



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 17. januarja 2013¹

Zadeva C-117/10

**Evropska komisija
proti**

Svetu Evropske unije

„Državne pomoči — Pristojnost Sveta — Člen 88(2), tretji pododstavek, ES — Obstoječe sheme pomoči — Predlog za ustrezne ukrepe — Učinki — Uredba št. 659/1999 — Pomoč za naložbe v nakup kmetijskih zemljišč na Poljskem“

1. Komisija s tožbo, ki je predmet tega postopka, Sodišču predlaga, naj se Odločba Sveta z dne 20. novembra 2009 o dodelitvi državne pomoči s strani oblasti Republike Poljske za nakup kmetijskih zemljišč med 1. januarjem 2010 in 31. decembrom 2013 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba)² razglasi za nično.

2. S tremi drugimi tožbami, vloženi vzporedno, je Komisija izpodbijala odločbe Sveta v zvezi s pomočmi iste vrste, ki so jih odobrile Republika Litva (zadeva C-111/10), Republika Latvija (zadeva C-118/10) in Republika Madžarska (zadeva C-121/10).

3. V vseh tožbah se poraja isto občutljivo vprašanje: ali je predlog za ustrezne ukrepe, ki jih je predlagala Komisija v okviru rednega preverjanja sistemov pomoči, ki obstajajo v državah članicah, opravljenega v skladu s členom 88(1) ES (ali člena 108(1) PDEU v zvezi z zadevami C-111/10, C-118/10 in C-121/10), dokončno stališče te institucije glede združljivosti obravnavane sheme s skupnim trgov, zaradi katerega Svet ne more uresničevati pristojnosti na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES (ali člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU), da z odstopanjem od določb člena 87 ES (ali člena 107 PDEU) in od drugih določb, ki se uporabljajo, odobri pomoči, če so utemeljene na podlagi izjemnih okoliščin?

I – Pravni okvir

4. Čeprav je bila izpodbijana odločba objavljena po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, je bila sprejeta na podlagi določb Pogodbe ES. Zato se je treba v teh sklepnih predlogih sklicevati nanje.

5. Odstavek 1 člena 88 Pogodbe ES določa:

„Komisija v sodelovanju z državami članicami redno preverja vse sisteme pomoči, ki obstajajo v teh državah. Slednjim predlaga ustrezne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga“.

¹ — Jezik izvornika: italijanščina.

² — UL 2010, L 4 str. 89.

6. Odstavek 2 tega člena v tretjem in četrtem pododstavku določa:

„Na predlog države članice lahko Svet soglasno sklene, da se državna pomoč, ki jo ta država dodeli ali jo ima namen dodeliti, šteje kot združljiva z notranjim trgov, z odstopanjem od določb člena 87 ali uredb po členu 89, če takšen sklep upravičujejo izjemne okoliščine. Če je Komisija glede takšne pomoči že sprožila postopek iz prvega pododstavka tega odstavka, je posledica vložitve predloga zadevne države pri Svetu začasna prekinitve postopka do razglasitve stališča Sveta.

Če v treh mesecih po vložitvi omenjenega predloga Svet svojega stališča ne razglasi, odloča o primeru Komisija.“

7. Poglavje 4 Priloge IV k Aktu o pristopu Poljske k Evropski uniji (v nadaljevanju: Akt o pristopu iz leta 2003)³ v delu, ki obravnava pogoje za uporabo pravil o konkurenci Pogodbe ES, določa:

„Brez poseganja v postopke o obstoječih pomočeh iz člena 88 Pogodbe ES se programe pomoči in posamično pomoč, podeljene dejavnostim povezanim s proizvodnjo, predelavo ali trženjem proizvodov navedenih v Prilogi I k Pogodbi ES, z izjemo ribiških proizvodov in iz njih pridobljenih proizvodov, ki se jih je v novih državah članicah začelo izvajati pred dnem pristopa in se jih izvaja tudi po tem dnevu, šteje za obstoječo pomoč v smislu člena 88(1) [ES], ob upoštevanju naslednjih pogojev:

— O ukrepih pomoči se v štirih mesecih od dne pristopa obvesti Komisijo. To obvestilo vključuje podatke o pravni podlagi vsakega ukrepa. [...]. Komisija objavi seznam takih pomoči.

Ti ukrepi pomoči se do konca tretjega leta od dne pristopa štejejo za ‚obstoječo‘ pomoč v smislu člena 88(1) [ES].

Kadar je to potrebno, nove države članice spremenijo te ukrepe pomoči, da bi najkasneje do konca tretjega leta od dne pristopa upoštevale smernice, ki jih uporablja Komisija. Po tem dnevu se vsaka pomoč, za katero se ugotovi, da je nezdružljiva s temi smernicami, šteje za novo pomoč.“

8. V smislu člena 1(b) in (c) Uredbe (ES) Sveta št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES⁴ (postal člen 88 ES), kakor je bila spremenjena z Aktom o pristopu iz leta 2003, v tej uredbi:

„b) ‚veljavna pomoč‘ pomeni:

(i) brez poseganja v [...] točko 3, in v Dodatek k tej Prilogi Akta o pristopu [...] Poljske [...] vsako pomoč, ki je obstajala pred začetkom veljavnosti Pogodbe v zadevnih državah članicah, se pravi programe pomoči in posamično pomoč, ki se jih je začelo izvajati pred začetkom veljavnosti Pogodbe in se jih izvaja tudi po začetku veljavnosti Pogodbe;

(ii) odobreno pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki sta jo odobrila Komisija ali Svet;

[...]

(c) ‚nova pomoč‘ pomeni vsako pomoč, to je sheme pomoči ali individualno pomoč, ki ni veljavna pomoč, vključno s spremembami veljavne pomoči;

3 — Akt o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija, UL 2003, L 236, str. 33.

4 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339.

[...]“.

9. Členi 17 do 19 v poglavju V Uredbe št. 659/1999 opredeljujejo postopek v zvezi z veljavno pomočjo. Člen 17 z naslovom „Sodelovanje na podlagi člena [88(1) ES]“ v odstavku 2 določa:

„Če Komisija meni, da veljavna shema ni ali ni več združljiva s skupnim trgom, o svojem predhodnem stališču obvesti zadevno državo članico in ji omogoči, da predloži svoje pripombe v roku enega meseca. [...]“

10. Člen 18 z naslovom „Predlog za primerne ukrepe“ določa:

„Če Komisija, glede na podatke, ki jih je država članica predložila na podlagi člena 17, ugotovi, da veljavna shema pomoči ni ali ni več združljiva s skupnim trgom, izda priporočilo, v katerem zadevni državi članici predlaga primerne ukrepe. Priporočilo lahko predlaga predvsem:

- (a) vsebinsko spremembo sheme pomoči, ali
- (b) uvedbo postopkovnih zahtev, ali
- (c) odpravo sheme pomoči.“

11. Člen 19 Uredbe št. 659/1999 v odstavkih 1 in 2 določa pravne posledice predloga za primerne ukrepe:

„1. Če zadevna država članica sprejme predlagane ukrepe in o tem obvesti Komisijo, Komisija to zabeleži in o tem obvesti državo članico. Državo članico to sprejetje zavezuje, da primerne ukrepe tudi izvaja.

2. Če država članica ne sprejme predlaganih ukrepov in Komisija potem, ko je upoštevala razloge zadevne države članice, še vedno meni, da so ukrepi potrebni, Komisija sproži postopek na podlagi člena 4(4).^[5] Členi 6, 7 in 9 se uporabljajo smiselno.“

12. V Smernicah Skupnosti o državni pomoči v kmetijskem sektorju (v nadaljevanju: kmetijske smernice iz leta 2000),⁶ ki so prenehale veljati 31. decembra 2006, je v četrti alineji točke 4.1.1.5 med stroške, ki so upravičeni do pomoči za naložbe v kmetijska podjetja, vključen nakup zemljišč.

13. Točka 29 Smernic Skupnosti o državni pomoči v kmetijskem in gozdarskem sektorju 2007–2013 (v nadaljevanju: kmetijske smernice 2007–2013),⁷ ki so s 1. januarjem 2007 nadomestile kmetijske smernice iz leta 2000,⁸ določa:

„Pomoč za naložbe v kmetijska gospodarstva se razglasi za združljivo s členom 87(3)(c) Pogodbe, če izpolnjuje vse pogoje iz člena 4 Uredbe (ES) št. 1857/2006.“⁹

5 — Gre za postopek formalne preiskave v smislu člena 88(2), prvi pododstavek, ES.

6 — UL 2000, C 28, str. 2.

7 — UL 2006, C 319, str. 1.

8 — Glej odstavek 194 kmetijskih smernic 2007–2013.

9 — Uredba Komisije (ES) št. 1857/2006 z dne 15. decembra 2006 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe pri državni pomoči za majhna in srednje velika podjetja, ki se ukvarjajo s proizvodnjo kmetijskih proizvodov, in o spremembi Uredbe (ES) št. 70/2001 (UL L 358, str. 3).

14. Člen 4(1) in (8) Uredbe št. 1857/2006, na katerega se sklicuje zgoraj navedena točka 29 kmetijskih smernic 2007–2013, določa:

„1. Pomoč za naložbe v kmetijska gospodarstva v Skupnosti za primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov je združljiva s skupnim trgom po členu 87(3)(c) [ES] in je izvzeta iz obveznosti priglasitve iz člena 88(3) [ES], če izpolnjuje pogoje iz odstavkov 2 do 10 tega člena.

[...]

8. Pomoč se lahko dodeli za nakup zemljišč, razen zemljišč za gradnjo, v vrednosti do 10 % upravičenih stroškov naložbe.“

15. Točka 195 kmetijskih smernic 2007–2013 v poglavju VIII.E. z naslovom „Obstoječi ukrepi državne pomoči v skladu z Aktom o pristopu iz leta 2003“ določa:

„Za oceno shem pomoči in posameznih pomoči, ki se štejejo za obstoječo pomoč v skladu s točko 4 iz poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu iz leta 2003, se bodo smernice Skupnosti o državni pomoči v kmetijskem sektorju, ki so se uporabljale 31. decembra 2006, še naprej uporabljale do 31. decembra 2007 brez poseganja v točko 196, če je taka pomoč najpozneje do 30. aprila 2007 usklajena s temi smernicami.“

16. Točke 196 do 198 kmetijskih smernic 2007–2013 v poglavju VIII.F z naslovom „Predlogi ustreznih ukrepov“ določajo:

„(196)

Komisija v skladu s členom 88(1) [ES] državam članicam predlaga, da spremenijo obstoječe sheme pomoči, da bodo skladne s temi smernicami, najpozneje do 31. decembra 2007, razen obstoječih shem [...] za naložbe za nakup zemlje kmetijskih gospodarstev, ki jih bo spremeniti, da bodo usklajene s temi smernicami, najkasneje do 31. decembra 2009.

(197) Države članice so pozvane, da najpozneje do 28. februarja 2007 pisno potrdijo, da sprejmejo te predloge ustreznih ukrepov.

(198) Če država članica pred tem datumom pisno ne potrdi sprejetja, bo Komisija uporabila člen 19(2) Uredbe (ES) št. 659/1999 in, če bo potrebno, začela postopke iz zadevne določbe.“

17. V sporočilu, ki je bilo objavljeno v Uradnem listu z dne 15. marca 2008,¹⁰ se je Komisija v skladu s členom 19(1) Uredbe št. 659/1999, seznanila z „izrecnim in brezpogojnim soglasjem“ Poljske o predlaganih ukrepih iz točke 196 kmetijskih smernic 2007–2013, o katerem so poljske oblasti v pisni obliki obvestile Komisijo 26. februarja 2007.

II – Ozadje spora in izpodbijana odločba

18. Poljska je leta 2004 v skladu s postopkom iz poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu iz leta 2003, navedenega v točki 7 zgoraj, Komisiji priglasila ukrepe, za katere je želela, da se štejejo za obstoječe pomoči v smislu člena 88(1) ES do konca tretjega leta po pristopu. Med njimi so „subvencije za plačilo obresti za posojila za naložbe v kmetijski in agroživilski sektor“ in „prodaja zemljišč v lasti fonda za kmetijsko premoženje iz državne blagajne z obročnim vračanjem dolgovanega zneska in z uporabo preferenčne obrestne mere“.¹¹

¹⁰ — UL C 70, str. 11.

¹¹ — UL 2005, C 147, str. 2. Obravnavani poljski ukrepi so naštetih v točkah 2 in 5.

19. Komisija je v dopisu z dne 30. maja 2005 pozvala države članice, naj ji pošljejo predloge za poenostavitev pravil o pomoči v kmetijskem sektorju. Poljska vlada je v dopisu iz junija 2006 komentirala osnutek novih smernic, ki ji ga je Komisija poslala 19. maja 2006, in Komisijo prosila, naj ohrani pomoči za naložbe v nakup kmetijskih zemljišč. Poljska vlada je v dopisu z dne 3. novembra 2006 Komisijo prosila, naj spremeni osnutek Uredbe št. 1857/2006 in črta člen 4(8) ter vključi nakup kmetijskih zemljišč med stroške, ki so upravičeni do pomoči za naložbe, naštete v členu 4(4). Poljska je to predlagala tudi na srečanju držav članic s Komisijo 25. oktobra 2006.

20. Poljski organi so v dopisu z dne 21. aprila 2009 Komisijo prosili, naj spremeni točko 196 kmetijskih smernic 2007–2013. Komisija je odgovorila z dopisom z dne 15. maja 2009 in spomnila, da je bila možnost ohranitve veljavnih pomoči za naložbe v nakup kmetijskih zemljišč izjemoma vključena v smernice, da bi izpolnila zahteve nekaterih držav članic, tudi Poljske, in ni videti, da bi bilo tako odstopanje mogoče nadalje podaljšati.

21. Poljski organi so v dopisu z dne 12. junija 2009, naslovljenem na predsedstvo Unije, prosili, naj se izjemoma dovolijo pomoči za nakup kmetijskih zemljišč na Poljskem od 1. januarja 2010 do 31. decembra 2013 na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES. Enako prošnjo so poslali Svetu za kmetijstvo in ribištvo 28. septembra 2009. Komisija je na pripravljanih sestankih Posebnega odbora za kmetijstvo in na srečanjih s predstavniki poljske vlade večkrat izrazila nestrinjanje s predlaganim ukrepom in predlagala druge rešitve.

22. Svet je 20. novembra 2009 soglasno (z vzdržanjem sedmih delegacij) sprejel izpodbijano odločbo. Člen 1 te odločbe določa:

„Izredna pomoč poljskih oblasti za posojila za nakup kmetijskih zemljišč, ki znaša največ 400 milijonov PLN in se dodeli med 1. januarjem 2010 in 31. decembrom 2013, se šteje kot združljiva s skupnim trgov.“

23. Pomoč, ki je razglašena za združljivo, je opisana v točkah 9 in 10 obrazložitve izpodbijane odločbe:

„(9) Državna pomoč, ki naj bi se dodelila, znaša 400 milijonov PLN in bi morala v obdobju od leta 2010 do leta 2013 omogočiti prodajo 600.000 hektarjev kmetijskih zemljišč za namene vzpostavitve ali razširitve kmetijskih gospodarstev, ki izpolnjujejo merila za družinska gospodarstva, tj. so velika do 300 hektarjev. V skladu s shemo naj bi bila omogočena vzpostavitev 24.000 kmetijskih gospodarstev, ki v zadevnem vojvodstvu niso večja od povprečja. Povprečna vsota pomoči za eno gospodarstvo bi morala znašati približno 4500 EUR. Cena zemljišča, upravičenega do pomoči, ne bi smela presegati povprečne tržne cene v zadevnem vojvodstvu. Za zemljišče v lasti fonda za kmetijsko premoženje iz državne blagajne bi bilo treba uporabiti razpisni postopek.“

(10) Pomoč bo dodeljena v obliki subvencioniranja plačil obresti na posojila, tj. plačila razlike med letnimi obrestnimi merami banke, ki predstavljajo 1,5-kratno vrednost diskontne stopnje trasiranih menic, ki jih reeskontira Nacionalna banka Poljske, in dejansko obrestno mero, ki jo plača posojiljemalec in je najmanj 2-odstotna.“

III – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

24. Komisija je 3. marca 2010 v sodnem tajništvu Sodišča vložila tožbo, ki je predmet tega postopka. S sklepom z dne 9. avgusta 2010 je bila Republiki Madžarski, Republiki Litvi in Republiki Poljski dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

25. Komisija Sodišču predlaga, naj izpodbijano odločbo razglasi za nično in Svetu naloži plačilo stroškov. Svet Sodišču predlaga, naj tožbo kot neutemeljeno zavrne in plačilo stroškov naloži Komisiji. Madžarska, Poljska in Litva Sodišču predlagajo, naj tožbo kot neutemeljeno zavrne. Poljska podpira tudi predlog Sveta o naložitvi plačila stroškov Komisiji.

IV – Tožba

26. Komisija v utemeljitev tožbe navaja štiri razloge, ki temeljijo na nepristojnosti Sveta za sprejetje izpodbijane odločbe, zlorabi pooblastil, kršitvi načela lojalnega sodelovanja med institucijami in očitni napaki pri presoji. Pred presojjo navedenih razlogov je treba na kratko navesti sodno prakso Sodišča o vlogi Komisije in Sveta v postopkih nadzora državnih pomoči.

A – Sodna praksa Sodišča o vlogi Komisije in Sveta v postopkih nadzora državnih pomoči

27. Sodišče se je prvič izreklo glede obsega uporabe člena 88(2), tretji pododstavek, ES v okviru tožbe za razglasitev ničnosti, ki jo je vložila Komisija zoper odločbi, s katerima je Svet odobril pomoč za destilacijo nekaterih vin v Italiji in Franciji.¹² V takrat izrečeni sodbi, kolikor je upoštevna v obravnavani zadevi, je Sodišče implicitno menilo, da na pristojnost Sodišča na podlagi prej navedene določbe Pogodbe ne vpliva, če je Komisija v okviru odločbe o uvedbi postopka iz člena 88(2) ES, sprejela stališče o nezdržljivosti pomoči, ki jo je Svet pozneje dovolil.

28. Pristop Sodišča v primeru neskladja stališč Komisije in Sveta o združljivosti pomoči, ki je predmet postopka, je bil pojasnjen v dveh poznejših sodbah.

29. V zadevi, v kateri je bila na občni seji 29. junija 2004 izrečena prva taka sodba,¹³ je Komisija po postopku iz člena 88(2) ES izjavila, da nekateri ukrepi pomoči, ki jih je sprejela Portugalska republika v sektorju prašičereje, niso združljivi s skupnim trgom, in je odredila vračilo pomoči. Pozneje je Svet na predlog Portugalske sprejel odločbo na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, s katero je odločil, da je pomoč portugalskim prašičerejem, ki bi morali vrniti zgoraj navedeno pomoč, združljiva s skupnim trgom. Komisija je izpodbijala pristojnost Sveta za sprejetje take odločbe, ki je bila po njenem mnenju enakovredna dovolitvi pomoči, o katerih je sama prej odločila, da so nezdržljive. Sodišče v sodbi ugotavlja zlasti, da člen 88 ES daje Komisiji osrednjo vlogo pri odločanju glede združljivosti državnih pomoči s skupnim trgom tako pri presoji obstoječih pomoči kot pri dovoljenjih za nove pomoči. Ugotavlja tudi, da iz samega besedila člena 88(2), tretji pododstavek, ES izhaja, da se ta določba nanaša na izjemen in poseben primer¹⁴ in da je pooblastilo Sveta na podlagi tega člena očitna izjema.¹⁵ To po mnenju Sveta kaže, da „ko Komisija sprejema odločbo o ugotovitvi nezdržljivosti pomoči s skupnim trgom, Svet ne more onemogočiti učinkovitosti te odločbe s tem, da sam razglasi pomoč za združljivo s skupnim trgom na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES“.¹⁶ Sodišče dalje pravi, da „Svet ne more več onemogočiti učinkovanja take odločbe s tem, da na podlagi te določbe pomoč, katere namen je prejemnikom [...] pomoči, ki jo je Komisija razglasila za nezdržljivo, nadomestiti vračila, ki jih dolgujejo na podlagi te odločbe, razglasi za združljivo s skupnim trgom“. Po mnenju Sodišča je taka razlaga skladna z načelom pravne varnosti, ker „omogoči preprečitev, da bi bila ista državna pomoč predmet nasprotnih odločb Komisije in Sveta, sprejetih zaporedoma“, in možnost vplivanja na „pravnomočnost neke upravne odločbe po preteku razumnih rokov za vložitev tožbe ali z izčrpanjem pravnih sredstev“.¹⁷

12 — Sodba z dne 29. februarja 1996 v zadevi Komisija proti Svetu (C-122/94, Recueil, str. I-881). Pred tem je to vprašanje obravnaval generalni pravobranilec Mayras v sklepnih predlogih v zadevi Komisija proti Nemčiji (sodba z dne 12. julija 1973, 70/72, Recueil, str. 813).

13 — Komisija proti Svetu (C-110/02, ZOdl., str. I-6333).

14 — Točka 30; glede tega glej kot *obiter dictum* tudi sodbo z dne 12. oktobra 1978 v zadevi Komisija proti Belgiji (156/77, Recueil, str. 1881).

15 — Točka 31.

16 — Točka 44.

17 — Točka 35.

30. Sodišče je ta načela potrdilo v sodbi, izrečeni 22. junija 2006.¹⁸ V tisti zadevi se je izpodbijala odločba, s katero je Svet Kraljevini Belgiji dovolil dodelitev davčnih ugodnosti centrom za usklajevanje. Komisija je v zvezi z davčnimi shemami takih centrov sprejela različna stališča, med katerimi je odločba o nezdružljivosti, sprejeta februarja 2003 po končanem postopku iz člena 88(2) ES. Belgijska vlada je aprila istega leta prijavila Komisiji nekatere spremembe zakona o ustanovitvi centrov za usklajevanje, v zvezi s katerimi je bil uveden nov postopek formalne preiskave. Hkrati se je Belgija obrnila na Svet, ki je 16. julija 2003 sprejel odločbo na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, s katero je podaljšal obravnavano davčno shemo za nekatere centre za usklajevanje. Sodišče, ki se je sklicevalo na zgoraj navedeno sodbo z dne 29. junija 2004, je ugotovilo, da so ukrepi, ki jih je odobril Svet, enaki ukrepom, ki jih je Komisija v odločbi iz februarja 2003 označila za nezdružljive s skupnim trgom. Zavrnilo je trditve Sveta, ki je menil, da so bile pomoči nove, uvedene z novimi zakonskimi določbami in dodeljene omejenemu številu identificiranih centrov za usklajevanje, ter razglasilo ničnost odločbe zaradi nepristojnosti.

31. Iz zgoraj navedene sodne prakse lahko po eni strani vidimo, da merilo, na podlagi katerega so s členom 88(2) ES podeljene pristojnosti Komisiji in Svetu, temelji na načelu prekluzije, „po katerem je, ko katera koli od obeh institucij odloči o združljivosti dane pomoči, drugi preprečeno sprejeti odločitev v zvezi s to pomočjo“,¹⁹ po drugi pa, da glede na stanje sodne prakse samo dokončno stališče institucije, ki prva odloča, prepreči pristojnost druge.

B – Prvi tožbeni razlog: nepristojnost Sveta

32. V okviru prvega pritožbenega razloga, ki temelji na nepristojnosti Sveta, Komisija navaja dva ločena očitka. Po eni strani trdi, da je bila izpodbijana odločba sprejeta po roku treh mesecev, določenem v členu 88(2), četrti pododstavek, ES. Po drugi pa izpodbija pristojnost Sveta, da v obravnavanem primeru ukrepa na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES. Čeprav drugi očitek načenja vprašanje, ki je logično pred vprašanjem iz prvega očitka, bom zaradi poenostavitve v analizi uporabil vrstni red, ki mu je sledila Komisija v svojih dokumentih.

1. Prvi očitek prvega tožbenega razloga: kršitev roka iz člena 88(2), četrti pododstavek, ES

33. Komisija meni, da mora Svet izvesti pooblastila, ki jih ima na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, v roku treh mesecev od vložitve predloga zadevne države članice. Ta rok, ki bi bil utemeljen glede na izjemnost pristojnosti, ki je priznana Svetu, naj bi bil izrecno določen v členu 88(2), četrti pododstavek, ES. Ker je bil v obravnavanem primeru predlog Poljske vložen z dopisom z dne 12. junija 2009, naj bi bila izpodbijana odločba, sprejeta 20. novembra 2009, zunaj tega roka. Svet odgovarja, da Komisija napačno razlaga člen 88(2) ES in da je iz tretjega pododstavka v povezavi s četrtim razvidno, da se rok treh mesecev uporablja samo, če je predlog države članice sprejet po tem, ko Komisija sproži postopek iz člena 88(2), drugi pododstavek, ES.

34. Menim, da je pravilna razlaga člena 88(2), tretji in četrti pododstavek, ES, ki jo predlaga Svet. Čeprav bi lahko domnevali, da določitev trimesečnega roka v posebnem pododstavku navedenega člena daje temu roku splošno veljavnost, se mi terminološka skladnost drugega stavka tretjega pododstavka in četrtega pododstavka („je posledica vložitve predloga zadevne države pri Svetu začasna prekinitev postopka *do razglasitve stališča Sveta*“ in „[č]e [...] Svet *svoje*ga stališča *ne razglasi*“)²⁰ ter besedilo na koncu četrtega pododstavka („odloča o primeru Komisija“), ki očitno predpostavlja, da postopek že poteka, zdita elementa, ki podpirata razlago, kakršno zagovarja Svet.²¹ Po taki razlagi je

18 — Komisija proti Svetu (C-399/03, ZOdl., str. I-5629).

19 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Jacobsa v zgoraj navedeni zadevi Komisija proti Svetu, C-110/02, točka 20.

20 — Moj poudarek.

21 — V tem smislu je tudi uporaba veznika „vendar“ na začetku četrtega pododstavka člena 88(2) ES v večini jezikovnih različic Pogodbe.

določitev roka za uresničevanje pristojnosti, ki jo Svetu daje člen 88(2), tretji pododstavek, ES, sestavni del sistema, ki ga določa Pogodba, da prepreči morebitno navzkrižje odločitev, če je predlog države članice vložen po začetku postopka iz člena 88(2), drugi pododstavek, ES. S tega stališča je namen določitve sorazmerno kratkega roka uravnovežiti obveznost Komisije, da prekine postopek, in omogočiti hitro nadaljevanje postopka, če Svet ne ukrepa.

35. Predlagana razlaga, ki jo implicitno potrjuje tudi sodna praksa Sodišča,²² ne odgovarja na vprašanje morebitnih rokov, ki se uporabljajo za Svet pri njegovem uresničevanju te pristojnosti v primerih, ki se razlikujejo od obravnavanega. V zvezi s tem se je primerno vprašati o morebitni uporabi trimesečnega roka iz člena 88(2), četrti pododstavek, ES po analogiji, kadar namerava Komisija uvesti postopek iz člena 88(2), drugi pododstavek, ES *po tem*, ko je zadevna država članica zastavila vprašanje v smislu tretjega pododstavka, in Svet zadevni ukrep pomoči še vedno obravnava.²³ Vendar ta primer očitno ni tak.

36. Šteti pa je treba, da mora Svet pri izvajanju svojih pristojnosti spoštovati razumen rok na podlagi splošnih načel prava Unije. Ne glede na vse druge pomisleke menim, da se glede na celoto okoliščin obravnavanega primera rok okoli petih mesecev ne more šteti za nerazumen, tudi ob upoštevanju izjemnosti posega Sveta.

37. Glede na zgoraj navedeno je treba po mojem mnenju prvi očitek Komisije zavrnuti.

38. Podredno, če Sodišče šteje, da se v obravnavanem primeru uporablja trimesečni rok iz člena 88(2), četrti pododstavek, ES, Svet trdi, da se je izrekel v tem roku. Ob podpori poljske vlade zatrjuje, da so se poljski organi z dopisom, poslanim Svetu za kmetijstvo in ribištvo, nanj veljavno obrnili šele 28. septembra 2009. Predlog, naj Svet ukrepa na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, ki ga vsebuje dopis, naj bi nadomestil enako zahtevo, izraženo v dopisu z dne 12. junija 2009, ki je bila po izmenjavi dopisov med Svetom in poljskimi organi umaknjena. Svet zato ni mogel sprejeti stališča o dopisu z dne 12. junija 2009, ki ni bilo ne objavljeno ne vpisano na dnevni red seje ali zasedanja v pripravljanih telesih.

39. V zvezi s tem menim, da ni in ne more biti sporno, da je dopis z dne 12. junija 2009 tako po naslovu kot po vsebini dejansko predlog na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES. Svet ne zanika prejetja zadevnega dopisa, naslovljenega na predsednika Sveta za kmetijstvo in ribištvo, skupaj s sporočilom²⁴ poljskega stalnega predstavništva pri Evropski uniji, čeprav trdi – ne da bi sicer izpeljal kake posledice – da je prejel samo kopijo, in ne izvirnika.²⁵ Nasprotno pa ne Svet ne poljska vlada nista predložila dokazila v podporo trditvi, da so poljski organi umaknili predlog iz tega dopisa. Glede na to menim, da je treba trimesečni rok iz člena 88(2), četrti pododstavek, ES v obravnavanem primeru šteti od predloga iz dopisa z dne 12. junija 2009, tako da je bila izpodbijana odločba sprejeta po izteku navedenega roka. Prav tako je treba po mojem mnenju zavrnuti trditev, ki jo Svet navaja na podlagi tega, da je bil samo predlog z dne 28. septembra 2009 „obravnavan“ v skladu z določenim postopkom odločanja. Morebitno neukrepanje Sveta ali njegova zamuda pri uvedbi notranjih postopkov preiskave dejansko ne vpliva na dan začetka roka iz člena 88(2), četrti pododstavek, ES, ki je enak datumu predloga.

22 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004, točka 33.

23 — Taka uporaba predpostavlja, da ima Komisija kljub temu, da se predlog vložil pri Svetu, pravico uvesti formalni postopek preiskave, ki bi bil vsekakor začasno prekinjen zaradi tretjega pododstavka člena 88(2) ES. V tem primeru bi rok, določen v četrtem pododstavku, tekkel od dneva uvedbe postopka, ki sovpada z dnevom začasne prekinitve.

24 — Sporočilo je napačno datirano 16. julija 2009.

25 — Sporočilo in dopis sta bila v tajništvu Sveta registrirana 24. junija 2009.

2. Drugi očitek prvega tožbenega razloga: nepristojnost Sodišča, da ukrepa na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES

40. Komisija s tem očitkom v bistvu trdi, da predlog ustreznih ukrepov v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013 skupaj s tem, da ga je Poljska sprejela, pomeni „odločitev“, s katero je ugotovila, da shema pomoči, odobrena v izpodbijani odločbi, ni združljiva s skupnim trgom v celotnem obdobju uporabe zgoraj navedenih smernic, to je do 31. decembra 2013.

41. V razpravi, ki poteka pred Sodiščem, se zastavljajo v bistvu štiri vprašanja. Prvo se nanaša na ugotovitev, ali ima, kot trdi Komisija, Svet in države članice intervenientke pa ji nasprotujejo, shema pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki jo je Poljska priglasila leta 2004, še naprej status „obstoječe pomoči“ do 31. decembra 2009, in je torej lahko predmet predloga ustreznih ukrepov iz točke 196 kmetijskih smernic 2007–2013 (glej oddelek a spodaj). Drugo vprašanje je povezano s statusom sheme pomoči, odobrene z izpodbijano odločbo, in zahteva zlasti preučitev, ali je ta shema, kot trdi Komisija, enaka shemi, ki je predmet predloga ustreznih ukrepov iz točke 196 zgoraj navedenih smernic, ali pa je, kot trdi Svet, ki ga podpirajo države članice intervenientke, nova in drugačna pomoč (glej oddelek b spodaj). Tretje vprašanje se nanaša na učinke predloga ustreznih ukrepov, ki ga sprejme zainteresirana država članica (glej oddelek c spodaj). Četrto vprašanje pa zahteva opredelitev obsega uporabe predloga ustreznih ukrepov iz člena 196 kmetijskih smernic 2007–2013 in njegovega sprejetja s strani Poljske (glej oddelek d spodaj).

a) Status sheme pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki jo je Poljska uvedla do 31. decembra 2009

42. Trditve Komisije temelji na predpostavki, da ukrepi, s katerimi se podpirajo naložbe v nakup kmetijskih zemljišč, ki jih je sprejela Poljska pred pristopom k Skupnosti, nikoli niso prenehali biti obstoječa pomoč v smislu člena 88(1) ES od dneva priglasitve Komisiji leta 2004 do 31. decembra 2009. Svet pa trdi, da so se lahko v smislu točke 4 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu iz leta 2003 sheme pomoči, ki jih je Poljska priglasila leta 2004, šteje za obstoječo pomoč samo do konca tretjega leta po pristopu. Trdi, da Komisija ni bila upravičena podaljšati uporabe takih shem s predlogom ustreznih ukrepov v smislu člena 88(1) ES, kot je storila v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013. Poleg tega naj učinek takega predloga ne bi mogla biti sprememba določb primarnega prava, v tem primeru pravila iz Priloge IV k Aktu o pristopu iz leta 2003.

43. Trditve Sveta po mojem mnenju niso prepričljive.

44. Točka 4 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu iz leta 2003 določa, da se ukrepi pomoči v kmetijskem sektorju, ki se uporabljajo v novih državah članicah in so bili priglašeni Komisiji, „do konca tretjega leta od dne pristopa štejejo za ‚obstoječo‘ pomoč v smislu člena 88(1) Pogodbe ES“ in da se po izteku tega roka „vsaka pomoč, za katero se ugotovi, da je nezdružljiva s [smernicami, ki jih uporablja Komisija], šteje za novo pomoč“. Lahko pa iz te določbe sklepamo, da so ukrepi pomoči, skladni s kmetijskimi smernicami, ki so se uporabljale ob izteku navedenega roka, torej 30. aprila 2007, ohranili status obstoječe pomoči tudi po tem dnevu.

45. Na podlagi točke 194 kmetijskih smernic 2007–2013 se te uporabljajo od 1. januarja 2007. Točka 195 pa vzpostavlja poseben režim za pomoči, ki se štejejo za obstoječo pomoč v skladu s točko 4 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu iz leta 2003, in določa, da se bodo za oceno takih pomoči kmetijske smernice, ki so se uporabljale decembra 2006, torej kmetijske smernice iz leta 2000, še naprej uporabljale do 31. decembra 2007. Komisija je v odstavku 196 kmetijskih smernic 2007–2013 odobrila vsem državam članicam prehodno obdobje dveh let, da jim omogoči postopno prilagoditev novim smernicam in shemam pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, veljavnih v ustreznih pravnih redih.

46. Kot je navedeno v točki 12 teh sklepnih predlogov, je bil v kmetijskih smernicah iz leta 2000, ki so se do 31. decembra 2007 uporabljale za pomoč iz točke 195 kmetijskih smernic 2007–2013, nakup kmetijskih zemljišč uvrščen med dopustne stroške za pomoč za naložbe v kmetijska gospodarstva. To kaže, da so bili ob izteku roka treh let, določenega v točki 4 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu iz leta 2003, 30. aprila 2007, ukrepi, s katerimi se podpirajo naložbe v nakup kmetijskih zemljišč, ki jih je priglasila Poljska leta 2004, skladni s smernicami, ki so se zanje uporabljale na navedeni dan,²⁶ zato so ohranili status obstoječe pomoči do 31. decembra 2007, ko so se nehali presoјati na podlagi kmetijskih smernic iz leta 2000. Na podlagi točke 196 kmetijskih smernic 2007–2013 so navedeni ukrepi ostali obstoječa pomoč tudi po 31. decembru 2007.

47. Iz zgoraj navedenega izhaja, da Komisija ni kršila postopkov iz člena 88(1) in (2) ES niti ni s kmetijskimi smernicami 2007–2013 spremenila določb primarnega prava, ko je, kot pravi Svet, uporabo shem pomoči, ki bi se morale po izteku roka iz točke 4 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu iz leta 2003 zaradi neskladnosti z veljavnimi kmetijskimi smernicami šteti za novo pomoč, podaljšala čez ta rok. V točki 196 zgoraj navedenih smernic se je omejila na časovno urejanje uporabe meril za ocenjevanje takih shem, in tako ob upoštevanju določbe Priloge IV k Aktu o pristopu iz leta 2003 dejansko preprečila, da bi izgubile status obstoječe pomoči.

48. Zato je treba zaključiti, da so, kot trdi Komisija, sheme pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki jih je Poljska priglasila leta 2004, ohranile status obstoječih pomoči v smislu točke 4 poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu iz leta 2003 do 31. decembra 2009, to je do dneva, ki je bila v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013 določen za uskladitev temi smernicami. Iz tega izhaja, da so navedene sheme lahko bile predmet ustreznih ukrepov v smislu člena 88(1) ES in člena 18 Uredbe št. 659/1999.

b) Shema pomoči, odobrena v izpodbijani odločbi

49. Svet, ki ga podpira poljska vlada, trdi, da se mora shema pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, odobrena v izpodbijani odločbi, vseeno šteti za „novo pomoč“, ker ima po eni strani več elementov, po katerih se razlikuje od sheme, o kateri naj bi se izrekla Komisija, po drugi strani pa je s 1. januarjem 2010 izgubila status obstoječe pomoči, ker je Poljska do 31. decembra 2009 ni spremenila.

50. Glede tega zlasti ugotavljam, da v nasprotju s tem, kar očitno meni Svet, samo okoliščina, da se mora pomoč, ki je predmet izpodbijane odločbe, šteti za „novo“ v smislu člena 1(c) Uredbe št. 659/1999, ne omogoča sklepanja, da je s sprejetjem te odločitve Svet ukrepal samo v mejah pristojnosti, ki mu jo podeljuje člen 88(2), tretji pododstavek, ES. Sodišče je namreč v zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004 zavrnilo podobno trditev Sveta²⁷ in na podlagi pristopa, ki temelji na analizi učinkov obravnavanih ukrepov, pojasnilo, da se lahko pristojnost te institucije na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, izključi ne le v zvezi z ukrepom pomoči, ki jo je Komisija že določila za nezdržljivo s skupnim trgom, ampak tudi v zvezi z drugim ukrepom, ki ga je mogoče opredeliti kot „novo pomoč“, če sta ukrepa *tako povezana, da ju je težko ločiti*.

51. Glede na to ugotavljam, da med strankami ni sporno, da je shema pomoči, ki jo je odobril Svet, in tista, ki jo je Poljska priglasila leta 2004 in se je do 31. decembra 2009 uporabljala kot obstoječa pomoč, subvencija za plačilo obresti na posojila za nakup kmetijskih zemljišč. Ugotavljam tudi, da je v dopisih z dne 12. junija in 28. septembra 2009, ki so ju poljski organi naslovili na Svet, na več mestih izrecno

26 — Skladnost navedenih ukrepov s kmetijskimi smernicami iz leta 2000 ni sporna ne za Svet ne za države članice intervenientke.

27 — Svet, ki ga je podprla portugalska vlada, je trdil, da je sporna pomoč „nova pomoč“, ker je šlo za novo plačilo, ker je bila določena z drugim nacionalnim predpisom kot zakon, s katerim je bila vzpostavljena shema pomoči, ki jo Komisija šteje za nezdržljivo, in ker je izpolnjevala druge pogoje za subvencioniranje in zahteve za plačilo kakor tiste, ki so veljali za pomoči, dodeljene na podlagi te sheme (točka 21).

navedeno, da je treba do 31. decembra 2013 „podaljšati“ ali „ohraniti“ možnost Poljske, da dodeli pomoč za nakup kmetijskih zemljišč²⁸ oziroma da „še naprej uporablja“ tako pomoč v obdobju 2010–2013,²⁹ kar so ti organi zahtevali že v posvetovanjih pred sprejetjem kmetijskih smernic 2007–2013 (glej točki 19 in 20 zgoraj).

52. V zvezi s tem Svet in poljska vlada navajata le, da se shema, ki jo je odobril Svet, (i) časovno razlikuje od tiste iz točke 196 kmetijskih smernic 2007–2013; (ii) nanaša na druge upravičence; (iii) je bila uvedena na podlagi drugega zakonodajnega okvira in (iv) je bila presojena na podlagi drugačnih okoliščin, kakor so veljale ob sprejetju kmetijskih smernic 2007–2013.

53. V zvezi s prvim zgoraj naštetim vidikom ugotavljam, da iz listin v zadevi ni videti, da bi bila shema pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki jo je Poljska priglasila leta 2004, vzpostavljena za določen čas, niti tega ne trdita ne Svet ne poljska vlada. Nasprotno, večkratni poskusi, da bi Komisijo prepričala, da v kmetijske smernice 2007–2013 vključi podobno določbo, kot so jo o tej vrsti pomoči vsebovale predhodne smernice, pričajo o jasni želji poljskih organov, da ohranijo veljavnost zgoraj navedene sheme v celotnem obdobju, zajetem z novimi smernicami, in torej po izteku roka 31. decembra 2009, ki ga je določila Komisija. Zato ni pravilno trditi, da je bilo trajanje sheme, ki jo je Poljska priglasila leta 2004, drugačno od trajanja sheme, ki je predmet izpodbijane odločbe. Opozarjam tudi, da se morajo v skladu s točko 196 kmetijskih smernic 2007–2013 obstoječe sheme pomoči za nakup kmetijskih zemljišč v državah članicah uporabljati v skladu z določbami navedenih smernic od 1. januarja 2010 do 31. decembra 2013. Ne glede na učinke te določbe, ki bodo podrobneje obravnavani, pa ni dvoma, da se nanaša na vse pomoči, ki se uporabljajo v istem obdobju kakor izpodbijana odločba. Vsekakor je Sodišče v točki 36 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Svetu z dne 22. junija 2006 že imelo priložnost ugotoviti, da okoliščina, da trajanje sheme pomoči, ki jo dovoli Svet, ni enako trajanju, za katero je Komisija ugotovila, da je nezdržljivo, ne vpliva nujno na ugotovitev, da je odločba Sveta v nasprotju z odločbo Komisije.

54. Prav tako nepomembna je trditev, da je shema pomoči, ki je predmet izpodbijane odločbe, namenjena drugim subjektom kakor tistim, ki so vložili vlogo na podlagi sheme, ki jo je Poljska priglasila leta 2004. Ker ni dejstev, ki bi dokazovala, da dodelitev pomoči v okviru takih shem poteka na podlagi drugačnih subjektivnih zahtev, se lahko sama okoliščina, da so lahko navedene pomoči dejansko namenjene drugim subjektom kakor tistim, ki so že bili upravičeni, ali potencialnim subjektom, ki sprva niso bili upravičeni, vendar so to postali pozneje zaradi spremembe svojega dejanskega ali pravnega položaja, šteje za običajen učinek trajanja uporabe sheme pomoči. Enako velja, če veljavna zakonodaja izrecno določa, da subjekt, ki je prejemal pomoč, ne more vložiti še ene vloge za pomoč v okviru iste sheme.³⁰

55. Glede trditve, da so v izpodbijani odločbi odobrene pomoči dodeljene na podlagi novega nacionalnega pravnega okvira, na podlagi svojega raziskovanja ugotavljam, da uredba Sveta ministrov z dne 6. januarja 2010, ki jo poljska vlada v intervencijski vlogi navaja le v obrisih, pojasnjuje le nekatere določbe Uredbe Sveta ministrov z dne 22. januarja 2009 o nekaterih nalogah agencije za prestrukturiranje in posodobitev kmetijstva, po katerih se zadevne pomoči ne morejo dodeliti, če je prodajna pogodba za zemljišče sklenjena med subjekti, ki so med seboj povezani na podlagi sorodstva ali nasledstva. Ta uredba napotuje tudi na uredbo ministrstva za kmetijstvo z dne 19. junija 2007 kot referenčni pravni okvir za ureditev pomoči v kmetijskem sektorju.³¹ Tudi če je bila torej z aktom, ki

28 — Glej odstavek 4 dopisa z dne 12. junija 2009 in odstavek 5 dopisa z dne 28. septembra 2009.

29 — Glej odstavek 5 dopisa z dne 28. septembra 2009.

30 — Takemu zaključku ne nasprotuje ne člen 1(c) Uredbe št. 659/1999, na podlagi katerega „nova pomoč“ pomeni tudi spremembe veljavne pomoči, ne sodna praksa, ki jo navajata Svet in poljska vlada, zlasti sodbi z dne 17. junija 1999 v zadevi Piaggio (C-295/97, Recueil, str. I-3735) in z dne 18. junija 2002 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-242/00, Recueil, str. I-5603), v katerih je Sodišče implicitno priznalo status „nove pomoči“ več regijam, upravičenim do pomoči na podlagi shem regionalnih pomoči, namenjenih dopolnitvi sheme, ki jo je Komisija že odobrila, in tako spremembi ozemeljskega in subjektivnega področja uporabe obstoječih pomoči.

31 — Dz.U. št. 109, točka 750.

ga navaja poljska vlada, leta 2010 dejansko uvedena sprememba postopkov dodeljevanja pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, gre očitno za manjšo spremembo, ki ne vpliva na trditev Komisije, da se taka pomoč še naprej dodeljuje na podlagi praktično nespremenjenega pravnega okvira glede na tistega, ki je veljal 31. decembra 2009.

56. Menim, da trditev, ki temelji na ugotovitvi, da je bila izpodbijana odločba sprejeta na podlagi okoliščin, ki ob sprejetju kmetijskih smernic 2007–2013 niso obstajale, kar zadeva elemente, na podlagi katerih sta Komisija in Svet opravila presojo, očitno ni pomembna za dokazovanje različnosti shem, o katerih sta se izrekla Komisija in Svet.

57. V zvezi s trditvijo, da je bila od 1. januarja 2010 shema pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki se uporablja na Poljskem, „nova pomoč“, ker navedena država članica do 31. decembra 2009 ni izvedla ustreznih ukrepov iz kmetijskih smernic 2007–2013, ugotavljam, da taka opredelitev po eni strani ne vpliva na shemo kot tako, po drugi pa, kot je bilo pojasnjeno v točki 50 teh sklepnih predlogov, sama zase ne zadostuje za potrditev pristojnosti Sveta za sprejetje izpodbijane odločbe, zlasti v primeru, kakršen je obravnavani, v katerem je očitno, da sta se Svet in Komisija izrekla o ukrepih, ki so v bistvu enaki.

58. Glede na zgoraj navedeno je treba zaključiti, da trditve, ki sta jih navedla Svet in Poljska, ne izpodbijajo tega, da je shema pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki je veljala v tej državi članici in je predmet predloga ustreznih ukrepov iz točke 196 kmetijskih smernic 2007–2013, v bistvu enaka shemi, ki je bila odobrena v izpodbijani odločbi, kar je videti iz preučitve spisa.

59. Torej je treba ugotoviti, ali je Komisija sprejela dokončno stališče o združljivosti navedene sheme s skupnim trgov, ki lahko prepreči pristojnost Sveta na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES.

c) Učinki predloga ustreznih ukrepov, ki ga sprejme zainteresirana država članica

60. Komisija meni, da točka 196 kmetijskih smernic 2007–2013 v povezavi z dejstvom, da države članice sprejmejo ustrezne ukrepe iz navedene točke, povzroči podobne učinke kot sklop posameznih odločb, ki določajo, da so po 31. decembru 2009 sheme pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki niso skladne z navedenimi smernicami, nezdružljive s skupnim trgov. Okoliščina, da ne gre za posamezne odločbe, naj ne bi spremenila dejstva, da bi Komisija vseeno izrazila svoje stališče o skladnosti takih shem, če bi svojo presojo pripravila prek smernic, namesto da bi presodila vsak primer posebej. V obravnavanem primeru naj bi odločba, ki velja za obstoječe sheme pomoči za nakup kmetijskih zemljišč na Poljskem, tej nalagala, da te sheme odpravi do 31. decembra 2009 in jih po tem datumu in do 31. decembra 2013 ne podaljša več. Komisija meni, da to kaže, da Svet glede na načela, ki jih je določilo Sodišče v navedenih sodbah Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004 in Komisija proti Svetu z dne 22. junija 2006 (glej točki 29 in 30 zgoraj), ni bil pristojen za sprejetje odločbe, ki bi Poljski ponovno dovolila odobritev takih pomoči.

61. Svet, ki ga podpira poljska vlada, je odgovoril, da Komisija v obravnavanem primeru drugače kot v zgoraj navedenih zadevah ni sprejela odločbe o nezdružljivosti pomoči, odobrenih v izpodbijani odločbi. Sodišče naj bi v navedeni sodbi Komisija proti Svetu z dne 29. februarja 1996 (glej točko 27 zgoraj) tudi pojasnilo, da zgolj mnenje Komisije o združljivosti pomoči ne prepreči pristojnosti Sveta na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES. Komisija po mnenju te institucije ni sprejela nobenega stališča v obliki odločbe ali samo mnenja o združljivosti sheme pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki se uporablja na Poljskem od 1. januarja 2010 do 31. decembra 2013. Točka 196 kmetijskih smernic 2007–2013 v povezavi s točko 29 istih smernic naj bi pomenila le, da je treba od 1. januarja 2010 vsako pomoč za nakup kmetijskih zemljišč šteti za novo pomoč, katere združljivost je treba presoditi na podlagi členov 87 ES in 88 ES, če ni upravičena do izvzetja na podlagi Uredbe št. 1857/2006.

62. Ugotavljam, da člen 88 ES kakor sedanji člen 108 PDEU daje Komisiji splošno pristojnost za odločanje o združljivosti državnih pomoči s skupnim trgom tako pri presoji obstoječih pomoči kot pri odobritvi novih pomoči. Komisija je pri uresničevanju te pristojnosti na podlagi odstavka 1 navedenega člena v sodelovanju z državami članicami redno preverjala vse sisteme pomoči, ki obstajajo v teh državah.

63. Način takega pregleda je v členih od 17 do 19 Uredbe št. 659/1999 okvirno določen tako: če Komisija meni, da veljavna shema pomoči ni ali ni več združljiva z notranjim trgom, predlaga zadevni državi članici ukrepe, potrebne za odpravo ugotovljenih težav, vključno z morebitno odpravo sheme, če pa država članica zavrne izvajanje takih ukrepov, Komisija uvede formalni postopek preiskave iz člena 88(2) ES, če meni, da je to potrebno.

64. Redno preverjanje obstoječih pomoči, kot je pregledovanje projektov za vzpostavitev ali spremembo pomoči iz člena 88(3) ES, ima zato dve fazi, od katerih druga ni obvezna. Komisija mora v primeru novih pomoči, razen če zadevna država članica priglasitev prekliče, uvesti formalni postopek preiskave, če močno dvomi o združljivosti priglašene pomoči z notranjim trgom ali če je prepričana o njeni nezdružljivosti, v primeru obstoječih pomoči pa takšen postopek uvede le, če zadevna država članica zavrne izvajanje priporočenih ukrepov. Sprejetje zadevno državo članico v skladu s členom 19(1) Uredbe št. 659/1999 namreč zavezuje, da navedene ukrepe tudi izvaja, ne da bi morala Komisija zanj sprejeti zavezujočo odločbo. V okviru pregleda obstoječih pomoči je namen uvedbe formalnega postopka preiskave v bistvu torej zagotoviti, da postane ugotovitev nezdružljivosti, na podlagi katere je Komisija priporočila ustrezne ukrepe in ki sama po sebi nima obveznega učinka, če zadevna država članica ne sodeluje, zavezujoča.³²

65. Ker je v obravnavanem primeru Poljska sprejela predlog ustreznih ukrepov iz točke 196 kmetijskih smernic 2007–2013, Komisiji ni bilo treba uvesti postopka iz člena 88(2) ES. Vendar pa ni sporno, da poljski organi niso ukrepali in so se obrnili na Svet, da bi pridobili odločbo na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES. Glede na to je torej treba ugotoviti, katere so posledice morebitne kršitve obveznosti, ki jo imajo države članice na podlagi člena 19(1) Uredbe št. 659/1999, namreč, da izvajajo ukrepe, ki jih je priporočila Komisija in ki so jih sprejele. Zlasti je treba ugotoviti, kot trdita Svet in poljska vlada, ali bi morala Komisija v takem primeru vseeno uvesti formalni postopek preiskave. Če je odgovor pritrdilen, bi bila kršitev obveznosti iz člena 19(1) Uredbe št. 659/1999 enaka nesprejetju priporočenih ukrepov in stališče Komisije se ne bi moglo šteti za dokončno. Učinki predloga ustreznih ukrepov, ki ga je država članica sprva sprejela, vendar ga ni izvajala, torej ne bi bili drugačni od učinkov odločbe, s katero se uvede formalni postopek preiskave v zvezi s shemo pomoči, ki se *prima facie* šteje za nezdružljivo s skupnim trgom, ki po mnenju Sodišča sama po sebi ni primerna, da prepreči pristojnost Sveta na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES.³³ Če pa je odgovor nikalen, bi predlog ustreznih ukrepov, ki ga država članica sprejme, povzročil enake ali podobne učinke kakor odločba o nezdružljivosti, sprejeta na podlagi člena 88(2), prvi pododstavek, ES,³⁴ zato bi lahko sodno prakso, navedeno v točkah 29 in 30 teh sklepnih predlogov, prenesli na obravnavani primer.

66. Besedilo člena 19 Uredbe št. 659/1999 ne omogoča zaključka v korist eni ali drugi rešitvi. Zlasti odstavek 2 navedenega člena v delu, v katerem se na splošno nanaša na primere, v katerih „država članica ne sprejme predlaganih ukrepov“, ne omogoča načelne izključitve njegove veljavnosti niti v primeru, da zavrnitev nastopi po tem, ko je država članica sprva take ukrepe sprejela. Vendar pa razdelitev tega člena na ločena odstavka, od katerih vsak ureja poseben primer (sprejetje predloga v odstavku 1 in zavrnitev predloga v odstavku 2), ponuja sistematičen argument v podporo predpostavki, da je uvedba formalnega postopka preiskave nujna, samo če se država članica in

32 — To Komisiji ne preprečuje, da na podlagi postopka iz člena 88(3) ES svoje stališče spremeni, zlasti glede na pripombe, ki jih predložijo zainteresirane strani. V obravnavanem primeru pa bi Komisijo zavezovale kmetijske smernice 2007–2013.

33 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Svetu z dne 29. februarja 1996.

34 — Tako bi lahko Komisija zoper državo, ki ne izpolnjuje obveznosti, ukrepala na podlagi člena 88(2), drugi pododstavek, ES ali člena 226 ES (postal člen 258 PDEU).

Komisija že od samega začetka ne strinjata glede ukrepov, ki jih je treba izvajati. Nadaljnje elemente v podporo tej predpostavki lahko najdemo tudi v sodni praksi Sodišča. Sodišče je v sodbi IJssel-Vliet³⁵ s sklicevanjem na predhodni sodbo v zadevi CIRFS in drugi proti Komisiji³⁶ potrdilo, da so pravila za dodelitev pomoči v ribiškem sektorju, ki so v smernicah, ki jih je sprejela Komisija na podlagi člena 93(1) Pogodbe ES, in so bila pripravljena v sodelovanju z navedeno državo članico, ta pa jih je izrecno sprejela, za Nizozemsko zavezujoča. Sodišče je pri sprejetju tega zaključka poudarilo zlasti „okvir sodelovanja“, vzpostavljen med Komisijo in nizozemsko vlado, ki je določal obveznosti, od katerih ni mogla enostransko odstopiti ne ena ne druga stran.³⁷

67. Na podlagi te sodne prakse menim, da je prav poseben okvir sodelovanja med Komisijo in državami članicami, ki ga je želela vzpostaviti in ga določa Pogodba, ključ za razlago celotnega sistema spremljanja in preverjanja veljavnih shem pomoči. Prav na podlagi tega okvira sta namreč najprej Sodišče in nato zakonodajalec v okviru tega sistema priznala obvezno učinkovitost akta, ki vzpostavlja uresničevanje navedenega sodelovanja. Na podlagi tega okvira pa je treba po mojem mnenju šteti, da ima Komisija pravico ukrepati zaradi neizpolnjevanja obveznosti države članice, ki ne spoštuje obveznosti izvajanja predlaganih ukrepov, ki jo je prostovoljno sprejela.³⁸ Ne bi bilo namreč skladno z učinki, priznanimi predlogu ustreznih ukrepov, ki ga je država članica, na katero je bil naslovljen, sprejela, če bi se ugotovilo, da je edino sredstvo, ki ga ima na voljo Komisija v takem primeru, uvedba postopka iz člena 88(2) ES, kar bi poleg tega zadevni državi članici poleg prej sprejete obveznosti omogočalo nadaljevanje izplačil pomoči na podlagi obstoječe sheme med celotnim trajanjem takega postopka.

68. Po drugi strani je treba spomniti, da Komisija predlaga ustrezne ukrepe ob zaključku pregleda zadevne sheme in da ta predlog v smislu člena 18 Uredbe št. 659/1999 predpostavlja, da je bila predhodno ugotovljena nezdržljivost take sheme, kakršno uporablja zadevna država članica, s skupnim trgov. Če taki ukrepi zahtevajo spremembo nekaterih vidikov navedene sheme, vsebujejo popravke, ki so po mnenju Komisije potrebni, da se državi članici lahko dovoli nadaljnje izplačevanje pomoči na podlagi obstoječe sheme. Torej Komisija po sprejetju ustreznih ukrepov zaključi postopek preučevanja in tako *formalno sprejme stališče* o obravnavani shemi. To stališče se nanaša na združljivost navedene sheme, če zadevna država članica izvaja predlagane ukrepe, in njeno nezdržljivost, če jih država članica ne izvaja.³⁹

69. Iz zgoraj navedenih razlogov torej menim, da mora, kadar država članica prevzame obveznost izvajanja ustreznih ukrepov, ki jih je predlagala Komisija, stališče te institucije glede združljivosti zadevne sheme pomoči postati dokončno in da se mora v primeru neizpolnitve te obveznosti navedena shema šteti za nezdržljivo z notranjim trgov.⁴⁰

35 — Sodba z dne 15. oktobra 1996 (C-311/94, Recueil, str. I-5023); glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Lenza, predstavljene 23. maja 1996 (Recueil, str. I-5025).

36 — Sodba z dne 24. marca 1993 (C-313/90, Recueil, str. I-1125).

37 — Glej zlasti točke 36, 37 in 41; v zvezi s tem glej tudi sodbo z dne 29. junija 1995 v zadevi Španija proti Komisiji (C-135/93, Recueil, str. I-1651). V skladu z enim delom doktrine sodna praksa Sodišča o obveznih učinkih predlogov ustreznih ukrepov, ki jih sprejmejo države članice, kljub nedvomnim praktičnim prednostnim načem tudi nekatera načelna vprašanja, saj v bistvu v sistem virov prava Skupnosti uvaja tudi novo tipologijo akta; glej v tem smislu na primer M. Waelbroeck, Les propositions de mesures utiles: une nouvelle source de droit communautaire, v: *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, 2003, str. 217. Kljub takim legitimnim vprašanjem pa je ta sodna praksa v sedanjem stanju dovolj konsolidirana, da sprememba ni pričakovana niti ni zaželeno. Kot smo videli, je natančno uzakonjena tudi v Uredbi št. 659/1999.

38 — V tem smislu glede kršitve obveznosti v zvezi s predložitvijo letnih poročil o obstoječih shemah pomoči, določenih v kmetijskih smernicah, ki jih je sprejela Komisija in implicitno tudi zadevna država članica, glej sodbo z dne 12. januarja 2006 v zadevi Komisija proti Luksemburgu (C-69/05, ZOdl., str. I-7).

39 — Stališče, ki ga sprejme Komisija, mora torej povzročiti enake učinke kakor pogojna odločba iz člena 7(4) Uredbe št. 659/1999.

40 — V nasprotju s tem, kar trdita Svet in poljska vlada, točka 35 zgoraj navedene sodbe CIRFS ne omogoča drugačne rešitve in podpira trditev, da *zadevna shema pomoči* v primeru neizvajanja primernih ukrepov postane nova pomoč, katere združljivost mora preučiti Komisija z uvedbo postopka iz člena 88(2) ES. Dejansko ureditev, izpodbijana v zadevi, ki je predmet sodbe CIRFS, s katero se strinja Nizozemska, predvideva le obveznost priglasitve pomoči, izplačane v okviru obstoječe sheme, in ne njene spremembe.

70. S trditvijo, da predlog za ustrezne ukrepe, ki ga je zadevna država članica sprejela, predstavlja dokončno stališče Komisije o združljivosti zadevne sheme pomoči, se zastavlja tudi občutljivo vprašanje njegove izpodbojnosti v smislu člena 230 ES (postal člen 263 PDEU). Čeprav je videti, da pravica subjektov, ki jih je tako stališče prizadelo, da zahtevajo in tudi dosežejo njegovo razveljavitev, logično izhaja iz njegove narave akta, ki ima zavezujoče pravne posledice, pa ni mogoče prezreti, da take posledice povzroči dejanje tretje osebe (sprejetje s strani države članice), na katero Komisija ne vpliva, medtem ko je edini akt, na katerega se lahko neposredno sklicuje (predlog za ustrezne ukrepe), priporočilo in sam po sebi ni zavezujoč.⁴¹

71. Glede tega menim, da je treba postopek iz členov 18 in 19 Uredbe št. 659/1999 obravnavati kot celoto in v posebnem okviru sodelovanja med Komisijo in državo članico, ki ga zahteva Pogodba, na katerem, kot sem že omenil, temelji celoten sistem nadzora veljavnih shem pomoči. V tem postopku predlog za ustrezne ukrepe, ki ga Komisija naslovi na zadevno državo članico, te ne zavezuje, ampak ji dopušča svobodo, da jih sprejme in tako sprejme tudi obveznost njihovega izvajanja ali da jih zavrne in se izpostavi postopku iz člena 88(2) ES. Vendar pa v smislu člena 19(1) Uredbe št. 659/1999 sprejetje s strani države nima učinka, če Komisija o njem ni obveščena in če se s tem formalno ne seznanjajo in o tem obvesti tudi države članice.⁴² Obvezni učinek predloga za ustrezne ukrepe je torej nazadnje odvisen od akta Komisije.⁴³ S sprejetjem s strani zadevne države članice, seznanjenostjo Komisije o tem sprejetju in ustreznim obvestilom državi članici torej predlog za ustrezne ukrepe preneha biti samo priporočilo, in sicer akt, ki sam po sebi ni obvezen,⁴⁴ tako pa tudi ni izpodbiten,⁴⁵ in ustvari učinke, ki so značilni za odločbo.⁴⁶ Subjekti, ki jih ta akt prizadene (upravičenci do pomoči, njihovi konkurenti, lokalni organi, ki izplačujejo pomoči itd.), morajo zato imeti možnost predlagati sodni postopek pod pogoji, določenimi v členu 230, četrti odstavek, ES. Zdi se, da se je v to smer nagibalo Sodišče v navedeni sodbi Nemčija proti Komisiji z dne 18. junija 2002,⁴⁷ pred kratkim pa je izrecno potrdilo možnost izpodbijanja predloga za ustrezne ukrepe, ki ga je sprejela država članica, na podlagi člena 230, četrti odstavek, ES.⁴⁸

41 — Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 22. oktobra 1996 v zadevi Salt Union proti Komisiji (T-330/94, Recueil, str. II-1475) in sklepne predloge generalnega pravobranilca Mischoja v zadevi C-242/00, na podlagi katerih je bila sprejeta zgoraj navedena sodba Nemčija proti Komisiji z dne 18. junija 2002. Del doktrine meni, da se lahko subjekti, ki jih prizadene predlog primernih ukrepov, ki jih je sprejela država članica, obrnejo samo na nacionalno sodišče in izpodbijajo akt, s katerim se je ta država članica strinjala; v zvezi s tem glej zgoraj navedeni prispevek M. Waelbroeck, str. 221.

42 — Glede tega je treba opozoriti, da Komisija v smislu člena 26 Uredbe št. 659/1999 „objavi v *Uradnem listu* [...] povzetek odločb, sprejetih na podlagi [...] člena 18 v povezavi s členom 19(1)“, in da ta povzetek pojasnjuje, „da je izvod odločb mogoče dobiti v izvornem jeziku ali jezikih“. Glede učinkov te objave glej sodbo Splošnega sodišča z dne 11. marca 2009 v zadevi TF1 proti Komisiji (T-354/05, ZOdl., str. II-471).

43 — V zvezi s tem Splošno sodišče v točki 70 zgoraj navedene sodbe TF1 proti Komisiji ugotavlja, da „se postopek preverjanja [rednega preverjanja obstoječih shem pomoči] dokončno konča [...] šele, ko se Komisija med izvrševanjem izključne pristojnosti za presojo združljivosti državnih pomoči s skupnim trgov odloči, da bo za zaveze države štela, da odpravljajo njene pomisleke“.

44 — Člen 249, peti odstavek, ES (postal člen 288, peti odstavek, PDEU). Pogodba v določenih primerih priznava priporočilom omejene pravne učinke; glej člen 97(2) ES (postal člen 117 PDEU). Glej sodbo Splošnega sodišča z dne 15. decembra 1999 v združenih zadevah Freistaat Sachsen in drugi proti Komisiji (T-132/96 in T-143/96, Recueil, str. II-3663, točka 209) ter zgoraj navedene sklepne predloge generalnega pravobranilca Mayrasa v zadevi 70/72, str. 834, in generalnega pravobranilca Lenza v zadevi C-313/90.

45 — Člen 230, prvi odstavek, ES (postal člen 263, prvi odstavek, PDEU). Splošno sodišče je v zgoraj navedeni sodbi Salt Union proti Komisiji izključilo, da je mogoče izpodbijati zavrnitev Komisije, da na državo članico ne naslovi predloga za primerne ukrepe, ker tega ni treba sprejeti.

46 — Splošno sodišče je v zgoraj navedeni sodbi TF1 proti Komisiji opredelilo postopek iz členov 17, 18 in 19 Uredbe št. 659/1999 kot postopek, ki „je že po svoji naravi postopek odločanja“; glej točko 69.

47 — V postopku, v katerem je bila sprejeta ta sodba (C-242/00, Recueil, str. I-5603), je Zvezna republika Nemčija vložila tožbo za razglasitev ničnosti odločbe, s katero je Komisija po mnenju tožeče stranke štela, da so nekatere regionalne pomoči združljive s skupnim trgovom, če so namenjene regijam, ki ustrezajo določenemu odstotku nemškega prebivalstva. Komisija je v ugovoru nedopustnosti med drugim menila, da odločba, ki jo izpodbija nemška vlada, samo potrjuje predhodni stališči, sprejeti pri izvajanju smernic na področju regionalne pomoči, v katerih je določila zgornje meje pokrivanja prebivalstva, ki jih morajo doseči regionalne pomoči v obdobju 2000–2006, in je zahtevala, da nemška vlada svoje veljavne sheme pomoči prilagodi, tako da jih uskladi z navedenimi smernicami. Sodišče, ki je tako razlago zavrnilo, je ugotovilo zlasti, da so navedena stališča, ki so v sodbi opredeljena kot „odločbe“, sestavni del smernic o regionalni pomoči in so zavezujoča, samo če so jih države članice sprejele. V nadaljevanju je navedlo, da so nemški organi sicer potrdili prilagoditev, ki jo je predlagala Komisija, vendar pa so izrazili izrecen pridržek glede načina izračuna zgornjih mej. Na podlagi tega je zaključilo, da del smernic o regionalnih pomočeh, ki se nanaša na način izračuna zgornje meje pokrivanja, ne velja za Nemčijo, zato se stališča, na katera se je sklicevala Komisija, ne morejo šteti za akte, ki bi jih izpodbijala odločba – prva, ki ima zavezujoč učinek za to državo članico – le potrdila. Sodišče torej ni *a priori* zavrnilo možnosti, da bi bil predlog primernih ukrepov, ki ga je država članica sprejela, akt, ki ga je mogoče izpodbijati, ampak se je v bistvu omejilo na to, da je izključilo možnost, da je do tega prišlo v obravnavanem primeru.

48 — Zgoraj navedena sodba TF1 proti Komisiji, točke od 60 do 81.

72. Na podlagi vsega zgoraj navedenega se strinjam z mnenjem Komisije, da je predlog ustreznih ukrepov, ki ga je država članica, ki ji je bil namenjen, sprejela, dokončno stališče Komisija o združljivosti obravnavane sheme pomoči, ki ima zavezujoče pravne učinke, podobne tistim, ki jih ima odločba. Takšen akt torej na podlagi sodne prakse Sodišča, ki je navedena v točkah 29 in 30 teh sklepnih predlogov, lahko prepreči sprejetje odločbe na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, ki z njim ni skladna.

73. Tukaj je treba po eni strani opredeliti obseg uporabe stališča o združljivosti pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki ga je sprejela Komisija v okviru predloga ustreznih ukrepov iz točke 196 kmetijskih smernic 2007–2013, po drugi pa obveznosti, ki jih je prevzela Poljska s sprejetjem takega predloga. Morebitno ugotavljanje nepristojnosti Sveta za sprejetje izpodbijane odločbe je namreč odvisno od rezultata tega dvojnega pregleda.

d) Obseg uporabe ustreznih ukrepov iz točke 196 kmetijskih smernic 2007–2013 in sprejetja s strani Poljske

74. Kmetijske smernice 2007–2013 določajo merila, ki jih namerava Komisija upoštevati pri presoji pomoči v kmetijskem sektorju v obdobju od 31. decembra 2007 do 31. decembra 2013. Točka 29 navedenih smernic v zvezi s pomočmi za naložbe v kmetijska gospodarstva določa, da se štejejo za združljive z notranjim trgom, če izpolnjujejo vse pogoje iz člena 4 Uredbe št. 1857/2006, ki v odstavku 8 določa, da se „[p]omoč [...] lahko dodeli za nakup zemljišč, razen zemljišč za gradnjo, v vrednosti do 10 % upravičenih stroškov naložbe“. Res je torej, kot trdi Komisija, da kmetijske smernice 2007–2013 določajo, da so pomoči za naložbe v nakup kmetijskih zemljišč, ki niso skladne s členom 4(8) Uredbe št. 1857/2006, nezdružljive. V primeru novih shem pomoči in novih posameznih pomoči pa se to stališče ne more samo po sebi šteti za dokončno, ker mora Komisija na podlagi točke 183 navedenih smernic ugotoviti in prijaviti nezdružljivost takih pomoči po postopku nadzora iz člena 88 ES. Zato se ne zdi pravilno trditi, kot se zdi, da trdi Komisija v nekaterih delih stališč, vloženih na Sodišču, da zgoraj navedene smernice „določajo“, da so od 31. decembra 2007 do 31. decembra 2013 s skupnim trgom nezdružljive vse pomoči za naložbe v nakup kmetijskih zemljišč, ki z njimi niso skladne. S tega vidika se je treba strinjati z argumenti Sveta, da bi upoštevanje take trditve pomenilo priznati Komisiji zakonodajna pooblastila, ki odstopajo od postopkov, določenih v členu 88 ES.

75. V zvezi s shemami za podporo za nakup kmetijskih zemljišč, ki so obstajale na dan sprejetja kmetijskih smernic 2007–2013, se v točki 196 navedenih smernic državam članicam predlaga, naj sheme do 31. decembra 2009 uskladijo s smernicami. Ta predlog temelji na stališču iz točke 29 smernic, da take pomoči niso združljive s skupnim trgom, če niso skladne s pogoji iz člena 4(8) Uredbe št. 1857/2006. V obravnavanem primeru ni sporno, da je Poljska sporočila Komisiji, da se strinja z izvajanjem priporočenih ustreznih ukrepov, kar je Komisija tudi objavila v skladu s členom 26(1) Uredbe št. 659/1999, kot sledi:

„V skladu s točko 196 Smernic [Skupnosti o državni pomoči v kmetijskem in gozdarskem sektorju 2007–2013] morajo države članice spremeniti obstoječe sheme pomoči, da bodo skladne s temi smernicami, najpozneje do 31. decembra 2007, razen obstoječih shem pomoči [...] za naložbe za nakup zemlje kmetijskih gospodarstev, ki jih bo treba spremeniti, da bodo usklajene s temi smernicami, najpozneje do 31. decembra 2009.

Točka 197 navedenih smernic poziva države članice, da najpozneje do 28. februarja 2007 pisno potrdijo, da sprejmejo te predloge ustreznih ukrepov.

Komisija je z dopisom z dne 29. januarja 2007 države članice opozorila o potrebi po sprejetju zgoraj navedenih ustreznih ukrepov.

Naslednje države članice so v pisni obliki sporočile svoje izrecno in brezpogojno soglasje o predlaganih ustreznih ukrepih: [...]

Poljska 26. februar 2007 [...].

V skladu s členom 19(1) Uredbe (ES) št. 659/1999 Komisija zabeleži izrecno in brezpogojno soglasje držav članic iz zgoraj navedenega seznama o ustreznih ukrepih, ki jih je predlagala“.

76. V nasprotju z mnenjem Sveta sta vsebina in obseg obveznosti, ki jo je tako prevzela Poljska, jasno razvidna iz točke 196 kmetijskih smernic 2007–2013 v povezavi s točko 29 teh smernic in s členom 4(8) Uredbe št. 1857/2006: navedena država članica je morala svoje obstoječe sheme pomoči za nakup kmetijskih zemljišč spremeniti tako, da je odpravila možnost subvencioniranja kmetijskih zemljišč v višini, ki presega omejitve iz člena 4(8) Uredbe št. 1857/2006.

77. Ker je Poljska te sheme ohranila in jih ni spremenila, je to obveznost kršila.

e) Zaključki o pristojnosti Sveta za sprejetje izpodbijane odločbe

78. Iz celote zgoraj navedenega izhaja, da je Svet z odobritvijo ukrepov pomoči, ki so v bistvu identični tistim, glede katerih se je Poljska strinjala, da jih bo odpravila, to državo članico dejansko oprostil obveznosti, ki jo je prevzela do Komisije, in s tem opravičil kršitev dogovora, sklenjenega z uporabo člena 88(1) ES, hkrati pa je sprejel odločbo, ki je očitno v navzkrižju z dokončnim stališčem, ki ga je sprejela Komisija v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013 v zvezi z združljivostjo navedenih ukrepov s skupnim trgom.

79. Glede na to Sodišču predlagam, naj sprejme drugi očitek prvega tožbenega razloga in ugotovi, da na podlagi sodne prakse, navedene v točkah 29 in 30 teh sklepnih predlogov, Svet ni bil pristojen za sprejetje izpodbijane odločbe. Tožbo Komisije je torej po mojem mnenju treba sprejeti in razglasiti ničnost izpodbijane odločbe. V nadaljevanju bom preučil druge tožbene razloge, ki jih navaja Komisija, za primer, da se Sodišče ne bi strinjalo z rešitvijo, ki jo predlagam.

C – Drugi in tretji tožbeni razlog: zloraba pooblastila oziroma kršitev načela lojalnega sodelovanja

80. Komisija z drugim tožbenim razlogom v bistvu trdi, da je Svet s tem, da je odobril ukrepe pomoči, ki so v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013 opredeljeni kot nezdružljivi s skupnim trgom, uporabil pristojnost, ki mu je dodeljena na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, za drugačne namene, kot jih določa Pogodba. Na podlagi te določbe bi imel namreč Svet pravico, da ugotovi, da je v izjemnih okoliščinah s skupnim trgom združljiva pomoč, ki je Komisija ne bi mogla odobriti, vendar pa ne bi bil pristojen, da izniči presojo Komisije glede združljivosti pomoči, ki jo vsebuje akt, ki ima obvezni učinek.

81. V zvezi s tem se bom omejil na ugotovitev, da obravnavani tožbeni razlog temelji na isti predpostavki kakor prvi tožbeni razlog, in sicer, da točka 196 kmetijskih smernic 2007–2013 v povezavi s sprejetjem ustreznih ukrepov, ki jih določa, s strani Poljske pomeni dokončno in zavezujoče stališče Komisije o združljivosti ukrepov, ki so v bistvu identični tistim, ki so predmet izpodbijane odločbe, s skupnim trgom. Če bo torej Sodišče menilo, kot sem predlagal, da je taka predpostavka pravilna, bi bil razlog v zvezi z zlorabo pooblastil povzet v prvem razlogu v zvezi z nepristojnostjo Sveta, sicer pa bi bilo treba ugotoviti, da ni utemeljen iz razlogov, zaradi katerih se zavrne prvi tožbeni razlog.

82. Komisija s tretjim tožbenim razlogom trdi, da je Svet s sprejetjem izpodbijane odločbe Poljsko oprostil obveznosti sodelovanja, ki zanjo velja v okviru rednega preverjanja obstoječih shem pomoči, določenega v členu 88(1) ES, in obveznosti, ki jih je prevzela s sprejetjem ustreznih ukrepov, ki jih je priporočila Komisija. Svet naj bi tako kršil institucionalno ravnovesje, ki ga vzpostavlja Pogodba, in

posegel v pristojnosti, ki jih Pogodba podeljuje Komisiji. Svet meni, da ta razlog ni utemeljen, in Komisiji očita kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja, ker se ni sklicevala na domnevno nepristojnost Sveta med zasedanji Sveta za kmetijstvo in ribištvo, na katerih je potekala razprava o zahtevi Poljske, in ker je Poljski v dopisu z dne 15. marca 2009 predlagala, naj se na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, obrne na Svet.

83. Obravnavani razlog je po mojem mnenju neodvisen od prvega tožbenega razloga le toliko, kolikor se trditve Komisije razlagajo tako, kot da se Svetu očita kršitev načela lojalnega sodelovanja, ker se v okoliščinah obravnavanega primera ni vzdržal sprejetja akta, ki spada v okvir pooblastil, ki mu jih podeljuje Pogodba. Na prvi pogled menim, da ne obveznost lojalnega sodelovanja med institucijami⁴⁹ ne načelo institucionalnega ravnovesja, na podlagi katerih mora potekati medinstitucionalni dialog znotraj sistema odločanja v Uniji, ne moreta instituciji nalagati, da ne izvaja pristojnosti, ki ji je lastna, ki je izjemna in odstopa od predpisov, ki urejajo zadevno področje, *ne da bi preseгла njene meje*, zato da bi izvajanje omogočila instituciji, ki ji je priznana splošna pristojnost na tem področju. Meniti nasprotno bi v obravnavanem primeru pomenilo v bistvu določiti nove meje pristojnosti Sveta na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, v primerjavi s tistimi, ki jih določa Pogodba in jih je Sodišče pojasnilo v svoji sodni praksi.

84. Po drugi strani se strinjam s Komisijo, da njen predlog Poljski, naj vloži predlog na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, in ravnanje njenih uradnikov med postopkom pred Svetom ne pomenita kršitve obveznosti lojalnega sodelovanja, vsekakor pa se Svet nanju ne more sklicevati kot na elementa, ki bi upravičila kršitev take obveznosti, ki mu jo očita Komisija.

D – Četrty tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji obstoja izjemnih okoliščin ter kršitev Pogodbe in splošnih načel prava Skupnosti

85. V okviru četrtega tožbenega razloga Komisija navaja v bistvu dva očitka. Prvič, trdi, da izpodbijana odločba vsebuje očitno napako pri presoji, ker okoliščine, ki jih navaja za utemeljitev odobrenih ukrepov pomoči, niso izjemne. Drugič, Komisija trdi, da so taki ukrepi nesorazmerni glede na cilje, ki jih želijo doseči, zlasti glede na trajanje izdane odobritve.

86. Najprej ugotavljam, da Svet, kot ugotavlja tudi Komisija s sklicevanjem na zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu z dne 29. februarja 1996, na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES uživa precejšnjo diskrecijsko pravico, ki upravičuje sodni nadzor, omejen na vprašanje, „ali ne gre za očitno kršitev ali zlorabo pooblastil, oziroma ali zadevna oblast ni očitno prekoračila diskrecijske pravice“.⁵⁰ Natančneje, glede nadzora Sodišča v zvezi z načelom sorazmernosti ob upoštevanju izjemnosti in odstopanja zadevne pristojnosti in širokih diskrecijskih pooblastil, ki jih imajo institucije v okviru skupne kmetijske politike,⁵¹ zlasti tam, kjer morajo opraviti gospodarsko, politično ali socialno presojo ali uskladiti različne cilje, ki so za to politiko naloženi s Pogodbo, menim, kot med drugim že izhaja iz zgoraj navedene sodbe z dne 29. februarja 1996,⁵² da bi moral biti nadzor Sodišča v obravnavanem primeru omejen na proučitev očitne neustreznosti odobrenega ukrepa v razmerju do cilja, ki ga je skušal uresničiti Svet.

49 — Glej člen 13(2) PEU ter v sodni praksi zlasti sodbi z dne 27. septembra 1988 v zadevi Grčija proti Svetu (204/86, Recueil, str. 5323) in z dne 30. marca 1995 v zadevi Parlament proti Svetu (C-65/93, Recueil, str. I-643).

50 — Točki 18 in 19. V točki 18 Sodišče tudi opozarja, da „ker je, ko Svet izvaja skupno politiko, nujna presoja zapletenega ekonomskega položaja, se njegova diskrecijska pravica ne uporablja izključno glede narave in obsega določb, ki jih je treba sprejeti, ampak delno tudi glede uporabe osnovnih podatkov, zlasti v smislu, da se lahko pri presoji opre na splošne ugotovitve“.

51 — Glej nazadnje sodbo z dne 26. junija 2012 v zadevi Poljska proti Komisiji (C-335/09 P, točki 71 in 72) v zvezi z izvedbenimi pooblastili Komisije in sodbo Splošnega sodišča z dne 3. septembra 2009 v zadevi Cheminova in drugi proti Komisiji (T-326/07, ZOdl., str. II-2685, točke od 194 do 196).

52 — V delu, v katerem se Sodišče v točki 18, kjer napotuje na točko 25 sodbe z dne 29. oktobra 1980 v zadevi Roquette Frères proti Svetu (138/79, Recueil, str. 3333), na splošno sklicuje na predpostavko „očitne prekoračitve diskrecijskih pooblastil“.

87. V zvezi z izrazom „izjemne okoliščine“ v smislu obravnavanega predpisa menim, da je pravilna razlaga, ki mu jo pripisuje Komisija, na podlagi katere strukturni problem, ki ni samo začasen, ne more po naravi vsebovati take okoliščine, zlasti če je obravnavan ločeno. Če uporabim formulacijo, ki jo je uporabil generalni pravobranilec Cosmas v sklepnih predlogih v zgoraj navedeni zadevi C-122/94, izraz izjemne okoliščine „vsebuje pojem neobičajnega in nepredvidenega ali vsaj netrajnega, ki se ne pojavlja sistematično in nedvomno odstopa od običajnega“.

1. Prvi očitek, ki se nanaša na očitno napako pri presoji obstoja izjemnih okoliščin v smislu člena 88(2), tretji pododstavek, ES

88. V okviru obravnavanega očitka Komisija predvsem trdi, da so v izpodbijani določbi kot izjemne okoliščine napačno navedene nekatere *strukturne težave v kmetijskem sektorju na Poljskem*. Glede tega se zlasti strinjam s Komisijo, da elementi, na katere se sklicuje Svet v točki 2 obrazložitve izpodbijane odločbe, in sicer „*neugodne strukture površin poljskih kmetijskih gospodarstev*“, „*nizke ravni neposrednih plačil*“, ki jih Poljska prejme v okviru mehanizma postopnega uvajanja, določenega v aktu o pristopu iz leta 2003“, in „*nizki kmetijski prihodki*“,⁵³ niso *sami po sebi* izjemne okoliščine v smislu člena 88(2), tretji pododstavek, ES. Dejansko gre za prvine, ki po eni strani le opisujejo strukturo poljskega kmetijskega sektorja (majhna kmetijska gospodarstva, nizki prihodki), po drugi pa se nanašajo na uporabo instrumentov neposrednih podpor⁵⁴ iz aktov, ki so bili sprejeti ob pristopu zadevne države članice k Uniji. Nezačasnost takih prvin pomeni, da ne vsebujejo potrebne izjemnosti.⁵⁵ Vendar pa nisem prepričan, da je mogoče enako zaključiti tudi glede zadnje prvine, omenjene v točki 2 obrazložitve izpodbijane odločbe, in sicer „*padca vrednosti plačil kmetom po 10-odstotnem znižanju menjalnega tečaja eura*“, ki naj bi še zmanjšal prihodke poljskih kmetov leta 2008. Trditev Komisije, da je nihanje menjalnih tečajev nacionalnih valut v primerjavi z eurom običajen pojav, ki prizadene vse države članice, ki še niso prevzele eura, po mojem mnenju ne zadostuje, da bi se izključilo, da lahko tako nihanje skupaj z drugimi dejavniki prispeva k oblikovanju izredno neugodnega položaja v nekem sektorju.⁵⁶ Dejstvo, da lahko neko stanje prizadene hkrati več držav članic ali več sektorjev gospodarstva, tudi ne izključuje, da lahko kljub temu predstavlja pomembno okoliščino za namen uporabe člena 88(2), tretji pododstavek, ES.⁵⁷ Dalje, menim, da ni mogoče *a priori* izključiti, da je prvina iz točke 6 obrazložitve izpodbijane odločbe, in sicer *povečanje brezposelnosti na podeželju leta 2009*, izjemna, zlasti če upoštevamo, kot ugotavlja tudi Komisija, da je bilo v predhodnem obdobju (2003–2007) ugotovljeno nasprotno gibanje. Poleg tega je, kot poudarja Svet, iz statističnih podatkov v prilogi k tožbi razvidno, da je bilo med tretjim četrletjem 2008 in tretjim četrletjem 2009 opaženo posebej izrazito povečanje stopnje brezposelnosti na podeželju (za 24,6 %). Glede tega menim, da nista odločilna ne ugotovitev, da stopnja brezposelnosti na podeželju na Poljskem ni videti posebej visoka v primerjavi s povprečjem Unije, niti trditev, da gre za strukturen pojav.

53 — Moji poudarki.

54 — Sistem postopne uvedbe neposrednih plačil Skupnosti, uveden z Aktom o pristopu iz leta 2003 (str. 369 in 370), je bil prilagojen s Sklepom Sveta 2004/281/ES z dne 22. marca 2004 o prilagoditvi Akta o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija, zaradi reforme skupne kmetijske politike (UL L 93, str. 1). Ta sklep je bil predmet tožbe Poljske za razglasitev ničnosti, ki jo je Sodišče zavrnilo s sodbo z dne 23. oktobra 2007 v zadevi Poljska proti Svetu (C-273/04, ZOdl., str. I-8925). Za pregled sheme in njenega delovanja glej sklepne predloge generalnega pravobranilca Poiarasa Madura, predstavljene v navedeni zadevi 21. junija 2007.

55 — Strinjam pa se s Svetom, da poročilo iz priloge A.11 k tožbi navaja 16-odstotno zmanjšanje prihodkov kmetov v letu 2008 v primerjavi z letom 2007.

56 — Videti je, da podobno pravi tudi poročilo „Five years of Poland in the European Union“, katerega odlomke je Komisija priložila tožbi.

57 — Podobna trditev Komisije je bila zavržena v točki 22 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Svetu z dne 29. februarja 1996.

89. Težje je oceniti pomen dejavnika, navedenega v točki 7 obrazložitve izpodbijane odločbe, in sicer *občutno in nenehno rast cen kmetijskih zemljišč na Poljskem od leta 2007*. Dejansko podatki, ki jih je navedla Komisija, kažejo stalno višanje cen kmetijskih zemljišč od leta 2003, ta pojav pa se zdi izrazitejši od obdobja, ki ga je navedel Svet (2007), čeprav ne dosega ravni, ki bi se lahko štele za izjemne. Ugotovitev Komisije, da je to višanje odvisno od strukturnega dejavnika, in sicer pomanjkanja razpoložljivih kmetijskih zemljišč in torej ponudbe, ki ne more zadovoljiti povpraševanja, po mojem mnenju ni odločilna, če je dejansko dokazano, da se je rast cen okrepila od leta 2007.

90. Drugič, Komisija v okviru obravnavanega očitka meni, da je Svet kot izjemno okoliščino napačno navedel „*gibanje razmer na trgu*“. Glede tega ugotavljam, da Komisija zlasti v zvezi z *rastjo cen kmetijskih vložkov*⁵⁸ v letu 2009, ki je omenjena v točki 4 obrazložitve izpodbijane odločbe, samo ugotavlja, da so se stroški navedenih dejavnikov povečali v vseh državah članicah. Kot sem že imel priložnost poudariti, taka ugotovitev sama po sebi ne zadostuje, da bi se kaki okoliščini odvzela izjemnost, glede na posebne posledice, ki jih je lahko povzročila v neki državi članici. V zvezi z okoliščinami, navedenimi v točki 3 in 5 obrazložitve izpodbijane odločbe, in sicer *recesijo zaradi svetovne krize in „poplavami v 11 vojvodstvih (od skupno 16 vojvodstev“*,⁵⁹ je videti, da tudi Komisija potrjuje, da bi načeloma lahko bile izjemne.

91. Čeprav je iz zgoraj navedenega videti, da nekateri dejavniki, navedeni v izpodbijani odločbi, sami po sebi niso izjemni, to po mojem mnenju ne zadostuje za dokaz očitne napake pri presoji obstoja okoliščin, ki utemeljujejo izvajanje pooblastil, ki jih Svetu daje člen 88(2), tretji pododstavek, ES. Pristop, ki ga predlaga Komisija, in sicer ločena preučitev vsakega posameznega dejavnika, po mojem mnenju ni pravilen. Iz izpodbijane odločbe je namreč razvidno, da sklicevanje na nekatere dejavnike, zlasti tiste, ki jih Komisija opredeljuje kot „strukturne“ prvine poljskega kmetijskega sektorja, služi opisu posebnega okvira, v katerem se nahajajo odobreni ukrepi, in oceni vpliva recesije na gospodarsko in socialno ureditev, kar je glavna prvina, na podlagi katere se v strukturi izpodbijane odločbe utemeljuje sprejetje takih ukrepov. Po drugi strani iz zgoraj navedene sodbe z dne 29. februarja 1996 v zadevi Komisija proti Svetu jasno izhaja, da sme Svet pri izvajanju pristojnosti iz člena 88(2), tretji pododstavek, ES utemeljiti presojno učinkov neugodnih gospodarskih razmer na neki sektor gospodarstva na *trajanju* ali *poslabšanju* strukturnih težav tega sektorja.⁶⁰

92. Na podlagi zgoraj navedenega se ob upoštevanju precejšnje diskrecijske pravice, ki jo ima na tem področju Svet, nagibam k mnenju, da Komisija ni dokazala očitne napake pri presoji obstoja okoliščin, ki utemeljujejo sprejetje odločbe na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES.

2. Neprimernost in nesorazmernost ukrepov, odobrenih v izpodbijani odločbi

93. Komisija meni, da ukrepi, ki jih je odobril Svet, niso primerni za reševanje težav, navedenih v izpodbijani odločbi. Meni, prvič, da taki ukrepi niso primerni, da bi se dosegel cilj, in sicer povečanje obsega kmetijskih gospodarstev, ki se z leti ni veliko spremenil, čeprav so se podobni ukrepi na Poljskem izvajali že od leta 1996. Po mnenju Komisije je to mogoče razložiti z dejstvom, da zadevna pomoč ni spodbujala prestrukturiranja premoženja v lasti fonda, ampak je povzročila le dvig cen kmetijskih zemljišč. Iz istega razloga naj bi bili ukrepi, ki jih je odobril Svet, tudi popolnoma neprimerni za reševanje razmer, ki so opisane v točki 7 obrazložitve izpodbijane odločbe, in sicer občutne in nenehne rasti cen od leta 2007. Komisija ugotavlja tudi, da taki ukrepi niso primerni za doseganje cilja zmanjšanja brezposelnosti na podeželju, saj je njihov namen utrditev obstoječih kmetijskih gospodarstev. Komisija meni še, da odobrena pomoč ne more odpraviti rasti cen, in poudarja, da je, ker je povezana z dajanjem posojil, še naprej nedostopna družinam, katerih življenjski standard bi se po zvišanju cen kmetijskih vložkov katastrofalno znižal.

58 — Moj poudarek.

59 — Moj poudarek.

60 — Točka 21.

94. Trditve Komisije po mojem mnenju niso dovolj, da se dokaže, da je Svet *očitno* prekoračil meje svoje pristojnosti za odločanje, glede na to, da so obravnavani ukrepi, ki so posebej namenjeni spodbujanju naložb v nakup kmetijskih zemljišč, primerni za doseganje cilja utrditve strukture obstoječih kmetijskih gospodarstev ali olajševanja preusmeritve brezposelnih v kmetovanje (točka 6 obrazložitve izpodbijane odločbe). Prav tako ni videti, da je trditev, da so navedeni ukrepi razlog za stalno rast cen kmetijskih zemljišč, dokazana.

95. Drugič, Komisija poudarja, da je za reševanje posledic krize leta 2009 sprejela posebno sporočilo o začasnem okviru Skupnosti za ukrepe državnih pomoči v podporo dostopu do financiranja ob trenutni finančni in gospodarski krizi⁶¹ (v nadaljevanju: začasni referenčni okvir), na podlagi katerega so bile z nekaterimi poznejšimi spremembami⁶² odobrene različne oblike posegov držav članic v korist kmetijskih gospodarstev, med katerimi zlasti začasna pomoč v višini največ 15.000 EUR do konca leta 2010. Komisija meni, da je Svet kršil načelo sorazmernosti, ker ni upošteval te pomoči, ki je bila posebej namenjena reševanju problematike, povezane s krizo, in zlasti ker ni preveril, ali bi se lahko z navedeno pomočjo te težave odpravile. Komisija meni tudi, da bi moral Svet upoštevati druge instrumente, ki sta jih Komisija in sam Svet sprejela za odpravljanje težav, navedenih v izpodbijani odločbi, ali ki bi jih lahko Poljska uporabljala za to.

96. Trditve Komisije zahtevajo presojo, ali in koliko mora Svet upoštevati ukrepe, že sprejete na ravni Unije za odpravo položajev, ki jih navaja država članica predlagateljica kot izjemne okoliščine. Glede tega je treba spomniti, da Svet izvaja pooblastila iz člena 88(2), tretji pododstavek, ES z odstopanjem od določb člena 87 in uredb iz člena 89. Zato ni mogoče trditi, da je v takem okviru zavezan z ukrepi, ki sta jih Komisija in Svet sprejela z izvajanjem navedenih členov, seveda razen odločb Komisije, ki lahko preprečijo tako pristojnost. Trditi nasprotno bi bilo očitno v navzkrižju z jasnim besedilom člena 88(2), tretji pododstavek, ES. Hkrati pa menim, da pri presoji, ali se v posameznem obravnavanem primeru pojavljajo take okoliščine, ki bi upravičile sprejetje odločbe na podlagi obravnavanega predpisa, ni mogoče popolnoma odstopati od pravnega in zakonodajnega okvira, v katerega so umeščeni ukrepi, ki jih je treba odobriti, zlasti če se Svet pri opisovanju navedenih okoliščin v obravnavanem sektorju sklicuje na strukturne razmere, ki torej trajajo dalj časa. Menim torej, da ima ta institucija obveznost, da pri svoji presoji vsaj obravnava ukrepe, ki že obstajajo in so *posebej* namenjeni reševanju okoliščin, ki bi lahko upravičile odobritev zadevnih pomoči,⁶³ ne da bi moral Svet pri tem preučiti ali navesti v svoji odločbi vse pravne predpise, ki urejajo obravnavano zadevo.

97. V obravnavanem primeru iz izpodbijane odločbe ni razvidno, ali je Svet preučil, ali je Poljska uporabila možnosti, ki jih ponuja začasni referenčni okvir, in katere učinke so imeli morebitni posegi, realizirani na tej podlagi. Ugotavljam pa, da neposredna subvencija z omejenim zneskom, na katero se sklicuje Komisija, po eni strani ni bila posebej namenjena spodbujanju naložb, katerih cilj bi bil izboljšati strukturo kmetijskih gospodarstev, čeprav je ublažila posledice krize v gospodarstvu, po drugi pa se je lahko dodelila le do 31. decembra 2010. V teh okoliščinah je Svet lahko po mojem mnenju pravilno štel, da bi lahko bolj usmerjen in dolgotrajnejši poseg, morda tudi v povezavi z drugimi instrumenti, dosegel cilj ublažiti posledice finančne krize in zlasti težave pri dostopu kmetov do posojil, hkrati pa bi bolje reševal strukturne težave poljskega kmetijskega gospodarskega sektorja. Če bi torej moral Svet v izpodbijani odločbi upoštevati ukrepe za boj proti brezposelnosti na podeželju, ki so predvideni v okviru politike Skupnosti za razvoj podeželja v skladu z Uredbo št. 1698/2005,⁶⁴ in učinke sheme pomoči, ki jo je Poljska odobrila za pokrivanje izgub, ki so jih utrpeli kmetje zaradi poplav leta 2009, ki bi po trditvah tožeče institucije omogočili kritje okoli 80 % takih izgub, ta

61 — UL C 83, str. 1.

62 — Sporočilo Komisije o spremembi začasnega okvira skupnosti za ukrepe državnih pomoči v podporo dostopu do financiranja ob trenutni finančni in gospodarski krizi (UL 2009, C 261, str. 2).

63 — Glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Cosmasa v zgoraj navedeni zadevi C-122/94, zlasti točko 85.

64 — Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 z dne 20. septembra 2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 277, str. 1).

opustitev po mojem mnenju sama po sebi ne more izpodbiti upravičenosti navedene odločbe, glede na to, da ta temelji na raznovrstnih razlogih in na globalni oceni položaja v obravnavanem sektorju v določenem trenutku. Menim pa, da Svet ni imel posebne obveznosti, da upošteva, kot trdi Komisija, druge instrumente pomoči, na primer Uredbo št. 1535/2007,⁶⁵ ki bi jih Poljska lahko uporabila za uravnoteženje nekaterih stroškov za kmete. Dejansko gre za subvencije, ki niso posebej namenjene doseganju ciljev, navedenih v izpodbijani odločbi. Kot poudarja Svet v zvezi z instrumenti, na katere se sklicuje, pa je vsekakor v izpodbijani odločbi odobrena shema namenjena spodbujanju naložb v nakup kmetijskih zemljišč, zato deluje na drugačni ravni kakor navedeni instrumenti.

98. Komisija tudi trdi, da so taki ukrepi nesorazmerni glede na trajanje odobrenih ukrepov in trajanje učinkov, ki jih bodo povzročili (ker gre za financiranje z dolgoročnimi posojili).

99. Po mojem mnenju iz izjemnosti pristojnosti Sveta na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES izhaja, da mora biti odstopanje podeljeno na podlagi te določbe časovno omejeno in priznано le za obdobje, ki je nujno potrebno, da se odpravijo okoliščine, na katerih je utemeljena odločba.⁶⁶ To pomeni, da mora Svet, kadar se odločba na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES nanaša na sheme pomoči, ki naj bi se kot v obravnavani zadevi uporabljale razmeroma dolgo, navesti razloge, zaradi katerih meni, da je to potrebno glede na okoliščine, na katere se sklicuje v utemeljitev razglasitve združljivosti. Čeprav je v obravnavani zadevi res, da so v dopisih poljskih organov Svetu z dne 12. junija in 28. septembra 2009 ter izpodbijani odločbi le na kratko podani razlogi, zaradi katerih je bilo treba odobriti zadevno shemo za štiri leta, je te mogoče razbrati iz konteksta, v katerega je umeščena izpodbijana odločba, narave odobrenih ukrepov, težav, ki bi jih ti ukrepi pomagali rešiti, in zastavljenih ciljev. Svet je poleg tega v svojih vlogah navedel dodatna pojasnila.

100. Glede vsebine očitka, ki ga navaja Komisija, poudarjam, da ta v glavnem temelji na ugotovitvi sovpadanja med trajanjem odstopanja, odobrenega z izpodbijano odločbo, in področjem časovne uporabe kmetijskih smernic 2007–2013, kar po mnenju tožeče institucije kaže na to, da izbira Sveta ustreza želji preprečiti uporabo teh smernic, ne pa želji omejiti odstopanje glede ukrepa, ki je nujno potreben za odpravo ugotovljenih neravnovesij. Čeprav je ugotovljeno to sovpadanje, menim, da ob upoštevanju dolgoročnih ciljev izpodbijane odločbe in učinkov, ki lahko trajajo daljše obdobje, ter posledic gospodarske in finančne krize, ki se navajajo kot izjemne okoliščine v utemeljitev tega sklepa, Komisija ni dokazala, da je Svet s tem, da je odobril zadevno shemo za obdobje med 1. januarjem 2010 in 31. decembrom 2013, očitno prekorachil diskrecijsko pravico, ki jo ima pri izvajanju pristojnosti iz člena 88(2), tretji pododstavek, ES.

101. Glede na zgoraj navedeno je treba po mojem mnenju četrti tožbeni razlog zavriniti.

V – Predlog

102. Iz razlogov, navedenih v točkah od 40 do 79 zgoraj, Sodišču predlagam, naj:

- ugodi drugemu očitku prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na nepristojnost Sveta;
- izpodbijano odločbo razglasi za nično;
- Svetu naloži plačilo stroškov in
- odloči, da države članice intervenientke nosijo svoje stroške.

65 — Uredba Komisije (ES) št. 1535/2007 z dne 20. decembra 2007 o uporabi členov 87 in 88 Pogodbe ES pri pomočeh *de minimis* v sektorju kmetijske proizvodnje (UL L 337, str. 35).

66 — Glede tega glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu, C-122/94, zlasti točko 25.