Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 17. siječnja 2013. [1]

**Predmet C-121/10**

**Europska komisija**
**protiv**

**Vijeća Europske unije**

„Državne potpore – Nadležnost Vijeća – Članak 108. stavak 2. treći podstavak UFEU-a – Zatečeni programi potpora – Prijedlog odgovarajućih mjera – Učinci – Uredba br. 659/1999 – Potpore za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta u Mađarskoj“

1. Europska komisija tužbom koja je predmet ovog postupka zahtijeva od Suda poništenje Odluke Vijeća 2009/1017/EU od 22. prosinca 2009. o dodjeli državne potpore koju su dodijelila državna tijela Mađarske radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta između 1. siječnja 2010. i 31. prosinca 2013. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) [2].

2. Komisija je ostalim trima istodobno podnesenim tužbama pobijala tri druge odluke Vijeća koje se odnose na potpore iste vrste, koje je dodijelila Republika Litva (predmet C-111/10), Republika Poljska (predmet C-118/10) i Republika Latvija (predmet C-121/10).

3. Svim se tužbama postavlja isto osjetljivo pitanje: čini li prijedlog odgovarajućih mjera koji je sastavila Komisija u okviru stalnog ispitivanja zatečenih programa potpora u državama članicama koje se provodi na temelju članka 108. stavka 1. UFEU-a (ili članka 88. stavka 1. UEZ-a što se tiče predmeta C-117/10) zauzimanje konačnog stajališta te ustanove o spojivosti tog programa potpora s unutarnjim tržištem, kojim se može spriječiti Vijeće u izvršavanju nadležnosti koja mu je dodijeljena člankom 108. stavkom 2. trećim podstavkom UFEU-a (ili člankom 88. stavkom 2. trećim podstavkom UEZ-a) kako bi odobrilo potpore koje odstupaju od članka 107. UFEU-a (ili članka 87. UEZ-a) i drugih primjenjivih odredbi, ako to opravdavaju iznimne okolnosti?

## I – Pravni okvir

4. Na temelju članka 108. stavka 1. UFEU-a:

„Komisija u suradnji s državama članicama neprestano nadzire sve sustave potpora koji postoje u tim državama. Komisija im predlaže sve odgovarajuće mjere koje su potrebne za postupni razvoj ili funkcioniranje unutarnjeg tržišta” .

1 — Izvorni jezik: talijanski

2 — SL 2009., L 348, str. 89.

5. Članak 108. stavak 2. u trećem i četvrtom podstavku predviđa:

„Na zahtjev države članice, Vijeće može, odstupajući od odredaba članka 107. ili uredaba predviđenih člankom 109., jednoglasno odlučiti da se, ako iznimne okolnosti opravdavaju takvu odluku, potpora koju ta država dodjeljuje ili namjerava dodijeliti smatra spojivom sa zajedničkim tržištem. Ako je Komisija u vezi s tom potporom već pokrenula postupak predviđen prvim podstavkom ovog stavka, činjenica da je dotična država uputila svoj zahtjev Vijeću prouzročit će suspenziju tog postupka dok Vijeće ne objavi svoj stav.

Međutim, ako Vijeće u roku od tri mjeseca od podnošenja tog zahtjeva ne objavi svoj stav, o predmetu odlučuje Komisija."

6. Što se tiče pregleda relevantnih odredbi Priloga IV. glave 4. Aktu o pristupanju Mađarske Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju iz 2003.)[3], Uredbe (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 93. Ugovora o EZ-u[4], Smjernica Zajednice za državne potpore u sektoru poljoprivrede (u daljnjem tekstu: Smjernice za poljoprivredu iz 2000.)[5] i Smjernica Zajednice za državne potpore u sektoru poljoprivrede i šumarstva 2007.-2013. (u daljnjem tekstu: Smjernice za poljoprivredu 2007.-2013.)[6], s obzirom na to da pravni okvir u ovom predmetu u biti odgovara pravnom okviru u predmetu C-117/10, upućujem na točke 5. do 16. mišljenja koje sam danas iznio u potonjem predmetu.

7. U obavijesti objavljenoj u Službenom listu 15. ožujka 2008.[7], Komisija je uzela u obzir, u skladu s člankom 19. stavkom 1. Uredbe br. 659/1999., izjavu Mađarske o „bezuvjetnom i izričitom" prihvaćanju prijedloga odgovarajućih mjera sadržanih u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013., koji su mađarska tijela pisano priopćila Komisiji 7. veljače 2007.

## II – Okolnosti spora i pobijana odluka

8. U Mađarskoj je potpora za stjecanje poljoprivrednih zemljišta uspostavljena prije pristupanja Uniji. Potpora se dodjeljivala putem dvaju različitih programa. Prvim programom bile su predviđene povlaštene kamate na kredite i državno jamstvo za razvoj poljoprivrednih gospodarstava, a drugim, uspostavljenim 1999., bile su obuhvaćene izravne potpore namijenjene konsolidaciji vlasništva poljoprivrednog zemljišta. Oba su programa prijavljena Komisiji u skladu s postupkom predviđenim u Prilogu IV. glavi 4. Aktu o pristupanju iz 2003.[8].

9. Mađarska su tijela 27. studenoga 2006. prijavila Komisiji dva programa državnih potpora pod nazivom „Potpora za kupnju zemljišta u obliku povlaštenih kredita" i „Potpora za konsolidaciju zemljišta", pri čemu su pojasnila svoju namjeru da usklade zatečene programe s pravilima primjenjivim na državne potpore i tražila da ti programi budu odobreni do 31. prosinca 2009. Prvi program potpora, kojim više nije bilo predviđeno državno jamstvo, dodjeljivao se za stjecanje poljoprivrednih zemljišta površine od najmanje 1 hektara, a najviše 300 hektara. Korisnici su mogli dobiti povlaštene kredite u iznosu od najmanje 1 milijun mađarskih forinti, a najviše 75 milijuna mađarskih forinti, s trajanjem od 5 do 20 godina. Povlaštene kamate iznosile su 50 % prosječnog prinosa mađarskih državnih obveznica s dospijećem od 5 ili 10 godina, uvećanog za 1,75

3 — Akt o uvjetima pristupanja Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike te prilagodbama ugovora na kojima se temelji Europska unija, SL L 236, posebno str. 798.

4 — SL L 83, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.)

5 — SL 2000., C 28, str. 2.

6 — SL 2006., C 319, str. 1.

7 — SL C 70, str. 11.

8 — SL 2005., C 147, str. 2.

%. Potporama predviđenim drugim programom, koje se nisu mogle spajati s potporama dodijeljenim na temelju prvog programa, namjeravalo se omogućiti proširenje poljoprivrednih gospodarstava stjecanjem zemljišta na istoj čestici ili susjednim česticama. Potpora se dodjeljivala u iznosu do 20 % kupoprodajne cijene zemljišta, a najviše u iznosu od 3 milijuna mađarskih forinti.

10. Komisija je 22. prosinca 2006. odlučila da neće isticati prigovor na ta dva prijavljena programa (u daljnjem tekstu: odluke od 22. prosinca 2006.)[9]. U tim je odlukama Komisija podsjetila mađarska tijela da je 6. prosinca 2006. donijela Smjernice za poljoprivredu 2007.-2013. te prijedlog odgovarajućih mjera u točki 196. tih smjernica.

11. Dopisom od 30. svibnja 2005., Komisija je pozvala države članice da joj podnesu prijedloge o pojednostavljenju pravila o potporama u sektoru poljoprivrede. Radna skupina o uvjetima tržišnog natjecanja u poljoprivredi ispitala je novi nacrt Smjernica na sastancima održanima 23. svibnja 2006., 23. lipnja 2006. i 25. listopada 2006. Na tim je sastancima Mađarska tražila od Komisije da zadrži mogućnost dodjeljivanja potpora za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta i da poveća prag od 10 % predviđen Uredbom br. 1857/2006 na 40-50 %. Taj je zahtjev ponovljen u dopisu od 3. studenoga 2006.

12. Dopisom od 4. studenoga 2009. upućenim Vijeću mađarska su tijela zatražila da se potpore za stjecanje poljoprivrednih zemljišta u Mađarskoj iznimno odobre na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a. Zahtjev istog sadržaja, ali detaljniji, upućen je 27. studenoga 2009. Vijeće je 22. prosinca 2009. jednoglasno (sa osam suzdržanih delegacija) donijelo pobijanu odluku. Člankom 1. te odluke navodi se:

„Izvanredna državna potpora u iznosu od maksimalno 4000 milijuna mađarskih forinti, koju su mađarske vlasti dodijelile u obliku povlaštenih kamata ili izravne potpore radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta u razdoblju od 1. siječnja 2010. do 31. prosinca 2013. smatra se spojivom s unutarnjim tržištem."

13. Potpora koja se smatrala spojivom opisana je u uvodnoj izjavi 6. pobijane odluke kako slijedi:

„Državna potpora koja će se dodijeliti ukupno iznosi 4000 milijuna mađarskih forinti i trebalo bi je primiti otprilike 5000 poljoprivrednika. Potpora bi trebala bi biti u obliku:

— povlaštenih kamata na kredite do ukupno 2000 milijuna mađarskih forinti za privatne poljoprivrednike koji ispunjavaju kriterije registracije, stručne kvalifikacije, poštovanja dobrih poljoprivrednih praksi i zahtjeva održivih gospodarstava, čime bi im se omogućilo ugovaranje povlaštenih kredita za stjecanje poljoprivrednih zemljišta ukupne površine gospodarstva od najviše 300 hektara. Povlaštene kamate odobravat će se kao hipotekarni kredit u iznosu do najviše 75 milijuna mađarskih forinti i na razdoblje od najviše 20 godina kojim će biti obuhvaćeno razdoblje počeka od dvije godine za otplatu glavnice, te će iznositi 50 % prosječnog prinosa mađarskih državnih obveznica s dospijećem od 5 ili 10 godina, uvećanog za 1,75 %,

— izravna potpora do ukupno 2000 milijuna mađarskih forinti za stjecanje poljoprivrednih zemljišta, od najviše 20 % kupoprodajne cijene utvrđene u kupoprodajnom ugovoru, u iznosu od najviše 3 milijuna mađarskih forinti po zahtjevu i najviše dva zahtjeva godišnje po korisniku. Potpora se može dodijeliti fizičkoj osobi koja na datum stjecanja barem jednu godinu sudjeluje u poljoprivrednoj djelatnosti u svojstvu vlasnika najmanje 0,5[10] hektara nasada ili 1 hektara drugog

9 — Odluke br. 795/2006 „Potpora za kupnju zemljišta u obliku povlaštenih kredita" i br. 796/2006 „Potpora za konsolidaciju zemljišta" , SL 2007., C 68, str. 11. i 12. Iz obavijesti objavljenoj u Službenom listu proizlazi da je trajanje dvaju programa utvrđeno do 31. prosinca 2008. Međutim, u tekstu odluka nema potvrde tog ograničenja, vjerojatno zbog materijalne pogreške. Usto, među strankama nije sporno da je u prijavi bio naveden zahtjev za odobrenje programa do 31. prosinca 2009.

10 — Na temelju ispravka objavljenog u SL 2012., L 326, str. 55.

poljoprivrednog zemljišta na susjednoj čestici koja se nalazi neposredno uz stečeno zemljište i koja se obvezala da neće preprodati stečeno zemljište te da će se stvarno njime koristiti isključivo za poljoprivrednu proizvodnju u razdoblju od barem pet godina od dana isplate potpore. Potpora se može dodijeliti samo ako je ukupna veličina postojećeg i stečenog zemljišta veća od 210 zlatnih kruna [mjerna jedinica za kvalitetu poljoprivrednog zemljišta u Mađarskoj] ili 2 hektara za zemljišta koja se upotrebljavaju kao vinogradi ili voćnjaci pod uvjetom da zemljište nije registrirano kao zemljište koje se upotrebljava za šumarstvo".

## III – Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

14. Komisija je ovaj postupak pokrenula tužbom podnesenom tajništvu Suda 4. ožujka 2010. Rješenjem od 9. kolovoza 2010., Republici Mađarskoj, Republici Litvi i Republici Poljskoj odobrena je intervencija u potporu zahtjevu Vijeća.

15. Komisija traži od Suda da poništi pobijanu odluku i naloži Vijeću snošenje troškova. Vijeće traži od Suda da odbije tužbu kao neosnovanu i naloži Komisiji snošenje troškova. Mađarska, Poljska i Litva traže od Suda da odbije tužbu kao neosnovanu. Poljska podržava i zahtjeve Vijeća koji se odnose na to da se Komisiji naloži snošenje troškova.

## IV – O tužbi

16. Komisija ističe četiri tužbena razloga u prilog svojoj tužbi koji se temelje na nenadležnosti Vijeća da donese pobijanu odluku, zlouporabi ovlasti, povredi načela lojalne suradnje među institucijama i očitoj pogrešci u ocjeni.

### A – *Prvi tužbeni razlog koji se temelji na nenadležnosti Vijeća*

17. Svojim prvim tužbenim razlogom, koji se temelji na nenadležnosti Vijeća, Komisija u bitnome tvrdi da prijedlog odgovarajućih mjera iznesen u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013., u vezi s prihvaćanjem tog prijedloga od strane Mađarske, čini „odluku" kojom je Komisija proglasila nespojivim sa zajedničkim tržištem programe potpora odobrene u pobijanoj odluci za čitavo razdoblje primjene navedenih smjernica, odnosno do 31. prosinca 2013. Pozivajući se na presude Suda od 29. lipnja 2004.[11] i 22. lipnja 2006.[12], za čiju analizu upućujem na točke 27. do 31. svojeg mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10, Komisija smatra da na temelju načela prvenstva na kojem se, u skladu s tim presudama, temelji kriterij podjele nadležnosti dodijeljenih Komisiji i Vijeću u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a, Vijeće u ovom slučaju nije nadležno za donošenje pobijane odluke.

18. U raspravi koje su stranke vodile na Sudu u bitnome se ističu tri pitanja. Prvo pitanje odnosi se na status programa potpora odobrenih u pobijanoj odluci te je potrebno posebno ocijeniti podudaraju li se ti programi, kao što tvrdi Komisija, s programima koji jesu predmet prijedloga odgovarajućih mjera sadržanog u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013., odnosno, kao što naprotiv tvrdi Vijeće, čine li novu i različitu potporu (vidjeti odjeljak 1., naveden u nastavku). Drugo pitanje odnosi se na učinke prijedloga odgovarajućih mjera koji je prihvatila dotična država članica (vidjeti odjeljak 2., naveden u nastavku). Konačno, u pogledu trećeg pitanja potrebno je definirati doseg prijedloga odgovarajućih mjera utvrđen u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013. i njegova prihvaćanja od strane Mađarske (vidjeti odjeljak 3., naveden u nastavku).

11 — Presuda od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, C-110/02, (Zb., str. I-6333.).

12 — Predmet C-399/03, Komisija/Vijeće (Zb., str. I-5629.).

1. Program potpora odobren u pobijanoj odluci

19. Prema mojem mišljenju, teško se može osporiti da se programi potpora koje su odobrili Komisija u odlukama od 22. prosinca 2006. i Vijeće u pobijanoj odluci, u biti podudaraju. Osim toga, u dopisu od 27. studenoga 2009. upućenom Vijeću, Mađarska izričito traži od Vijeća da odobri „produljenje dvaju trenutačno aktivnih programa državnih potpora". U tim okolnostima, argumente koje je iznijelo Vijeće kako bi dokazalo da se navedeni programi razlikuju, u kojima u biti tvrdi da je programima koji su odobreni u pobijanoj odluci obuhvaćeno različito vremensko razdoblje, da će se primjenjivati na druge osobe i da se temelje na novim činjeničnim i pravnim okolnostima, treba, prema mojem mišljenju, odbiti zbog istih razloga koje sam naveo u točkama 53., 54. i 56. mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10, na koje upućujem. Što se tiče tvrdnje Vijeća prema kojoj će za provedbu programa odobrenih u pobijanoj odluci trebati donijeti novi pravni okvir, ističem da, u svojem intervencijskom podnesku, mađarska vlada ne navodi nikakvu bitnu izmjenu pravnog okvira u pogledu tih programa koji su, štoviše, prema tvrdnjama navedene vlade, i dalje uređeni na temelju ministarskih dekreta iz 2007. [13].

20. S druge strane, nije sporno da programi potpora proglašeni spojivima s unutarnjim tržištem u pobijanoj odluci čine „nove potpore" u smislu članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999 jer su se programi koje je prijavila Mađarska 2006. i koji su odobreni u odlukama od 22. prosinca 2006. trebali primjenjivati samo do 31. prosinca 2009. Iako, u načelu, iz sudske prakse navedene u točki 17. ovog mišljenja proizlazi da takav status nije sam po sebi odlučujući kako bi se isključila nadležnost Vijeća u smislu članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a (vidjeti u tom smislu točku 50. mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10), u ovom slučaju taj status, međutim, postaje, kao što će se vidjeti u nastavku, od presudne važnosti. U tom smislu dovoljno je istaknuti da bi za produljenje programa koje je 2006. odobrila Komisija nakon 31. prosinca 2009. bila potrebna ponovna prijava i zauzimanje stajališta Komisije u korist njihove spojivosti, s obzirom na to da ti programi nisu u skladu s Uredbom br. 1857/06.

2. Učinci prijedloga odgovarajućih mjera koji je prihvatila dotična država članica

21. Na temelju razloga navedenih u točkama 62. do 72. mojeg mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10 na koje upućujem, slažem se da prijedlog odgovarajućih mjera koji je prihvatila država članica kojoj je upućen, čini *konačno stajalište* Komisije o spojivosti dotičnih programa potpora, koje proizvodi *obvezujuće pravne učinke jednake onima koje proizvodi odluka*. Stoga se, prema mojem mišljenju, takvim aktom može, na temelju sudske prakse Suda navedene u točki 17. ovog mišljenja, spriječiti donošenje odluka na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a koje nisu u skladu s tim aktom.

22. Stoga je potrebno definirati doseg, s jedne strane, stajališta o spojivosti potpora za stjecanje poljoprivrednih zemljišta koje je donijela Komisija u okviru prijedloga odgovarajućih mjera koji je sadržan u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013. i, s druge strane, obveza koje je preuzela Mađarska prihvaćanjem takvog prijedloga. Moguće utvrđivanje nenadležnosti Vijeća da donese pobijanu odluku ovisi, naime, o rezultatu tog dvostrukog ispitivanja.

13 — Dekret ministra poljoprivrede i ruralnog razvoja 99/2007 o potpori za stjecanja poljoprivrednih zemljišta radi konsolidacije zemljišta (Magyar Közlöny 2007/112) i Dekret ministra poljoprivrede i ruralnog razvoja 17/2007 o povlaštenim kamatama na kredite za poboljšanje zemljišta (Magyar Közlöny 2007/34). Vidjeti i dopis mađarskih tijela Vijeću od 27. studenoga 2009.

3. Doseg odgovarajućih mjera iz točke 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013. i prihvaćanje tih mjera od strane Mađarske

23. U točki 74. mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10 napomenuo sam da, iako je točno da je u Smjernicama za poljoprivredu 2007.-2013. zauzeto stajalište u smislu načelne nespojivosti potpora za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta koje nisu u skladu s člankom 4. stavkom 8. Uredbe br. 1857/2006, takvo se stajalište ipak ne može samo po sebi smatrati konačnim jer je, na temelju točke 183. navedenih smjernica, Komisija svakako dužna, u slučaju pojedinačnih potpora ili programa potpora koje treba uspostaviti, utvrditi i proglasiti tu nespojivost pomoću postupka nadzora predviđenog člankom 108. UFEU-a. Zbog toga sam odbio tezu Komisije, ponovljenu u okviru tužbe koja je predmet ovog postupka, prema kojoj su u Smjernicama za poljoprivredu 2007.-2013. sve potpore za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta koje nisu u skladu sa Smjernicama, pa time i one koje još nisu uspostavljene, „proglašene" nespojivima s unutarnjim tržištem od 31. prosinca 2007. do 31. prosinca 2013. Kao što je, prema mojem mišljenju, pravilno primijetilo Vijeće, prihvaćanje takve teze značilo bi priznati Komisiji zakonske ovlasti koje odstupaju od postupaka predviđenih člankom 108. UFEU-a.

24. U tom kontekstu, upravo na temelju zajedničkog učinka prijedloga odgovarajućih mjera iz točke 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013. i obveze koju je preuzela dotična država članica, smatrao sam u gore navedenom mišljenju da je stajalište koje je zauzela Komisija u pogledu programa potpora za stjecanje poljoprivrednih zemljišta zatečenih u toj državi članici konačno i da se njime može spriječiti izvršavanje nadležnosti Vijeća na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a (vidjeti točke 75. i 76.).

25. U ovom predmetu okolnosti su ipak različite i ne dovode do istog zaključka. Naime, iako je točno da je Mađarska u pisanom obliku dostavila svoj „izričit i bezuvjetan" [14] prihvat mjera koje je predložila Komisija u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013., preuzimajući stoga, kao i ostale države članice koje su dostavile svoj prihvat, obvezu izmjene svojih programa potpora za stjecanje poljoprivrednih zemljišta do 31. prosinca 2009., predmetni programi ipak su se prestali primjenjivati na taj dan. Iz toga slijedi da Mađarska konkretno nije bila dužna išta izmijeniti i da je obveza koju je preuzela zapravo prestala postojati upravo u trenutku u kojem je počelo neispunjavanje te obveze.

26. U tim okolnostima, pobijana odluka ne opravdava povredu sporazuma sklopljenog na temelju članka 108. stavka 1. UFEU-a niti je protivna zauzimanju konačnog stajališta Komisije, s obzirom na to da se, kao što je prethodno istaknuto, takvo stajalište odnosi samo na programe navedene u točki 196. Smjernica 2007.-2013., to jest, u slučaju Mađarske, na programe koji su se trebali primjenjivati samo do 31. prosinca 2009. Drukčiji bi se zaključak možda mogao izvesti samo kad bi se potvrdilo da je Mađarska u cijelosti prihvatila Smjernice za poljoprivredu 2007.-2013., pri čemu bi se obvezala na to da neće uspostaviti programe potpora za stjecanje poljoprivrednih zemljišta koji nisu u skladu s navedenim smjernicama tijekom cijelog razdoblja od 31. prosinca 2009. do 31. prosinca 2013. Međutim, s jedne strane, ta tvrdnja koja se nalazi u određenim odlomcima podnesaka Komisije, bila bi protivna dosegu prihvata koji je Mađarska dostavila Komisiji, koji se, kao što proizlazi iz obavijesti objavljene u Službenom listu od 15. ožujka 2008., odnosio samo na odgovarajuće mjere sadržane u točki 196. tih smjernica. S druge strane, tom bi se tvrdnjom ustvari dopustila primjena mehanizma predviđenog člankom 108. stavkom 1. UFEU-a i uređenog člancima 18. i 19. Uredbe br. 659/1999 izvan okvira za koji je osmišljen, to jest, stalnog ispitivanja zatečenih programa potpora.

27. Konačno, iako nije sporno da je u Smjernicama 2007. 2013. Komisija zauzela stajalište da su programi nespojivi s unutarnjim tržištem potpore za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta, a koji ne udovoljavaju uvjetima predviđenima Uredbom br. 1857/2006, kao što pravilno tvrdi Komisija, ipak se ne može smatrati da takvo stajalište sprječava izvršavanje nadležnosti Vijeća u skladu

14 — Vidjeti obavijest objavljenu u Službenom listu od 15. ožujka 2008., C 70.

s člankom 108. stavkom 2. trećim podstavkom UFEU-a, a da se ne izmijeni sudska praksa navedena u točki 17. ovog mišljenja na temelju koje samo zauzimanje konačnog stajališta može proizvesti takav učinak. Iako se može činiti suviše formalističko, čini se da je rješenje koje u ovom slučaju predlažem Sudu stoga jedino u skladu s tumačenjem kriterija koje je Sud utvrdio u svojoj sudskoj praksi u pogledu podjele nadležnosti dodijeljenih Komisiji i Vijeću na temelju članka 108. UFEU-a.

4. Zaključci o nadležnosti Vijeća za donošenje pobijane odluke

28. Na temelju prethodnih razmatranja predlažem Sudu da odbije prvi tužbeni razlog Komisije koji se temelji na nenadležnosti Vijeća.

B – *Drugi i treći tužbeni razlog koji se temelje na zlouporabi ovlasti odnosno na povredi obveze lojalne suradnje*

29. Svojim drugim tužbenim razlogom Komisija u biti tvrdi da je Vijeće, odobrivši mjere potpore koje su proglašene nespojivima sa zajedničkim tržištem u točki 196. Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013., izvršilo nadležnost koja mu je dodijeljena člankom 108. stavkom 2. trećim podstavkom UFEU-a u svrhe koje su različite od onih predviđenih Ugovorom. Tom se odredbom, prema njezinu mišljenju, ovlašćuje Vijeće da potporu koju Komisija ne bi mogla odobriti proglasi, u iznimnim okolnostima, spojivom sa zajedničkim tržištem, ali ne daje mu ovlast da poništi ocjenu Komisije o spojivosti potpore sadržanu u aktu koji ima obvezujući učinak.

30. U tom pogledu, slažem se s pretpostavkom na kojoj se temelji predmetni tužbeni razlog, odnosno da točka 196. Smjernica za poljoprivredu 2003.-2007., zajedno s prihvaćanjem od strane Mađarske odgovarajućih mjera koje su u njoj navedene čini konačno i obvezujuće stajalište Komisije o spojivosti sa zajedničkim tržištem mjera koje su u bitnome istovjetne mjerama koje su predmet pobijane odluke. Međutim, iz okolnosti ovog slučaja proizlazi da to zauzimanje stajališta, koje se odnosilo na programe, koji su istekli 31. prosinca 2009., kao i obveza Mađarske da ih izmijeni, nije moglo proizvoditi učinke nakon tog datuma.

31. Stoga smatram da drugi tužbeni razlog koji se temelji na zloporabi ovlasti valja također odbiti.

32. Svojim trećim tužbenim razlogom Komisija tvrdi da je Vijeće donošenjem pobijane odluke oslobodilo Mađarsku obveze suradnje kojoj podliježe u okviru stalnog ispitivanja zatečenih programa potpora predviđenog člankom 108. stavkom 1. UFEU-a i obveze koju je preuzela prihvaćanjem odgovarajućih mjera koje je preporučila Komisija. Vijeće je na taj način prekršilo institucionalnu ravnotežu uspostavljenu Ugovorom, zadirući u nadležnost koja je Ugovorom dodijeljena Komisiji.

33. Prema mojem mišljenju, taj tužbeni razlog također valja odbiti. Taj se razlog zapravo temelji na pretpostavci da je pobijana odluka utjecala na obvezu koju je Mađarska preuzela prema Komisiji da izmijeni postojeće programe potpora za stjecanje zemljišta kako bi ih uskladila sa Smjernicama za poljoprivredu 2007.-2013. Budući da je ta obveza prestala postojati 31. prosinca 2009., na datum isteka navedenih programa, utjecaj glede kojeg Komisija prigovara , bez obzira na druga razmatranja, nije dokazan.

*C – Četvrti tužbeni razlog koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni postojanja iznimnih okolnosti te povredi Ugovora i općih načela prava Unije*

34. U okviru svojeg četvrtog tužbenog razloga, Komisija u bitnome ističe dva prigovora koja ću odvojeno ispitati u nastavku. Kao prvo, tvrdi da pobijana odluka sadržava očitu pogrešku u ocjeni zato što okolnosti na koje se u njoj poziva kako bi se opravdale odobrene mjere potpore nemaju izniman karakter. Kao drugo, Komisija tvrdi da su te mjere neproporcionalne u odnosu na ciljeve koji se žele postići, posebno s obzirom na trajanje dodijeljenog odobrenja.

35. Što se općenito tiče pojma „iznimne okolnosti" u smislu članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a, priroda i doseg diskrecijske ovlasti Vijeća pri izvršavanju nadležnosti koja mu je dodijeljena tim člankom i ograničenja sudskog nadzora Suda nad odlukama donesenima na temelju tog članka, upućujem na razmatranja u točkama 86. i 87. mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10.

1. Prvi prigovor koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni postojanja iznimnih okolnosti u smislu članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a

36. Komisija najprije tvrdi da su u pobijanoj odluci kao iznimne okolnosti pogrešno navedeni određeni *strukturni problemi u poljoprivrednom sektoru u Mađarskoj*. Komisija osobito upućuje na uvodnu izjavu 2. te odluke u kojoj se navodi „nepovoljna struktura korištenja zemljišta" koja je posljedica postupka privatizacije koji je Mađarska pokrenula početkom devedesetih godina i koji je doveo „u mnogo slučajeva do rascjepkanog ili nepodijeljenog zajedničkog vlasništva". Osim toga, Komisija tvrdi da je Vijeće pogrešno kvalificiralo „*razvoj tržišnih uvjeta*" kao iznimnu okolnost, a osobito, povećanje troškova proizvodnje i slabu unosnost poljoprivredne proizvodnje, navedene u uvodnoj izjavi 5. pobijane odluke. Konačno, što se tiče čimbenika navedenih u uvodnoj izjavi 3. pobijane odluke, to jest, „nedostatka vlastitog kapitala poljoprivrednika", „visokih kamatnih stopa na komercijalne kredite za stjecanje poljoprivrednih zemljišta" i „pooštravanja bankarskih kriterija za dodjelu kredita poljoprivrednicima" kao i čimbenika navedenog u uvodnoj izjavi 4., odnosno rizika od „povećanja špekulativnih kupnji zemljišta od strane gospodarskih subjekata koji se ne bave poljoprivrednom djelatnošću i koji imaju lakši pristup kapitalu", kao i onih navedenih u uvodnoj izjavi 5., to jest, porast stope nezaposlenosti i smanjenje mađarskog bruto domaćeg proizvoda u poljoprivrednom, šumarskom i ribolovnom sektoru između 2008. i 2009., Komisija napominje da je prvi čimbenik strukturne prirode, dok su ostali kao posljedica gospodarske krize ovisni o općoj situaciji na koju se poziva u uvodnim izjavama 3. i 4. pobijane odluke.

37. U tom pogledu, prije svega ističem da, prema mojem mišljenju, Komisija pravilno tvrdi da element naveden u uvodnoj izjavi 2. pobijane odluke, odnosno, „nepovoljna struktura korištenja zemljišta" nije *sam po sebi* iznimna okolnost u smislu članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a, s obzirom na njegovu strukturnu, a ne okolnosnu prirodu koju nisu osporili ni Vijeće ni Mađarska.

38. Ipak, suprotno tvrdnjama tužitelja, u strukturi pobijane odluke ti elementi, kao ni „osrednja gospodarska održivost [mađarskih] poljoprivrednih gospodarstava", navedena također u uvodnoj izjavi 2., nisu predstavljeni kao iznimne okolnosti nego, točnije, kao čimbenici koji obilježavaju strukturu mađarskog poljoprivrednog gospodarskog sektora, na koje se, prije svega, upućuje kako bi se ocijenile gospodarske i socijalne posljedice recesije, koja je glavni element na temelju kojeg se, u skladu s uvodnim izjavama 3. i 5. te odluke, opravdavaju odobrene mjere. Isto se može reći i o nedostatku vlastitog kapitala poljoprivrednika u pogledu kojeg Komisija, među ostalim, samo navodi njegov strukturni karakter, a da za to nije predočila dokaze.

39. Osim toga, iz presude od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće, jasno proizlazi da je Vijeću u okviru izvršavanja ovlasti iz članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a dopušteno temeljiti ocjenu učinaka nepovoljnih gospodarskih okolnosti određenog gospodarskog sektora na *postojanosti ili pogoršanju* strukturnih problema tog sektora [15].

40. Što se tiče argumenta Komisije prema kojem su porast stope nezaposlenosti, porast cijene sirovina i smanjenje prinosa koji su obilježili poljoprivredni sektor, kao i sama gospodarska kriza, utjecali na sve države članice, podsjećam da, prema sudskoj praksi, činjenica da se određena situacija može istodobno odnositi na nekoliko država članica ili eventualno različite gospodarske sektore, ne isključuje da ta situacija ipak može biti relevantna okolnost u svrhu primjene članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a [16], uzimajući u obzir i posebne posljedice koje je ta situacija mogla imati u određenoj državi članici. Komisija, među ostalim, ne isključuje da opća gospodarska kriza teoretski može predstavljati iznimnu okolnost.

41. Na temelju prethodno navedenog smatram da Komisija nije dokazala postojanje očite pogreške u ocjeni u pogledu postojanja okolnosti kojima se može opravdati donošenje odluke na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a.

2. Neprikladnost i neproporcionalnost mjera odobrenih u pobijanoj odluci

42. Komisija prije svega tvrdi da mjere kojima se podupire stjecanje zemljišta ne omogućuju rješavanje problema navedenog u uvodnoj izjavi 2. pobijane odluke, to jest „nepovoljne strukture korištenja zemljišta”. Komisija tvrdi da su u svojem dopisu Vijeću od 27. studenoga 2009. sama mađarska tijela iznijela dvojbe o djelotvornosti predmetnih mjera u tom pogledu i da podaci dostavljeni u prilogu tom dopisu upućuju na to da se veličina poljoprivrednih gospodarstva nije značajno razvila između 2005. i 2007. bez obzira na potpore dodijeljene u okviru dvaju programa provedenih u Mađarskoj. U tom pogledu prije svega napominjem da, iako je „rascjepkano ili nepodijeljeno zajedničko vlasništvo nad poljoprivrednim zemljištima” strukturni element na koji se Vijeće pozvalo u pobijanoj odluci kako bi opisalo stanje u poljoprivrednom sektoru u Mađarskoj, poboljšanje te strukture ipak nije izričito navedeno kao zaseban cilj koji se želi postići pobijanom odlukom. U svakom slučaju, čak i kada bi se na temelju podataka na kojima se Komisijino mišljenje zasniva smatralo da se samo skromno povećanje prosječne veličine mađarskih poljoprivrednih gospodarstva može pripisati programima potpora za stjecanje poljoprivrednih zemljišta provedenih u Mađarskoj, to, prema mojem mišljenju, ne bi samo po sebi bilo dovoljno da se dokaže da je Vijeće *očito* premašilo granice svoje diskrecijske ovlasti smatrajući da su mjere odobrene pobijanom odlukom posebno prikladne za postizanje ciljeva navedenih u uvodnoj izjavi 5. pobijane odluke, odnosno „pomoći u očuvanju sredstava za život brojnih obitelji poljoprivrednika u sadašnjoj krizi, stvaranjem povoljnih uvjeta za smanjenje troškova proizvodnje i poboljšanjem unosnosti poljoprivredne proizvodnje, čime bi se zaustavio porast siromaštva i nezaposlenosti u ruralnim područjima”. Isto tako, ne smatram da je sama okolnost da su fenomeni, kao što su visoke kamate na komercijalne kredite za stjecanje poljoprivrednih zemljišta i pooštravanje bankarskih kriterija za dodjelu kredita poljoprivrednicima, koji su bili uočeni još kad je primjena programa kojim su se podupirala ulaganja radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta bila odobrena na temelju prijelaznog programa predviđenog Smjernicama za poljoprivredu 2007.-2013., u nedostatku dokaza, dovoljna da se dokaže očita neprikladnost takvih programa poboljšanju pristupa poljoprivrednika tim kreditima.

15 — C-122/94 (Zb. str. I-881., t. 21.).

16 — Sličan argument Komisije odbijen je u točki 22. gore navedene presude od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće.

43. Kao drugo, Komisija ističe da je za rješavanje posljedica krize donijela 2009. posebnu komunikaciju o privremenom okviru Zajednice za državne potpore kojima se podupire pristup financiranju u trenutačnoj financijskoj i gospodarskoj krizi [17] (u daljnjem tekstu: privremeni okvir) na temelju kojeg su, zahvaljujući određenim naknadnim izmjenama [18], bili odobreni različiti oblici djelovanja država članica u korist poljoprivrednih gospodarstava, a posebno, dodjeljivanje privremene potpore u iznosu od najviše 15.000 eura do kraja 2010. godine. Komisija smatra da je Vijeće povrijedilo načelo proporcionalnosti zato što nije uzelo u obzir tu potporu, koja je posebno namijenjena rješavanju problema povezanih s krizom, a posebno zato što nije ispitalo mogu li se navedenom potporom riješiti ti problemi. Komisija nadalje smatra da je Vijeće trebalo uzeti u obzir i druge instrumente koje je donijela Komisija ili samo Vijeće za rješavanje problema navedenih u pobijanoj odluci, a kojima bi se Mađarska mogla koristiti u tu svrhu. Konačno, što se tiče rizika navedenog u uvodnoj izjavi 4. pobijane odluke, da povećanje špekulativnih kupnji zemljišta od strane gospodarskih subjekata koji se ne bave poljoprivrednom djelatnošću i koji imaju lakši pristup kapitalu, Komisija tvrdi da Vijeće nije uzelo u obzir odredbe Akta o pristupanju iz 2003. na temelju kojih je Mađarskoj odobreno prijelazno razdoblje od sedam godina, s mogućnošću produljenja za dodatne tri godine, tijekom kojeg su bile odobrene restriktivne mjere u odnosu na stjecanje poljoprivrednih zemljišta od strane nerezidenata [19].

44. Komisija svojim argumentima zahtijeva da se procijeni ima li, i u kojim granicama, Vijeće obvezu uzeti u obzir mjere već donesene na razini Unije u svrhu rješavanja situacija koje je država članica podnositelj zahtjeva navela kao iznimne okolnosti. U tom pogledu, na temelju razmatranja iz točke 96. mišljenja koje sam danas iznio u predmetu C-117/10 na koje upućujem, smatram da je Vijeće u ocjeni koju provodi na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a dužno uzeti u obzir barem prethodne postojeće mjere *posebno* namijenjene otklanjanju situacija kojima se može opravdati odobrenje predmetnih potpora [20], a da se ne zahtijeva da ta institucija ispita, ili navede u svojoj odluci, sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno područje.

45. U ovom slučaju iz pobijane odluke ne proizlazi da je Vijeće ispitalo je li se Mađarska koristila mogućnostima koje joj nudi privremeni okvir i koje su učinke imala moguća djelovanja ostvarena na toj osnovi [21]. Međutim, ističem da izravna subvencija ograničenog iznosa na koju upućuje Komisija, s jedne strane, nije bila posebno namijenjena poticanju ulaganja u svrhu poboljšanja strukture poljoprivrednih gospodarstava iako je bila namijenjena ublažavanju gospodarskih posljedica krize i, s druge strane, mogla se dodjeljivati samo do 31. prosinca 2010., kako je, među ostalim, istaknula Mađarska u dopisu Vijeću od 27. studenoga 2009. U tim je okolnostima Vijeće moglo pravilno smatrati, prema mojem mišljenju, da se usmjerenijim i dugotrajnijim djelovanjem može ostvariti, po mogućnosti zajedno s ostalim instrumentima, i cilj ublažavanja posljedica financijske krize, a posebno poteškoća u pogledu dostupnosti kredita koje imaju poljoprivrednici, i da se može bolje odgovoriti na strukturne probleme mađarskog sustava poljoprivrede. Također, smatram da, ako je Vijeće bilo dužno uzeti u obzir u pobijanoj odluci mjere borbe protiv nezaposlenosti u ruralnim područjima predviđene u okviru politike ruralnog razvoja Zajednice u skladu s Uredbom br. 1698/2005 [22], propust Vijeća da to učini nije, prema mojem mišljenju, sam po sebi dovoljan da dovede u pitanje zakonitost navedene odluke, s obzirom na činjenicu da se potonja odluka temelji na više različitih razloga i općoj ocjeni situacije u predmetnom sektoru u određenoj vremenskoj konjunkturi. S druge strane, ne čini mi se da je Vijeće posebno obvezno uzeti u obzir, kao što tvrdi Komisija, Uredbu br. 1535/2007 [23] jer se radi o

17 — SL C 83, str. 1.

18 — Komunikacija Komisije o izmjeni privremenog okvira Zajednice za državne potpore kojima se podupire pristup financiranju u trenutačnoj financijskoj i gospodarskoj krizi (SL 2009., C 261, str. 2.).

19 — Vidjeti Prilog X. Aktu o pristupanju iz 2003. točku 3. „Slobodno kretanje kapitala" drugi stavak.

20 — U tom smislu vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Cosmasa u gore navedenom predmetu C-122/94, posebno t. 85.

21 — Ističem, međutim, da su u dopisu Vijeću od 27. studenoga 2009. mađarska tijela iznijela razloge zbog kojih smatraju da privremeni okvir nije dostatan za rješavanje poteškoća uzorkovanih gospodarskom i financijskom krizom.

22 — Uredba Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 277, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 40., str. 138.)

23 — Uredba Komisije (EZ) br. 1535/2007 od 20. prosinca 2007. o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na potpore male vrijednosti u sektoru poljoprivredne proizvodnje (SL L 337, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 75.).

instrumentu koji nije posebno namijenjen postizanju ciljeva navedenih u odluci. U svakom slučaju, program odobren u pobijanoj odluci namijenjen je poticanju ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta i stoga djeluje na drukčijoj razini nego ta uredba. Što se tiče odredbi Akta o pristupanju iz 2003. kojima se Mađarskoj odobrilo da u prijelaznom razdoblju zadrži ograničenja stjecanja poljoprivrednih zemljišta od strane nerezidenata, Vijeće pravilno ističe da se tim odredbama ne mogu, u svakom slučaju, izbjeći špekulativni poslovi mađarskih državljana ili državljana drugih država članica Unije koji su se nastanili u Mađarskoj.

46. Konačno, Komisija tvrdi da su takve mjere neproporcionalne s obzirom na trajanje odobrenih mjera i trajanje učinaka koje će one proizvesti (s obzirom da se radi o financiranju dugoročnih kredita).

47. Prema mojem mišljenju, iz iznimne prirode nadležnosti Vijeća na temelju članka 108. stavka 2. trećeg podstavka, UFEU-a proizlazi da odstupanje dodijeljeno na temelju te odredbe mora biti vremenski ograničeno i odobreno samo na razdoblje koje je strogo neophodno za uklanjanje okolnosti na kojima se temelji odluka [24]. To znači da, kada se odluka u smislu članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a odnosi na programe potpora namijenjene provedbi u relativno dugom razdoblju, kao u ovom slučaju, Vijeće treba navesti razloge zbog kojih smatra da je to potrebno s obzirom na okolnosti na koje se poziva u prilog proglašavanju spojivosti. Iako je u ovom slučaju točno da dopis mađarskih tijela Vijeću od 27. studenoga 2009. i pobijana odluka pružaju samo slabe naznake razloga zbog kojih se smatralo potrebnim odobriti predmetne potpore na razdoblje od četiri godine, oni se mogu zaključiti iz okvira kojim je obuhvaćena pobijana odluka te iz prirode odobrenih mjera, problema čijem rješavanju su one trebale pridonijeti i postavljenih ciljeva. Vijeće je osim toga pružilo dodatne naznake u svojim podnescima.

48. Što se tiče merituma prigovora koji je istaknula Komisija, ističem da se on u biti temelji na utvrđenju da se trajanje odstupanja odobrenog u pobijanoj odluci preklapa s vremenskim okvirom primjene Smjernica za poljoprivredu 2007.-2013., što, prema mišljenju Komisije, ukazuje na to da odabir Vijeća više odgovara želji da se spriječi primjena tih smjernica nego da se odstupanje ograniči na mjeru koja je nužno potrebna za ispravljanje utvrđenih neravnoteža. Iako je to vremensko preklapanje utvrđeno, smatram da, s obzirom na dugoročne ciljeve koji se namjeravaju ostvariti odlukom i učinke, koji se mogu protezati na dulje vremensko razdoblje, posljedica gospodarske i financijske krize, koje su istaknute kao iznimne okolnosti u korist te odluke, Komisija nije uspjela dokazati da je Vijeće odobrenjem predmetnog programa za razdoblje između 1. siječnja 2010. i 31. prosinca 2013. očito premašilo granice diskrecijske ovlasti koju ima pri izvršavanju nadležnosti iz članka 108. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a.

## V – Zaključak

49. Na temelju prethodnih razmatranja, predlažem Sudu da:

— odbije tužbu

— naloži Komisiji snošenje troškova i

— naloži državama članicama intervenijentima snošenje vlastitih troškova.

24 — U tom smislu vidjeti gore navedenu presudu Komisija/Vijeće, C-122/94, t. 25.