Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 17. januarja 2013 [1]

Zadeva C-111/10

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 v Litvi“

1. Komisija s tožbo, ki je predmet tega postopka, Sodišču predlaga, naj razveljavi Sklep Sveta 2009/983/EU z dne 16. decembra 2009 o dodelitvi državne pomoči s strani oblasti Republike Litve za nakup kmetijskih zemljišč v državni lasti med 1. januarjem 2010 in 31. decembrom 2013 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep). [2]

2. V preostalih treh vzporedno vloženih tožbah je Komisija izpodbijala več drugih sklepov Sveta o istovrstnih pomočeh, ki so jih dodelile Republika Poljska (zadeva C-117/10), Republike Latvija (zadeva C-118/10) in Republika Madžarska (zadeva C-121/10).

3. V vseh tožbah se postavlja isto občutljivo vprašanje: ali predlog za ustrezne ukrepe, ki ga da Komisija v okviru rednega preverjanja sistemov obstoječih pomoči v državah članicah, ki se opravi v skladu s členom 108(1) PDEU (ali členom 88(1) ES v zadevi C-117/10), pomeni dokončno stališče te institucije o združljivosti zadevnih sistemov z notranjim trgom, ki lahko blokira izvajanje pristojnosti Sveta, ki jo ima na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU (ali člena 88(2), tretji pododstavek, ES), da z odstopanjem od člena 107 PDEU (ali člena 87 ES) in drugih upoštevnih določb odobri pomoči, kadar to upravičujejo izjemne okoliščine?

I – Pravni okvir

4. Člen 108(1) PDEU 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 izvirnika: italijanščina.

2 — UL L 338, str. 93.

5. 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 za združljivo z notranjim trgom, z odstopanjem od določb člena 107 ali uredb po členu 109, 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 prekinitev postopka do razglasitve stališča Sveta.

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

6. Glede navedbe upoštevnih določb Priloge IV, poglavje 4, k Aktu o pristopu Litve k Evropski uniji (v nadaljevanju: Akt o pristopu iz leta 2003),[3] Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES,[4] Smernic Skupnosti o državni pomoči v kmetijskem sektorju (v nadaljevanju: kmetijske smernice za leto 2000)[5] in Smernic Skupnosti o državni pomoči v kmetijskem in gozdarskem sektorju 2007–2013 (v nadaljevanju: kmetijske smernice 2007–2013)[6] se zaradi bistvenega prekrivanja pravnega okvira v tej zadevi in zadevi C-117/10 sklicujem na točke od 5 do 16 svojih sklepnih predlogov, predstavljenih danes v tisti zadevi.

7. V obvestilu, objavljenem v Uradnem listu z dne 15. marca 2008,[7] je Komisija v skladu s členom 19(1) Uredbe št. 659/1999 upoštevala „izrecno brezpogojno soglasje“ Litve s predlogi za ustrezne ukrepe, vsebovanimi v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013, ki so ga litovski organi pisno dali Komisiji 22. marca 2007.

II – Dejansko stanje spora in izpodbijani sklep

8. Litva je 31. avgusta 2004 v skladu s postopkom, določenim v Prilogi IV, poglavje 4, k Aktu o pristopu iz leta 2003 Komisijo obvestila o ukrepih, glede katerih želi, da se upoštevajo kot obstoječe pomoči v smislu člena 88(1) ES vse do konca tretjega leta po pridružitvi. Med njimi je bil sistem „pomoč za nakup zemljišč“.[8]

9. Komisija je z odločbo z dne 22. novembra 2006[9] preučila in do 31. decembra 2010 odobrila program sistema pomoči za naložbe v nakup kmetijskih zemljišč s površinami, ki ne presegajo 300 hektarjev, ki so ga priglasili litovski organi in je namenjen vzpostavitvi okoliščin, potrebnih za racionalno upravljanje kmetijskih gospodarstev. Na podlagi tega projekta so bile pomoči lahko dodeljene prek dveh različnih mehanizmov. Prvi, dostopen samo mladim kmetom, je določal znižanje nakupne cene, pomnožene z 0,6 v primeru plačila v gotovini in z 0,75 v preostalih primerih. Na podlagi drugega mehanizma je bila pomoč sestavljena iz razlike med obrestno mero, ki jo je kupec dejansko plačal (v višini najmanj 5 %), in obrestno mero, ki jo uporablja banka. Dodelitev pomoči je bila pogojena z upoštevanjem nekaterih dodatnih obveznosti, ki se razlikujejo glede na uporabljeni mehanizem, med katerimi so upoštevanje minimalnih norm na področju varstva okolja ali dobrega počutja živali, prepoved odsvojitve kupljenih zemljišč in prepoved spremembe namena zemljišč, ki jih je država kupila za

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, zlasti str. 798).

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

5 — UL 2000, C 28, str. 2.

6 — UL 2006, C 319, str. 1.

7 — UL C 70, str. 11.

8 — UL C 147, 17.6.2005, str. 2. Za Litvo je naslov zadevnega sistema naveden v točki 20.

9 — N 112/0, Podpora za nakup zemljišč, UL C 317, str. 6. Različica odločbe v angleškem jeziku je dostopna na spletnem mestu DG COMP na naslovu: http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf.

obdobje petih let. Poleg tega so morali potencialni upravičenci do pomoči izpolniti nekatere pogoje, na primer imeti praktične izkušnje v kmetijskem sektorju ali opraviti posebno poklicno usposabljanje, po koncu katerega so pridobili spričevalo. Znesek pomoči ni smel preseči 40 % dovoljenih stroškov. Sistem se je nameraval uporabljati do leta 2010.[10]

10. Z dopisom z dne 30. maja 2005 je Komisija države članice pozvala, naj podajo predloge, usmerjene k poenostavitvi pravil na področju pomoči v kmetijskem sektorju. Z dopisom z dne 19. junija 2006 je litovska vlada Komisijo prosila, naj obdrži možnost dodelitve pomoči za naložbe v nakup kmetijskih zemljišč, zlasti v korist mladih kmetov, po potrebi z znižanjem njihovega zneska. Svoje stališče je potrdila med srečanjem Komisije in držav članic 22. in 23. junija 2006.

11. Litovski organi so z dopisom z dne 12. novembra 2009, naslovljenim na Svet za kmetijstvo in ribolov predlagali, naj se pomoči za nakup kmetijskih zemljišč v Litvi v izjemnih okoliščinah odobrijo na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES. Ta država članica je 4. decembra 2009 Svetu posredovala nekaj dopolnilnih informacij.

12. Svet je 16. decembra 2009 (ob vzdržanju sedmih delegacij) soglasno sprejel izpodbijani sklep. Člen 1 tega sklepa določa:

„Izredna državna pomoč litovskih oblasti za posojila za nakup kmetijskih zemljišč v državni lasti, ki znaša največ 55 milijonov [litovskih litasov (LTL)] in se dodeli med 1. januarjem 2010 in 31. decembrom 2013, se šteje za združljivo z notranjim trgom“.

13. Pomoč, ugotovljena kot združljiva, je v peti in šesti točki obrazložitve izpodbijanega sklepa opisana tako:

„(5) Državna pomoč bo dodeljena na dva različna načina: (1) tržna cena kupljenega zemljišča bo pomnožena s ponderjem (0,6 ali 0,75 za mlade kmete, če so izpolnjeni vsi pogoji, določeni v sistemu pomoči); (2) kmetijska zemljišča v državni lasti se prodajo na obroke; pomoč je v tem primeru razlika med dejansko obrestno mero, ki jo plača kupec ter je najmanj 5 %, in obrestno mero banke, ki daje posojilo.

(6) Državna pomoč, ki naj bi se dodelila, znaša 55 milijonov litovskih litasov (LTL) in bi morala v obdobju od leta 2010 do leta 2013 omogočiti nakup skupno 370.000 hektarjev kmetijskih zemljišč, kar bi pomenilo največ 300 hektarjev kmetijskih zemljišč na kupca. Povprečni znesek pomoči na eno gospodarstvo bi moral biti približno 11.000 LTL […]“.

III – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

14. Komisija je 26. februarja 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.

15. Komisija Sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razglasi za ničen in Svetu naloži plačilo stroškov. Svet Sodišču predlaga, naj tožbo zavrne kot neutemeljeno in naj Komisiji naloži plačilo stroškov. Madžarska, Poljska in Litva Sodišču predlagajo, naj tožbo zavrne kot neutemeljeno. Poljska predloge Sveta podpira tudi glede naložitve plačila stroškov Komisiji.

10 — Glej točko 2.2 odločbe.

IV – Tožba

16. Komisija v utemeljitev tožbe navaja štiri razloge, ki temeljijo na nepristojnosti Sveta za sprejetje izpodbijanega sklepa, na zlorabi pooblastil, na kršitvi načela lojalnega sodelovanje med institucijami in na očitni napaki pri presoji.

A – *Prvi tožbeni razlog: nepristojnost Sveta*

17. Komisija s prvim tožbenim razlogom, ki temelji na nepristojnosti Sveta, v bistvu trdi, da predlog za ustrezne ukrepe, izražen v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013, skupaj s sprejetjem tega predloga s strani Litve, pomeni „odločitev“, s katero je Komisija ta sistem pomoči, odobren v izpodbijanem sklepu, za celotno obdobje uporabe navedenih smernic, to je do 31. decembra 2013, razglasila za nezdružljiv s skupnim trgom. Sklicujoč se na sodbi Sodišča z dne 29. junija 2004[11] in z dne 22. junija 2006,[12] za analizo katerih napotujem na točke od 27 do 31 sklepnih predlogov, predstavljenih danes v zadevi C-117/10, Komisija meni, da po načelu prekluzije, na katerem na podlagi teh sodb temelji merilo delitve pristojnosti, dodeljenih Komisiji in Svetu na podlagi člena 108(2) PDEU, Svet v tem primeru ni bil pristojen za izdajo izpodbijanega sklepa.

18. Razprava, ki je potekala pred Sodiščem med strankama, v bistvu sproža tri vprašanja. Prvo se nanaša na status sistema pomoči, odobrenega z izpodbijanim sklepom, in zahteva predvsem presojo, ali se ta sistem, kot zatrjuje Komisija, ujema s tistim, ki je predmet predloga za ustrezne ukrepe, izraženega v odstavku 196 kmetijskih smernic 2007–2013, ali pa pomeni novo in povsem drugo pomoč, kakor zatrjuje Svet (glej oddelek 1 spodaj). Drugo vprašanje se nanaša na učinke predloga za ustrezne ukrepe, ki ga je sprejela zadevna država članica (glej oddelek 2 spodaj). Tretje vprašanje nazadnje zahteva še opredelitev obsega predloga za ustrezne ukrepe, izraženega v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013, in njegovega sprejetja s strani Litve (glej oddelek 3 spodaj).

1. Sistem pomoči, odobrenih z izpodbijanim sklepom

19. Po mojem mnenju je težko oporekati, da se sistemi pomoči, opisani v odločbi Komisije z dne 22. novembra 2006 in izpodbijanem sklepu, bistveno ujemajo. Litva poleg tega z dopisom z dne 12. novembra 2009, naslovljenim na Svet, tega izrecno prosi, naj dovoli „podaljšanje pomoči, ki je bila dodeljena za nakup zemljišč v državni lasti do 31. decembra 2013“. Trditve, ki jih je Svet navedel za prikaz razlik med sistemoma in s katerimi želi predvsem podpreti tezo da ima sistem, odobren z izpodbijanim sklepom, drugačno časovno veljavnost, da se nanaša na druge upravičence in da temelji na novih dejanskih in pravnih elementih, je po mojem mnenju treba zavrniti iz razlogov, navedenih v točkah 53, 54 in 56 mojih sklepnih predlogov, predstavljenih danes v zadevi C-117/10, na katere napotujem. V zvezi s trditvijo Sveta, da bo za izvajanje sistema, odobrenega z izpodbijanim sklepom, treba sprejeti nov pravni okvir, poudarjam, da litovska vlada ne navaja, da ga je sprejela, in v svojih pisanjih celo večkrat zatrjuje, da v pravno ureditev, o kateri je obvestila Komisijo leta 2005, ni bila vnesena nobena sprememba. Nazadnje je treba še poudariti, da Litva z dopisoma z dne 12. novembra 2009 in z dne 4. decembra 2009, naslovljenima na Svet, izrecno predlaga, naj odobri „podaljšanje trenutno veljavnega sistema pomoči“.

20. Sicer pa ni sporno, da sistem pomoči, ki je bil z izpodbijanim sklepom razglašen za združljiv s skupnim trgom, pomeni „novo pomoč“ v smislu člena 1(c) Uredbe št. 659/1999, ker se je sistem, ki ga je Litva priglasila leta 2005, nameraval uporabljati samo do 31. decembra 2009 in ga je Komisija v navedeni odločbi z dne 22. novembra 2006 dovolila do tistega dne. Čeprav je iz sodne prakse, navedene v točki 17 teh sklepnih predlogov, načeloma razvidno, da takšna okoliščina sama po sebi ni

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

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

odločilna za izključitev pristojnosti Sveta v smislu člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU (glej v tem smislu točko 50 sklepnih predlogov, predstavljenih danes v zadevi C-117/10), je ta v tem primeru odločilen, kot bo razvidno v nadaljevanju. Zadostuje poudariti, da bi podaljšanje sistema, ki ga je Komisija poleg 31. decembra 2009 odobrila leta 2006, zahtevalo novo priglasitev in novo stališče Komisije v korist njegove združljivosti, če ta sistem ne bi bil skladen z Uredbo št. 1857/06.

2. Učinki predloga za ustrezne ukrepe, ki ga je sprejela zadevna država članica

21. Iz razlogov, ki so navedeni v točkah od 62 do 72 sklepnih predlogov, predstavljenih danes v zadevi C-117/10, na katere napotujem, menim, da predlog za ustrezne ukrepe, ki ga je država članica, ki ji je bil namenjen, sprejela, pomeni *dokončno stališče* Komisije o združljivosti obravnavanega sistema pomoči in ima *obvezujoče prave učinke, podobne tistim, ki jih ima sklep*. Po mojem mnenju lahko torej takšen akt na podlagi sodne prakse Sodišča, navedene v točki 17 teh sklepnih predlogov, prepreči sprejetje sklepov na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU, ki so v nasprotju z njim.

22. Tako je treba opredeliti na eni strani obseg stališča Komisije v okviru predloga za ustrezne ukrepe, vsebovanega v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013, glede združljivosti pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, na drugi pa obseg obveznosti, ki jih ima Litva pri sprejetju tega predloga. Morebitna ugotovitev nepristojnosti Sveta za sprejetje izpodbijanega sklepa je tako odvisna od izida te dvojne preučitve.

3. Obseg ustreznih ukrepov iz točke 196 kmetijskih smernic 2007–2013 in sprejetje Litve

23. V točki 74 sklepnih predlogov, predstavljenih danes v zadevi C-117/10, sem poudaril, da čeprav je v kmetijskih smernicah 2007–2013 res sprejeto stališče v smislu načelne nezdružljivosti pomoči za naložbe v nakup kmetijskih zemljišč, ki niso v skladu s členom 4, točka 8, Uredbe št. 1857/2006, se tako sprejeto stališče samo po sebi vseeno ne more šteti za dokončno, saj mora na podlagi točke 183 teh smernic Komisija to nezdružljivost ugotoviti in razglasiti v postopku nadzora, določenemu v členu 108 PDEU. Iz tega razloga sem zavrnil tezo Komisije, večkrat ponovljeno v okviru tožbe, ki je predmet tega postopka in v skladu s katero je v kmetijskih smernicah 2007–2013 od 31. decembra 2007 do 31. decembra 2013 „razglašena“ nezdružljivost z notranjim trgom vseh – torej tudi še neuvedenih – pomoči za naložbe v nakupe kmetijskih zemljišč, ki niso skladne z njimi. Kot sta po mojem mnenju pravilno poudarila Svet in litovska vlada, bi upoštevanje takšne teze dejansko pomenilo, da se Komisiji priznava zakonodajna pristojnost, kar bi bilo v nasprotju s postopki, določenimi v členu 108 PDEU.

24. V tem okviru se mnenje iz zgoraj navedenih sklepnih predlogov, da je stališče Komisije glede obstoječih shem pomoči za nakup kmetijskih zemljišč v tej državi članici dokončno in da lahko prepreči izvajanje pristojnosti Sveta na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES (glej točki 75 in 76), ujema s skupnim učinkom predloga za ustrezne ukrepe, izraženega v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013 in obveznosti, ki jo je prevzela zadevna država članica.

25. Vendar so okoliščine v tem primeru drugačne in na podlagi njih ni mogoče priti do tega zaključka. Čeprav je namreč res, da je Litva pisno dala svoje „izrecno in brezpogojno“ soglasje [13] za ukrepe, ki jih je predlagala Komisija v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013, in s tem tako kot druge države članice, ki so dale svoje soglasje, prevzela obveznost, da do 31. decembra 2009 spremeni svoj sistem podpore pri nakupu kmetijskih zemljišč, pa ni sporno, da se je obravnavani sistem prenehal uporabljati prav na tisti dan. Sledi, da Litvi pravzaprav ni bilo treba uvesti nobene spremembe in da je obveznost, ki jo je prevzela, prenehala ravno takrat, ko naj bi nastopila neizpolnitev te obveznosti.

13 — Glej obvestilo, objavljeno v Uradnem listu z dne 15. marca 2008, C 70.

26. V teh okoliščinah izpodbijani sklep ne upravičuje kršitve sporazuma, sklenjenega ob uporabi člena 108(1) PDEU, niti ne nasprotuje dokončnemu stališču Komisije, saj takšno stališče, kot je poudarjeno zgoraj, obstaja samo v zvezi s sistemi, navedenimi v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013, kar v primeru Litve pomeni glede sistema, ki se je nameraval uporabljati samo do 31. decembra 2009.

27. Do drugačne ugotovitve bi bilo mogoče priti samo, če bi se zatrjevalo, da je Litva sprejela vse kmetijske smernice 2007–2013 in prevzela obveznost, da se odreče uvajanju sistemov podpore za nakup kmetijskih zemljišč, ki niso v skladu s temi smernicami za celotno obdobje med 31. decembrom 2009 in 31. decembrom 2013. Vendar bi bila po eni strani takšna trditev, ki jo je mogoče najti v nekaterih delih pisanj Komisije, v nasprotju z obsegom soglasja, ki ga je Litva dala Komisiji in ki je bilo, kot izhaja iz obvestila, objavljenega v Uradnem listu z dne 15. marca 2008, omejeno na ustrezne ukrepe iz točke 196 teh smernic. Po drugi strani bi se z njo dejansko dovoljevala uporaba mehanizma, določenega v členu 108(1) PDEU ter urejenega v členih 18 in 19 Uredbe št. 659/1999, zunaj okvira, za katerega je bil ustvarjen, to je rednega preverjanja obstoječih sistemov pomoči.

28. Nazadnje, čeprav ni sporno, da je v kmetijskih smernicah 2007–2013 podano stališče Komisije v zvezi z nezdružljivostjo z notranjim trgom pomoči za naložbe v nakup kmetijskih zemljišč, ki ne izpolnjujejo pogojev iz Uredbe št. 1857/2006, kot pravilno trdi Komisija, pa ni mogoče šteti, da lahko takšno stališče onemogoči izvajanje pristojnosti Sveta na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU, ne da bi se tako spremenila sodna praksa, navedeno v točki 17 teh sklepnih predlogov, na podlagi katere ima lahko takšen učinek samo dokončno stališče. Čeprav se lahko zdi pretirano formalistična, je rešitev, ki jo v tem primeru predlagam Sodišču, verjetno edina združljiva z razlago meril delitve pristojnosti, dodeljenih Komisiji in Svetu na podlagi člena 108 PDEU, ki jo je Sodišče podalo v sodni praksi.

4. Predlog glede pristojnosti Sveta za sprejetje izpodbijanega sklepa

29. Na podlagi zgoraj navedenih preudarkov Sodišču predlagam, naj prvi tožbeni razlog Komisije, ki se nanaša na nepristojnost Sveta, zavrne.

B – *Drugi in tretji tožbeni razlog: zloraba pooblastil in kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja*

30. Komisija z drugim tožbenim razlogom v bistvu trdi, da je Svet s tem, da je dovolil ukrepe pomoči, ki so bili v točki 196 kmetijskih smernic 2007–2013 razglašeni za nezdružljive z notranjim trgom, pristojnost, ki jo ima na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek PDEU, uporabil v drugačne namene kot tiste, ki so določeni s Pogodbo. Po njenem mnenju naj bi bil Svet na podlagi te določbe v izjemnih okoliščinah pooblaščen, da razglasi združljivost neke pomoči s skupnim trgom, ki je Komisija ne bi mogla dovoliti, vendar pa ne bi bil pooblaščen za razvrednotenje presoje Komisije o združljivosti neke pomoči, vsebovane v aktu z obvezujočim učinkom.

31. V zvezi s tem se strinjam s predpostavko, na kateri temelji obravnavani tožbeni razlog, kar pomeni, da točka 196 kmetijskih smernic 2007–2013, skupaj s sprejetjem ustreznih ukrepov v Litvi, ki so v njem izraženi, pomeni dokončno stališče, ki Komisijo veže na združljivost ukrepov, bistveno enakih kot tisti, ki so predmet izpodbijanega sklepa, s skupnim trgom. Vendar iz okoliščin tega primera izhaja, da to stališče, ki se je nanašalo na sistem, ki je tako kot obveznost Litve, da ga spremeni, prenehal veljati 31. decembra 2009, ni moglo imeti učinkov po tem datumu.

32. Zato menim, da je treba zavrniti tudi drugi tožbeni razlog, ki se nanaša na zlorabo pooblastil.

33. S tretjim tožbenim razlogom Komisija zatrjuje, da je Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa Litvo razrešil obveznosti sodelovanja, ki jo ima v okviru rednega preverjanja sistemov obstoječih pomoči, določenega v členu 108(1) PDEU, in obveznosti, ki jo je prevzela, ko je sprejela ustrezne ukrepe, ki jih je predlagala Komisija. Svet naj bi tako s poseganjem v pristojnosti, ki so na podlagi Pogodbe dodeljene Komisiji, porušil ravnovesje, ki je zasnovano s Pogodbo.

34. Tudi ta razlog je treba po mojem mnenju zavrniti. Temelji namreč na premisi, da izpodbijani sklep posega v obveznost, ki jo je do Komisije prevzela Litva, namreč, da spremeni obstoječi sistem podpore za nakup zemljišč, zato da ga uskladi s kmetijskimi smernicami 2007–2013. Ker je ta obveznost s prenehanjem veljave tega sistema 31. decembra 2009 ugasnila, poseganje, ki ga očita Komisija, ne glede na vse druge preudarke ni dokazano.

C – *Četrti tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji obstoja izjemnih okoliščin ter kršitev Pogodbe in splošnih načel prava Unije*

35. V okviru četrtega tožbenega razloga Komisija v bistvu navaja dva očitka, ki ju bom v nadaljevanju preučil ločeno. Prvič, trdi, da je bila v izpodbijanem sklepu storjena očitna napaka pri presoji, saj okoliščine, ki se navajajo v utemeljitev dovoljenih ukrepov pomoči, niso izjemne. Drugič, trdi, da ti ukrepi niso sorazmerni z zastavljenimi cilji, zlasti glede na trajanje dodeljene odobritve.

36. Na splošno v zvezi s pojmom „izjemne okoliščine“ v smislu člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU, naravo in obsegom diskrecijske pravice Sveta pri izvajanju pristojnosti, ki mu je podeljena s tem členom, ter omejitvijo nadzora Sodišča nad odločbami, sprejetimi na podlagi tega člena, napotujem na preudarke iz točk 86 in 87 sklepnih predlogov, predstavljenih danes v zadevi C-117/10.

1. Prvi očitek: očitna napaka pri presoji obstoja izjemnih okoliščin v smislu člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU

37. Komisija predvsem trdi, da so v izpodbijanem sklepu nekateri *strukturni problemi kmetijskega sektorja v Litvi* napačno predstavljeni kot izjemne okoliščine. Sklicuje se zlasti na točko 2 obrazložitve tega sklepa, v katerem Svet trdi, da „so leta 2009 kmetijska gospodarstva s površino do 5 hektarjev predstavljala 52,5 % vseh kmetijskih gospodarstev“. Komisija poleg tega zatrjuje, da je Svet kot izjemno okoliščino napačno predstavil „*razvoj tržnih pogojev*“ in zlasti znižanje cen pridelave kmetijskih proizvodov v letu 2009, navedeno v točki 3 obrazložitve izpodbijanega sklepa. Nazadnje, v zvezi z dejavniki, navedenimi v točki 4 obrazložitve izpodbijanega sklepa, to je „pomanjkanjem lastniškega kapitala kmetov“ in „povišanimi obrestnimi merami, ki jih uporabljajo kreditne institucije pri posojilih za nakup kmetijskih zemljišč“, na koncu leta 2008 in 2009, Komisija poudarja, da je prvi strukturen, drugi pa zaradi posledic gospodarske krize ni neodvisen od splošnega položaja, navedenega v točki 3 obrazložitve sklepa.

38. V zvezi s tem zlasti poudarjam, da po mojem mnenju Komisija pravilno zatrjuje, da elementa, navedena v točki 2 obrazložitve izpodbijanega sklepa, in sicer majhnost kmetijskih gospodarstev in nizka raven kmetijskih prihodkov, sama po sebi nista izjemni okoliščini v smislu člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU, saj sta strukturna, in ne ciklična, česar ne izpodbijata niti Svet niti Litva.

39. Vendar pa v nasprotju s tem, kar zatrjuje institucija, ki je tožeča stranka, ta elementa v izpodbijanem sklepu nista predstavljena kot izjemni okoliščini, temveč kot dejavnika, ki sta značilna za strukturo litovskega kmetijskega gospodarstva, pri čemer je sklicevanje nanju uporabno predvsem pri presoji gospodarskih in socialnih učinkov, nastalih zaradi recesije, glavnega dejavnika, s katerim se na podlagi vsebine točk 3 in 4 obrazložitve tega sklepa odobreni ukrepi upravičujejo. Enako bi bilo mogoče reči glede tega, da kmetje nimajo lastnega kapitala, glede česar Komisija le navaja strukturnost, ne da bi predložila dokaze.

40. Po drugi strani je iz zgoraj navedene sodbe Komisija proti Svetu z dne 29. februarja 1996 jasno razvidno, da je pri izvajanju pristojnosti iz člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU Svetu omogočeno, da se opira na *trajanje* ali *poslabšanje* strukturnih težav nekega gospodarskega sektorja, zato da se preučijo učinki neugodnih gospodarskih razmer na ta sektor. [14]

41. Glede argumenta Komisije, da so zmanjšanje ravni dohodkov in znižanje cen pridelave kmetijskih proizvodov, registriranih v letu 2009, ter gospodarska kriza, ki se je začela jeseni leta 2008 in se nadaljevala skozi celo leto 2009, prizadeli vse države članice, bi spomnil, da v skladu s sodno prakso dejstvo, da lahko kak položaj prizadene več držav članic hkrati ali morda več gospodarskih sektorjev, ne izključuje, da lahko ta položaj pomeni okoliščino, ki je upoštevna za uporabo člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU [15], zlasti ob upoštevanju posebnih posledic, ki jih je ta utegnila imeti v neki državi članici. V zvezi s tem prav Komisija v svojih pisanjih poudarja, da je gospodarska kriza Litvo hudo prizadela, kar je, kot je bilo rečeno zgoraj, glavni dejavnik, na katerega se je opiral Svet v izpodbijanem sklepu. Komisija sicer ne izključuje, da lahko položaj gospodarske krize abstraktno pomeni izjemno okoliščino.

42. Na podlagi vsega navedenega menim, da Komisija ni dokazala očitne napake pri presoji obstoja okoliščin, ki lahko upravičijo sprejetje sklepa v skladu s členom 108(2), tretji pododstavek, PDEU.

2. Neprimernost in nesorazmernost ukrepov, odobrenih z izpodbijanim sklepom

43. Komisija predvsem trdi, da sistemi podpore za nakup zemljišč ne omogočajo odprave ali zmanjšanja strukturnih težav, kot je majhnost kmetijskih gospodarstev. Pomoči, kakršne je odobril Svet, bi povečale povpraševanje po kmetijskih zemljiščih in pripeljale do povišanja cen takšnih zemljišč, ne pa do strukturnega razvoja kmetijskih posesti, kar bi bilo ugodnejše za prodajalce kot pa za kupce. Na podlagi podatkov, ki jih je pripravil Eurostat – v odgovor na prošnjo Sodišča so bili dopolnjeni s podatki litovskega statističnega urada – Komisija opaža, da kljub temu, da je sistem podpore za nakup kmetijskih zemljišč v Litvi obstajal že od leta 2003, je bilo povečanje povprečne površine kmetijskih zemljišč z leti zanemarljivo. V repliki pojasnjuje, da rast, ugotovljena v letih 2006 in 2007, ne more biti posledica dodelitve pomoči, saj naj Litva Komisiji za ta leta ne bi priglasila nobene postavke odhodkov v zvezi s tem, česar litovska vlada, ki je bila z vprašanjem Sodišča pozvana, naj poda stališče o tem, ni zanikala. V odgovoru na pisno vprašanje Sodišča je Litva zatrdila, da se podatki Eurostata nanašajo pretežno na vrnitev zemlje, ki je bila predmet nacionalizacije, prejšnjim lastnikom, medtem ko naj bi analiza statističnih podatkov o privatizaciji zemljišč, ki pripadajo državi, v okviru katere je bila določena dodelitev zadevnih pomoči, kazala znatno povečanje povprečne površine kmetijskih parcel od leta 2005 do leta 2009.

44. Ne glede na razlago statističnih podatkov, ki sta jih predložili Komisija in Litva, menim, da tudi če bi ti podatki kazali, da se je povprečna površina litovskih kmetijskih zemljišč z leti le rahlo povečala, to samo po sebi ne bi bilo dovolj za dokaz, da je Svet *očitno* prekoračil meje svojih pooblastil za presojo, ker je štel, da so bili ukrepi, odobreni z izpodbijanim sklepom, primerni za uresničitev ciljev, navedenih v točki 10 obrazložitve tega sklepa, med katerimi je poleg izboljšanja strukture kmetijskih posesti in učinkovitosti kmetovanja v Litvi tudi dokončna izvedba kmetijske reforme v tej državi članici. Menim tudi, da zgolj trditev, da uporaba sistema podpore za vlaganja v nakup kmetijskih zemljišč ni omogočila znižanja strukturno visoke ravni obrestnih mer za posojila za nakup kmetijskih zemljišč v Litvi, glede na pomanjkanje dokazov ni dovolj za ugotovitev očitne neprimernosti tega sistema za uresničitev cilja izboljšanja možnosti kmetov za dostop do teh posojil. Glede trditve Komisije, ki prav tako ni podkrepljena z dokazi, da je posledica pomoči za vlaganja v nakup kmetijskih zemljišč le zvišanje cen teh zemljišč, ugotavljam, da je predmet odobrenega sistema pomoči samo odsvojitev zemljišč, ki pripadajo državi, kar bi moralo zaustaviti špekulativna dejanja.

14 — C-122/94 (Recueil, str. I-881, točka 21).

15 — Podoben argument Komisije je bil zavrnjen v točki 22 zgoraj navedene sodbe Komisija proti Svetu z dne 29. februarja 1996.

45. Drugič, Komisija poudarja, da je, zato da bi se spopadla s posledicami krize, leta 2009 sprejela posebno sporočilo o vzpostavitvi začasnega okvira Skupnosti za ukrepe državne pomoči v podporo dostopu do financiranja ob trenutni finančni in gospodarski krizi [16] (v nadaljevanju: začasni okvir), na podlagi katerega so se zaradi nekaterih sprememb, ki so sledile, [17] dovoljevale različne oblike posegov držav članic v korist kmetijskih gospodarstev, med katerimi je zlasti začasna pomoč v višini največ 15.000 EUR do konca leta 2010. Po mnenju Komisije naj bi Svet s tem, da ni upošteval te pomoči, posebej namenjene odpravljanju iste problematike, povezane s krizo, in predvsem s tem, da ni preučil, ali bi takšna pomoč omogočala odpravo teh težav, kršil načelo sorazmernosti. Komisija poleg tega meni, da bi moral Svet upoštevati tudi druge instrumente pomoči, kot je Uredba št. 1535/2007, [18] ki bi jih litovski organi lahko uporabili za odpravljanje težav kmetov, opredeljenih v izpodbijanem sklepu.

46. Komisija s svojimi trditvami zahteva presojo, ali in koliko mora Svet upoštevati ukrepe, že sprejete na ravni Unije, zato da se popravijo položaji, na katere se na podlagi izjemnih okoliščin sklicuje država članica prosilka. V zvezi s tem, opirajoč se na preudarke, navedene v točki 96 sklepnih predlogov, predstavljenih danes v zadevi C-117/10, na katere se napotujem, menim, da je Svet pri presoji, opravljeni v skladu s členom 108(2), tretji pododstavek, PDEU, dolžan vsaj upoštevati obstoječe ukrepe, *posebej* namenjene odpravljanju položajev, ki lahko upravičujejo odobritev obravnavanih pomoči, [19] ne da bi bilo s tem Svetu naloženo, da preuči ali v svoji odločbi navede skupek pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje.

47. V tem primeru iz izpodbijanega sklepa ni razvidno, da bi Svet preveril, ali je Litva izkoristila možnosti, ki jih daje začasni okvir, in kakšne učinke naj bi imeli morebitni posegi, opravljeni na takšni podlagi. [20] Vendar poudarjam, da neposredna subvencija manjšega zneska, na katero se sklicuje Komisija, čeprav je imela funkcijo ublažitve gospodarskih učinkov krize, ni bila posebej namenjena spodbujanju naložb za izboljšanje strukture kmetijskih gospodarstev ali dokončno izvedbo zemljiške reforme, ki poteka v tej državi članici, po drugi strani pa jo je bilo mogoče dodeliti samo do 31. decembra 2010, kot je tudi navedla Litva v dopisih Svetu z dne 12. decembra 2009 in 4. decembra 2009. V teh okoliščinah je po mojem mnenju Svet lahko pravilno štel, da lahko bolje usmerjeni poseg s širšo časovno veljavo, po potrebi skupaj z drugimi instrumenti, sledi cilju ublažitve posledic finančne krize in predvsem cilju zmanjšanja težav kmetov pri dostopu do kreditov ter da se hkrati bolje odzove na strukturne probleme litovskega kmetijskega gospodarstva. Vendar se mi ne zdi, da bi Svet moral posebej upoštevati Uredbo št. 1535/2007, [21] kot zatrjuje Komisija, saj gre za instrument, ki ni posebej namenjen uresničevanju ciljev, ki so navedeni v sklepu. Vsekakor je sistem, odobren z izpodbijanim sklepom, namenjen spodbujanju naložb v nakup kmetijskih zemljišč in torej v primerjavi z uredbo deluje na drugačni ravni.

48. Tretjič, Komisija opozarja na razhajanje med strukturnimi problemi, ki bi jih odobreni ukrepi morali rešiti, in upravičenostjo teh ukrepov. V zvezi s tem sem že imel priložnost poudariti, da so učinki gospodarske in finančne krize v kmetijskem sektorju v Litvi poglavitni razlog, na katerem temelji razglasitev združljivosti zadevnih ukrepov v izpodbijanem sklepu. Na prvi pogled ima torej Komisija prav, ko poudarja odstopanje med to upravičenostjo in zaključkom, do katerega je prišel Svet v točki 10 obrazložitve izpodbijanega sklepa, kjer navaja, da „izjemne okoliščine […] obstajajo, kar omogoča, da se ta pomoč šteje za združljivo z notranjim trgom z odstopanjem in v obsegu, ki je nujno potreben za uspešno dokončno izvedbo reforme in za izboljšanje strukture kmetij in učinkovitosti kmetovanja v Litvi“. Vendar če se izpodbijani sklep bere ob upoštevanju predloga, ki ga

16 — UL C 83, str. 1.

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

18 — 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).

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

20 — Vendar poudarjam, da so v dopisih z dne 12. novembra in 4. decembra 2009, naslovljenih na Svet, litovski organi razkrili, zakaj so menili, da začasni okvir ni bil dovolj za reševanje težav, ki jih je povzročila finančna in gospodarska kriza.

21 — Navedena zgoraj, točka 18.

je vložila Litva (razviden je predvsem v pismu Sveta z dne 12. novembra 2009), je jasno, da so zadevni ukrepi namenjeni predvsem omogočanju dokončne izvedbe zemljiške reforme v tej državi članici, ki naj bi nekaj časa stagnirala ali se vsaj upočasnila zaradi negativnih, izjemnih in nepredvidljivih učinkov, ki jih je imela kriza v litovskem kmetijskem sektorju tako z vidika poslabšanja strukturnih problemov tega sektorja kakor z vidika zmanjšanja možnosti dostopa kmetovalcev do posojil za nakup kmetijskih zemljišč, kot pojasnjuje litovska vlada v intervencijski vlogi. Če se izpodbijani sklep razume tako, potem ni v njem nobenega neskladja, ki ga zatrjuje Komisija.

49. Nazadnje Komisija trdi, da začasnost odobrenih ukrepov in trajanje učinkov, ki jih bodo povzročili (glede financiranja dolgoročnih posojil), že sama po sebi kažeta na nesorazmernost teh ukrepov.

50. Po mojem mnenju iz izjemnosti pristojnosti Sveta na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU izhaja, da je treba odstopanje, ki je odobreno v skladu s to določbo, časovno omejiti in dodeliti samo za obdobje, ki je nujno potrebno za ublažitev okoliščin, navedenih v utemeljitev sklepa.[22] To kaže, da kadar se sklep iz člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU kot v tem primeru nanaša na pomoči, namenjene uporabi za razmeroma dolgo obdobje, mora Svet natančno navesti razloge, iz katerih meni, da je to potrebno glede na okoliščine, navedene v utemeljitev razglasitve združljivosti. Čeprav so v obravnavanem primeru v sklepu le na kratko navedeni razlogi, iz katerih se je štelo, da je treba zadevni sistem dodeliti za obdobje štirih let, je mogoče te razloge razbrati iz okvira, v katerega je umeščen izpodbijani sklep, ter iz narave odobrenih ukrepov, težav, k reševanju katerih naj bi ti ukrepi prispevali, in iz zastavljenih ciljev. Poleg tega je Litva problem trajanja še neodobrenih ukrepov obravnavala v dopisih z dne 12. novembra in 4. decembra 2009, ki sta se v bistvu nanašala na upočasnitev privatizacije zemljišč in nemožnost njegove preprečitve v kratkem času, vsekakor pa do 31. decembra 2010, ko je časovni okvir prenehal veljati. Na podlagi sklicevanja na ta problem v izpodbijanem sklepu je mogoče sklepati, da je Svet razloge, ki jih je navedla ta država članica, implicitno sprejel. Nazadnje je v pisnih stališčih za Sodišče to utemeljitev pojasnil in razširil.

51. Glede vsebine očitka, ki ga je izrazila Komisija, poudarjam, da ta temelji predvsem na ugotovitvi, da trajanje odstopanja, odobrenega v izpodbijanem sklepu, sovpada s trajanjem uporabe kmetijskih smernic 2007–2013, kar po mnenju institucije, ki je tožeča stranka, kaže na to, da izbira Sveta ustreza prej želji po preprečitvi uporabe teh smernic kakor omejitvi odstopanja ukrepa od tega, kar je nujno potrebno za popravo ugotovljenih neravnovesij. Torej, tudi ob upoštevanju tega sovpadanja menim, da glede na dolgoročne cilje, ki se jim skuša slediti s sklepom (zlasti dokončno izvedbo kmetijske reforme), ter učinke posledic finančne in gospodarske krize, ki se prav tako lahko zelo zavlečejo, kar je navedeno kot izjemna okoliščina v utemeljitev tega sklepa, Komisiji ni uspelo dokazati, da je Svet z odobritvijo zadevnega sistema za obdobje od 1. januarja 2010 do 31. decembra 2013 očitno prekoračil meje diskrecijske pravice, ki jo ima pri izvajanju pristojnosti iz člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU.

52. Na podlagi zgoraj navedenega menim, da je treba zavrniti tudi četrti tožbeni razlog.

V – Predlog

53. Na podlagi navedenih ugotovitev Sodišču predlagam, naj:

— tožbo zavrne;

— Komisiji naloži plačilo stroškov;

— državam članicam intervenientkam naloži plačilo lastnih stroškov.

22 — Glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu z dne 29. februarja 1996, točka 25.