Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 8 mars 2016*

”Överklagande — Statligt stöd — Ersättning som utbetalats av den grekiska organisationen för jordbruksförsäkringar (ELGA) under 2008 och 2009 — Beslut i vilket stödet förklaras oförenligt med den inre marknaden och i vilket det förordnas om att stödet ska återkrävas — Begreppet statligt stöd — Artikel 107.3 b FEUF — Riktlinjer för statligt stöd till jordbrukssektorn — Motiveringsskyldighet — Missuppfattning av bevisningen”

I mål C-431/14 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 19 september 2014,

Republiken Grekland, företrädd av I. Chalkias och A. Vasilopoulou, båda i egenskap av ombud,

sökande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Bouchagiar, R. Sauer och D. Triantafyllou, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av vice-ordföranden A. Tizzano, tillika tillförordnad ordförande, avdelningsordförandena L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev (referent), C. Toader, D. Šváby och C. Lycourgos samt domarna A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M. Berger, A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 oktober 2015,

och efter att den 15 oktober 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: grekiska.

Dom

1 Republiken Grekland har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 16 juli 2014 i målet Grekland/kommissionen (T-52/12, EU:T:2014:677) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Republiken Greklands talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2012/157/EU av den 7 december 2011 om den ersättning som betalades ut av den grekiska organisationen för jordbruksförsäkringar (ELGA) under 2008 och 2009 (EUT L 78, 2012, s. 21) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

2 I punkt 4.1 i den tillfälliga gemenskapsramen för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen, som följer av Europeiska kommissionens meddelande av den 17 december 2008 (EUT C 16, 2009, s. 1) (nedan kallad den tillfälliga gemenskapsramen), föreskrivs följande:

”…

Mot bakgrund av allvaret i den aktuella ekonomiska krisen och dess inverkan på medlemsstaternas ekonomier som helhet anser kommissionen att vissa kategorier av statligt stöd är berättigade under en begränsad period för att avhjälpa dessa svårigheter och att de kan förklaras förenliga med den [inre] marknaden på grundval av artikel [107].3 b [FEUF].”

3 I punkt 4.2.2 tredje stycket i den tillfälliga gemenskapsramen anges följande:

”Kommissionen kommer att betrakta sådant statligt stöd som förenligt med den gemensamma marknaden på grundval av artikel [107].3 b [FEUF] under förutsättning att följande villkor uppfylls:

…

h) Stödordningen är inte tillämplig på företag som är verksamma inom primärproduktion av jordbruksprodukter …”

4 I punkt 7 i den tillfälliga gemenskapsramen anges följande:

”…

I enlighet med kommissionens tillkännagivande om vilka regler som är tillämpliga för att avgöra om ett statligt stöd är olagligt [EGT C 119, 2002, s. 22] tillämpar kommissionen följande instrument när det är fråga om oanmält stöd:

a) Detta meddelande, om stödet beviljats efter den 17 december 2008.

b) I övriga fall gäller de riktlinjer som var tillämpliga när stödet beviljades.

…”

5 Den tillfälliga gemenskapsramen ändrades genom kommissionens meddelande som offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning* den 31 oktober 2009 (C 261, s. 2) (nedan kallad den tillfälliga gemenskapsramen i ändrad lydelse). I punkt 1 i detta meddelande anges följande:

”…

Möjligheten enligt punkt 4.2 [i den tillfälliga gemenskapsramen] att bevilja begränsat stöd som är förenligt med den gemensamma marknaden gäller inte företag som är verksamma inom primär produktion av jordbruksprodukter. Till följd av finanskrisen har det emellertid blivit allt svårare för jordbrukare att få krediter.

… [det] är … lämpligt att införa ett särskilt begränsat stöd, som är förenligt med den gemensamma marknaden, för företag som är verksamma inom primär produktion av jordbruksprodukter.”

6 Punkt 4.2.2 tredje stycket i den tillfälliga gemenskapsramen i ändrad lydelse föreskriver följande:

”Kommissionen kommer att betrakta sådant statligt stöd som förenligt med den gemensamma marknaden på grundval av artikel [107].3 b [FEUF] under förutsättning att följande villkor uppfylls:

…

h) … Om stödet beviljas till företag som är verksamma inom primär produktion av jordbruksprodukter … får kontantbidraget (eller bruttobidragsekvivalenten) inte överskrida 15 000 EUR per företag …”

7 Den tillfälliga gemenskapsramen i ändrad lydelse trädde i kraft den 28 oktober 2009.

Grekisk rätt

8 Genom lag 1790/1988 om organisation och verksamhet för Grekiska organisationen för jordbruksförsäkringar och andra bestämmelser (FEK A’ 134/20.6.1988) (nedan kallad lag 1790/1988), inrättades den offentliga myndigheten ”Grekiska organisationen för jordbruksförsäkringar” (ELGA). ELGA är en privaträttslig juridisk person som ägs till fullo av grekiska staten, och som har till uppgift att försäkra jordbruksföretagens vegetabilie- och animalieproduktion samt deras kapital i form av växter och djur mot skador som orsakas av naturrisker.

9 Enligt artikel 3a i lag 1790/1988, i dess lydelse som är tillämplig i målet, är ELGA:s försäkringssystem obligatoriskt och täcker naturrisker.

10 Enligt artikel 5a i lag 1790/1988, i den lydelse som är tillämplig i målet, ska de producenter av jordbruksprodukter som omfattas av detta försäkringssystem betala en särskild försäkringsavgift till ELGA. Denna bestämmelse har följande lydelse:

”1. De särskilda försäkringsavgifter som ska utgå till ELGA tas ut på följande inhemska jordbruksprodukter och biprodukter:

a) Produkter med vegetabiliskt och animaliskt ursprung …

…

3. De särskilda försäkringsavgifterna ska utgå med 2 procent på produkter med vegetabiliskt ursprung och med 0,5 procent på produkter med animaliskt ursprung … Dessa procentsatser beräknas på produkternas värde.

…

7. … den som i lagen anges som betalningsskyldig ska erlägga de särskilda avgifterna till den myndighet som är behörig att uppbära avgifterna …

8. … personer som … är skyldiga att utfärda fakturor på köp eller försäljning av jordbruksprodukter och biprodukter från jordbruket är skyldiga att erlägga de särskilda försäkringsavgifterna [till den myndighet som är behörig att uppbära avgifterna].

…

15. Om jordbruksprodukterna köps direkt från en producent och köpeskillingen erläggs till producenten genom ett betalningsuppdrag i [en] bank, behåller banken de särskilda försäkringsavgifterna och överför dem till ELGA …

16. De intäkter som ELGA erhåller från de särskilda försäkringsavgifterna som den statliga skattemyndigheten driver in, ska ingå i statens budget som statliga intäkter och redovisas som en särskild intäktspost. Dessa intäkter ska betalas ut till ELGA över jordbruksministeriets budget genom en årlig insättning av medel av motsvarande storlek efter förslag från ELGA till ministeriet. På ovannämnda särskilda försäkringsavgifter, som uppbärs av skattemyndigheten till förmån för ELGA, uttar staten ersättning med två procent (2 %) för att uppbära avgifterna. På dessa belopp, som uppburits av skattemyndigheten på grundval dels av resultatdeklarationer som inges av personer som är skyldiga att erlägga dessa avgifter, dels av andra handlingar för uppbörden, uttar staten en avgift på tre procent (3 %) för fastställandet av de särskilda försäkringsavgifterna …”

Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

11 Med anledning av protester som framfördes av ett stort antal grekiska jordbruksproducenter i januari 2009 rörande de förluster som de lidit under år 2008 på grund av dåliga väderförhållanden, föreskrev Republiken Grekland, genom gemensamt ministerbeslut nr 262037 antaget av finansministern och ministern för landsbygdens utveckling och livsmedel den 30 januari 2009, angående särskild ersättning på grund av skador på jordbruksproduktionen (FEK B’ 155/2.2.2009, nedan kallat det gemensamma ministerdekretet), att ELGA undantagsvis skulle utbetala ett kompensationsstöd på 425 miljoner euro till producenterna. Det framgick av beslutet att de kostnader som tillämpningen av detsamma skulle innebära för ELGA:s budget skulle finansieras genom ett banklån som garanterades av grekiska staten.

12 Genom skrivelse av den 20 mars 2009, som skickades som svar på en begäran om upplysningar från kommissionen, informerade Republiken Grekland kommissionen om att ELGA under år 2008 hade betalat ut ersättning på 386 986 648 euro till jordbrukare för skador som täcktes av försäkringen. Detta belopp kom delvis från försäkringsavgifter som betalats av producenterna (88 353 000 euro) och delvis från ett banklån på 444 miljoner euro som, med staten som garant, hade tagits av ELGA och som skulle betalas tillbaka över tio år.

13 Genom beslut av den 27 januari 2010 (EUT C 72, 2010, s. 12) inledde kommissionen det formella granskningsförfarandet enligt artikel 108.2 FEUF i ärende C 3/10 (ex NN 39/09) om den ersättning som betalades ut av ELGA under 2008 och 2009 (nedan kallad det aktuella stödet). Den 7 december 2011 antog kommissionen det omtvistade beslutet.

14 Artikeldelen i det omtvistade beslutet har följande lydelse:

”Artikel 1

1. Den ersättning som [ELGA] betalade ut till producenter av jordbruksprodukter 2008 och 2009 utgör statligt stöd.

2. Den ersättning som beviljades 2008 enligt det särskilda obligatoriska försäkringssystemet är förenlig med den inre marknaden när det gäller det stöd på 349 493 652,03 euro som ELGA beviljade producenterna för förluster i vegetabilieproduktionen och det stöd på 91 500 euro som beviljades för förluster i vegetabilieproduktionen orsakade av björn samt det stöd som beviljades för korrigeringar inom ramen för de båda ovan nämnda stöden. Övrig ersättning som betalades ut 2008 enligt det särskilda försäkringssystemet är oförenlig med den inre marknaden.

3. Den ersättning på 27 614 905 euro som beviljades 2009 enligt [det gemensamma ministerbeslutet] är förenlig med den inre marknaden.

Den ersättning på 387 404 547 euro som beviljades producenterna före den 28 oktober 2009 är oförenlig med den inre marknaden. Denna slutsats påverkar inte det stöd som vid tidpunkten för beviljandet uppfyllde alla de villkor som fastställs i [kommissionens förordning (EG) nr 1535/2007 av den 20 december 2007 om tillämpningen av artiklarna [107 FEUF och 108 FEUF] på stöd av mindre betydelse inom sektorn för produktion av jordbruksprodukter (EUT L 337, 2007, s. 35)].

Artikel 2

1. [Republiken] Grekland ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att från stödmottagarna återkräva det oförenliga stöd som avses i artikel 1 och som redan betalats ut till dem.

…”

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

15 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 februari 2012 väckte Republiken Grekland talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Genom särskild handling, som inkom till tribunalens kansli samma dag, ingav Republiken Grekland en ansökan om interimistiska åtgärder med stöd av artiklarna 278 FEUF och 279 FEUF med yrkande om uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet. Genom beslut Grekland/kommissionen (T-52/12 R, EU:T:2012:447) som fattades av tribunalens ordförande beviljades uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet i den del beslutet innebar att Republiken Grekland skulle återkräva de stöd som ansetts oförenliga med den inre marknaden enligt artikel 1 från mottagarna av detta stöd.

16 Till stöd för sin ansökan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet, anförde Republiken Grekland sju grunder. Genom den överklagade domen ogillade tribunalen talan i dess helhet.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

17 Den 30 september 2014 inkom Republiken Grekland med en ansökan om interimistiska åtgärder till domstolens kansli med stöd av artiklarna 278 FEUF och 279 FEUF, i vilken det yrkades att domstolen skulle förordna om uppskov med verkställigheten av den överklagade domen fram till meddelandet av dom i målet om överklagande.

18 Nämnda ansökan om interimistiska åtgärder avslogs av domstolens vice ordförande i beslut Grekland/kommissionen (C-431/14 P-R, EU:C:2014:2418), på grund av att villkoret om att ansökan vid första påseendet ska framstå som faktiskt och rättsligt befogad (*fumus boni juris*) inte var uppfyllt.

19 Genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 2 mars 2015 begärde den grekiska regeringen, enligt artikel 16 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, att domstolen skulle sammanträda i stor avdelning. Denna begäran bifölls.

20 Republiken Grekland har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen och ogiltigförklara det omtvistade beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

21 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— avvisa eller ogilla överklagandet, och

— förplikta Republiken Grekland att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

Den första grunden: Begreppet statligt stöd, motiveringsskyldighet och missuppfattning av bevisningen

Parternas argument

22 I den första delen av den första grunden har Republiken Grekland kritiserat tribunalen för att ha gjort en felaktig tillämpning av artikel 107.1 FEUF genom att ha missförstått och gjort en felaktig kvalificering av omständigheterna, när tribunalen fastställde att de obligatoriska försäkringsavgifterna som de jordbrukare som erhållit kompensationsstöd av ELGA erlade under åren 2008 och 2009 erlade under samma period, utgjorde statliga medel.

23 Tribunalen grundade sig på domen Freskot (C-355/00, EU:C:2003:298) när den konstaterade att nämnda stöd utgjorde statligt stöd. I punkt 87 i denna dom slog domstolen emellertid fast att den i det aktuella målet inte förfogade över de faktiska och rättsliga omständigheter som var nödvändiga för att bedöma huruvida de tjänster som tillhandahållits av ELGA kunde anses utgöra statligt stöd.

24 Vidare gjorde tribunalen en felaktig bedömning när den inte ansåg att de avgifter som betalats av jordbrukarna utgjorde privata medel med hänsyn till att de bokfördes som statliga intäkter i enlighet med artikel 5a i lag 1790/1988. Republiken Grekland har påpekat att det följer av denna artikel att den särskilda försäkringsavgiften till förmån för ELGA uppbärs av staten eller av banker innan den utbetalas till ELGA.

25 Det förhållandet att lagstiftaren fastställer villkoren enligt vilka den av staten uppburna särskilda försäkringsavgiften utbetalas till ELGA, medför inte att denna avgift utgör statliga medel. Om en sådan tolkning godtogs, skulle det nämligen innebära att bedömningen av huruvida nämnda avgift ska anses utgöra privata medel eller offentliga medel beror på det sätt som avgiften uppbärs, och det skulle således vara nödvändigt att skilja på avgifter som uppbärs av staten och avgifter som uppbärs av banker och utbetalas till ELGA. Om staten uppbar de ifrågavarande medlen utan att var skyldig att utbetala dem i deras helhet, skulle det för övrigt i artikel 5a.16 i lag 1790/1988 inte ha föreskrivits att staten ska ta ut en kommission.

26 Staten eller bankerna är följaktligen enbart mellanhänder eller betalda mottagare av den särskilda försäkringsavgiften. Denna avgift utgör uteslutande en intäkt för ELGA och är inte föremål för statlig kontroll. Den uppbärs enbart av bankinstitutioner eller av staten för att utbetalas till ELGA utan att vid något tillfälle stå till den behöriga myndighetens förfogande.

27 I den andra delen av den första grunden har Republiken Grekland kritiserat tribunalen för att ha åsidosatt sin motiveringsskyldighet genom att inte besvara argumentet att de särskilda försäkringsavgifterna borde ha dragits av från det stödbelopp som ska återkrävas, eftersom de inte uppfyller villkoret att det ska föreligga en ekonomisk fördel, då avgifterna erlades under åren 2008 och 2009 av jordbrukare som erhållit det påstådda stödet.

28 Alternativt har Republiken Grekland gjort gällande att tribunalen tillämpade detta villkor på ett felaktigt sätt på omständigheterna i förevarande fall, eftersom utbetalningen av kompensationsstöd enbart hade en begränsad eller ingen effekt på konkurrensen till följd av nämnda avgifter. Tribunalen fastställde genom sin bedömning till och med en tolkning av det omtvistade beslutet som strider mot principen om förbud mot *reformatio in pejus*.

29 Kommissionen har yrkat att argumentet om en missuppfattning av de faktiska omständigheterna ska avvisas, samt gjort gällande att Grekland inte kan vinna framgång med de två delgrunderna.

Domstolens bedömning

30 När det gäller den första delen av den första grunden, erinrar domstolen om följande såvitt avser argumentet om att tribunalen missuppfattade omständigheterna. Det följer av artikel 256.1 andra stycket FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att tribunalen är ensam behörig dels att fastställa de faktiska omständigheterna, utom då det av handlingarna i målet framgår att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga, dels att bedöma de faktiska omständigheterna (dom General Motors/kommissionen, C-551/03 P, EU:C:2006:229, punkt 51, och dom ThyssenKrupp Nirosta/kommissionen, C-352/09 P, EU:C:2011:191, punkt 179).

31 Bedömningen av de faktiska omständigheterna utgör inte, med undantag för då tribunalen har missuppfattat bevisningen, en rättsfråga som ska prövas av domstolen (dom Archer Daniels Midland och Archer Daniels Midland Ingredients/kommissionen, C-397/03 P, EU:C:2006:328, punkt 85, och dom ThyssenKrupp Nirosta/kommissionen, C-352/09 P, EU:C:2011:191, punkt 180).

32 Om en klagande gör gällande att tribunalen har missuppfattat bevisningen, ska klaganden, enligt artikel 256 FEUF, artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 168.1 d i domstolens rättegångsregler, ange exakt vilka bevis som tribunalen har missuppfattat och visa de bedömningsfel som klaganden anser har orsakat denna missuppfattning hos tribunalen. Enligt domstolens fasta rättspraxis ska det utifrån handlingarna i målet vara uppenbart att tribunalen missuppfattat bevisningen eller de faktiska omständigheterna, utan att domstolen ska behöva göra en ny bedömning därav (dom Lafarge/kommissionen, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punkt 16 och där angiven rättspraxis, och dom Österrike/Scheucher-Fleisch m.fl, C-47/10 P, EU:C:2011:698, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

33 I förevarande fall fastställde tribunalen följande i punkterna 122–128 och 130–132 i den överklagade domen:

> ”122 Kommissionen erinrade i [det omtvistade] beslutet om att domstolen i domen Freskot [(C-355/00, EU:C:2003:298)] redan fastställt att det i ’den nationella lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen klart anges att förmånerna från ELGA skall finansieras genom statliga medel och att de är hänförliga till staten i den mening som avses i domstolens rättspraxis (se, bland annat, dom Frankrike/kommissionen, [C-482/99,] EU:C:2002:294, punkt 24)’ (skäl 58).

123 Härvid konstaterade kommissionen följande:

> ’… det följer av artikel 5a i lag … 1790/1988 … och övriga tillämpliga bestämmelser i den gällande grekiska lagstiftningen att ELGA:s intäkter från den särskilda avgiften uppbärs av skattemyndigheten, bokförs i statsbudgeten som en statlig intäkt och utbetalas till ELGA från jordbruksministeriets (nu ministeriet för landsbygdens utveckling och livsmedel) budget. Den omständigheten att avgifterna i fråga bokförs som intäkter för staten räcker följaktligen för att anse att de förmåner som ELGA tillhandahåller beviljas av statliga medel’ (skäl 58).

124 Dessa konstateranden, som inte har ifrågasatts av Republiken Grekland, är tillräckliga för att dra slutsatsen att den utbetalade ersättningen i den del den motsvaras av jordbrukarnas avgifter utgör statliga medel som är hänförliga till staten.

125 Tvärtemot vad Republiken Grekland har hävdat, kan den del av utbetalningarna som motsvaras av jordbrukarnas avgifter inte anses utgöra privata medel. Det förhållandet att en del av de utbetalningar som gjorts år 2008 finansierats genom avgifter från jordbrukarna hindrar inte att de kan anses utgöra statliga stöd som finansierats med medel som är hänförliga till staten.

126 I motsats till vad Republiken Grekland har påstått, omfattar kvalificeringen statligt stöd inte de avgifter som jordbrukarna erlagt, utan de utbetalningar som gjorts år 2008. Det ska härvid erinras om att det i samband med den första och den andra grunden fastställdes att varken åtgärdernas kompensatoriska karaktär eller det förhållandet att de motiveras av ett socialt ändamål hindrar att de utbetalningar som ELGA gjort ska anses utgöra en fördel.

127 Republiken Grekland har vidare medgett att de avgifter som jordbrukarna erlagt inte är proportionerliga i förhållande till risken och att det är möjligt att vissa jordbrukare erlägger en avgift utan att erhålla kompensatoriska utbetalningar från ELGA. De utbetalningar som gjordes år 2008 var således oavhängiga i förhållande till de avgifter som jordbrukarna erlagt och utgjorde en fördel som det stödmottagande företaget inte hade kunnat erhålla enligt normala marknadsmässiga villkor.

128 Av det ovanstående följer att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den ansåg att de utbetalningar som ELGA gjort under år 2008 utgjorde fördelar som finansierats av statliga medel, även om de till viss del var finansierade genom avgifter från jordbrukarna. Republiken Grekland har inte visat att kommissionen gjorde en felaktig bedömning när den ansåg att dessa utbetalningar utgjorde statligt stöd.

…

130 Det framgår av [det omtvistade] beslutet att de kompensatoriska utbetalningar som ELGA gjort under år 2009, vilka uppgick till det sammanlagda beloppet 415 019 452 euro, genomfördes på grundval av det gemensamma ministerbeslutet. Tribunalen erinrar om att det i det gemensamma ministerbeslutet föreskrevs att ersättningar undantagsvis skulle utgå till ett belopp om 425 miljoner euro för skador som uppkommit under år 2008 och att ELGA, för att betala dessa ersättningar, skulle uppta ett banklån, med stöd av en statlig garanti, på ett sammanlagt belopp om …

131 Härav följer att kommissionen gjorde en riktig bedömning när den konstaterade att de kompensatoriska utbetalningar som gjordes under år 2009 inte hade finansierats genom avgifter som erlagts till ELGA:s obligatoriska försäkringssystem … .

132 Tvärtemot vad Republiken Grekland har hävdat, kan de avgifter som jordbrukarna år 2009 erlade till det obligatoriska försäkringssystemet inte anses ha finansierat en del av det stöd som utbetalades under år 2009.”

34 Med hänsyn till tribunalens ovan angivna bedömningar, finner domstolen att Republiken Grekland inte kan vinna framgång med argumentet att tribunalen missuppfattat de faktiska omständigheterna. Republiken Grekland har nämligen inte visat att det utifrån handlingarna i målet är uppenbart att tribunalen missuppfattat dessa faktiska omständigheter.

35 När det gäller argumentet att tribunalen gjorde en felaktig kvalificering av de faktiska omständigheterna, konstaterar domstolen följande. I punkt 126 i den överklagade domen erinrade tribunalen först om att kvalificeringen som statligt stöd inte avsåg de avgifter för den särskilda försäkringen som erlagts av jordbrukarna, utan ELGA:s utbetalning av kompensationsstöd, varefter tribunalen i punkt 127 konstaterade att de utbetalningar som gjordes under år 2008 var oavhängiga i förhållande till dessa avgifter. Slutligen framhöll tribunalen i punkterna 130–132 i nämnda dom att de utbetalningar som gjorts under år 2009 inte hade finansierats genom avgifter, utan genom ett banklån som garanterats av staten. Tribunalen kunde således utan att göra någon felaktig rättstillämpning dra slutsatsen att dessa utbetalningar utgjorde fördelar som finansierats av statliga medel.

36 Tribunalen gjorde inte heller någon felaktig rättstillämpning när den i punkt 122 i den överklagade domen grundade sig på dom Freskot (C-355/00, EU:C:2003:298), punkt 81, eftersom domstolen i nämnda punkt och angående en tidigare version av artikel 5a i lag 1790/1988, men som i huvudsak är identisk med den version som är tillämplig i den aktuella tvisten, har slagit fast att denna lagstiftning ”klart fastställer att utbetalningar som tillhandahållits av ELGA var finansierade av statliga medel och att dessa medel härrörde från staten i den mening som avses i domstolens praxis”.

37 Republiken Grekland har inte bestritt att avgifterna avseende inbetalningarna till den särskilda försäkringen, i den mån de uppbars av skattemyndigheterna, betalades till statsbudgeten.

38 När det gäller den andra delen av den första grunden framgår det av domstolens fasta praxis att tribunalens skyldighet att motivera sina domar enligt artiklarna 36 och 53 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol inte innebär att tribunalen är skyldig att utforma domskälen så, att samtliga resonemang som parterna i målet fört bemöts vart och ett för sig och på ett uttömmande sätt. Motiveringen kan således vara underförstådd, förutsatt att de berörda får kännedom om vad tribunalen har lagt till grund för sitt avgörande och att domstolen får ett tillräckligt underlag för att kunna utföra sin prövning vid ett överklagande (se, bland annat, dom A2A/kommissionen, C-320/09 P, EU:C:2011:858, punkt 97).

39 I förevarande fall påpekade tribunalen i punkt 126 i den överklagade domen att, i motsats till vad Republiken Grekland hade påstått, kvalificeringen som statligt stöd inte avsåg de avgifter som jordbrukarna erlagt, utan de utbetalningar som ELGA gjorde under år 2008.

40 Vidare hänvisade tribunalen i nämnda punkt 126 till de bedömningar som gjorts i samband med prövningen av den första och den andra grunden för talan. I samband med den prövningen angav tribunalen i punkt 70 i den överklagade domen ”att det förhållandet att de utbetalningar som ELGA gjort under år 2009 hade till syfte att kompensera för de skador som drabbat jordbruksproduktionen på grund av dåliga väderförhållanden inte utesl[öt] vare sig att det förelåg en fördel eller kvalificeringen som statligt stöd”, och, i punkt 102 i den överklagade domen, ”att det följer av fast rättspraxis att konkurrensen snedvrids så snart en åtgärd minskar det stödmottagande företagets kostnader och således stärker dess position i förhållande till andra konkurrerande företag”.

41 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att motiveringen av den överklagade domen uppfyller de krav som angetts ovan i punkt 38.

42 Efter att ha konstaterat att utbetalningarna av kompensationsstöd under åren 2008 och 2009 var oavhängiga i förhållande till de avgifter som erlagts av jordbrukarna, kunde tribunalen, utan att göra någon felaktig rättstillämpning, dra slutsatsen att dessa utbetalningar utgjorde en fördel som det stödmottagande företaget inte hade kunnat erhålla enligt normala marknadsmässiga villkor och att de således påverkade konkurrensen.

43 Med hänsyn till att de avgifter som erlades av jordbrukarna var oavhängiga i förhållande till de kompensationsstöd som dessa erhållit, kan dessa avgifter inte anses utgöra specifika pålagor som belastar den fördel som utbetalningen av dessa stöd i förevarande fall utgjorde och dessa avgifter kan inte heller anses nödvändiga för erhållandet av denna fördel. Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den drog slutsatsen att kommissionen hade rätt att inom ramen för tillämpningen av artikel 107.1 FEUF vägra att från nämnda fördel dra av de aktuella avgifterna (se, för ett liknande resonemang, dom France Télécom/kommissionen, C-81/10 P, EU:C:2011:811, punkterna 43 och 48).

44 Överklagandet kan följaktligen inte bifallas på den första grunden, i den del den kan tas upp till sakprövning.

Den andra grunden: Begreppet statligt stöd och motiveringsskyldigheten

Parternas argument

45 Republiken Grekland har kritiserat tribunalen för att avfärdat dess första och dess andra grund till stöd för talan genom att stödja sig på domstolens fasta praxis. Enligt denna praxis anses åtgärder utgöra statligt stöd som, oavsett deras form, direkt eller indirekt gynnar företag eller som kan anses ge det mottagande företaget ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsmässiga villkor (dom Altmark Trans och Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, punkt 84 och där angiven rättspraxis). Genom att resonera på detta sätt beaktade tribunalen nämligen inte att dessa principer endast är tillämpliga då normala marknadsmässiga villkor och ekonomiska förhållanden råder, och inte under de mycket särskilda förhållanden som kännetecknade den grekiska ekonomin under år 2009.

46 Mot denna mycket särskilda bakgrund borde tribunalen, enligt Republiken Grekland, ha gjort en annan tolkning och tillämpning av artikel 107 FEUF. I synnerhet borde tribunalen ha bedömt huruvida det kompensationsstöd som utbetalades till de grekiska jordbrukarna under år 2009 faktiskt gav dessa en fördel och placerade dem i en gynnsammare ställning i deras affärstransaktioner inom Europeiska unionen.

47 På grund av att den grekiska ekonomin under denna period var tvungen att genomgå ett antal budgetåtgärder som syftade till att stabilisera ekonomin – såsom extra beskattning av jordbrukare, införande av särskilda avgifter och solidaritetsskatter, nedmontering av välfärdsstaten, höjning av mervärdesskatten, höjning av priset på eldningsolja och sänkningar av löner och pensioner – innebar det att varje ”ekonomisk fördel” som jordbrukarna hade kunnat erhålla från ELGA omedelbart gick förlorad.

48 Tribunalen underlät emellertid att undersöka huruvida den ekonomiska inverkan av de åtgärder som vidtagits genom det gemensamma ministerbeslutet, mot bakgrund av dessa mycket särskilda omständigheter, faktiskt kunde påverka handeln mellan medlemsstaterna och snedvrida konkurrensen. Tribunalen borde särskilt ha prövat huruvida dessa mycket särskilda omständigheter vara sådana att de kunde påverka tillämpningsvillkoren för de minimis-bestämmelserna angående stöd som inte har kännbar inverkan på handeln och konkurrensen mellan medlemsstaterna.

49 Slutligen har Republiken Grekland alternativt gjort gällande att tribunalen underlåtit att pröva samtliga argument.

50 Kommissionen har gjort gällande att argumenten ska avvisas eller att överklagandet inte kan vinna bifall i denna del.

Domstolens bedömning

51 Det framgår av utredningen vid tribunalen att de argument som Republiken Grekland anfört vid domstolen – nämligen att den fasta praxis från domstolen angående begreppet statligt stöd som nämns ovan i punkt 45 inte är tillämplig i förevarande fall på grund av de mycket särskilda ekonomiska förhållanden som rådde i Grekland under år 2009 – inte anfördes vid tribunalen.

52 Vid tribunalen kritiserade nämligen Republiken Grekland kommissionen för att inte ha lämnat en tillräcklig förklaring i det omtvistade beslutet angående det sätt på vilket kompensationensutbetalningarna hade gett de berörda jordbrukarna en konkurrensfördel som påverkade handeln mellan medlemsstaterna och därmed kunde anses utgöra statligt stöd, trots den allvarliga kris som den grekiska ekonomin genomgick vid denna tidpunkt.

53 Genom att framföra ett sådant argument kan Republiken Grekland emellertid inte anses ha anfört något annat påstående än det som grundar sig på en bristande motivering i det omtvistade beslutet.

54 Argumentet om att tribunalen åsidosatte artikel 107.1 FEUF genom att inte konstatera att utbetalningarna av kompensationsstöd, mot bakgrund av den allvarliga kris som den grekiska ekonomin genomgick under år 2009, varken gav de berörda jordbrukarna någon konkurrensfördel eller påverkade handeln mellan medlemsstaterna, utgör dock ett nytt påstående.

55 Detta argument kan följaktligen inte prövas i sak. Av domstolens fasta praxis följer nämligen att om en part tilläts att vid domstolen åberopa en ny grund som denna inte har åberopat vid tribunalen, skulle detta innebära att vederbörande vid domstolen, vilken har en begränsad behörighet i mål om överklagande, kunde anhängiggöra en mer omfattande tvist än den som tribunalen har prövat (se, för ett liknande resonemang, dom Alliance One International och Standard Commercial Tobacco/kommissionen och dom kommissionen/Alliance One International m.fl., C-628/10 P och C-14/11 P, EU:C:2012:479, punkt 111, och dom Groupe Gascogne/kommissionen, C-58/12 P, EU:C:2013:770, punkt 35).

56 Av detta följer att den andra grunden för överklagandet enbart kan upptas till sakprövning i den mån Republiken Grekland därigenom kritiserat tribunalen för att inte ha tagit ställning till påståendet om en bristande motivering i det omtvistade beslutet.

57 Såsom domstolen har påpekat ovan i punkt 38, innebär tribunalens skyldighet att motivera sina domar inte att tribunalen är skyldig att utforma domskälen så, att samtliga resonemang som parterna i målet fört bemöts vart och ett för sig och på ett uttömmande sätt. Motiveringen kan således vara underförstådd, förutsatt att de berörda får kännedom om vad tribunalen har lagt till grund för sitt avgörande och att domstolen får ett tillräckligt underlag för att kunna utföra sin prövning vid ett överklagande (dom Isdin/Bial-Portela, C-597/12 P, EU:C:2013:672, punkt 21).

58 Det har redan i punkt 41 ovan konstaterats att motiveringen av den överklagade domen gjorde det möjligt för parterna, och särskilt Republiken Grekland, att få kännedom om de skäl som tribunalen grundade sig på när den konstaterade att det förelåg en ekonomisk fördel som kunde snedvrida konkurrensen.

59 Det ska tilläggas att tribunalen – vid prövningen av argumentet angående en bristande motivering rörande villkoret om påverkan på konkurrensen och på handelsutbytet – i punkt 108 i den överklagade domen angav att ”den ekonomiska kris som drabbat unionen från och med år 2008 inte utgjorde en omständighet som kan påverka det förhållandet att jordbrukssektorn är utsatt för en hård

konkurrens inom unionen” och att ”kommissionen för övrigt har antagit specifika regler som syftar till att godkänna vissa statliga stöd under den ekonomiska krisen, i synnerhet den [tillfälliga gemenskapsramen], vilken innebar att det inte var möjligt att förklara stöd som beviljats inom den primära jordbrukssektorn förenliga med den inre marknaden.

60 Överklagandet kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den andra grunden, i den del den kan tas upp till sakprövning.

Den tredje grunden: Felaktig tolkning och felaktig tillämpning av artikel 107.3 b FEUF samt motiveringsskyldigheten

Den första delen av den tredje grunden: Felaktig tolkning och felaktig tillämpning av artikel 107.3 b FEUF

– Parternas argument

61 Republiken Grekland har kritiserat tribunalen för att ha åsidosatt artikel 107.3 b FEUF genom att underlåta att pröva huruvida kommissionen i vart fall hade gjort en uppenbart oriktig bedömning på grund av kommissionens vägran att tillämpa denna bestämmelse, trots de allvarliga störningar som drabbat den grekiska ekonomin.

62 Tribunalen prövade inte heller Republiken Greklands argument angående kommissionens felaktiga inskränkning av tillämpningsområdet för artikel 107.3 b FEUF med hänsyn till de mycket särskilda förhållanden som rådde i den grekiska ekonomin under år 2009 och som skilde sig från de förhållanden som angetts i den tillfälliga gemenskapsramen. Tribunalen, som grundade sig på den tillfälliga gemenskapsramen i ändrad lydelse, vägrade att tillämpa denna bestämmelse direkt, även om den erinrade om att kommissionens meddelanden enbart är giltiga under förutsättning att de uppfyller bestämmelserna i EUF-fördraget.

63 Enligt kommissionen har Republiken Grekland anfört de mycket särskilda omständigheter rörande den ekonomiska krisen som rådde i Grekland vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna för sent. Dessa mycket särskilda omständigheter har inte styrkts vid tribunalen. Det kan följaktligen inte med giltig verkan vid domstolen göras gällande att dessa omständigheter, som inte har styrkts, borde ha föranlett tribunalen att nå en annan slutsats när det gäller tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF. Kommissionen har även bestritt denna argumentation i sak.

– Domstolens bedömning

64 När det gäller frågan om den första delen av den tredje grunden för överklagandet kan upptas till sakprövning, gör domstolen följande bedömning. Det framgår av utredningen vid tribunalen att Republiken Grekland till stöd för den fjärde grunden – i vilken denna stat kritiserade kommissionen för att inte på ett korrekt sätt ha använt sitt utrymme för skönsmässig bedömning samt för att ha gjort en felaktig tolkning och felaktig tillämpning av artikel 107.3 b FEUF – åberopade bevisning som ur Republiken Greklands synvinkel var av sådan art att det bland annat gick att fastställa förekomsten av en mycket allvarlig störning i hela den grekiska ekonomin under år 2009.

65 Även om det – såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 32 och 34 i sitt förslag till avgörande – framgår av punkterna 185–188 i den överklagade domen att tribunalen, när den prövade den fjärde grunden, inte uttalade sig angående förekomsten av en mycket allvarlig störning i den grekiska ekonomin under år 2009, är det följaktligen tillåtet för Republiken Grekland att vid domstolen hävda att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att avfärda dess argumentation att en sådan störning motiverade tillämpningen av artikel 107.3 b FEUF på omständigheterna i det aktuella fallet.

66 Angående sakfrågan ska det erinras om att tribunalen, i punkterna 185–188 i den överklagade domen, funnit följande:

”185 Angående de argument som anförts i den fjärde grunden ska det konstateras, i motsats till vad Republiken Grekland har hävdat, att kommissionen var skyldig att grunda sig på [den tillfälliga gemenskapsramen], och inte direkt tillämpa artikel 107.3 b FEUF, vid bedömningen av huruvida de utbetalningar som ELGA gjort under år 2009 med anledning av den ekonomiska krisen i Grekland var förenliga med den inre marknaden.

186 Det följer nämligen av rättspraxis att genom att anta förhållningsregler och offentliggöra dessa, och genom att tillkännage att den fortsättningsvis kommer att tillämpa dem på de fall som omfattas av dem, har kommissionen själv begränsat utrymmet för sin skönsmässiga bedömning och riskerar, om den frångår dessa regler, att dömas för att ha åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar (se dom Tyskland m.fl./Kronofrance, [C-75/05 P och C-80/05 P], EU:C:2008:482, punkt 60 och där angiven rättspraxis, dom … Holland Malt/kommissionen ([C-464/09 P], EU:C:2010:733), punkt 46).

187 På det specifika området för statligt stöd är kommissionen följaktligen bunden av de rambestämmelser och de meddelanden som den antar, i den mån de inte avviker från bestämmelserna i fördraget (se dom Holland Malt/kommissionen, [C-464/09 P], EU:C:2010:733, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

188 Tribunalen kan därför inte godta Republiken Greklands argument att kommissionen borde ha funnit att de utbetalningar som gjorts av ELGA under år 2009 var förenliga med den inre marknaden direkt på grundval av artikel 107.3 b FEUF, med hänvisning till den allvarliga störning av den grekiska ekonomin som orsakades av den ekonomiska kris Grekland genomgick från slutet av 2008 och under 2009.”

67 I artikel 107.3 b FEUF anges följande: ”Som förenligt med den inre marknaden kan anses … stöd för att … avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi”.

68 Såsom tribunalen erinrade om i punkterna 159–161 i den överklagade domen, följer det av domstolens fasta praxis att kommissionen vid tillämpningen av artikel 107.3 FEUF har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning i vilket ingår att göra komplicerade ekonomiska och sociala bedömningar (dom Tyskland m.fl./Kronofrance, C-75/05 P och C-80/05 P, EU:C:2008:482, punkt 59, och dom Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 67).

69 Det framgår vidare av domstolens fasta praxis, såsom tribunalen erinrade om i punkterna 186 och 187 i den överklagade domen, att kommissionen, genom att anta förhållningsregler och offentliggöra dessa, och genom att tillkännage att den fortsättningsvis kommer att tillämpa dem på de fall som omfattas av dem, själv har begränsat utrymmet för sin skönsmässiga bedömning och riskerar i princip, om den frångår dessa regler, att dömas för att ha åsidosatt allmänna rättsprinciper såsom likabehandlingsprincipen eller principen om skydd för berättigade förväntningar (dom Holland Malt/kommissionen, C-464/09 P, EU:C:2010:733, punkt 46, och dom Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 69).

70 På det specifika området för statligt stöd är kommissionen emellertid bunden av de rambestämmelser som den antar, i den mån de inte avviker från bestämmelserna i EUF-fördraget, däribland artikel 107.3 b FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom Holland Malt/Commission, C-464/09 P, EU:C:2010:733, punkt 47), och tillämpningen av dessa rambestämmelser inte åsidosätter allmänna rättsprinciper, såsom likabehandlingsprincipen, i synnerhet när mycket särskilda omständigheter, som skiljer sig från dem som avses i dessa rambestämmelser, gäller i en viss sektor av en medlemsstats ekonomi.

71 Kommissionen får följaktligen inte åsidosätta artikel 107.3 FEUF genom att anta rambestämmelser som innehåller en felaktig rättstillämpning eller en uppenbart oriktig bedömning, och den får inte heller avstå, genom att anta rambestämmelser, från att utöva det utrymme för skönsmässig bedömning som denna bestämmelse tillerkänner kommissionen. När kommissionen med utövande av denna befogenhet antar rambestämmelser av det här slaget, måste de således omfattas av en oavbruten uppföljning för att upptäcka varje betydande utveckling som inte täcks av dessa rambestämmelser.

72 Antagandet av sådana rambestämmelser fråntar inte heller kommissionen dess skyldighet att undersöka de specifika och mycket särskilda omständigheter som åberopats av en medlemsstat i ett specifikt fall för att hävda en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF och i förekommande fall att motivera avslag på en sådan begäran.

73 I förevarande fall är det utrett att – när det gäller just den ekonomiska krisens påverkan på den primära jordbrukssektorn inom unionen, vilken drabbade medlemsstaterna och i synnerhet Republiken Grekland – har kommissionen utövat det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen tillerkänns enligt artikel 107.3 b FEUF genom att anta den tillfälliga gemenskapsramen och därefter den tillfälliga gemenskapsramen i ändrad lydelse. Båda dessa rättsakter nämner nämligen uttryckligen denna sektor.

74 Domstolen konstaterar att även om Republiken Grekland vid tribunalen åberopade en direkt tillämpning av artikel 107.3 b FEUF på omständigheterna i det aktuella målet, trots att det förelåg förhållningsregler i den tillfälliga gemenskapsramen och i den tillfälliga gemenskapsramen i ändrad lydelse, gjorde Grekland inte, till stöd för denna begäran, gällande några sådana specifika och mycket särskilda omständigheter inom den berörda primära jordbrukssektorn som nämnts ovan i punkterna 70 och 72.

75 Det framgår nämligen av handlingarna i målet att de omständigheter som Republiken Grekland åberopade vid tribunalen syftade till att fastställa en allvarlig störning i den grekiska ekonomin från och med slutet av år 2008 och under år 2009, men dessa omständigheter var inte av sådan art att de kunde styrka att den grekiska ekonomin drabbats av sådana specifika och mycket särskilda omständigheter som i förekommande fall hade kunnat föranleda kommissionen att bedöma de omtvistade stöden direkt mot bakgrund av artikel 107.3 b FEUF.

76 Sålunda kan överklagandet inte vinna bifall på den tredje grundens första del.

Den andra delen av den tredje grunden: Motiveringsskyldigheten

– Parternas argument

77 Republiken Grekland har kritiserat tribunalen för att ha underlåtit att pröva argumentationen om att det omtvistade beslutet var alltför långtgående i och med att även den del av kompensationsstödet som utgjorde ersättning för faktiska skador skulle återkrävas. Situationen för den grekiska jordbrukssektorn, vilken redan hade det utomordentligt svårt när kompensationsstöden betalades ut, var dessutom ännu mera sårbar vid tidpunkten för antagandet av det omtvistade beslutet.

78 Tribunalen prövade därvid inte i vilken utsträckning det omtvistade beslutet, genom att det förordnade återkrav av de medel som betalats ut till jordbrukarna, var förenligt med bestämmelserna i artikel 107.3 b FEUF och artikel 14.1 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, 1999, s. 1).

79 Kommissionen anser att denna argumentation är alltför vag, eftersom de argument som anförts i första instans som tribunalen inte bemötte inte angetts med precision. Kommissionen anser under alla omständigheter att denna argumentation saknar grund.

– Domstolens bedömning

80 Tribunalen har, såsom kommissionen har gjort gällande, i detalj bemött såväl argumentet angående ett påstått åsidosättande av proportionalitetsprincipen (vilket gjorts gällande inom ramen för den femte grunden) som argumentet angående beräkningen av det stödbelopp som skulle återkrävas (vilket anförts inom ramen för den sjätte grunden).

81 Vidare har Republiken Grekland inte med tillräcklig precision angett vilka de övriga argumenten är som anförts i första instans och som inte bemötts av tribunalen.

82 Överklagandet kan följaktligen inte bifallas på den andra delgrunden, i den del den kan upptas till sakprövning.

83 Härav följer att överklagandet inte kan bifallas på den tredje grunden, i den del den kan tas upp till sakprövning. Överklagandet ska således ogillas i den del det kan upptas till sakprövning.

Rättegångskostnader

84 Enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när ett överklagande ogillas eller avvisas.

85 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

86 Kommissionen har yrkat att Republiken Grekland ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Grekland har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Republiken Grekland ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter