



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 15. oktobra 2015¹

Zadeva C-431/14 P

**Helenska republika
proti**

Komisiji

„Pritožba — Državne pomoči — Pomoči v obliki nadomestil, ki jih je grška kmetijska zavarovalna organizacija (ELGA) izplačala v letih 2008 in 2009 — Sklep, s katerim so bile pomoči razglašene za nezdružljive z notranjim trgov in je bila odrejena njihova izterjava — Pojem državne pomoči — Državne pomoči, ki se lahko štejejo za združljive z notranjim trgov — Člen 107(3)(b) PDEU — Začasni okvir Skupnosti za ukrepe državnih pomoči v podporo dostopu do financiranja ob trenutni finančni in gospodarski krizi“

1. Helenska republika s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Splošnega sodišča Grčija/Komisija (v nadaljevanju: izpodbijana sodba)², v kateri je navedeno sodišče zavrnilo njeno tožbo za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije z dne 7. decembra 2011 o pomočeh v obliki nadomestil, ki jih je grška kmetijska zavarovalna organizacija (ELGA) izplačala v letih 2008 in 2009 (2012/157/EU) (v nadaljevanju: sporni sklep)³.

Pravni okvir

PDEU

2. Člen 107(1) PDEU določa, da razen če Pogodbi ne določata drugače, je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgov, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.

3. Na podlagi člena 107(3)(b) PDEU se kot združljiva z notranjim trgov med drugim lahko šteje pomoč za odpravljanje resne motnje v gospodarstvu države članice.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — T-52/12, EU:T:2014:677.

3 — UL 2012, L 78, str. 21.

Začasni okvir Skupnosti za ukrepe državnih pomoči v podporo dostopu do financiranja ob trenutni finančni in gospodarski krizi

4. Evropska komisija je 22. januarja 2009 objavila Sporočilo o začasnem okviru Skupnosti za ukrepe državnih pomoči v podporo dostopu do financiranja ob trenutni finančni in gospodarski krizi (v nadaljevanju: ZOS)⁴. V njem je med drugim navedla, da trenutna globalna kriza zahteva poleg izredne podpore finančnemu sistemu tudi izredne odzive politik.⁵ Komisija je menila, da so nekatere kategorije državne pomoči zaradi resnosti sedanje finančne krize in njenega vpliva na celotno gospodarstvo držav članic utemeljene, za določen čas, da bi se te težave odpravile in da se lahko štejejo za združljive s skupnim trgom na podlagi tega, kar je zdaj člen 107(3)(b) PDEU.

5. Komisija je kljub navedbi, da bo začasno in pod nekaterimi pogoji odobrila pomoči s področja uporabe člena 107(1) PDEU, pojasnila, da se ta odobritev ne uporablja za ukrep pomoči za podjetja, ki se ukvarjajo s primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov.⁶

6. Komisija je v točki 7 ZOS med drugim navedla:

„Komisija to sporočilo uporablja od 17. decembra 2008, ko se je načeloma dogovorila o njegovi vsebini ob upoštevanju finančnih in gospodarskih razmer, ki so zahtevale takojšnje ukrepanje. To sporočilo upravičujejo sedanje izredne in prehodne težave s financiranjem, povezane s krizo v bančnem sektorju, in bo prenehalo veljati 31. decembra 2010. Komisija ga lahko po posvetovanju z državami članicami prouči [spremeni] pred navedenim datumom na podlagi pomembnih pomislekov glede konkurenčne politike ali gospodarstva. [...]

[...]

V skladu z obvestilom Komisije o določitvi pravil, ki se uporabljajo za oceno nezakonite državne pomoči^[7], Komisija za nepriglašene pomoči uporabi:

(a) to sporočilo, če je bila pomoč dodeljena po 17. decembru 2008;

[...]“

7. Komisija je ZOS spremenila s sporočilom, ki je bilo objavljeno 31. oktobra 2009⁸. Člen 1 tega sporočila določa:

„[...]“

Možnost iz točke 4.2 [ZOS], da se odobri združljiv omejen znesek pomoči [omejen znesek pomoči, združljive s skupnim trgom], ne velja za podjetja, ki se ukvarjajo s primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov. Zaradi finančne krize pa imajo kmetje pri pridobivanju posojil vse večje težave.

[...] [P]rimerno [je] uvesti ločen združljiv omejen znesek pomoči [omejen znesek pomoči, združljive s skupnim trgom] za podjetja, ki se ukvarjajo s primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov.“

4 — UL C 16, str. 1.

5 — Točka 4.1, tretji odstavek, ZOS.

6 — Točka 4.2.2, tretji odstavek, (h) ZOS.

7 — UL 2002, C 119, str. 22.

8 — UL C 261, str. 2.

8. Točka 4.2.2, tretji odstavek, (h), ZOS, kakor je bilo spremenjeno s tem sporočilom, določa:

„Komisija bo štela, da je taka državna pomoč združljiva s skupnim trgom na podlagi člena [107](3)(b) [PDEU], če bodo izpolnjeni vsi naslednji pogoji:

[...]

(h) Ta ukrep pomoči se uporablja tudi za podjetja, ki se ukvarjajo s predelavo in trženjem kmetijskih proizvodov [...], razen če ni pomoč pogojena s tem, da se delno ali v celoti prenese na primarne proizvajalce. Če se pomoč dodeli podjetjem, ki se ukvarjajo s primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov [...], denarna dotacija (ali bruto ekvivalent dotacije) ne presega 15.000 EUR na podjetje [...].“

9. Ta sprememba ZOS je začela veljati 28. oktobra 2009.

Grško pravo

10. Z zakonom št. 1790/1988 je bila ustanovljena organizacija, ki deluje v javno korist, imenovana „grška kmetijska zavarovalna organizacija (ELGA)“. ELGA, ki je pravna oseba zasebnega prava in je v celoti v lasti države, je med drugim namenjena zavarovanju rastlinskih pridelkov in živine ter rastlinskih in živalskih osnovnih sredstev kmetijskih gospodarstev za škodo, ki jo povzročijo naravne nesreče.

11. V skladu s členom 3a zakona št. 1790/1988 v različici, ki se uporabi za spor, je zavarovanje pri organizaciji ELGA obvezno, krije pa tveganje za naravne nesreče, kot so poplave ali suša. Člen 5a v ta namen določa poseben prispevek za zavarovanje v korist organizacije ELGA, ki ga plačujejo proizvajalci kmetijskih proizvodov, ki so upravičenci zavarovanja. Stopnja tega prispevka, prihodki od katerega se vknjižijo v državni proračun, je odvisna od tega, ali zavarovanje krije živalske ali rastlinske proizvode.

Dejansko stanje in sporni sklep

12. Minister za gospodarstvo in finance in minister za razvoj podeželja in prehrano sta 30. januarja 2009 sprejela medministrski odlok št. 262037 o izrednih nadomestilih zaradi škode v kmetijski proizvodnji (v nadaljevanju: medministrski odlok). Z medministrskim odlokom je bilo določeno, da bo ELGA izjemoma izplačala nadomestila v višini 425 milijonov EUR zaradi zmanjšanja proizvodnje nekaterih rastlinskih pridelkov v pridelovalnem letu 2008 kot posledice slabih vremenskih razmer. Stroški, ki so nastali zaradi njegovega izvajanja in ki so bremenili proračun organizacije ELGA, so bili financirani tako, da je ta organizacija pri bankah najela posojilo s poroštvom države.

13. Helenska republika je z dopisom z dne 20. marca 2009, s katerim je odgovorila na zahtevo Komisije po informacijah, zadnje obvestila, da je organizacija ELGA poleg tega leta 2008 kmetom izplačala odškodnine za škodo, ki jo krije zavarovanje, v znesku 386.986.648 EUR. Ta znesek je deloma izhajal iz prispevkov za zavarovanje, ki so jih plačali proizvajalci, deloma pa iz prihodkov na podlagi posojila v višini 444 milijonov EUR, ki ga je ELGA pri banki najela s poroštvom države.

14. Komisija je s sklepom z dne 27. januarja 2010⁹ začela formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU v zadevi C 3/10 (ex NN 39/09) v zvezi z nadomestili, ki jih je ELGA izplačala v letih 2008 in 2009.

9 — UL C 72, str. 12.

15. Komisija je 7. decembra 2011 sprejela sporni sklep, v katerem je med drugim določeno:

„Člen 1

1. Odškodnine, ki jih je [ELGA] proizvajalcem kmetijskih proizvodov izplačala v letih 2008 in 2009, so državne pomoči.

2. Pomoči v obliki nadomestil, ki so bile leta 2008 dodeljene v okviru sheme posebnega obveznega zavarovanja, so združljive z notranjim trgov v delu, ki se nanaša na pomoči v višini 349.493.652,03 [EUR], ki jih je ELGA proizvajalcem dodelila za povračilo izgub na njihovi rastlinski pridelavi, in v delu, ki se nanaša na pomoči za izgube, ki jih je na rastlinski pridelavi povzročil medved, v višini 91.500 [EUR], in za popravne ukrepe, sprejete v okviru zgoraj navedenih pomoči. Pomoči v obliki nadomestil, ki ustrezajo preostalemu znesku in so bile leta 2008 izplačane na podlagi posebne zavarovalne sheme, niso združljive z notranjim trgov.

3. Pomoči v obliki nadomestil v višini 27.614.905 [EUR], ki so bile leta 2009 dodeljene na podlagi [medministrskega odloka], so združljive z notranjim trgov.

Pomoči v obliki nadomestil v višini 387.404.547 [EUR], ki so bile proizvajalcem dodeljene pred 28. oktobrom 2009, niso združljive z notranjim trgov. Ta ugotovitev ne posega v združljivost pomoči, ki so ob dodelitvi izpolnjevale vse pogoje iz Uredbe [Komisije] (ES) št. 1535/2007 [z dne 20. decembra 2007 o uporabi členov [107 PDEU in 108 PDEU] pri pomočeh *de minimis* v sektorju kmetijske proizvodnje (UL L 337, str. 35)].

Člen 2

1. [Helenska republika] sprejme vse potrebne ukrepe, da od upravičencev izterja [z notranjim trgov] nezdružljive pomoči iz člena 1, ki so jim bile nezakonito dodeljene.

[...]

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

16. Helenska republika je 8. februarja 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti spornega sklepa. Z ločenim aktom je istega dne v sodnem tajništvu Splošnega sodišča na podlagi členov 278 PDEU in 279 PDEU vložila predlog za izdajo začasne odredbe, s katerim je predlagala odlog izvršitve spornega sklepa. S sklepom predsednika Splošnega sodišča Grčija/Komisija¹⁰ je bila izvršitev spornega sklepa odložena v delu, v katerem je bilo z njim Helenski republiki naloženo, naj od prejemnikov izterja nezdružljive pomoči iz člena 1 tega sklepa.

17. Helenska republika je v utemeljitev tožbe za razglasitev ničnosti spornega sklepa navedla sedem tožbenih razlogov. Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo tožbo v celoti zavrnilo.

Postopek pred Sodiščem, pritožbeni razlogi in predlogi strank

18. Helenska republika s pritožbo, ki jo je 19. septembra 2014 vložila v sodnem tajništvu Sodišča, predlaga Sodišču, naj razveljavi izpodbijano sodbo in razglasi ničnost spornega sklepa ter naloži plačilo stroškov Komisiji.

10 — T-52/12 R, EU:T:2012:447.

19. Helenska republika v utemeljitev tega predloga navaja tri pritožbene razloge. Prvi, ki se v bistvu nanaša na kršitev člena 107(1) PDEU, na pomanjkanje obrazložitve in na izkrivljanje dokazov, ima dva dela. V prvem delu Helenska republika očita Splošnemu sodišču, da je obvezne prispevke, ki so jih v letih 2008 in 2009 plačali kmetje, ki so med tema letoma prejeli pomoč v obliki nadomestila, opredelilo kot državna sredstva. V drugem delu Splošnemu sodišču očita, da ni ugotovilo, da je treba zneske, ki ustrezajo tem prispevkom, odšteti od pomoči, ki naj se izterjajo, ker zadevni kmetje na podlagi teh zneskov niso mogli pridobiti gospodarske prednosti, ki bi lahko izkrivila konkurenco. Helenska republika z drugim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na kršitev člena 107(1) PDEU in pomanjkanje obrazložitve, Splošnemu sodišču v bistvu očita, da je razsodilo, da so nadomestila, ki jih je izplačala ELGA leta 2009, prejemnikom prinesla selektivno gospodarsko prednost, ki bi lahko izkrivila konkurenco in trgovino med državami članicami, in so zato pomenila državno pomoč. Zaradi izrednih razmer kot posledice krize, s katero se je spopadalo grško gospodarstvo v tem obdobju, naj takšna ugotovitev ne bi bila mogoča. Tretji pritožbeni razlog se nanaša na napačno razlago in napačno uporabo člena 107(3)(b) PDEU in na pomanjkanje obrazložitve. V prvem delu Helenska republika Splošnemu sodišču očita, da je ugotovilo, da spornih izplačil leta 2009 ni bilo mogoče razglasiti za združljiva z notranjim trgovom na podlagi te določbe, ker se sistem omilitve discipline glede državnih pomoči, ki je določen z ZOS, ni uporabljal za pomoči podjetjem, ki se ukvarjajo s primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov. Trdi, da bi moralo Splošno sodišče v zvezi s tem upoštevati stanje krize, na katero je bilo opozorjeno zgoraj. V drugem delu Splošnemu sodišču očita, da ni preučilo njenih trditev, v skladu s katerimi naj bi bil sporni sklep pretiran, ker je bila z njim decembra 2011 odrejena izterjava nadomestil, ki jih je ELGA izplačala v letih 2008 in 2009, čeprav se je med tem kriza še poglobila.

20. Komisija Sodišču predlaga, naj pritožbo kot nedopustno zavrže ali kot neutemeljeno zavrne ter Helenski republiki naloži plačilo stroškov.

21. Helenska republika je 30. septembra 2014 v sodnem tajništvu Sodišča vložila predlog za izdajo začasne odredbe na podlagi členov 278 PDEU in 279 PDEU, s katerim je med drugim predlagala, naj Sodišče odloži izvršitev izpodbijane sodbe do odločitve o njeni pritožbi. Podpredsednik Sodišča je ta predlog za izdajo začasne odredbe zavrnil iz razloga, da ni bil izpolnjen pogoj v zvezi s *fumus boni juris*.¹¹

22. Helenska republika je z dopisom, ki ga je 2. marca 2015 vložila v sodnem tajništvu Sodišča, na podlagi člena 16, tretji odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije zahtevala, naj Sodišče zaseda v velikem senatu.

23. Sodišče je na upravni seji 30. junija 2015 odločilo, da zadevo dodeli velikemu senatu na podlagi te določbe zaradi morebitne uporabe člena 181 Poslovnika. Poleg tega je menilo, da ni potrebno, da se v zadevi opravi obravnava ali predstavijo sklepni predlogi.

24. Vendar je veliki senat ob prvem posvetovanju menil, da obravnava prvega dela tretjega pritožbenega razloga upravičuje, da se opravi obravnava in predstavijo sklepni predlogi. Zato je Sodišče na upravni seji 2. septembra 2015 odločilo, da začne ustni postopek, in stranki pozvalo, naj svoje navedbe osredotočita na navedeni del.

25. Helenska republika in Komisija sta ustno podali navedbe na obravnavi 6. oktobra 2015.

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

Analiza

Uvodne ugotovitve

26. Omejila se bom na preizkus prvega dela tretjega pritožbenega razloga. Kot sem opozorila zgoraj, je namreč veliki senat zgolj zaradi tega dela utemeljitve Helenske republike menil, da je treba v tej zadevi kljub usmeritvam, ki so bile sprva dogovorjene na upravni seji 30. junija 2015, opraviti obravnavo in predstaviti sklepne predloge.

27. Uvodoma poudarjam, da so ti sklepni predlogi namenjeni zgolj preizkusu dopustnosti in utemeljenosti te utemeljitve, ki se v bistvu nanaša na samo načelo neposredne uporabe člena 107(3)(b) PDEU, ne glede na pogoje iz ZOS. Ta pravni preizkus nikakor ne zahteva obravnave temeljnega ekonomskega vprašanja. Zato ne bom potrjevala ali ovračala obstoja težav, s katerimi se spopada kmetijski sektor v Grčiji od leta 2008, niti določala njihovega obsega.¹²

Preizkus prvega dela tretjega pritožbenega razloga

Trditve strank

28. Po mnenju Helenske republike je Splošno sodišče storilo napako, ker ni ugotovilo, da so bila sporna izplačila organizacije ELGA leta 2009 združljiva z notranjim trgom neposredno na podlagi člena 107(3)(b) PDEU. Kriza, s katero se je soočala v tem obdobju, naj bi povzročila resno motnjo v njenem gospodarstvu v smislu te določbe, zaradi katere je bilo upravičeno, da dodeli pomoč podjetjem v kmetijskem sektorju. To, da so bile takšne pomoči izključene iz sistema omilitve, določenega z ZOS, pred njegovo spremembo oktobra 2009, naj ne bi bilo pomembno. Izredne okoliščine, povezane s krizo, ki je prizadela grško gospodarstvo med dodelitvijo teh pomoči, naj bi bile namreč drugačne od finančnega stanja na svetovni ravni, zaradi katerega je bilo upravičeno sprejeti to sporočilo.

29. Komisija trdi, da je ta del utemeljitve Helenske republike nedopusten. Po eni strani naj bi bil namen tega očitka izpodbiti presojo Splošnega sodišča glede dejanskega stanja. Po drugi strani naj bi bila utemeljitev, ki se podaja iz tega naslova, prepozna, ker Helenska republika na prvi stopnji ni dokazala obstoja izrednih, s krizo povezanih okoliščin, na katere se sklicuje v pritožbi. Komisija izpodbija tudi utemeljenost prvega dela tretjega pritožbenega razloga.

Presoja

30. Komisiji glede izpodbijanja dopustnosti prvega dela tretjega pritožbenega razloga ni mogoče pritrditi.

31. Res je v skladu s členom 256(1) PDEU in členom 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča pritožba omejena na pravna vprašanja. Tako je izključno Splošno sodišče pristojno za ugotavljanje in presojanje upoštevni dejstev ter presojanje dokazov, presoja dejstev in dokazov, razen v primeru njihovega izkrivljanja, pa ni pravno vprašanje, ki bi bilo predmet nadzora Sodišča v okviru pritožbe.¹³

12 — Pri obravnavanju te pritožbe se mi zato številna dodatna pojasnila, podana na obravnavi v zvezi s temi težavami, zdijo nepomembna.

13 — Glej med drugim sklep *Industrias Alen/The Clorox Company* (C-422/12 P, EU:C:2014:57, točka 37 in navedena sodna praksa).

32. Vendar se s prvim delom tretjega pritožbenega razloga Sodišču ne predlaga, naj z novo presojo dejanskega stanja nadomesti presojo Splošnega sodišča v zvezi z utemeljitvijo Helenske republike, ki se nanaša na gospodarsko krizo, s katero se je soočala leta 2009. Helenska republika s tem vidikom pritožbe graja izključno to, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri razlagi in uporabi člena 107(3)(b) PDEU, ker je ugotovilo, da te določbe ni bilo mogoče uporabiti neposredno in neodvisno od ZOS.

33. Ne prepriča me niti trditev Komisije, da se s to utemeljitvijo prepozno navajajo dejstva, ki niso bila dokazana pred prvostopenjskim sodiščem.

34. Iz spisa postopka na prvi stopnji izhaja, da se je Helenska republika, kot je opozorilo Splošno sodišče v točki 135 izpodbijane sodbe, v utemeljitev tožbe za razglasitev ničnosti sklicevala na hudo krizo, ki prizadeva njeno gospodarstvo od konca leta 2008. Namen te trditve je bil med drugim dokazati, da bi bilo treba sporna izplačila organizacije ELGA leta 2009 razglasiti za združljiva z notranjim trgovom na podlagi člena 107(3)(b) PDEU. Splošno sodišče pa se v izpodbijani sodbi ni izreklo glede tega, ali je v tem obdobju v grškem gospodarstvu obstajala resna motnja v smislu navedene določbe. V odgovor na četrti razlog iz tožbe za razglasitev ničnosti je v bistvu ugotovilo, da je bila Komisija vezana z ZOS in da zato izplačil organizacije ELGA leta 2009 ni mogla razglasiti za združljiva z notranjim trgovom neposredno na podlagi člena 107(3)(b) PDEU.¹⁴ Kot sem navedla zgoraj,¹⁵ je predmet prvega dela tretjega pritožbenega razloga zgolj to pravno razlogovanje.

35. Z vidika vsebine je treba najprej spomniti, da je Splošno sodišče v točkah od 185 do 188 izpodbijane sodbe razsodilo:

„185 V zvezi s trditvami, ki so bile podane v okviru četrtega tožbenega razloga, je treba ugotoviti, da se je v nasprotju s tem, kar trdi Helenska republika, Komisija pri presoji združljivosti izplačil organizacije ELGA leta 2009 kot posledice gospodarske krize v Grčiji morala opreti na [ZOS], ne pa neposredno uporabiti člen 107(3)(b) PDEU.

186 Iz sodne prakse namreč izhaja, da se Komisija s tem, da sprejme pravila ravnanja in da z njihovo objavo razglasi, da jih bo v prihodnje uporabljala v primerih, na katere se nanašajo, sama omejuje pri izvrševanju navedene diskrecijske pravice in od teh pravil ne more odstopiti, saj bi bila sicer lahko kaznovana zaradi kršitve splošnih pravnih načel, kot sta enako obravnavanje in varstvo zaupanja v pravo (glej sodbo Nemčija in drugi/Kronofrance, [C-75/05 P in C-80/05 P, EU:C:2008:482], točka 60 in navedena sodna praksa; sodba [...] Holland Malt/Komisija, C-464/09 P, [EU:C:2010:733], točka 46).

187 Tako je Komisija na posebnem področju državnih pomoči vezana na okvire in sporočila, ki jih sprejme, če ne odstopajo od pravil Pogodbe (glej sodbo Holland Malt/Komisija, [C-464/09 P, EU:C:2010:733], točka 47 in navedena sodna praksa).

188 Zato je treba zavrniti trditve Helenske republike, v skladu s katerimi bi morala Komisija zaradi resne motnje v grškem gospodarstvu kot posledice gospodarske krize, s katero se je soočala Grčija od konca leta 2008 in v letu 2009, izplačila organizacije ELGA leta 2009 razglasiti za združljiva neposredno na podlagi člena 107(3)(b) PDEU.“

36. V nadaljevanju je treba opozoriti na ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero je treba člen 107(3)(b) PDEU razlagati ozko, ker uvaja odstopanje od splošnega načela nezdržljivosti državnih pomoči s skupnim trgovom.¹⁶

14 — Točke od 185 do 188 izpodbijane sodbe, ki jih tudi navajam v naslednji točki teh sklepnih predlogov.

15 — Točka 32 zgoraj.

16 — Sodbi Nemčija/Komisija (C-301/96, EU:C:2003:509, točka 106) ter Freistaat Sachsen in drugi/Komisija (C-57/00 P in C-61/00 P, EU:C:2003:510, točka 98).

37. Tako pomoči, za katere se uporabi ta določba, niso *ex lege* združljive z notranjim trgov, ampak jih Komisija lahko šteje za združljive z navedenim trgov. Ta presoja spada v izključno pristojnost te institucije, ki deluje pod nadzorom sodišč Unije.¹⁷

38. Komisija ima glede tega v skladu z ustaljeno sodno prakso, na katero je opozorilo Splošno sodišče v točki 161 izpodbijane sodbe, široko diskrecijsko pravico, katere izvrševanje zajema kompleksno oceno gospodarskih in socialnih razmer v kontekstu Skupnosti. Sodišče pri nadzoru zakonitosti izvrševanja te pravice tako ne sme s svojo presojo zadeve nadomestiti presoje Komisije, ampak se mora omejiti na preizkus, ali je prišlo pri tej zadnji presoji do kakšne očitne napake ali zlorabe pooblastil.¹⁸

39. V obravnavani zadevi je, kar zadeva presojo pomoči, ki jih je ELGA leta 2009 dodelila podjetjem, ki se ukvarjajo s primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov v Grčiji, z vidika člena 107(3)(b) PDEU, Komisija izvrševanje te diskrecijske pravice omejila s sprejetjem ZOS. V prvotni različici tega sporočila so bile namreč takšne pomoči izključene iz sistema omilitve discipline glede državnih pomoči, ki je bil uveden z njim.¹⁹ Komisija je na obravnavi v bistvenem navedla, da je bila ta izključitev upravičena zaradi posebnosti sektorja primarne proizvodnje kmetijskih proizvodov, ki je na ravni Evropske unije deležen ukrepov pomoči. Prav tako je Komisija z izvrševanjem široke diskrecijske pravice pozneje odločila, da spremeni ZOS v zvezi s tem, tako da bi se pod nekaterimi pogoji uporabljal tudi za pomoči podjetjem, ki se ukvarjajo s primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov, dodeljene od 28. oktobra 2009. Po mnenju Komisije naj bi bil tak razvoj utemeljen z vse večjimi težavami kmetov pri dostopu do posojil.

40. Kot pa je Splošno sodišče pravilno opozorilo v točki 187 izpodbijane sodbe, je Komisija na področju državnih pomoči vezana na okvire in sporočila, ki jih sprejme, če ne odstopajo od pravil Pogodbe ali od katerega koli drugega pravila primarnega prava.²⁰

41. Poleg tega Helenska republika s prvim delom tretjega pritožbenega razloga ne izpodbija dela izpodbijane sodbe, v katerem je Splošno sodišče preizkusilo ugovor nezakonitosti, ki ga je podala v zvezi s točko 4.2.2, tretji odstavek, (h) ZOS in ki se je nanašal na to, da so s to točko pomoči podjetjem, ki se ukvarjajo s primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov, brez obrazložitve izključene iz njegovega sistema omilitve. Prav tako ne graja dela navedene sodbe, v katerem je Splošno sodišče zavrnilo njene trditve v zvezi s tem, da bi morala Komisija spremembo ZOS iz oktobra 2009 uporabiti retroaktivno od 17. decembra 2008.

42. Zato menim, da bi moralo Sodišče o prvem delu tretjega pritožbenega razloga odločiti tako, da je Splošno sodišče pravilno razsodilo, da Komisija v zvezi s spornimi pomočmi, ki jih je izplačala ELGA leta 2009, ni mogla odstopiti od ZOS in zlasti ne od izključitve iz njegove točke 4.2.2, tretji odstavek, (h), saj bi bila sicer lahko kaznovana za kršitev splošnih pravnih načel, kot sta enako obravnavanje ali varstvo zaupanja v pravo.²¹

17 — Sodba Banco Privado Português in Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, točka 66 in navedena sodna praksa).

18 — Sodbe Italija/Komisija (C-66/02, EU:C:2005:768, točka 135), Portugalska/Komisija (C-88/03, EU:C:2006:511, točka 99) in Unicredito Italiano (C-148/04, EU:C:2005:774, točka 71).

19 — Točka 4.2.2, tretji odstavek, (h) ZOS. Za takšne pomoči se je v celoti uporabljala Uredba Komisije (ES) št. 1857/2006 z dne 15. decembra 2006 o uporabi členov [107 PDEU] in [108 PDEU] pri državni pomoči za majhna [mala] in srednje velika podjetja, ki se ukvarjajo s proizvodnjo kmetijskih proizvodov, in o spremembi Uredbe (ES) št. 70/2001 (UL L 358, str. 3), na katero je napoteno v opombah 17 in 18 ZOS.

20 — Glej zlasti sodbe Nemčija/Komisija (C-288/96, EU:C:2000:537, točka 62), Nizozemska/Komisija (C-382/99, EU:C:2002:363, točka 24) in Holland Malt/Komisija (C-464/09 P, EU:C:2010:733, točka 47).

21 — Glej v tem smislu sodbo Banco Privado Português in Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, točka 69 in navedena sodna praksa). Sodišče je v navedeni sodbi v bistvu potrdilo, da je Komisija lahko, ne da bi s tem kršila člen 107(3) PDEU, neko pomoč razglasila za nezdružljivo z notranjim trgov zgolj iz razloga, da ta ni izpolnjevala pogojev iz njenega sporočila glede uporabe pravil o državni pomoči za ukrepe v zvezi s finančnimi institucijami v okviru trenutne svetovne finančne krize (UL 2008, C 270, str. 8) (glej točke od 66 do 75 sodbe).

43. Okoliščina, da je bil ZOS sprejet, ne da bi ga Helenska republika odobrila, je v zvezi s tem neupoštevna, kot je v odgovor na vprašanje strank pravilno poudarila Komisija na obravnavi. Res je, da smernice, ki jih Komisija predlaga državam članicam na podlagi *člena 108(1) PDEU*, v skladu z ustaljeno sodno prakso pomenijo element rednega in občasnega sodelovanja, v okviru katerega Komisija v sodelovanju z državami članicami redno preverja vse obstoječe sisteme pomoči in jim predlaga ustrezne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga.²² V delu, v katerem država članica te predloge ustreznih ukrepov sprejme, so ti zanjo zavezujoči.²³ Vendar je očitno, da se ta načela ne uporabijo za sporočilo, kakršno je to o ZOS, s katerim Komisija omeji izvrševanje široke diskrecijske pravice, ki jo ima na podlagi *člena 107(3)(b) PDEU* in jo zavezuje, če to sporočilo ne odstopa od določb Pogodbe.

Predlog

44. Sodišču zato predlagam, naj prvi del tretjega pritožbenega razloga zavrne kot očitno neutemeljen.

22 — Glej zlasti sodbi *Ijssel-Vliet* (C-311/94, EU:C:1996:383, točki 36 in 37) in *Nemčija/Komisija* (C-242/00, EU:C:2002:380, točka 28 in navedena sodna praksa).

23 — Sodbe *Ijssel-Vliet* (C-311/94, EU:C:1996:383, točki 42 in 43, Komisija/Svet, C-111/10, EU:C:2013:785, točka 51), Komisija/Svet (C-117/10, EU:C:2013:786, točka 63), Komisija/Svet (C-118/10, EU:C:2013:787, točka 55) in Komisija/Svet (C-121/10, EU:C:2013:784, točka 52). Glej v tem smislu tudi sodbo *CIRFS* in drugi/Komisija (C-313/90, EU:C:1993:111, točka 35).