili njegovu imovinu podvrgne stečajnom postupku, a da ga prethodno o tome ne obavijesti²³.

51. EN i njegovi dioničari podnijeli su 10. travnja 2017. pred arbitražnim sudom ICC-a ponovno zahtjev za privremenu pravnu zaštitu radi donošenja zaštitnih mjera kojima bi se Helenskoj Republici zabranilo da EN podvrgne postupku posebnog upravljanja uspostavljenog člankom 68. Zakona br. 4307/2014.

52. Odlukom od 27. lipnja 2017. arbitražni sud ICC-a podsjetio je da je njegova odluka neminovna. Stoga je odlučio da bi pokretanje postupka posebnog upravljanja protiv EN-a za učinak imalo lišavanje dioničara EN- njihova nadzora nad društvom i da bi posebni upravitelj, kojeg bi izabrali vjerovnici, mogao donositi odluke koje bi utjecale na položaj EN-a u arbitražnom postupku. U tom je kontekstu arbitražni sud ICC-a naložio Helenskoj Republici da se suzdrži od svake mjere kojom se može izmijeniti nadzor nad EN-om sve do donošenja konačne odluke²⁴.

53. Svojom konačnom odlukom arbitražni sud odlučio je, u pogledu ovog predmeta, da je EN valjano prihvatio da mu se oduzme suhi dok i da, prema tome, Helenska Republika nije povrijedila članak 11. okvirnog sporazuma u tom pogledu. Također je odlučio da je Helenska Republika, time što nije dopustila EN-u da prima narudžbe za izgradnju ratnih plovila za druge zemlje, povrijedila tu odredbu. Međutim, s obzirom na nepostojanje uzročne veze između te povrede i štete koju su pretrpjeli EN i njegovi dioničari, taj arbitražni sud nije naložio Helenskoj Republici plaćanje naknade štete za tu povredu²⁵.

54. Na raspravi je Helenska Republika obavijestila Sud da je pred grčkim sudovima pokrenula tužbu za poništenje protiv te odluke. Taj je postupak i dalje u tijeku.

B. Arbitražni postupak pred Međunarodnim centrom za rješavanje investicijskih sporova (ICSID)

55. U svojstvu ulagača EN-a, Iskandar i Akram Safa, libanonski državljani i dioničari Privinvesta, pokrenuli su arbitražni postupak protiv Helenske Republike pred ICSID-om, u skladu s člankom 9. Sporazuma između Libanonske Republike i Helenske Republike o uzajamnom promicanju i zaštiti ulaganja, sklopljen 24. srpnja 1997. (u daljnjem tekstu: bilateralni ugovor o ulaganju između Grčke i Libanona)²⁶.

21 Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

22 Vidjeti Hellenic Shipyards i dr. protiv Helenske Republike (predmet ICC-a br. 18675/GZ/MHM/AGF/ZF), privremeno rješenje od 5. kolovoza 2016., t. 75., 76. i 92.(1).

23 Vidjeti Hellenic Shipyards i dr. protiv Helenske Republike (predmet ICC-a br. 18675/GZ/MHM/AGF/ZF), privremeno rješenje od 5. kolovoza 2016., t. 84. do 86. i 92.(2).

24 Vidjeti Hellenic Shipyards i dr. protiv Helenske Republike (predmet ICC-a br. 18675/GZ/MHM/AGF/ZF/AYZ), odluka od 27. lipnja 2017., t. 19. do 24.

25 Vidjeti Hellenic Shipyards i dr. protiv Helenske Republike (predmet ICC-a br. 18675/GZ/MHM/AGF/ZF/AYZ), konačna presuda od 29. rujna 2017., t. 1427. do 1634. (pod „Claim 4: EU State aid”).

26 Vidjeti Iskandar Safa i Akram Safa protiv Helenske Republike (predmet ICSID-a br. ARB/16/20), koji je glavni tajnik ICSID-a upisao 5. srpnja 2016.

56. I. i A. Safa smatraju da nekoliko radnji grčkih tijela, među kojima su zabrana primanja narudžbi za inozemne ratne brodove, čini povredu zaštite koja je libanonskim ulagačima u Grčkoj dodijeljena bilateralnim ugovorom o ulaganju između Grčke i Libanona.

57. Taj je postupak još u tijeku, s obzirom na to da su tužitelji dostavili podnesak o meritumu 31. listopada 2017. O njegovom je sadržaju Komisija obaviještena 9. ožujka 2018.

58. Na raspravi je Komisija obavijestila Sud o zahtjevima I. i A. Safe koji su, čini se, ponovili nekoliko argumenata iznesenih u okviru arbitražnih postupaka ICC-a, među kojima su jamstva koja im je Helenska Republika pružila u pogledu toga što nije ostvarila povrat potpore, prava na uporabu suhog doka i zabrana primanja narudžbi za izgradnju brodova za ratne mornarice drugih država.

59. Komisija je od Suda zatražila da u svojoj presudi pojasni, uzimajući u obzir temeljnu narav članka 107. i 108. UFEU-a u pravnom poretku Unije, da je Helenska Republika dužna ne postupiti u skladu s arbitražnom odlukom koju je donio arbitražni sud ICSID-a u dijelu u kojem je Helenskoj Republici naložio plaćanje naknade štete za eventualni povrat potpore ili za mjere poduzete u tu svrhu, kao što je likvidacija EN-a.

VII. Povreda obveze

A. Argumentacija stranaka

60. Prema mišljenju Komisije, Helenska Republika povrijedila je svoju obvezu izvršenja presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395) jer nije ostvarila povrat „niti jednog eura” od EN-a u skladu s odlukom 2009/610 i jer nije primijenila druge provedbene mjere koje su detaljno navedene u njezinu dopisu od 1. prosinca 2010.

61. Što se tiče odluke 2009/610, Komisija smatra da je Helenska Republika daleko od toga da je provela tu odluku, te je sprečavala svaku ovrhu protiv EN-a time što je uvela moratorij predviđen člankom 12. Zakona br. 4237/2014²⁷.

62. Što se tiče dopisa od 1. prosinca 2010., Komisija tvrdi da Helenska Republika nije ispunila nijednu u njemu navedenu obvezu²⁸. Dodaje da se čini da su grčka tijela, umjesto da su provela presudu od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395), EN-u dodijelila nove potpore u obliku financijske pomoći dodijeljene njegovim radnicima.

63. Što se tiče činjenica da se Helenska Republika pozvala na članak 346. stavak 1. UFEU-a tijekom pretdsudskog postupka, Komisija ističe da se grčka tijela nikada nisu pozvala na apsolutnu nemogućnost povrata potpora, nego na to da bi, s obzirom na gospodarski položaj EN-a, povrat doveo do stečaja EN-a i njegove likvidacije, što bi imalo negativan učinak na osnovne interese sigurnosti Grčke jer bi se njime ugrozilo izvršenje ugovora „Arhimed” i „Neptun II” za izgradnju i modernizaciju podmornica.

64. Međutim, prema mišljenju Komisije, njezinim dopisom od 1. prosinca 2010. grčkim je tijelima omogućena provedba odluke 2009/610 bez ugrožavanja osnovnih interesa sigurnosti Helenske Republike, ali ta tijela nisu ispunila obveze na koje se u tom dopisu upućuje.

²⁷ Vidjeti točku 28. ovog mišljenja.

²⁸ Vidjeti točke 20. i 22. ovog mišljenja.

65. K tomu, Komisija osporava samu trenutačnu utemeljenost interesa sigurnosti na koje se poziva Helenska Republika jer grčka tijela nikad nisu objasnila zašto se izgradnja i modernizacija podmornica nužno mora obavljati u postrojenjima EN-a, a ne u postrojenjima drugih grčkih brodogradilišta i to osobito nakon što je ratna mornarica, u skladu s člankom 26. Zakona br. 4258/2014, zadužena za projekt izgradnje i modernizacije podmornica.

66. Helenska Republika tvrdi da je poduzela sve potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395).

67. Što se tiče Odluke 2009/610, Helenska Republika navodi teškoće koje je imala prilikom utvrđivanja imovine namijenjene civilnim aktivnostima i provedbe članka 17. te odluke, u skladu s kojim je povrat potpore trebalo ostvariti od imovine EN-a.

68. Prema mišljenju Helenske Republike, članak 12. Zakona br. 4237/2014 nije mjera kojom se otežava povrat potpore jer moratorij koji se njime uvodi nije prepreka za ovrhu potraživanja, osim ako ta ovrha može utjecati na vojne aktivnosti EN-a. Ističe da izdavanje nalogâ za povrat i početak postupka njihova izvršenja dokazuju da se tom odredbom ne otežava provedba odluke 2009/610.

69. K tomu, inicijative koje su se poduzele za povrat najprije 80 % iznosa potpore koji treba vratiti, te zatim preostalih 20 %, čine provedbu te odluke.

70. Što se tiče dopisa od 1. prosinca 2010., Helenska Republika navela je nedostatak svake suradnje EN-a koja je, ipak, bila potrebna za ispunjenje obveza sadržanih u navedenom dopisu.

71. U tom pogledu, tvrdi da u pogledu prodaje njegove imovine namijenjene civilnim aktivnostima, s jedne strane, EN nije poduzeo nijednu mjeru u tu svrhu i, s druge strane, grčka tijela nisu mogla jednostrano oduzeti EN-u tu imovinu bez ozbiljnih pravnih poteškoća, osobito u arbitražnim postupcima.

72. Što se tiče koncesije za suhi dok, Helenska Republika smatra da je putem članka 169. stavka 2. Zakona br. 4099/2012 u potpunosti ispunila svoju obvezu da je ukine i da ostvari povrat predmetnog zemljišta. Smatra da se povrat predmetnog zemljišta Grčkoj Državi dokazuje preslikama upisa tog postupka u registar hipoteka o koje su grčka tijela dostavila Komisiji.

73. U pogledu zabrane naložene EN-u da nastavi sa svojim civilnim aktivnostima u razdoblju od petnaest godina počevši od 1. listopada 2010., Helenska Republika smatra da je odluka koju je u tu svrhu 14. travnja 2010. donio upravni odbor EN-a na svojem 130. sastanku dovoljna za ispunjavanje obveze iz dopisa od 1. prosinca 2010. Helenska Republika također ističe da ne postoji ni najmanji dokaz da je EN nastavio s civilnim aktivnostima tijekom razdoblja zabrane.

74. Što se tiče jamstva iz članka 16. Odluke 2009/610, Helenska Republika tvrdi da je, u skladu s dopisom od 1. prosinca 2010., na EN-u da ne pokreće postupke na temelju jamstva za naknadu štete ili postupke koji su s njim povezani. Što se tiče Helenske Republike, ona samo ima obvezu pozvati se na ništavost tog jamstva pred svakim pravosudnim tijelom ili tijelom za mirno rješavanje sporova. Takva se prilika još nije ukazala.

75. Konačno, što se tiče dokaza koje su grčka tijela trebala dostaviti Komisiji u skladu s dopisom od 1. listopada 2010., Helenska Republika ističe da EN nakon 30. rujna 2011. nije objavio bilance zbog svojeg lošeg gospodarskog položaja i nepostojanja civilnih aktivnosti. Helenska Republika dodaje da, s obzirom na nedostatak svake suradnje EN-a, ne vidi na koji način može primorati EN da Komisiji dostavi popis radova obavljenih u brodogradilištu.

76. Konačno, s obzirom na nedostatak svake suradnje EN-a u provedbi Odluke 2009/610 na način predviđen dopisom od 1. prosinca 2010., Helenska Republika smatra da se načelno u pogledu EN-a treba pokrenuti stečajni postupak. Međutim, s obzirom na izvršenje ugovora „Arhimed” i „Neptun II” u brodogradilištu EN-a i zbog toga što bi pokretanjem stečajnog postupka bila obuhvaćena sva civilna i vojna imovina EN-a, Helenska Republika tvrdi da bi provedba Odluke 2009/610 putem pokretanja stečajnog postupka i, eventualno, likvidacijom EN-a bila protivna osnovnim interesima njezine sigurnosti, zaštićenim člankom 346. stavkom 1. UFEU-a.

B. Ocjena

77. Najprije treba napomenuti da, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, u postupku „dvostruke povrede obveze” kao relevantan datum za ocjenu postojanja povrede obveze valja uzeti datum isteka roka određenog u pismu opomene upućenom na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a²⁹.

78. U ovom slučaju, s obzirom na to da je Komisija u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a uputila pismo opomene Helenskoj Republici 27. studenoga 2014., relevantan datum za utvrđivanje postojanja povrede obveze jest datum isteka roka od dva mjeseca određenog u tom pismu, odnosno 27. siječnja 2015.

1. Odluka 2009/610

79. Očito je da Helenska Republika do tog datuma nije provela odredbe članaka 2., 3., 5., 6., 8., 9. i 11. do 15. Odluke 2009/610, s obzirom na to da nije poduzela nijednu mjeru za povrat potpore. Naime, nalog za djelomičan povrat iznosa od 523 352 889,23 eura, što čini oko 80 % iznosa koji treba vratiti, izdan je tek 4. prosinca 2015.³⁰, odnosno više od deset mjeseci nakon relevantnog datuma.

80. Pitanje sprječava li se člankom 12. Zakona br. 4237/2014 povrat potpore, kao što tvrdi Komisija, prema mojem mišljenju nije relevantno jer, čak i ako njegov dvosmislen tekst treba tako tumačiti³¹, nacionalnim zakonom ne može se opravdati neprovođenje odluke Komisije kao što je ona o kojoj je riječ u ovom predmetu i, *a fortiori*, presude Suda.

81. Što se tiče članka 16. Odluke 2009/610 kojim se Helenskoj Republici nalaže obveza ukidanja jamstva koje je ETVA dodijelila HDW-Ferrostaalu, valja istaknuti da je to jamstvo dodijelila ETVA, banka koja od 2002. više ne pripada Grčkoj Državi. U tom kontekstu, čak i ako Helenska Republika više ne može osigurati da se pravni sljednik ETVA-e odrekne jamstva, Helenska Republika na raspravi nije tvrdila da je pravno nemoguće da ukine predmetno jamstvo zakonom ili drugom zakonodavnom mjerom s tim učinkom. Međutim, slična se mjera nije poduzela do relevantnog datuma. Ona stoga nije provela članak 16. Odluke 2009/610.

82. Budući da provedba članaka 17. do 19. Odluke 2009/610 ovisi o provedbi članaka 2., 3., 5., 6., 8., 9. i 11. do 15., jasno je da do relevantnog datuma Helenska Republika nije provela članke 17. do 19. te odluke te stoga ni presudu od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395).

²⁹ Vidjeti presude od 17. listopada 2013., Komisija/Belgija (C-533/11, EU:C:2013:659, t. 32.); od 13. svibnja 2014., Komisija/Španjolska (C-184/11, EU:C:2014:316, t. 35.); od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 27.) i Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 45.) i od 22. veljače 2018., Komisija/Grčka (C-328/16, EU:C:2018:98, t. 49.).

³⁰ Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

³¹ Arbitražni sud ICC-a slaže se s mišljenjem Komisije o tumačenju članka 12. Zakona br. 4237/2014. Vidjeti točke 28. i 48. ovog mišljenja.

2. Pozivanje Helenske Republike na članak 346. stavak 1. UFEU-a

83. Helenska Republika poziva se na članak 346. stavak 1. UFEU-a kako bi opravdala neprovođenje Odluke 2009/610, pri čemu tvrdi da bi se pokretanjem stečajnog postupka protiv EN-a radi povrata nespojive potpore dovelo u pitanje izvršenje ugovora „Arhimed” i „Neptun II” te da bi se time povrijedili osnovni interesi njezine sigurnosti.

84. Taj argument treba odbiti iz tri razloga.

85. Kao prvo, s jedne strane, provedba odluke o povratu nespojive potpore nužno i neizbježno ne podrazumijeva stečaj poduzetnika u teškoćama, kao što je EN. Naime, postoje nacionalna pravna sredstva kojima se navedenom poduzetniku omogućuje obrana na nacionalnoj razini od mjera izvršenja povrata, kojima bi mu se omogućilo da izbjegne tešku i nepopravljivu štetu koja bi nastala zbog povrata potpore, kao što je ona koja bi nastala zbog likvidacije³². Likvidacija je, naime, samo krajnja mjera za izvršenje povrata potpore.

86. S druge strane, Helenska Republika do relevantnog datuma nije čak ni izdala nalog za povrat potpore, iako se takvim nalogom EN ne bi doveo u stečaj³³ niti bi se povrijedili osnovni interesi njezine sigurnosti. Nije, stoga, poduzela najbitniju mjeru za početak izvršenja povrata potpore.

87. K tomu, ništa je nije sprječavalo da od grčkih sudova zatraži stavljanje EN-a pod posebno upravljanje, što je već bilo moguće na relevantni datum (odnosno 27. siječnja 2015.), ali što je Helenska Republika učinila tek 17. listopada 2017., s više od dvije godine zakašnjenja.

88. Kao drugo, na članak 346. stavak 1. UFEU-a treba primijeniti usko tumačenje³⁴, u skladu s kojim „mjere koje se odnose na proizvodnju ili trgovinu oružjem, streljivom i ratnom opremom ne smiju štetno utjecati na uvjete tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu u odnosu na proizvode čija namjena nije specifično vojna”³⁵.

89. Međutim, neizvršenje povrata nespojive potpore, dodijeljene u korist civilnih aktivnosti EN-a, ima učinak koji je protivan onom koji se nastoji ostvariti tom odredbom jer se njime omogućuje nastavak narušavanja tržišnog natjecanja. U tom pogledu, činjenica da EN stvarno ne obavlja civilnu aktivnost ne podrazumijeva da nije došlo do narušavanja tržišnog natjecanja.

90. Kao treće i posljednje, čak i ako je argument Helenske Republike osnovan, ipak treba utvrditi da su obveze detaljno navedene u dopisu od 1. prosinca 2010. dogovorene zajedničkim sporazumom Komisije, Helenske Republike i EN-a radi provedbe Odluke 2009/610, a da se ne ugroze osnovni interesi sigurnosti Helenske Republike³⁶. Naime, kao što je Sud presudio, tim dopisom „[nije] zamijenjena Odluka 2009/610, [...] [nego] su se samo uz[ele] u obzir zadnje obveze grčkih tijela te se nav[elo] da, ako se one stvarno ispune, Komisija će smatrati da je Odluka 2009/610 u potpunosti [bila] provedena”³⁷. Međutim, Helenska Republika nije ispunila svoje obveze.

32 Vidjeti rješenje predsjednika Suda od 14. prosinca 2011., Alcoa Trasformazioni/Komisija (C-446/10 P(R), neobjavljeno, EU:C:2011:829, t. 46. i navedena sudska praksa).

33 Vidjeti u tom smislu presudu od 9. srpnja 2015., Komisija/Francuska (C-63/14, EU:C:2015:458, t. 54.).

34 Vidjeti presude od 7. lipnja 2012., Insinööritoimisto InsTiimi (C-615/10, EU:C:2012:324, t. 35.), i od 28. veljače 2013., Ellinika Nafpigeia/Komisija (C-246/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:133, t. 17.).

35 Presuda od 28. veljače 2013., Ellinika Nafpigeia/Komisija (C-246/12 P, neobjavljena, EU:C:2013:133, t. 20.)

36 Vidjeti točke 20. i 21.. ovog mišljenja.

37 Presuda od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395, t. 38.)

3. Neispunjenje obveza koje su detaljno navedene u dopisu od 1. prosinca 2010.

a) Prekid civilnih aktivnosti EN-a

91. Što se tiče EN-ovog prekida civilnih aktivnosti u razdoblju od petnaest godina, najprije valja napomenuti da je EN u svojem dopisu o preuzimanju obveze od 27. listopada 2010. prihvatio taj prekid te naveo da će, u tom pogledu, dostaviti odluku svojeg upravnog odboru kao dokaz tog prekida³⁸.

92. Međutim, odluka koju je 14. travnja 2010. donio njegov upravni odbor na svojem 130. sastanku i na koju se oslanja Helenska Republika ne odnosi se na tu obvezu jer je prethodi dopisu o preuzimanju obveze EN-a od 27. listopada 2010. te ne sadržava nikakvu odluku o prekidu civilnih aktivnosti u razdoblju od petnaest godina. Suprotno tomu, u njoj se samo navodi da su „aktivnosti koje se ne odnose na brodogradnju trenutačno sasvim prekinute”.

93. Nadalje, kao što proizlazi iz konačne odluke arbitražnog suda ICC-a, Privinvest je u dopisu od 24. studenoga 2010. jasno izrazio svoje neslaganje s obvezama koje je preuzeo EN u svojem dopisu od 27. listopada 2010. koji je potpisala bivša uprava, među kojima je zabrana ponovne kupnje civilne imovine i koncesije za suhi dok³⁹. S obzirom na neslaganje njegova većinskog dioničara s tim obvezama, ne začuđuje me što upravni odbor EN-a nikad nije donio formalnu odluku o prekidu civilnih aktivnosti.

b) Prodaja civilne imovine ili njezin povrat Grčkoj Državi

94. Što se tiče prodaje imovine povezane s civilnim aktivnostima EN-a, grčka tijela i EN dogovorili su da, ako dražbe ne dovedu do prodaje ukupne ili dijela te civilne imovine, EN će ih prenijeti Grčkoj Državi kao alternativni način ispunjenja obveze povrata potpore.

95. Čak i u nedostatku svake suradnje EN-a s grčkim tijelima radi ispunjenja te obveze⁴⁰ i dalje je točno da Grčka Država nije upotrijebila ovlasti javne vlasti koje ima na raspolaganju kako bi ovršila i ostvarila povrat te imovine.

96. U tom pogledu, Helenska Republika tvrdi da nije mogla jednostrano oduzeti EN-u navedenu imovinu bez ozbiljnih pravnih poteškoća te, osobito, pogoršanja svojeg položaja u arbitražnom postupku ICC-a koji su protiv nje pokrenuli EN i njegovi dioničari⁴¹.

97. Naime, u okviru njihova arbitražnog postupka, EN i njegovi dioničari prigovaraju joj zbog namjere izvlaštenja ili nacionalizacije EN-a provedbom Odluke 2009/610 ili ispunjavanjem obveza sadržanih u dopisu od 1. prosinca 2010.

38 To se pitanje razlikuje od pitanja je li EN *de facto* prekinuo svoje civilne aktivnosti zbog nedostatka posla.

39 Vidjeti Hellenic Shipyards i dr. protiv Helenske Republike (predmet ICC-a br. 18675/GZ/MHM/AGF/ZF/AYZ), konačna odluka od 29. rujna 2017., t. 341. do 348.

40 Vidjeti točku 93. ovog mišljenja.

41 Arbitražni postupci pokrenuti u ovom predmetu dokazuju da se od arbitražnih trgovačkih sudova traži da odlučuju o pitanjima prava Unije, uključujući u pogledu državnih potpora. Njihova načelna nemogućnost postavljanja prethodnih pitanja Sudu (što je on nedavno potvrdio u slučaju arbitražnih sudova uspostavljenih sporazumima između država članica (vidjeti osobito presudu od 6. ožujka 2018., Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, t. 45. do 49.)) predstavlja problem za jedinstvenu primjenu i tumačenje prava Unije, osobito u najosjetljivijim područjima kao što su pravo tržišnog natjecanja i državne potpore.

98. Točno je da je svojim rješenjem za privremenu pravnu zaštitu⁴² arbitražni sud ICC-a zabranio Helenskoj Republici da poduzme mjere nacionalizacije, ovrhe ili oduzimanja imovine EN-a, a da ga prethodno ne obavijesti o tome.

99. K tomu, takva kupnja civilne imovine EN-a može naštetiti položaju Helenske Republike u arbitražnom postupku ICSID-a koji su protiv nje pokrenuli I. i A. Safa zbog povrede zaštite dodijeljene libanonskim ulagačima u Grčkoj bilateralnim ugovorom o ulaganju između Grčke i Libanona.

100. Međutim, nijedna od tih okolnosti nije opravdanje za nepoduzimanje mjera potrebnih za ispunjenje obveza iz dopisa od 1. prosinca 2010. radi provedbe Odluke 2009/610, osobito s obzirom na činjenicu da je potpisivanjem dopisa o preuzimanju obveze od 27. listopada 2010. EN pristao na to da Grčka Država preuzme njegovu imovinu namijenjenu civilnim aktivnostima u slučaju nemogućnosti njezine prodaje na dražbi.

c) Koncesija za suhi dok

101. Koncesija za suhi dok dodijeljena je EN-u člankom 1. stavkom 15. Zakona br. 2302/1995. Prema tome, ona se mogla ukinuti samo zakonodavnom odredbom, što je učinjeno člankom 169. stavkom 2. Zakona br. 4099/2012.

102. Međutim, arbitražni sud ICC-a i Monomeles Protodikeio Athinon (Okružni sud kao sudac pojedinac u Ateni) utvrdili su da EN nikad nije vratio javno zemljište na koje se odnosi koncesija za suhi dok⁴³. Naime, s obzirom na to da su EN i njegovi dioničari osporavali obvezu, koju je preuzeo u dopisu od 27. listopada 2010., da vrati to zemljište Grčkoj Državi, EN joj navedeno zemljište nikad nije vratio.

103. Prema tome, Komisija pravilno smatra da članak 169. stavak 2. Zakona br. 4099/2012 sam po sebi nije dovoljan za provedbu predmetne obveze.

d) Jamstvo za naknadu štete

104. Što se tiče jamstva za naknadu štete iz članka 16. Odluke 2009/610, valja napomenuti da se, u skladu s dopisom 1. prosinca 2010., EN odriče tog jamstva i pokretanja svakog postupka na temelju tog jamstva ili u vezi s njim. Iz spisa ne proizlazi da se to odricanje dogodilo niti da je Helenska Republika ukinula to jamstvo zakonodavnim putem⁴⁴. Stoga nije ispunila tu obvezu.

e) Godišnja izvješća

105. Konačno, što se tiče godišnjih izvješća o provedbi Odluke 2009/610 koja su grčka tijela trebala sastaviti i dostaviti Komisiji, ona su trebala sadržavati dokaze koji pokazuju da EN više ne obavlja nijednu civilnu aktivnost i informacije o stanju (vlasništvu i uporabi) imovine koja je vraćena grčkim tijelima.

42 Vidjeti Hellenic Shipyards i dr. protiv Helenske Republike (predmet ICC-a br. 18675/GZ/MHM/AGF/ZF), privremeno rješenje od 5. kolovoza 2016., t. 79. do 86. i 92.(2).

43 Vidjeti Hellenic Shipyards i dr. protiv Helenske Republike (predmet ICC-a br. 18675/GZ/MHM/AGF/ZF/AYZ), konačna odluka od 29. rujna 2017., t. 373., 374., 422., 424. i 573. do 578., kao i presudu br. 725/2018 od 8. ožujka 2018. koju je donio Monomeles Protodikeio Athinon (Okružni sud kao sudac pojedinac u Ateni), str. 13.

44 Vidjeti točku 81. ovog mišljenja.

106. Čak i ako se može prihvatiti da je u nedostatku godišnjih bilanci koje sastavlja EN grčkim tijelima bilo teško dokazati prekid civilnih aktivnosti, to ne mijenja činjenicu da imovina EN-a namijenjena njegovim civilnim aktivnostima nije vraćena grčkim tijelima, u skladu s obvezom koja je detaljno navedena u dopisu od 1. prosinca 2010. Prema tome, Helenska Republika nije mogla ni ispuniti obvezu sastavljanja predmetnih godišnjih izvješća o vlasništvu i uporabi civilne imovine koja je vraćena.

107. Iz prethodno navedenog proizlazi da Helenska Republika nije ispunila svoje obveze iz dopisa od 1. prosinca 2010. Stoga se lišila mogućnosti da provede Odluku 2009/610, a da ne ugrozi osnovne interese svoje sigurnosti. S obzirom na to da je mogla ispuniti obveze sadržane u dopisu od 1. prosinca 2010. te da to nije učinila, ne može se pozvati na članak 346. stavak 1. UFEU-a, čak i ako takvo postupanje djelomično ili u cijelosti nalaže njezina strategija obrane u arbitražnim postupcima između nje i EN-a te njegovih dioničara.

108. U tim okolnostima, valja utvrditi da time što nije poduzela sve mjere koje uključuje izvršenje presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395), Helenska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a.

VIII. Novčane sankcije

109. Ako Sud odluči da Helenska Republika nije postupila u skladu s njegovom presudom od 28. lipnja 2012. Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395), on na temelju članka 260. stavka 2. drugog podstavka UFEU-a toj državi može naložiti plaćanje novčane kazne i/ili paušalnog iznosa.

110. Uzimajući u obzir različitu narav dviju vrsta sankcija čiju primjenu Komisija zahtijeva, valja odvojeno ispitati pitanje prikladnosti nalaganja Helenskoj Republici da plati novčanu kaznu i nalaganja da plati paušalni iznos kao i, po potrebi, pitanje iznosa tih sankcija.

A. Novčana kazna

1. Argumentacija stranaka

111. Oslanjajući se na svoju Komunikaciju o primjeni članka 260. UFEU-a⁴⁵, Komisija od Suda zahtijeva da Helenskoj Republici naloži plaćanje dnevne novčane kazne od 34 974 eura.

112. U skladu s tom komunikacijom, iznos dnevne novčane kazne izračunan je množenjem standardnog paušala od 670 eura s koeficijentom težine i koeficijentom trajanja povrede⁴⁶. Rezultat tog izračuna potom je pomnožen s faktorom „n” kojim se uzima u obzir platna sposobnost prozvana države članice i broj glasova koje država članica ima u Vijēću.

113. Kako bi utvrdila koeficijent težine povrede (od „1 do 20”), Komisija je uzela u obzir temeljnu narav odredbi UFEU-a u području državnih potpora, štetni učinak koje su nespojive potpore čiji povrat nije izvršen imale na sektor brodogradnje, znatan iznos potpore koji treba vratiti, činjenicu da Helenska Republika dosad nije ostvarila povrat nijednog eura i ponavljanje protupravnog ponašanja te države članice u području državnih potpora. Na temelju toga utvrdila je koeficijent težine povrede na vrijednost „5”.

⁴⁵ Vidjeti Komunikaciju Komisije SEC(2005) 1658 od 13. prosinca 2005. (SL 2007., C 126, str. 15.), kako je ažurirana komunikacijom Komisije „Ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu u postupcima zbog povrede propisa” (SL 2017., C 431, str. 3.). U ovom predmetu, Komisija je upotrijebila svoju komunikaciju C(2015) 5511 *final* od 5. kolovoza 2015.

⁴⁶ Koeficijent težine povrede iznosi od „1 do 20”. Koeficijent trajanja povrede iznosi 0,10 po mjesecu trajanja povrede.

114. Što se tiče trajanja povrede, Komisija je uzela u obzir 48 mjeseci koji su protekli od objave presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395) i datuma pokretanja postupka pred Sudom, odnosno 22. srpnja 2016. Na temelju toga utvrdila je najviši mogući koeficijent trajanja, odnosno vrijednost „3”.

115. Helenska Republika osporava koeficijente težine i trajanja povrede koje je utvrdila Komisija. U tom pogledu tvrdi da Komisija nije uzela u obzir niz elemenata koji umanjuju težinu povrede, kao što je činjenica da EN od 2010. godine više ne obavlja nijednu civilnu aktivnost te da stoga ne izvršava nikakav konkurentski pritisak na druge poduzetnike u sektoru brodogradnje. Također navodi niz teškoća u kojima se našao prilikom provedbe Odluke 2009/610, među kojima je osobito odluka arbitražnog suda ICC-a od 27. lipnja 2017⁴⁷. Konačno, osporava navodno ponavljanje svojeg protupravnog ponašanja u području državnih potpora. Iz tih razloga smatra da koeficijenti težine i trajanja povrede ne mogu biti viši od „1”.

116. Što se tiče platne sposobnosti, Komisija predlaže uporabu posebnog faktora „*n*” koji će u trenutku objave presude biti najnoviji. U skladu s komunikacijom Komisije, taj se faktor izračunava prema sljedećoj formuli⁴⁸:

$$\sqrt{\frac{PIB\ n}{PIB\ Lux} \times \frac{Voix\ n}{Voix\ Lux}}$$

117. Što se tiče Grčke, najnovijom komunikacijom Komisije taj je faktor utvrđen na 3,17⁴⁹.

118. Helenska Republika smatra da posebni faktor „*n*” koji se primjenjuje treba biti najnoviji mogući kako bi se uzeo u obzir znatan pad BDP-a u Grčkoj. Prigovara Komisiji da nije uzela u obzir stvarno stanje grčkog gospodarstva i činjenicu da je zemlja još u programu makroekonomske prilagodbe jer se ne može učinkovito samofinancirati na financijskim tržištima. Naposljetku, smatra da poseban faktor „*n*” nije pravilno izračunan jer se od 1. travnja 2017. UFEU-om konačno napustio sustav ponderiranih glasova u Vijeću⁵⁰ te je zamijenjen sustavom dvostruke većine država članica i stanovništva, u skladu s kojim svaka država članica ima samo jedan glas u Vijeću. Helenska Republika stoga smatra da su države članice čiji je broj stanovnika i BDP sličan njezinima pretrpjele ozbiljan pad njihova utjecaja u Vijeću.

2. Ocjena

119. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, „izricanje novčane kazne načelno je opravdano samo ako povreda zbog neizvršenja prethodne presude traje i u vrijeme dok Sud ispituje činjenice”⁵¹. K tomu, novčanu kaznu treba izreći samo ako bi povreda i dalje postojala na dan objave presude u ovom predmetu⁵².

⁴⁷ Vidjeti točke 51. i 52. ovog mišljenja.

⁴⁸ *BDP n* = bruto domaći proizvod (BDP) predmetne države članice, u milijunima eura, *BDP Lux* = BDP Luksemburga, *Glasovi n* = broj glasova koje država članica ima u Vijeću prema ponderiranju utvrđenom člankom 205. UEZ-a, *Glasovi Lux* = broj glasova koje ima Luksemburg.

⁴⁹ Vidjeti komunikaciju Komisije „Ažuriranje podataka za izračun paušalnih iznosa i novčanih kazni koje Komisija predlaže Sudu u postupcima zbog povrede propisa” (SL 2017., C 431, str. 3.).

⁵⁰ Vidjeti članak 16. stavak 4. UEU-a i članak 3. stavak 3. Protokola (br. 36) o prijelaznim odredbama (SL 2012., C 326, str. 322.).

⁵¹ Presuda od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 47.) i navedena sudska praksa. Vidjeti u tom smislu i presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 87.) i presudu od 22. lipnja 2016., Komisija/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, t. 61.).

⁵² Vidjeti presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 51.).

120. U ovom slučaju smatram da je povreda zbog neizvršenja presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395) trajala barem do iznošenja ovog mišljenja. Naime, Helenska Republika nije provela ni Odluku 2009/610, ni ukupne obveze detaljno navedene u dopisu od 1. prosinca 2010. Iako je stavljanje EN-a pod posebno upravljanje⁵³ nužan korak za ostvarivanje povrata potpore koja je Odlukom 2009/610 proglašena nespojivom, ono samo po sebi nije dovoljno kako bi se smatralo da je Helenska Republika ispunila obveze koje ima na temelju te odluke.

121. U tim okolnostima, smatram da je nalaganje plaćanja novčane kazne Helenskoj Republici prikladno sredstvo za osiguravanje potpune provedbe presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395).

122. Kad je riječ o iznosu i obliku te novčane kazne, Sud je presudio da je „na [njemu] da, u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti, u skladu s ustaljenom sudskom praksom novčanu kaznu odredi tako da ona bude, s jedne strane, prilagođena okolnostima i, s druge strane, proporcionalna utvrđenoj povredi kao i mogućnosti plaćanja države članice o kojoj je riječ [...]. Komisijini prijedlozi o novčanoj kazni ne mogu obvezivati Sud i predstavljaju samo korisnu referentnu točku. Također, Sud ne obvezuju smjernice poput onih sadržanih u Komisijinim komunikacijama, ali one pridonose jamčenju transparentnosti, predvidljivosti i pravnoj sigurnosti postupanja same Komisije kad ona podnosi prijedloge Sudu [...]. Naime, u okviru postupka na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a, koji se odnosi na povredu koja postoji na strani države članice unatoč činjenici da je ta povreda već utvrđena u prvoj presudi, donesenoj na temelju [...] članka 258. UFEU-a, Sud mora biti slobodan odrediti novčanu kaznu u iznosu i obliku koji smatra prikladnim kako bi potaknuo tu državu članicu da ispuni obveze koje proizlaze iz te prve presude Suda”⁵⁴.

123. Prema toj istoj sudskoj praksi, „ [p]rilikom određivanja iznosa novčane kazne, osnovni kriteriji koje treba uzeti u obzir kako bi se osigurala prinudna narav novčane kazne, u cilju ujednačene i učinkovite primjene prava Unije, u pravilu su težina povrede, njezino trajanje i mogućnost plaćanja države članice o kojoj je riječ. Za primjenu tih kriterija treba voditi računa osobito o posljedicama koje neizvršenje ima na privatne i javne interese kao i o hitnosti koju treba primijeniti kako bi se državu članicu primoralo da postupi u skladu sa svojim obvezama”⁵⁵.

124. Što se tiče, kao prvo, težine povrede, valja podsjetiti da su odredbe UFEU-a u području državnih potpora temeljne naravi jer su izraz jedne od glavnih zadaća dodijeljenih Uniji na temelju članka 3. stavka 1. točke (c) UFEU-a⁵⁶.

125. U ovom slučaju dovoljno je utvrditi da grčka tijela dosad nisu ostvarila povrat nijednog eura nespojive potpore kako bi postupila u skladu s presudom od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395). Upravo suprotno, iznos koji treba vratiti neprekidno se uvećava za primjenjive kamate te je u vrijeme održavanja rasprave prešao 670 milijuna eura, odnosno bio je 2,6 puta veći od početnog iznosa.

126. Činjenica da, prema mišljenju Helenske Republike, EN više ne obavlja civilnu aktivnost ni na koji način ne utječe na težinu povrede jer se time nimalo ne umanjuje gospodarska prednost koju je imao u obliku nespojivih državnih potpora za vrijeme obavljanja takve aktivnosti.

⁵³ Vidjeti točku 41. ovog mišljenja.

⁵⁴ Presuda od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 52. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti u tom smislu i presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 95. i 96. i navedena sudska praksa).

⁵⁵ Vidjeti presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 53. i navedena sudska praksa). Vidjeti u tom smislu i presude od 2. prosinca 2014., Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 97.); od 22. lipnja 2016., Komisija/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, t. 70.) i od 22. veljače 2018., Komisija/Grčka (C-328/16, EU:C:2018:98, t. 92.).

⁵⁶ Vidjeti presudu od 7. srpnja 2009., Komisija/Grčka (C-369/07, EU:C:2009:428, t. 118. do 121. i navedena sudska praksa). Vidjeti u tom smislu i presudu od 11. prosinca 2012., Komisija/Španjolska (C-610/10, EU:C:2012:781, t. 125. do 127.).

127. U tim okolnostima, smatram da time što je primijenila koeficijent težine povrede „5” Komisija nije pravilno uzela u obzir težinu povrede u svojem prijedlogu novčane kazne.

128. Iako je u predmetu u kojem je donesena presuda od 7. srpnja 2009., Komisija/Grčka (C-369/07, EU:C:2009:428) Sud naložio dnevnu novčanu kaznu od 16 000 eura, iznos koji prema mišljenju Komisije u ovom slučaju odgovara koeficijentu težine povrede „3”, Sud je prihvatio da „iznosi potpore za koje [Helenska Republika] n[ije] podnijela dokaz o povratu čini relativno malen dio u odnosu na ukupan iznos koji je bio predmet odluke [Komisije]”⁵⁷.

129. Međutim, nedostatak bilo kakvog povrata potpore ili ispunjavanja obveza iz navedenog dopisa od 1. prosinca 2010. jest potpun. Stoga mi se čini da koeficijent težine povrede „5” uopće nije prilagođen okolnostima ovog predmeta⁵⁸.

130. Kao drugo, što se tiče trajanja povrede koje treba procijeniti u trenutku kada Sud provodi ocjenu činjenica⁵⁹, utvrđujem da je gotovo šest godina proteklo od datuma objave presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395). Trajanje povrede stoga je znatno.

131. Naime, iako člankom 260. stavkom 1. UFEU-a nije pobliže određen rok u kojem treba provesti presudu, interes u vezi s neposrednom i ujednačenom primjenom prava Unije, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, zahtijeva da se s tom provedbom započne odmah i da se u cijelosti ostvari u najkraćem mogućem roku⁶⁰.

132. Kao treće, što se tiče sposobnosti plaćanja Helenske Republike, Sud je radi izračuna novčanih kazni uvijek uzimao u obzir BDP predmetne države članice i broj glasova koje ima u Vijeću⁶¹.

133. Što se tiče BDP-a, Sud je već u pogledu Helenske Republike, čiji je BDP u snažnom padu od 2010. zbog krize njezina državnog duga, presudio da treba uzeti u obzir nedavno kretanje tog BDP-a⁶².

134. U tu svrhu treba uzeti u obzir činjenicu da se grčki BDP smanjio za 25,5 % između 2010. i 2016. godine⁶³.

135. Što se tiče kriterija broja glasova koje Helenska Republika ima u Vijeću, valja uzeti u obzir činjenicu da, kao što ističe ta država članica, sustav ponderiranja glasova više ne postoji.

136. Suprotno tome, sustavom dvostruke većine uspostavljenim člankom 16. stavkom 4. UEU-a predviđa se da se „kvalificirana većina utvrđuje [...] kao većina koju čini najmanje 55 % članova Vijeća, sačinjena od najmanje petnaest članova i kojom su predstavljene države članice koje zajedno čine najmanje 65 % stanovništva Unije”.

57 Vidjeti presudu od 7. srpnja 2009., Komisija/Grčka (C-369/07, EU:C:2009:428, t. 122.)

58 U predmetu u kojem je donesena presuda od 12. srpnja 2005., Komisija/Francuska (C-304/02, EU:C:2005:444), Komisija je primijenila koeficijent težine povrede „10”. Prigovorila je Francuskoj Republici zbog neusklađenosti mjerenja minimalne veličine mrežnog oka mreža s propisima Unije, manjkavosti kontrola kojom se omogućilo stavljanje na tržište premalih riba i popustljivog ponašanja francuskih tijela u progonu povreda. Na raspravi je Komisija potvrdila da je u određenim predmetima zbog „dvostruke povrede” u području državnih potpora primijenila koeficijente težine povrede koji iznose čak „7 ili 8”.

59 Vidjeti presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 57. i navedena sudska praksa).

60 Vidjeti presude od 22. lipnja 2016., Komisija/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, t. 77. i navedena sudska praksa) i od 22. veljače 2018., Komisija/Grčka (C-328/16, EU:C:2018:98, t. 100.).

61 Vidjeti u tom smislu presude od 4. srpnja 2000., Komisija/Grčka (C-387/97, EU:C:2000:356, t. 88.); od 25. studenoga 2003., Komisija/Španjolska (C-278/01, EU:C:2003:635, t. 59.); od 10. siječnja 2008., Komisija/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, t. 48.) i od 4. lipnja 2009., Komisija/Grčka (C-109/08, EU:C:2009:346, t. 42.).

62 Vidjeti presude od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 58.) i od 22. veljače 2018., Komisija/Grčka (C-328/16, EU:C:2018:98, t. 101.).

63 Vidjeti presudu od 22. veljače 2018., Komisija/Grčka (C-328/16, EU:C:2018:98, t. 101.) Na raspravi ni Komisija ni Helenska Republika nisu iznijele novije podatke.

137. Međutim, nijednim od tih novih kriterija ne može se odgovarajuće zamijeniti kriterij broja glasova u postupku odlučivanja Vijeća.

138. Naime, što se tiče većine država članica, suprotno sustavu ponderiranja glasova, sve su države članice jednake na način da svaka od njih ima samo jedan glas. U tim okolnostima, formula koju je upotrijebila Komisija⁶⁴ ne može se više primjenjivati.

139. U pogledu stanovništva, nije isključeno da je sposobnost plaćanja određenih država članica koje imaju određeni broj stanovnika slabija od drugih država članica koje imaju manji broj stanovnika. Taj kriterij također nije relevantan za izračun novčane kazne.

140. Iz tih razloga, zaključujem da treba napustiti kriterij broja glasova koje predmetna država članica ima u Vijeću, kao što je to Sud već učinio u presudi od 22. veljače 2018., Komisija/Grčka (C-328/16, EU:C:2018:98) jer se broj glasova više ne uzima u obzir u postupku odlučivanja Vijeća i jer se novim pravilom iz članka 16. stavka 4. UEU-a ne donosi nikakav zadovoljavajući kriterij za utvrđivanje sposobnosti plaćanja predmetne države članice⁶⁵.

141. S obzirom na te okolnosti, među kojima su osobito znatan iznos potpore koji treba vratiti i trajanje povrede, te uzimajući u obzir potrebu da se Helenska Republika potakne na okončanje povrede koja joj se prigovara, smatram da je prikladno odrediti polugodišnju novčanu kaznu umjesto dnevne novčane kazne.

142. Naime, utvrđujem da je za provedbu Odluke 2009/610 Komisija utvrdila rok od četiri mjeseca⁶⁶ i da je za ispunjenje obveza koje su detaljno navedene u dopisu od 1. prosinca 2010. Komisija Helenskoj Republici i EN-u odredila rok od šest mjeseci. To mi se čini očitim s obzirom na to da se mjere, koje treba poduzeti radi provedbe te odluke ili radi ispunjenja obveza koje su detaljno navedene u tom dopisu, kao što je prodaja imovine na dražbi ili poduzimanje zakonskih mjera za ukidanje koncesije za suhi dok, ne može poduzeti od danas do sutra. To je danas osobito važno jer je EN stavljen pod posebno upravljanje, postupak koji u skladu s člankom 69. Zakona br. 4307/2014 može trajati i do dvanaest mjeseci.

143. Što se tiče iznosa novčane kazne, napominjem da je u predmetu u kojem je donesena presuda od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405) i koji se odnosio na okoliš, Sud odredio polugodišnju novčanu kaznu od 14 520 000 eura jer Helenska Republika nije poduzela nijednu mjeru za izvršenje presude od 6. listopada 2005., Komisija/Grčka (C-502/03, neobjavljena, EU:C:2005:592), dok je Komisija predložila dnevnu novčanu kaznu od 71 193,60 eura (što je odgovaralo polugodišnjoj novčanoj kazni od 12 814 848 eura).

144. Uzimajući u obzir prethodno navedeno te osobito težinu i trajanje povrede, ali i smanjenje grčkog BDP-a posljednjih godina, predlažem da se polugodišnja novčana kazna utvrdi na 9 500 000 eura, odnosno na oko 1,5 % iznosa potpore koji treba vratiti⁶⁷.

145. Iako Sud može odrediti smanjujuću novčanu kaznu kako bi se uzeo u obzir napredak koji predmetna država članica eventualno može ostvariti, smatram da se također može odrediti progresivna novčana kazna u slučaju da država članica i dalje ne postupa u skladu s prvom presudom Suda. U ovom slučaju, novčana kazna može se povećati za 2 000 000 eura po šestomjesečnom razdoblju sve dok Helenska Republika u cijelosti ne postupi u skladu s presudom od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395).

⁶⁴ Vidjeti točku 116. ovog mišljenja.

⁶⁵ Bilo bi prikladno da Komisija prilagodi svoju komunikaciju novom pravilu odlučivanja kvalificiranom većinom u Vijeću.

⁶⁶ Vidjeti članak 18. stavak 5. te odluke.

⁶⁷ Iz prijedloga Komisije proizlazi polugodišnji iznos od oko 6 300 000 eura.

146. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da Helenskoj Republici naloži da Komisiji na račun „Vlastita sredstva Europske unije” uplati, počevši od datuma objave buduće presude u ovom predmetu pa sve do izvršenja presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395), polugodišnju novčanu kaznu od 9 500 000 eura koja će biti uvećana za 2 000 000 eura za svako šestomjesečno razdoblje nakon prvog šestomjesečnog razdoblja po objavi buduće presude u ovom predmetu pa sve do izvršenja presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395).

B. Paušalni iznos

1. Argumentacija stranaka

147. Što se tiče paušalnog iznosa, Komisija predlaže Sudu da ga odredi množenjem dnevnog iznosa s brojem dana trajanja povrede.

148. Komisija predlaže da se za izračun paušalnog iznosa primijeni isti koeficijent težine povrede, odnosno „5”, i isti faktor „n” kao i u okviru novčane kazne. Suprotno tome, osnovni iznos za izračun paušalnog iznosa utvrđen je na 220 eura dnevno. Za razliku od izračuna novčane kazne, ne primjenjuje se koeficijent trajanja povrede.

149. Na temelju navedenog, Komisija predlaže određivanje paušalnog iznosa izračunanog množenjem iznosa od 3828 eura s brojem dana proteklih između objave presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395) i datuma kada je Helenska Republika ispunila svoje obveze ili, u slučaju neispunjenja tih obveza, datuma objave buduće presude u ovom predmetu.

150. Helenska Republika nije iznijela posebne argumente u pogledu paušalnog iznosa. U slučaju da u svom izračunu Komisija upotrijebi iste kriterije kao što su oni za izračun novčane kazne, poput težine i trajanja povrede, moraju se uzeti u obzir argumenti koje je Helenska Republika iznijela u pogledu novčane kazne.

2. Ocjena

151. Sud je već presudio da je u izvršavanju diskrecijske ovlasti koja mu je dodijeljena u području o kojem je riječ ovlašten izreći, kumulativno, novčanu kaznu i paušalni iznos⁶⁸.

152. Prema mišljenju Suda, „[p]rincip nalaganja isplate paušalnog iznosa temelji se pretežno na ocjeni posljedica koje neizvršenje obveza države članice o kojoj je riječ ima na privatne i javne interese, posebice kad je povreda dulje trajala, nakon objave presude kojom je prvotno utvrđena”⁶⁹.

153. Osim toga, „[o] takvom se nalaganju u svakom zasebnom slučaju mora odlučiti vodeći računa o ukupnim relevantnim elementima koji se odnose kako na karakteristike utvrđene povrede tako i na stav države članice na koju se odnosi postupak pokrenut na temelju članka 260. UFEU-a. U tom pogledu, tim je člankom Sudu dodijeljena široka diskrecijska ovlast za odlučivanje o tome hoće li ili ne izreći tu sankciju”⁷⁰.

⁶⁸ Vidjeti presuda od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 71. i navedena sudska praksa) i od 22. veljače 2018., Komisija/Grčka (C-328/16, EU:C:2018:98, t. 116. i navedena sudska praksa).

⁶⁹ Vidjeti presudu od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 72. i navedena sudska praksa).

⁷⁰ Presuda od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 73. i navedena sudska praksa) i od 22. veljače 2018., Komisija/Grčka (C-328/16, EU:C:2018:98, t. 117. i navedena sudska praksa).

154. U ovom sporu, kao što ističe Komisija, postoji ponavljanje protupravnog postupanja Helenske Republike u području državnih potpora⁷¹. Taj element te, osobito u ovom predmetu, neizvršenje povrata nijednog eura kako bi se postupilo u skladu s presudom od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395), dovoljan su pokazatelj da, radi stvarnog sprečavanja budućeg ponavljanja istih povreda prava Unije, treba donijeti mjeru s odvracajućim učinkom, poput nalaganja isplate paušalnog iznosa⁷².

155. U tim okolnostima, Sud je utvrdio taj iznos tako da bude prilagođen predmetnim okolnostima i proporcionalan počinjenoj povredi⁷³. U tom kontekstu uzima u obzir utvrđenu težinu povrede, njezino trajanje i sposobnost plaćanja predmetne države članice⁷⁴.

156. Ovaj spis sadržava nekoliko elemenata na temelju kojih se može sumnjati u postojanje istinske volje grčkih tijela da provedu Odluku 2009/610 ili da u potpunosti ispune svoje obveze iz dopisa od 1. prosinca 2010.

157. U tom pogledu valja napomenuti da je u članku 11. okvirnog sporazuma Helenska Republika u biti obećala EN-u i njegovim dioničarima (bivšima i sadašnjima) da će od Komisije sigurno ishoditi da se Odluka 2009/610 provede na način da EN neće biti obvezan vratiti iznose tih potpora i to u ožujku 2010., odnosno čak i prije nego što je Komisija odobrila popis obveza iz dopisa od 1. prosinca 2010. te čak i prije nego što ih je EN službeno prihvatio.

158. Međutim, Helenska Republika nije mogla valjano dati to obećanje EN-u i njegovim stjecateljima, čak i ako ga je ADM (i zatim Privinvest) od nje zahtijevao kao preduvjet za otkup 75,1 % dionica EN-a⁷⁵. Naime, takvo obećanje, kojim se ne poštuje obvezujuća narav prava Unije u području državnih potpora, nije važeće.

159. K tomu, grčka tijela povrat nespojive potpore nisu smatrala prioritetom te su, naprotiv, djelovala tako da se u konačnici s povratom odugovlači, time što su poduzimala mjere koje su, istina je, potrebne u tu svrhu, ali nedovoljne i koje su se, usto, poduzimale izrazito sporo. Zbog tog odugovlačenja iznos potpore koji treba vratiti povećao se uz zatezne kamate s 256 000 000 eura na 670 000 000 eura.

160. Ne primjer, grčka tijela uputila su EN-u prvi nalog za povrat nespojive potpore tek 4. prosinca 2015.⁷⁶, odnosno jedanaest mjeseci nakon pisma opomene Komisije i više od tri godine nakon donošenja presude zbog povrede obveze od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395). Zatražila su da se EN stavi pod posebno upravljanje tek 13. listopada 2017., odnosno gotovo dvije godine nakon izdavanja prvog naloga za povrat.

71 Vidjeti presudu od 7. srpnja 2009., Komisija/Grčka (C-369/07, EU:C:2009:428); od 1. ožujka 2012., Komisija/Grčka (C-354/10, neobjavljena, EU:C:2012:109); od 17. listopada 2013., Komisija/Grčka (C-263/12, neobjavljena, EU:C:2013:673); od 9. studenoga 2017., Komisija/Grčka (C-481/16, neobjavljena, EU:C:2017:845) i od 17. siječnja 2018., Komisija/Grčka (C-363/16, EU:C:2018:12).

72 Vidjeti u tom smislu presude od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 74.) i Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 115. i 116.).

73 Vidjeti u tom smislu presude od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 75.) i Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 117.); od 22. lipnja 2016., Komisija/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, t. 94.) i od 22. veljače 2018., Komisija/Grčka (C-328/16, EU:C:2018:98, t. 119.).

74 Vidjeti u tom smislu presude od 2. prosinca 2014., Komisija/Grčka (C-378/13, EU:C:2014:2405, t. 76. i 77. i navedena sudska praksa) i Komisija/Italija (C-196/13, EU:C:2014:2407, t. 118. i navedena sudska praksa).

75 Vidjeti točke 15. i 16. ovog mišljenja. Arbitražni sud ICC-a stoga je u potpunosti zanemario da Helenska Republika ne može obećati EN-u da će preuzeti narudžbe za izgradnju ratnih plovila za druge zemlje jer su člankom 346. stavkom 1. UFEU-a zaštićeni samo osnovni interesi sigurnosti predmetne države članice. Stoga takve narudžbe, osobito za treće zemlje, čine civilnu aktivnost koja je zabranjena dopisom od 1. prosinca 2010. i koje se EN odrekao u svojem dopisu o preuzimanju obveze od 27. listopada 2010.

76 Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

161. K tomu, čak i ako EN i njegovi dioničari nisu surađivali u ispunjavanju obveza sadržanih u dopisu od 1. prosinca 2010., Helenska Republika nije poduzela nijednu mjeru kako bi se pokrenuo stečajni postupak ili postupak posebnog upravljanja protiv EN-a radi ostvarenja povrata te iako su grčki sudovi odbili EN-ov zahtjev za suspenziju primjene protiv naloga za povrat⁷⁷.

162. Točno je da je privremenim rješenjem od 5. kolovoza 2016. arbitražni sud ICC-a zabranio Helenskoj Republici pokretanje stečajnog postupka protiv EN-a, a da ga prethodno o tome ne obavijesti te da je odlukom od 27. lipnja 2017. naložio Helenskoj Republici da se suzdrži od svake mjere kojom se može izmijeniti nadzor nad EN-om sve do donošenja konačne odluke, pri čemu je ta zabrana uključivala postupak posebnog upravljanja.

163. Međutim, pravo koje je primjenjivo na spor između EN-a, njegovih dioničara i Helenske Republike jest grčko pravo te arbitražni sud podliježe tom pravu s obzirom na to da je sjedište ICC-a utvrđeno u Ateni (Grčka). S obzirom na to da je pravo Unije dio grčkog prava⁷⁸, s jedne strane, taj sud nije mogao valjano spriječiti Helensku Republiku da pokrene stečajni postupak protiv EN-a kao krajnju mjeru za ostvarenje povrata nespojive potpore i, s druge strane, Helenska Republika ne može opravdati neprovedbu Odluke 2009/610 na temelju rješenja navedenog suda.

164. Na temelju prethodno navedenog te uzimajući u obzir smanjenje grčkog BDP-a za 25,5 % između 2010. i 2016., smatram da je prikladno predložiti Sudu da Helenskoj Republici naloži plaćanje paušalnog iznosa od 13 000 000 eura, odnosno oko 2 % potpore čiji povrat treba izvršiti.

IX. Završna napomena

165. Na raspravi je Komisija zatražila pojašnjenje Suda u pogledu izvršenja od strane Helenske Republike arbitražne odluke koja bi se donijela u arbitražnom postupku ICSID-a i kojom bi se Helenskoj Republici naložilo plaćanje naknade štete u slučaju eventualnog izvršenja povrata potpore ili mjera poduzetih u tu svrhu, kao što je likvidacija EN-a⁷⁹.

166. U presudi koju će donijeti u ovom predmetu, Sud može razmotriti samo prigovore koje je Komisija navela u svojem pismu opomene upućenom Helenskoj Republici. Komisijin zahtjev za pojašnjenje ne može se kvalificirati kao takav.

167. Prema tome, taj zahtjev Komisija može se razmotriti samo u okviru zasebnog postupka zbog povrede čiji je cilj utvrditi je li Helenska Republika, time što je postupila u skladu s takvom odlukom, povrijedila svoje obveze koje proizlaze iz UFEU-a.

168. Naposljetku, u svakom slučaju, trenutačno ne postoji odluka u predmetnom arbitražnom postupku.

X. Troškovi

169. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Helenskoj Republici naloži snošenje troškova i da je povreda utvrđena, Helenskoj Republici nalaže se snošenje troškova.

⁷⁷ Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

⁷⁸ Vidjeti presudu od 6. ožujka 2018., Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, t. 41.).

⁷⁹ Vidjeti točke 58. i 59. ovog mišljenja.

XI. Zaključak

170. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da odluči na sljedeći način:

1. Time što nije poduzela mjere kako bi izvršila presudu od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395), Helenska Republika povrijedila je obveze koje ima na temelju te presude i članka 260. stavka 1. UFEU-a.
2. Helenskoj Republici nalaže se da Europskoj komisiji na račun „Vlastita sredstva Europske unije” plaća, počevši od datuma objave buduće presude u ovom predmetu pa sve do izvršenja presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395), polugodišnju novčanu kaznu od 9 500 000 eura koja će biti uvećana za 2 milijuna eura za svako šestomjesečno razdoblje nakon prvog šestomjesečnog razdoblja po objavi buduće presude u ovom predmetu pa sve do izvršenja presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395).
3. Helenskoj Republici nalaže se da Europskoj komisiji na račun „Vlastita sredstva Europske unije” uplati paušalni iznos od 13 000 000 eura.
4. Helenskoj Republici nalaže se snošenje troškova.