



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 15 oktober 2015¹

Zaak C-431/14 P

**Helleense Republiek
tegen**

Europese Commissie

„Hogere voorziening — Staatssteun — In 2008 en 2009 door de Griekse landbouwverzekeringsmaatschappij (ELGA) betaalde compensatiesteun — Besluit waarbij de steun onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard en de terugvordering ervan wordt gelast — Begrip staatssteun — Staatssteun die verenigbaar kan worden geacht met de interne markt — Artikel 107, lid 3, onder b), VWEU — Tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis”

1. Met haar hogere voorziening verzoekt de Helleense Republiek de vernietiging van het arrest van het Gerecht Griekenland/Commissie (hierna: „bestreden arrest”)², waarin het haar beroep tot nietigverklaring van besluit 2012/157/EU van de Commissie van 7 december 2011 betreffende in 2008 en 2009 door de Organismos Ellenikon Georgikon Asfaliseon (ELGA) betaalde compensatiesteun (hierna: „litigieuze besluit”)³ heeft verworpen.

Toepasselijke bepalingen

VWEU

2. Artikel 107, lid 1, VWEU bepaalt dat behoudens de afwijkingen waarin de Verdragen voorzien, steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar zijn met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

3. Krachtens artikel 107, lid 3, onder b), VWEU kunnen met name steunmaatregelen om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat op te heffen, als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — T-52/12, EU:T:2014:677.

3 — PB 2012, L 78, blz. 21.

Tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis

4. De Europese Commissie heeft op 22 januari 2009 een mededeling bekendgemaakt betreffende de tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis (hierna: „TCK”).⁴ Zij merkte daarin met name op dat deze wereldwijde crisis buitengewone beleidsinitiatieven vergt, die verder gaan dan de noodsteun aan het financiële stelsel.⁵ Gezien de ernst van deze crisis en de gevolgen ervan voor de gehele economie van de lidstaten was de Commissie aldus van mening dat bepaalde soorten staatssteun gedurende een beperkte periode gerechtvaardigd zijn om deze moeilijkheden te overwinnen, en dat zij derhalve verenigbaar konden worden verklaard met de gemeenschappelijke markt op basis van hetgeen sindsdien artikel 107, lid 3, onder b), VWEU is geworden.

5. Bij de bekendmaking dat zij tijdelijk en onder bepaalde voorwaarden het verlenen van onder artikel 107, lid 1, VWEU vallende steun zou goedkeuren, heeft de Commissie gepreciseerd dat deze goedkeuring niet gold voor steunregelingen voor ondernemingen die landbouwproducten produceren.⁶

6. In punt 7 van de TCK stelde de Commissie met name het volgende:

„De Commissie past deze mededeling toe vanaf 17 december 2008, de datum waarop zij in beginsel de inhoud vaststelde, gelet op de financiële en economische context die onmiddellijk optreden vergde. Deze mededeling wordt gerechtvaardigd door de huidige uitzonderlijke, tijdelijke financieringsproblemen in verband met de bankcrisis, en zij zal niet worden toegepast na 31 december 2010. Na overleg met de lidstaten kan de Commissie de mededeling vóór die datum herzien op basis van belangrijke overwegingen op economisch gebied of op het gebied van het mededingingsbeleid. [...]

[...]

Overeenkomstig de mededeling van de Commissie betreffende de vaststelling van de toepasselijke regels voor de beoordeling van onrechtmatig verleende staatssteun^[7], past de Commissie de volgende regels toe op niet-aangemelde steun:

a) deze mededeling, indien de steun na 17 december 2008 werd verleend;

[...]”

7. De Commissie heeft de TCK gewijzigd bij mededeling van 31 oktober 2009.⁸ Punt 1 van deze mededeling luidt:

„[...]

De in punt 4.2 [van de TCK] vervatte mogelijkheid om, binnen een vastgesteld maximumbedrag, steun te verlenen, geldt niet voor ondernemingen die zich toeleggen op de primaire productie van landbouwproducten. Als gevolg van de financiële crisis wordt het voor de landbouwers evenwel steeds moeilijker om leningen aan te gaan.

4 — PB C 16, blz. 1.

5 — Punt 4.1, derde alinea, TCK.

6 — Punt 4.2.2, derde alinea, onder h), TCK.

7 — PB 2002, C 119, blz. 22.

8 — PB C 261, blz. 2.

[...] [H]et [is] dienstig afzonderlijke steun, binnen een bepaald maximumbedrag, te verlenen aan ondernemingen die zich toeleggen op de primaire productie van landbouwproducten.”

8. Punt 4.2.2, derde alinea, onder h), TCK, zoals gewijzigd bij deze mededeling, luidt als volgt:

„De Commissie zal dergelijke staatssteun op grond van artikel [107], lid 3, onder b), [VWEU] als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt beschouwen, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

[...]

h) de steunregeling is onverkort van toepassing op ondernemingen die zich toeleggen op de verwerking en de afzet van landbouwproducten [...], tenzij de steun slechts wordt verleend onder de voorwaarde dat hij geheel of gedeeltelijk aan primaire producenten wordt doorgegeven. Wanneer de steun [...] wordt verleend aan ondernemingen die zich toeleggen op de primaire productie van landbouwproducten, mag de subsidie (of het bruto-equivalent daarvan) niet meer bedragen dan 15 000 EUR per onderneming [...].

9. Deze wijziging van de TCK is op 28 oktober 2009 in werking getreden.

Grieks recht

10. Bij wet nr. 1790/1988 is een instelling van openbaar nut, de „Griekse landbouwverzekeringsmaatschappij” (ELGA) opgericht. ELGA is een privaatrechtelijke rechtspersoon die volledig aan de staat toebehoort. Zij heeft met name tot doel de plantaardige en dierlijke productie en het plantaardige en dierlijke kapitaal van landbouwbedrijven te verzekeren tegen schade als gevolg van natuurlijke risico's.

11. Overeenkomstig artikel 3 bis van wet nr. 1790/1988, in de op het geding toepasselijke versie, is de verzekering bij ELGA verplicht en dekt zij natuurlijke risico's, zoals overstromingen en droogte. Artikel 5 bis legt daartoe de producenten van landbouwproducten die onder dit verzekeringsstelsel vallen een bijzondere verzekeringsbijdrage op ten behoeve van ELGA. De hoogte van deze bijdrage, waarvan de opbrengsten in de staatskas vloeien, verschilt naargelang de verzekering een dierlijk of een plantaardig product dekt.

Voorgeschiedenis van het geding en litigieuze besluit

12. De minister van Economische Zaken en Financiën en de minister van Plattelandsontwikkeling en Voedselvoorziening hebben op 30 januari 2009 interministerieel besluit nr. 262037 vastgesteld betreffende uitzonderlijke vergoeding wegens schade aan de landbouwproductie (hierna: „interministerieel besluit”). Het interministerieel besluit bepaalde dat ELGA uitzonderlijke vergoedingen ten belope van 425 miljoen EUR zou betalen omdat de productie van bepaalde gewassen tijdens het teeltseizoen 2008 door slechte weersomstandigheden was gedaald. De met het besluit gemoeide uitgaven, die ten laste van de begroting van ELGA waren, werden gefinancierd door middel van een door ELGA gesloten banklening met staatsgarantie.

13. Bij brief van 20 maart 2009 heeft de Helleense Republiek in antwoord op een inlichtingenverzoek van de Commissie meegedeeld dat ELGA in 2008 aan landbouwers onder andere voor een bedrag van 386 986 648 EUR vergoedingen had betaald voor door de verzekering gedekte schadegevallen. Dat bedrag was gedeeltelijk bekostigd met de verzekeringsbijdragen van de producenten en gedeeltelijk met gelden van een banklening van 444 miljoen EUR met staatsgarantie, die ELGA was aangegaan.

14. Bij besluit van 27 januari 2010⁹ heeft de Commissie de formele onderzoeksprocedure van artikel 108, lid 2, VWEU ingeleid in zaak C 3/10 (ex NN 39/09) betreffende in 2008 en 2009 door ELGA verrichte compensatiebetalingen.

15. Op 7 december 2011 heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld, dat met name het volgende bepaalt:

„Artikel 1

1. De schadevergoedingen die [ELGA] in 2008 en 2009 aan de producenten van landbouwproducten heeft betaald, vorm[en] staatssteun.

2. De compensatiesteun die in 2008 is toegekend uit hoofde van het stelsel van verplichte bijzondere verzekering, is verenigbaar met de interne markt voor wat betreft de steun ten belope van 349 493 652,03 EUR die ELGA aan de producenten heeft toegekend als vergoeding voor de schade aan hun plantaardige productie, alsmede voor wat betreft de steun voor door een beer aan de plantaardige productie toegebrachte schade ten belope van 91 500 EUR en de steun voor corrigerende maatregelen die in het kader van de genoemde steun zijn genomen. De compensatiesteun ten belope van het resterende bedrag die in 2008 uit hoofde van het stelsel van bijzondere verplichte verzekering is betaald, is onverenigbaar met de interne markt.

3. De compensatiesteun ten belope van 27 614 905 EUR die in 2009 is toegekend krachtens [het interministerieel besluit] is verenigbaar met de interne markt.

De compensatiesteun ten belope van 387 404 547 EUR die vóór 28 oktober 2009 aan de producenten werd toegekend, is onverenigbaar met de interne markt, behoudens de steun die op het ogenblik van de toekenning voldeed aan alle voorwaarden van verordening (EG) nr. 1535/2007 [van de Commissie van 20 december 2007 betreffende de toepassing van de artikelen (107 en 108 VWEU) op de-minimissteun in de landbouwproductiesector (PB L 337, blz. 35)].

Artikel 2

1. [De Helleense Republiek] treft alle nodige maatregelen om de in artikel 1 bedoelde onverenigbare en reeds onwettig ter beschikking gestelde steun van de ontvangers terug te vorderen.

[...]”

Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

16. Bij op 8 februari 2012 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft de Helleense Republiek beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld. Bij op dezelfde dag ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akte heeft de Helleense Republiek krachtens de artikelen 278 VWEU en 279 VWEU een verzoek in kort geding ingediend, strekkende tot opschorting van de tenuitvoerlegging van het litigieuze besluit. Bij beschikking van de president van het Gerecht Griekenland/Commissie¹⁰ is de tenuitvoerlegging van het litigieuze besluit opgeschort voor zover de Helleense Republiek daarbij werd gelast de in artikel 1 bedoelde onverenigbare steun van de ontvangers terug te vorderen.

9 — PB C 72, blz. 12.

10 — T-52/12 R, EU:T:2012:447.

17. De Helleense Republiek heeft ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit zeven middelen aangevoerd. Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht het beroep in zijn geheel verworpen.

Procesverloop voor het Hof, middelen in hogere voorziening en conclusies van partijen

18. Met haar op 19 september 2014 ter griffie van het Hof neergelegde hogere voorziening verzoekt de Helleense Republiek het Hof om vernietiging van het bestreden arrest en nietigverklaring van het litigieuze besluit, met verwijzing van de Commissie in de kosten.

19. De Helleense Republiek voert drie middelen aan ter ondersteuning van dat verzoek. Het eerste middel, dat in wezen is ontleend aan schending van artikel 107, lid 1, VWEU, ontoereikende motivering en onjuiste opvatting van het bewijs, bestaat uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel verwijft de Helleense Republiek het Gerecht dat het de in 2008 en 2009 door de landbouwers, die gedurende deze jaren hebben geprofiteerd van compensatiesteun, betaalde verplichte bijdragen als „staatsmiddelen” heeft gekwalificeerd. In het tweede onderdeel klaagt zij dat het Gerecht niet heeft geoordeeld dat de met deze bijdragen overeenkomende bedragen moeten worden afgetrokken van de terug te vorderen steun, aangezien deze bedragen de betrokken landbouwers geen economisch voordeel hebben kunnen opleveren dat de mededinging kan vervalsen. Met haar tweede middel, dat is ontleend aan schending van artikel 107, lid 1, VWEU en ontoereikende motivering, verwijft de Helleense Republiek het Gerecht in wezen te hebben geoordeeld dat de compensatiebetalingen door ELGA in 2009 de begunstigden ervan een selectief financieel voordeel hebben opgeleverd dat de mededinging en de handel tussen de lidstaten kan vervalsen, en derhalve staatssteun vormde. De uitzonderlijke crisis die de Griekse economie in die tijd doormaakte, staat in de weg aan een dergelijke conclusie. Het derde middel is ontleend aan onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU en ontoereikende motivering. In het eerste onderdeel daarvan verwijft de Helleense Republiek het Gerecht te hebben geoordeeld dat de litigieuze betalingen in 2009 niet op de grondslag van deze bepaling met de interne markt verenigbaar konden worden verklaard, aangezien de in de TCK aanvaarde versoepeling van de staatssteunregels niet toepasselijk was op staatssteun verleend aan ondernemingen in de sector van de primaire landbouwproductie. Zij stelt dat het Gerecht dienaangaande rekening had moeten houden met de hierboven aangehaalde crisissituatie. In het tweede onderdeel klaagt zij dat het Gerecht haar argumentatie niet heeft onderzocht, dat het litigieuze besluit te ver ging doordat het in december 2011 terugvordering van de door ELGA in 2008 en 2009 betaalde vergoedingen gelastte, alhoewel deze crisis zich inmiddels had verdiept.

20. De Commissie verzoekt het Hof de hogere voorziening als niet-ontvankelijk of ongegrond te verwerpen en de Helleense Republiek in de kosten te verwijzen.

21. Bij op 30 september 2014 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft de Helleense Republiek een verzoek in kort geding krachtens de artikelen 278 VWEU en 279 VWEU ingediend, waarin zij het Hof met name heeft verzocht de tenuitvoerlegging van het bestreden arrest op te schorten tot de uitspraak van het arrest in hogere voorziening. De vicepresident van het Hof heeft dat verzoek in kort geding afgewezen op grond dat niet is voldaan aan de voorwaarde van *fumus boni juris*.¹¹

22. Bij op 2 maart 2015 ter griffie van het Hof neergelegde brief heeft de Helleense Republiek krachtens artikel 16, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, verzocht dat het Hof zitting houdt in grote kamer.

11 — Beschikking Griekenland/Commissie, C-431/14 P-R, EU:C:2014:2418.

23. Tijdens zijn algemene vergadering van 30 juni 2015 heeft het Hof beslist de zaak overeenkomstig deze bepaling naar de Grote kamer te verwijzen voor mogelijke toepassing van artikel 181 van het Reglement voor de procesvoering. Het heeft verder geoordeeld dat er in deze zaak noch een terechtzitting, noch een conclusie, nodig was.

24. Tijdens zijn eerste beraadslaging heeft de Grote kamer echter gemeend dat de behandeling van het eerste onderdeel van het derde middel in hogere voorziening het houden van een terechtzitting en het nemen van een conclusie rechtvaardigden. Tijdens zijn algemene vergadering van 2 september 2015 heeft het Hof bijgevolg beslist de mondelinge behandeling te openen, en partijen verzocht hun pleidooien op genoemd onderdeel te concentreren.

25. Ter terechtzitting van 6 oktober 2015 hebben de Helleense Republiek en de Commissie pleidooi gehouden.

Analyse

Inleidende opmerkingen

26. Ik zal mij beperken tot het onderzoek van het eerste onderdeel van het derde middel in hogere voorziening. Zoals ik hierboven heb opgemerkt, heeft immers uitsluitend dat deel van de argumentatie van de Helleense Republiek de Grote kamer tot het oordeel gebracht, in weerwil van het aanvankelijke voornemen tijdens de algemene vergadering van 30 juni 2015, dat de onderhavige zaak het houden van een terechtzitting en het nemen van een conclusie vereist.

27. Ik moet om te beginnen benadrukken dat ik in de onderhavige conclusie uitsluitend de ontvankelijkheid en de gegrondheid van deze argumentatie zal bespreken, die in wezen betrekking heeft op het principe zelve van rechtstreekse toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, los van de in de TCK gestelde voorwaarden. Deze juridische beoordeling stelt geenszins voorop dat de onderliggende economische vraag zou moeten worden onderzocht. Derhalve zal ik mij onthouden van een bevestiging of een ontkenning van de door de landbouwsector in Griekenland sinds 2008 doorgemaakte moeilijkheden of van een bepaling van de omvang daarvan.¹²

Onderzoek van het eerste onderdeel van het derde middel

Argumenten van partijen

28. Volgens de Helleense Republiek heeft het Gerecht ten onrechte niet geoordeeld dat de litigieuze betalingen van ELGA in 2009 op basis van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU rechtstreeks verenigbaar waren met de interne markt. De crisis die zij in die tijd heeft doorgemaakt, zou een ernstige verstoring in haar economie als bedoeld in deze bepaling hebben veroorzaakt, hetgeen rechtvaardigde dat zij steun verleende aan landbouwondernemingen. Dat deze steun tot aan de wijziging van de TCK in oktober 2009 was uitgesloten van de bij die mededeling aanvaarde versoepeling, is niet relevant. De uitzonderlijke crisismomstandigheden die de Griekse economie troffen toen de steun werd verleend, verschilden immers van de wereldwijde financiële situatie die de vaststelling van deze mededeling had gerechtvaardigd.

12 — Een aantal op de zitting verstrekte aanvullende toelichtingen in verband met die moeilijkheden lijkt mij dan ook niet van belang voor de beoordeling van deze hogere voorziening.

29. De Commissie stelt dat dit onderdeel van de argumentatie van de Helleense Republiek niet-ontvankelijk is. In de eerste plaats beoogt deze grief de beoordeling van de feiten door het Gerecht opnieuw ter discussie te stellen. In de tweede plaats is de ter zake aangevoerde argumentatie tardief, aangezien de Helleense Republiek in eerste aanleg niet de uitzonderlijke crisisomstandigheden heeft aangetoond die zij in hogere voorziening aanvoert. De Commissie betwist eveneens de gegrondheid van het eerste onderdeel van het derde middel.

Beoordeling

30. De Commissie kan niet worden gevolgd in haar betwisting van de ontvankelijkheid van het eerste onderdeel van het derde middel.

31. Overeenkomstig artikel 256, lid 1, VWEU en artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof is de hogere voorziening beperkt tot rechtsvragen. Het Gerecht is bij uitsluiting bevoegd om de relevante feiten vast te stellen en te beoordelen, alsmede om de bewijsstukken te beoordelen. De beoordeling van de feiten en het bewijs levert dus, behoudens het geval van een onjuiste opvatting daarvan, geen rechtsvraag op die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof in hogere voorziening.¹³

32. Het eerste onderdeel van het derde middel vraagt het Hof evenwel niet om een nieuwe beoordeling van reeds door het Gerecht beoordeelde feiten, in zover het de argumentatie van de Helleense Republiek betreft verband houdend met de economische crisis die zij in 2009 heeft doorgemaakt. Met dat aspect van haar hogere voorziening kritiseert de Helleense Republiek uitsluitend de vermeende onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht bij de uitlegging en de toepassing van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU door te oordelen dat deze bepaling niet rechtstreeks en onafhankelijk van de TCK kan worden toegepast.

33. Ik ben evenmin overtuigd door de redenering van de Commissie dat deze argumentatie neerkomt op het tardief aanvoeren van feiten die in eerste aanleg niet zijn aangetoond.

34. Uit het dossier in eerste aanleg blijkt dat de Helleense Republiek, zoals het Gerecht in punt 135 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, ter ondersteuning van haar beroep tot nietigverklaring heeft aangevoerd dat haar economie vanaf eind 2008 is getroffen door een ernstige crisis. Dat argument beoogde onder andere aan te tonen dat de litigieuze betalingen van ELGA in 2009 op de grondslag van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verenigbaar met de interne markt hadden moeten worden verklaard. Het Gerecht heeft zich in het bestreden arrest niet uitgesproken over het in die tijd als zodanig bestaan van een ernstige verstoring in de Griekse economie als bedoeld in genoemde bepaling. In antwoord op het vierde middel van het beroep tot nietigverklaring heeft het in wezen geoordeeld dat de Commissie door de TCK was gebonden en dat zij de betalingen van ELGA in 2009 derhalve niet rechtstreeks op de grondslag van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verenigbaar met de interne markt mocht verklaren.¹⁴ Zoals ik al heb gesteld¹⁵, is alleen deze juridische redenering het voorwerp van het eerste onderdeel van het derde middel in hogere voorziening.

13 — Zie onder meer beschikking *Industrias Alen/The Clorox Company*, C-422/12 P, EU:C:2014:57, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

14 — Punten 185-188 van het bestreden arrest, die ik eveneens aanhaal in het volgende punt van de onderhavige conclusie.

15 — Punt 32 hierboven.

35. Ten gronde moet ik er om te beginnen aan herinneren dat het Gerecht in de punten 185 tot en met 188 van het bestreden arrest als volgt heeft geoordeeld:

„185 Aangaande de in het kader van het vierde middel aangevoerde argumenten moet worden vastgesteld dat, anders dan de Helleense Republiek stelt, de Commissie zich diende te baseren op de [TCK] en niet rechtstreeks artikel 107, lid 3, onder b), VWEU kon toepassen om de verenigbaarheid te beoordelen van de in 2009 door ELGA verrichte betalingen wegens de economische crisis die zich in Griekenland voordeed.

186 Uit de rechtspraak blijkt immers dat de Commissie, door dergelijke gedragsregels vast te stellen en via de publicatie ervan te kennen geven doen weten dat zij die voortaan zal toepassen op de desbetreffende gevallen, de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid beperkt. Zij kan niet van die regels afwijken zonder dat hieraan in voorkomend geval een sanctie wordt verbonden wegens schending van algemene rechtsbeginselen als het gelijkheids- of het vertrouwensbeginsel (zie arrest Duitsland e.a./Kronofrance, [C-75/05 P en C-80/05 P, EU:C:2008:482], punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest [...] Holland Malt/Commissie, C-464/09 P, [EU:C:2010:733], punt 46).

187 Aldus is de Commissie op het specifieke gebied van staatssteun gebonden aan de kaderregelingen en mededelingen die zij vaststelt, voor zover deze niet van de verdragsregels afwijken (zie arrest Holland Malt/Commissie, [C-464/09 P, EU:C:2010:733], punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

188 Derhalve moeten de argumenten van de Helleense Republiek worden afgewezen, dat wegens de ernstige verstoring in de Griekse economie tengevolge van de economische crisis die zich vanaf eind 2008 en in 2009 in Griekenland heeft voorgedaan, de Commissie de door ELGA in 2009 verrichte betalingen rechtstreeks op de grondslag van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU verenigbaar had moeten verklaren.”

36. Vervolgens moet ik herinneren aan de vaste rechtspraak dat artikel 107, lid 3, onder b), VWEU strikt moet worden uitgelegd aangezien het een uitzondering op het algemene beginsel van de onverenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt vaststelt.¹⁶

37. Derhalve zijn steunmaatregelen die onder deze bepaling vallen niet van rechtswege verenigbaar met de interne markt, maar kunnen zij door de Commissie als verenigbaar met die markt worden aangemerkt. Deze beoordeling valt onder de exclusieve bevoegdheid van deze instelling, die daarbij onder toezicht staat van de rechters van de Unie.¹⁷

38. Volgens de door het Gerecht in punt 161 van het bestreden arrest aangehaalde vaste rechtspraak beschikt de Commissie dienaangaande over een ruime beoordelingsvrijheid, waarvan de uitoefening een complexe afweging van economische en sociale gegevens impliceert die in een communautair kader dient plaats te vinden. Het Hof mag bij de toetsing van de rechtmatigheid van het gebruik van die vrijheid zijn oordeel ter zake niet in de plaats stellen van dat van de Commissie, maar dient enkel te onderzoeken of deze beoordeling niet door een kennelijke onjuistheid of misbruik van bevoegdheid is aangetast.¹⁸

16 — Arresten Duitsland/Commissie, C-301/96, EU:C:2003:509, punt 106, en Freistaat Sachsen e.a./Commissie, C-57/00 P en C-61/00 P, EU:C:2003:510, punt 98.

17 — Arrest Banco Privado Português en Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

18 — Arresten Italië/Commissie, C-66/02, EU:C:2005:768, punt 135; Portugal/Commissie, C-88/03, EU:C:2006:511, punt 99, en Unicredito Italiano, C-148/04, EU:C:2005:774, punt 71.

39. Wat betreft de beoordeling in het licht van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU van de door ELGA in 2009 verleende steun aan ondernemingen die landbouwproducten produceren in Griekenland, heeft de Commissie in het onderhavige geval de uitoefening van deze beoordelingsvrijheid met de vaststelling van de TCK beperkt. In de oorspronkelijke versie van deze mededeling was dergelijke steun immers uitgesloten van de daarbij aanvaarde versoepeling van de staatssteunregels.¹⁹ Ter zitting heeft de Commissie kort gezegd verklaard dat de uitsluiting verband hield met de bijzonderheden van de sector van de primaire landbouwproductie, die steun op het niveau van de Europese Unie ontving. Zij had later, eveneens met uitoefening van haar ruime beoordelingsvrijheid, besloten de TCK op dat punt te wijzigen zodat deze onder bepaalde voorwaarden mede gold voor steun die na 28 oktober 2009 aan producenten van primaire landbouwproducten werd verleend. Deze ontwikkeling was ingegeven door de groeiende moeilijkheden van landbouwproducenten om toegang te krijgen tot kredieten.

40. Zoals het Gerecht in punt 187 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt is de Commissie op het gebied van staatssteun gebonden aan de kaderregelingen en mededelingen die zij vaststelt, voor zover deze niet van de verdragsregels of een andere regel van primair recht afwijken.²⁰

41. Overigens beoogt de Helleense Republiek met het eerste onderdeel van haar derde middel in hogere voorziening niet het gedeelte van het bestreden arrest ter discussie te stellen waarin het Gerecht de exceptie van onwettigheid heeft onderzocht die zij had opgeworpen tegen punt 4.2.2, derde alinea, onder h), TCK, die erop was gebaseerd dat de TCK zonder motivering steunverlening aan primaire producenten uitsloot van de versoepelingsregeling. Zij beoogt evenmin het gedeelte van dat arrest te kritiseren waarin het Gerecht haar argumentatie heeft afgewezen, dat de Commissie verplicht was de in oktober 2009 vastgestelde wijziging van de TCK met terugwerkende kracht tot 17 december 2008 toe te passen.

42. Ik ben derhalve van mening dat het Hof op het eerste onderdeel van het derde middel zou moeten beslissen dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat de Commissie niet kon afwijken van de TCK, en met name niet van de uitsluiting in punt 4.2.2, derde alinea, onder h), voor de door ELGA in 2009 verleende litigieuze steun, zonder dat hieraan in voorkomend geval een sanctie was verbonden wegens schending van algemene rechtsbeginselen als het gelijkheids- of het vertrouwensbeginsel.²¹

43. De omstandigheid dat de Commissie de TCK heeft vastgesteld zonder daarvoor de instemming te verkrijgen van de Helleense Republiek is – zoals de Commissie ter zitting in antwoord op een aan partijen gestelde vraag terecht heeft gesteld – in dat opzicht niet relevant. De door de Commissie aan de lidstaten krachtens *artikel 108, lid 1, VWEU* voorgestelde richtsnoeren maken volgens vaste rechtspraak deel uit van de regelmatige en periodieke samenwerking, in het kader waarvan de Commissie samen met de lidstaten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek onderwerpt en de dienstige maatregelen voorstelt die de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de gemeenschappelijke markt vereist.²² Voor zover deze voorstellen inzake dienstige

19 — Punt 4.2.2, derde alinea, onder h), TCK. Dergelijke steun bleef volledig onderworpen aan verordening (EG) nr. 1857/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen [107 en 108 VWEU] op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen die landbouwproducten produceren, en tot wijziging van verordening (EG) nr. 70/2001 (PB L 358, blz. 3), waarnaar in de voetnoten 18 en 19 van de TCK wordt verwezen.

20 — Zie met name arresten Duitsland/Commissie, C-288/96, EU:C:2000:537, punt 62; Nederland/Commissie, C-382/99, EU:C:2002:363, punt 24, en Holland Malt/Commissie, C-464/09 P, EU:C:2010:733, punt 47.

21 — Zie in deze zin arrest *Banco Privado Português en Massa Insolvente do Banco Privado Português*, C-667/13, EU:C:2015:151, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Het Hof heeft in dat arrest in wezen bevestigd dat de Commissie zonder artikel 107, lid 3, VWEU te schenden, een steunmaatregel onverenigbaar met de interne markt kon verklaren op de enkele grond dat deze niet voldeed aan de voorwaarden van haar mededeling betreffende de toepassing van de staatssteunregels op maatregelen in het kader van de huidige wereldwijde financiële crisis genomen met betrekking tot financiële instellingen (PB 2008, C 270, blz. 8) (zie de punten 66-75 van het arrest).

22 — Zie met name arresten *IJssel-Vliet*, C-311/94, EU:C:1996:383, punten 36 en 37, en *Duitsland/Commissie*, C-242/00, EU:C:2002:380, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

maatregelen door een lidstaat zijn aanvaard, hebben zij jegens deze lidstaat bindende werking.²³ Vanzelfsprekend zijn deze beginselen evenwel niet toepasselijk op een mededeling zoals de TCK, waarmee de Commissie de uitoefening van de haar krachtens *artikel 107, lid 3, onder b), VWEU* toekomstige ruime beoordelingsvrijheid beperkt, en die bindend voor haar is voor zover de mededeling niet afwijkt van de bepalingen van het Verdrag.

Conclusie

44. Ik geef het Hof derhalve in overweging het eerste onderdeel van het derde middel als kennelijk ongegrond af te wijzen.

23 — Arresten *IJssel-Vliet*, C-311/94, EU:C:1996:383, punten 42 en 43; *Commissie/Raad*, C-111/10, EU:C:2013:785, punt 51; *Commissie/Raad*, C-117/10, EU:C:2013:786, punt 63; *Commissie/Raad*, C-118/10, EU:C:2013:787, punt 55, en *Commissie/Raad*, C-121/10, EU:C:2013:784, punt 52. Zie eveneens in deze zin arrest *CIRFS e.a./Commissie*, C-313/90, EU:C:1993:111, punt 35.