Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

14. studenoga 2018.*

„Povreda obveze države članice – Državne potpore – Potpore koje su proglašene nezakonitim i nespojivim s unutarnjim tržištem – Obveza povrata – Presuda Suda kojom se utvrđuje povreda obveze – Poduzetnik koji istodobno obavlja civilne i vojne djelatnosti – Neprovedba – Osnovni interesi sigurnosti države članice – Članak 346. stavak 1. točka (b) UFEU-a – Financijske sankcije – Novčana kazna – Paušalni iznos – Sposobnost plaćanja – Faktor ‚n' – Faktori na kojima se temelji ocjena sposobnosti plaćanja – Bruto domaći proizvod – Ponderiranje glasova države članice u Vijeću Europske unije – Novo pravilo glasovanja u Vijeću"

U predmetu C-93/17,

povodom tužbe zbog povrede obveze države članice podnesene 22. veljače 2017. na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a,

Europska komisija, koju zastupaju A. Bouchagiar i B. Stromsky, u svojstvu agenata,

tužitelj,

protiv

Helenske Republike, koju zastupaju K. Boskovits i A. Samoni-Rantou, u svojstvu agenata,

tuženika,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, u svojstvu predsjednice prvog vijeća, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (izvjestitelj), C. G. Fernlund i S. Rodin, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 15. ožujka 2018.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. svibnja 2018.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: grčki

Presudu

1 Svojom tužbom Europska komisija od Suda zahtijeva da:

– utvrdi da je Helenska Republika, time što nije poduzela mjere za provedbu presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, u daljnjem tekstu: presuda kojom se utvrđuje povreda obveze, EU:C:2012:395), povrijedila obveze koje ima na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a;

– naloži Helenskoj Republici da Komisiji plati dnevnu novčanu kaznu u iznosu od 34 974 eura za svaki dan zakašnjenja u provedbi presude kojom se utvrđuje povreda obveze, računajući od dana objave presude u ovom predmetu do provedbe presude kojom se utvrđuje povreda obveze;

– naloži Helenskoj Republici da Komisiji isplati paušalni iznos čiji iznos proizlazi iz množenja dnevnog iznosa od 3828 eura brojem dana tijekom kojih povreda i dalje postoji od objave presude kojom se utvrđuje povreda obveze do dana kada je ta država članica prestala s povredom ili, ako povreda nije prestala, do dana donošenja presude u ovom predmetu i

– naloži Helenskoj Republici snošenje troškova.

Pravni okvir

2 Člankom 346. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a određuje se:

„Odredbe Ugovorâ ne isključuju primjenu sljedećih pravila:

[…]

(b) svaka država članica može poduzeti one mjere koje smatra potrebnima za zaštitu osnovnih interesa svoje sigurnosti, koje su povezane s proizvodnjom ili trgovinom oružjem, streljivom i ratnom opremom; takve mjere ne smiju štetno utjecati na uvjete tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu u odnosu na proizvode čija namjena nije specifično vojna.”

Okolnosti spora

3 Hellenic Shipyards SA (Ellinika Nafpigeia AE, u daljnjem tekstu: ENAE), vlasnik grčkog civilnog i vojnog brodogradilišta sa sjedištem u Skaramagkasu (Grčka), specijaliziran je za izgradnju vojnih brodova. Tijekom 1985. ENAE je prestao obavljati svoje djelatnosti te je likvidiran. U rujnu 1985. Elliniki Trapeza Viomichanikis Anaptixeos AE (u daljnjem tekstu: ETVA), grčka banka u vlasništvu Grčke Države, stekla je ENAE. Dana 18. rujna 1995. ETVA je prodala 49 % dionica ENAE-a zaposlenicima tog društva.

4 U okviru projekta modernizacije svoje flote podmornica Helenska Republika sklopila je tijekom 1998. s ENAE-om ugovor naziva „Arhimed” za izgradnju triju podmornica „HDW klasa 214” i moguću izgradnju četvrte te ugovor naziva „Neptun II” za modernizaciju triju podmornica „HDW klasa 209”.

5 Tijekom 2001. Helenska Republika odlučila je privatizirati ENAE. Dana 11. listopada 2001. sklopljen je ugovor o prodaji dionica ENAE-a između, s jedne strane, ETVA-e i zaposlenika ENAE-a i, s druge strane, konzorcija koji su činili Howaldtswerke-Deutsche Werft GmbH (u daljnjem tekstu: HDW) i Ferrostaal AG (u daljnjem tekstu zajedno: HDW-Ferrostaal). HDW-Ferrostaal osnovao je Greek Naval

Shipyard Holding (Elliniki Nafpigokataskevastiki AE Chartofylakeiou, u daljnjem tekstu: GNSH), koji je u jednakim dijelovima bio u vlasništvu HDW-a i Ferrostaala, s ciljem upravljanja njihovim udjelima u ENAE-u.

6 U siječnju 2005. ThyssenKrupp AG kupio je HDW. ThyssenKrupp stekao je u studenome 2005. dionice GNSH-a koje su bile u vlasništvu Ferrostaala. Tako je od toga dana ThyssenKrupp imao u vlasništvu sve udjele u društvu i nadzor nad ENAE-om. GNSH i ENAE postali su dio ThyssenKrupp Marine Systems AG-a, odjela ThyssenKruppa specijaliziranog za sustave vojnih brodova i specijalizirane trgovačke brodove.

7 U vezi s tim Helenska Republika poduzela je od 1996. do 2003. određeni broj mjera koje su se sastojale od unosa kapitala, jamstava, protujamstava i zajmova u korist ENAE-a, o kojima su Komisija i Vijeće Europske unije donijeli nekoliko odluka.

8 Dana 2. srpnja 2008. Komisija je donijela Odluku 2009/610/EZ od 2. srpnja 2008. u vezi s potporama C 16/04 (*ex* NN 29/04, CP 71/02 i CP 133/05) koje je Grčka dodijelila poduzetniku Hellenic Shipyards SA (SL 2009., L 225, str. 104.), čijim se člancima 2., 3., 8., 9. i 11. do 15. određuje da su te mjere nespojive s unutarnjim tržištem.

9 U skladu s člancima 5. i 6. te odluke, potpore koje su u njima navedene bile su, iako ih je Komisija prethodno odobrila, zlouporabljene tako da je trebalo izvršiti njihov povrat.

10 U skladu s člankom 16. Odluke 2009/610 jamstvo za naknadu štete koje je ETVA odobrila HDW-Ferrostaalu, kojim se predviđala naknada štete potonjim društvima za sve državne potpore čiji povrat ENAE treba izvršiti, činilo je potporu čijom se provedbom povrijedio članak 108. stavak 3. UFEU-a, što je nespojivo s unutarnjim tržištem. Stoga je to jamstvo trebalo odmah ukinuti.

11 Nakon što je utvrdila da su potpore čiji povrat treba izvršiti upotrijebljene za civilne djelatnosti ENAE-a, Komisija je u članku 17. te odluke odlučila da povrat tih potpora treba ostvariti od civilnog dijela imovine tog društva.

12 Člankom 18. Odluke 2009/610 Helenskoj se Republici nalaže da odmah izvrši povrat potpora utvrđenih u člancima 2., 3., 5., 6., 8., 9. i 11. do 15. te odluke. U skladu s tim člankom 18. Helenska Republika treba poduzeti mjere potrebne za provedbu navedene odluke u roku od četiri mjeseca od 13. kolovoza 2008., dana njezina priopćenja.

13 S obzirom na teški gospodarski položaj ENAE-a, Helenska Republika tvrdila je da potpuni povrat predmetnih potpora može dovesti do njegova stečaja i time negativno utjecati na njegove vojne djelatnosti, što uključuje izgradnju i modernizaciju podmornica „HDW klase 214” i „HDW klase 209”, tako da se njime mogu povrijediti osnovni interesi sigurnosti Helenske Republike u smislu članka 346. UFEU-a. Kako bi se izbjegla takva mogućnost, Komisija, Helenska Republika i ENAE, nakon pregovora od lipnja do listopada 2010. i dopisâ o preuzimanju obveza ENAE-a i Helenske Republike od 27. i od 29. listopada 2010., postigli su sporazum u skladu s kojim će se Odluka 2009/610 smatrati pravilno izvršenom pod uvjetom ispunjavanja sljedećih obveza:

– prekid civilnih djelatnosti ENAE-a na petnaest godina počevši od 1. listopada 2010.;

– imovina ENAE-a povezana s civilnim djelatnostima prodat će se, a prihodi od prodaje isplatiti grčkim tijelima. Ako se na dražbi ne proda ukupna civilna imovina ili njezin dio, ENAE će je prenijeti Grčkoj Državi na ime alternativnog ispunjavanja obveze povrata potpore. U tom slučaju, Grčka Država treba osigurati da nijedan dio navedene imovine ne kupi ponovno ENAE ili njegovi trenutačni ili budući dioničari tijekom gore navedenog razdoblja od petnaest godina;

– ENAE se odriče koncesije na suhom doku čija uporaba nije potrebna za nastavak obavljanja njegovih vojnih djelatnosti. Grčka Država osigurava da tu koncesiju i zemljište na koje se ona odnosi neće ponovno steći ENAE ili njegovi trenutačni ili budući dioničari tijekom navedenog razdoblja od petnaest godina;

– ENAE će se odreći jamstva za naknadu štete iz članka 16. Odluke 2009/610 te neće pokrenuti nikakav postupak koji se temelji na njemu ili je s njime povezan. Helenska Republika treba se pozvati na ništavost navedenog jamstva pred svakim sudskim ili izvansudskim tijelom;

– u roku od šest mjeseci od Komisijina prihvaćanja popisa obveza Helenska Republika dostavit će joj dokaze o povratu suhog doka Grčkoj Državi i ažurirane informacije o prodaji ENAE-ove civilne imovine na dražbi. K tomu, Helenska Republika godišnje će obavještavati Komisiju o stanju napretka izvršenja povrata nespojivih potpora, uključujući dostavu dokaza o činjenici da ENAE više ne obavlja civilne djelatnosti, informacija o vlasništvu i uporabi imovine vraćene Grčkoj Državi kao i o uporabi zemljišta na koje se odnosi koncesija na suhom doku.

14 Smatrajući da Helenska Republika nije ispunila obveze koje je imala na temelju Odluke 2009/610, Komisija je 8. listopada 2010. u skladu s člankom 108. stavkom 2. UFEU-a podnijela tužbu zbog povrede obveze protiv Helenske Republike radi utvrđenja da potonja u propisanim rokovima nije poduzela sve mjere potrebne za postupanje u skladu s tom odlukom.

15 Dopisom od 1. prosinca 2010. Komisija je obavijestila Helensku Republiku da će smatrati da je Odluka 2009/610 u potpunosti provedena ako obveze navedene u točki 13. ove presude zaista budu ispunjene. Ta institucija pojasnila je u tom dopisu da ENAE-ovu imovinu koja je namijenjena njegovim civilnim djelatnostima treba prodati ili prenijeti Grčkoj Državi u roku od šest mjeseci od navedenog dopisa.

16 Svojom presudom kojom se utvrđuje povreda obveze Sud je 28. lipnja 2012. presudio da, time što u određenom roku nije poduzela sve potrebne mjere za provedbu Odluke 2009/610 i time što u određenom roku Komisiji nije dostavila informacije navedene u članku 19. te odluke, Helenska Republika nije ispunila obveze koje ima na temelju članaka 2., 3., 5., 6., 8., 9. i 11. do 19. navedene odluke.

Predsudski postupak

17 Nakon objave presude kojom se utvrđuje povreda obveze Komisijine službe razmijenile su nekoliko dopisa s grčkim tijelima o stanju napretka povrata nespojivih potpora.

18 Grčki parlament u vezi s tim donio je Zakon br. 4099/2012 koji je stupio na snagu 20. prosinca 2012. U njegovu članku 169. stavku 2. navodi se da „[o]d stupanja na snagu ovog zakona isključivo pravo korištenja dodijeljeno [ENAE-u] u članku 1. stavku 15. Zakona br. 2302/1995 […] kako je dopunjen u članku 6. stavku 1. Zakona br. 2941/2011, ukida se u dijelu u kojem se odnosi na dio državnog zemljišta ABK 266 površine […] (216 663,985 m^2) naznačenog [na karti objavljenoj u Prilogu I. ovom zakonu] kao i na obalno područje koje se nalazi ispred gore navedenog javnog zemljišta ABK.”

19 Dana 11. siječnja 2013. ENAE i njegovi tadašnji vlasnici podnijeli su pred Međunarodnim arbitražnim sudištem pri Međunarodnoj trgovačkoj komori (u daljnjem tekstu: Arbitražno sudište ICC-a) tužbu za naknadu štete protiv Helenske Republike zbog navodne povrede, kao prvo, okvirnog sporazuma (*Framework Agreement*) sklopljenog u ožujku 2010. između Helenske Republike, ENAE-a, HDW-a, ThyssenKruppa i Abu Dhabi Mar LLC-a, koji je tijekom 2009. otkupio 75,1 % dionica ENAE-a koje su bile u vlasništvu ThyssenKruppa, čiji se članak 11. odnosio na obvezu Helenske Republike da izvrši povrat državne potpore, kao drugo, sporazuma o provedbi (*Implementation Agreement*) između istih stranaka tog okvirnog ugovora kojim se trebalo riješiti nekoliko sporova u pogledu izvršenja ugovora „Arhimed” i „Neptun II” i, kao treće, ugovora o izgradnji i modernizaciji podmornica sklopljenih u

okviru tih sporazuma. Dana 23. travnja 2014. Helenska Republika podnijela je pred Arbitražnim sudištem ICC-a tužbu za naknadu štete protiv ENAE-a i njegovih dioničara zbog povrede sporazuma o provedbi i ugovora o izgradnji i modernizaciji podmornica, osobito obveze isporuke podmornica pod predviđenim uvjetima i u predviđenim rokovima.

20 Grčki parlament donio je, među ostalim, Zakon br. 4237/2014 koji je stupio na snagu 12. veljače 2014. i u čijem se članku 12. navodi da se, s obzirom na interese nacionalne sigurnosti Helenske Republike, obustavlja nastavak svih oblika prisilnog izvršenja nad pokretninama i nekretninama ENAE-a.

21 Člankom 26. Zakona br. 4258/2014, koji je stupio na snagu 14. travnja 2014., Helenska Republika dodijelila je ratnoj mornarici projekt izgradnje i modernizacije podmornica zbog okolnosti da ENAE nije ispunio svoje ugovorne obveze za osiguranje operativnih kapaciteta nužnih za obranu i nacionalnu sigurnost. Tom se odredbom također predviđalo da će ratna mornarica izvoditi radove na podmornicama u postrojenjima ENAE-a bez naknade i isplaćivati plaće i socijalne doprinose zaposlenika na ime naknade za njihov rad.

22 Smatrajući da Odluka 2009/610 još nije bila provedena Komisija je 27. studenoga 2014. grčkim tijelima uputila pismo opomene u skladu s člankom 260. stavkom 2. UFEU-a u kojem im je dodijelila rok za provedbu od dva mjeseca.

23 U pismu opomene Komisija je navela da grčka tijela nisu izvršila povrat iznosa nespojivih potpora i da joj nisu dala informacije o provedbi Odluke 2009/610.

24 Grčka tijela odgovorila su na pismo opomene dopisom od 23. siječnja 2015. S jedne strane, u njemu su navela opstruktivno ponašanje i nedostatak svake suradnje ENAE-a pri ispunjavanju obveza preuzetih u dopisu od 1. prosinca 2010. S druge strane, pozvala su se na potrebu da to društvo ostane operativno još osamnaest do dvadeset mjeseci kako bi ratna mornarica u postrojenjima ENAE-a mogla dovršiti izgradnju i modernizaciju podmornica predviđene ugovorima „Arhimed” i „Neptun II”.

25 Grčke vlasti uputile su ENAE-u 4. prosinca 2015. nalog za povrat u iznosu od 523 352 889,23 eura, što čini oko 80 % iznosa koji treba vratiti, uključujući kamate do 30. studenoga 2015. Dana 5. veljače 2016. ENAE je podnio tužbu pred Dioikitiko Protodikeio Athinon (Upravni sud u Ateni, Grčka) za poništenje tog naloga za povrat. Tijekom ožujka 2016. grčka porezna tijela donijela su provedbene akte navedenog naloga za povrat. Dana 13. travnja 2016. ENAE je pred istim sudom podnio prigovor protiv tih provedbenih akata. Pred navedenim sudom 23. svibnja 2016. podnio je i zahtjeve za suspenziju primjene gore navedenih provedbenih akata. Komisija je kao *amicus curiae* intervenirala u tim predmetima na temelju članka 29. stavka 2. Uredbe Vijeća (EU) 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9.).

26 Dana 29. rujna 2016. Dioikitiko Protodikeio Athinon (Upravni sud u Ateni) odbio je zahtjeve za suspenziju primjene koje je podnio ENAE.

27 Nakon tih odbijanja grčka tijela pokrenula su 3. veljače 2017. postupak prisilnog izvršenja nad civilnom imovinom ENAE-a. Dana 6. veljače 2017. ta tijela izdala su nalog za pljenidbu trima bankama u kojima je ENAE imao račune. Međutim, Helenska Republika nije vratila nijedan iznos zbog zapljena koje su ranije izvršili drugi vjerovnici i teške financijske situacije tog društva.

28 Usporedno s tim ENAE i njegovi dioničari 12. svibnja 2016. zatražili su od Arbitražnog sudišta ICC-a zaštitne mjere protiv nacionalnih upravnih akata koje su grčka tijela donijela u prosincu 2015. i ožujku 2016. u vezi s povratom predmetnih državnih potpora. Arbitražno sudište ICC-a odbilo je taj zahtjev za privremenu pravnu zaštitu. Od Arbitražnog sudišta ICC-a zatražili su i da grčkim vlastima zabrani pokretanje bilo kakvog stečajnog postupka protiv ENAE-a dok je arbitražni postupak u tijeku.

29 Privremenim rješenjem od 5. kolovoza 2016. Arbitražno sudište ICC-a odbilo je taj zahtjev ENAE-a i njegovih dioničara te je pritom odlučio da se ne može miješati u provedbu Odluke 2009/610. Međutim, odlučilo je da povrat predmetnih potpora ENAE može dovesti do stečaja te je stoga Helenskoj Republici zabranilo da poduzme mjeru nacionalizacije toga društva, da upravljanje navedenim društvom stavi pod svoj nadzor ili da njegovu imovinu podvrgne stečajnom postupku a da ga prethodno o tome ne obavijesti.

30 Dana 13. veljače 2017. grčka tijela obavijestila su Komisiju o svojoj namjeri da ENAE podvrgnu posebnom postupku likvidacije na temelju Zakona br. 4307/2014, koji je stupio na snagu 15. studenoga 2014. (u daljnjem tekstu: posebna uprava), te su zahtijevala sastanak s Komisijom kako bi razgovarali o uvjetima provedbe tog postupka.

31 U tim okolnostima Komisija je 22. veljače 2017. podnijela ovu tužbu.

Događaji nakon podnošenja tužbe Sudu

32 Dana 8. ožujka 2017. održan je sastanak o stavljanju ENAE-a pod posebnu upravu. Na tom sastanku grčka tijela predstavila su Komisiji detaljan plan o stavljanju ENAE-a pod predloženu posebnu upravu.

33 Dva plutajuća spremnika u vlasništvu ENAE-a zaplijenjena su 21. ožujka 2017.

34 Dana 10. travnja 2017. ENAE je podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu pred Arbitražnim sudištem ICC-a radi donošenja zaštitnih mjera kojima se grčkim tijelima zabranjuje da pokrenu postupak za podvrgavanje tog društva posebnoj upravi na temelju Zakona br. 4307/2014. Arbitražno sudište ICC-a ponovilo je u svojoj odluci od 27. lipnja 2017. da će njegov pravorijek uskoro uslijediti. Stoga je odlučilo da bi učinak pokretanja postupka posebne uprave protiv ENAE-a bio lišavanje njegovih dioničara njihova nadzora nad društvom i da bi posebni upravitelj kojeg bi izabrali vjerovnici mogao donositi odluke koje bi negativno utjecale na ENAE-ov položaj u arbitražnom postupku. U vezi s tim Arbitražno sudište ICC-a odlučilo je da se grčka tijela do donošenja njegove konačne odluke trebaju suzdržati od svih mjera povrata koje bi izravno ili neizravno dovele do izmjene nadzora nad upravljanjem ENAE-om, u što ulaze stečajni postupci i stavljanje tog društva pod posebnu upravu.

35 Grčka tijela poslala su 29. lipnja 2017. dopis ENAE-u u kojem ga pozivaju da podmiri preostalih 20 % iznosa potpore koji treba vratiti, uključujući kamate do 30. lipnja 2017., odnosno 95 098 200,99 eura. Budući da ta uplata nije bila izvršena, Ypourgeio Oikonomias kai Anaptyxis (Ministarstvo gospodarstva i razvoja, Grčka) ovlastilo je dopisom od 31. srpnja 2017. porezna tijela da ostvare povrat tog iznosa.

36 Dana 12. listopada 2017. grčka tijela pokrenula su pred grčkim sudovima postupak radi podvrgavanja ENAE-a postupku posebne uprave, uspostavljenom člankom 68. Zakona br. 4307/2014. koji je stupio na snagu 15. studenoga 2014.

37 Tijekom postupka Sud je prihvatio tri zahtjeva Helenske Republike u vezi s dostavom novih dokumenata na temelju članka 128. stavka 2. Poslovnika Suda. Svaki put Komisiji je dan rok kako bi joj se omogućilo da zauzme stajalište o tim dokumentima.

38 Iz navedenih dokumenata proizlazi, kao prvo, da je presudom br. 725/2018 od 8. ožujka 2018., Monomeles Protodikeio Athinon (Inokosni visoki građanski sud u Ateni, Grčka) prihvatio zahtjev grčkih tijela, stavio ENAE pod posebnu upravu te imenovao posebnog upravitelja.

39 Kao drugo, iz istih dokumenata proizlazi činjenica da je 26. ožujka 2018. neovisno tijelo javnih financija prijavom tražbine od 22. ožujka 2018. posebnom upravitelju pokušalo prijaviti tražbine Helenske Republike u vezi s povratom dotičnih potpora u okviru postupka posebne uprave nad tim društvom.

Preciznije, to tijelo prijavilo je iznos od 713 883 282,19 eura s uvećanjima dospjelim zbog zakašnjelog plaćanja tražbine. Taj iznos uključuje iznose od 524 896 095,75 eura i 95 171 888,92 eura za koje Grčka Država treba izvršiti povrat kako bi postupila u skladu s Odlukom 2009/610, a time i presudom kojom se utvrđuje povreda.

40 Posebni upravitelj primio je obavijest o svim tim radnjama preporučenim pismom predanim na pošti.

41 Kao treće, iz dokumenata koje je dostavila Helenska Republika na temelju članka 128. stavka 2. Poslovnika proizlazi da je 26. lipnja 2018. zapisnikom o predaji ENAE, koji je zastupao njegov posebni upravitelj, predao posjed nad zemljištem ABK 266 i dijelom obale koji se pred njim nalazi društvu Etaireia Akiniton Dimosiou A. E. (Dioničko društvo za državne nekretnine, u daljnjem tekstu: ETAD).

Povreda obveze

Argumentacija stranaka

42 Komisija Helenskoj Republici stavlja na teret da nije poduzela mjere potrebne za provedbu presude kojom se utvrđuje povreda jer je prošlo nekoliko godina od donošenja Odluke 2009/610 i od objave presude a da grčka tijela nisu izvršila povrat predmetnih državnih potpora od ENAE-a.

43 Kao prvo, Komisija ističe da Helenska Republika nije poduzela sve mjere koje su načelno potrebne za provedbu odluke poput Odluke 2009/610.

44 Naime, uspostavom moratorija propisanog u članku 12. Zakona br. 4237/2014 grčka tijela otežala su povrat potpora.

45 Tek u prosincu 2015. i ožujku 2016. grčka tijela donijela su nacionalne upravne akte za izvršavanje djelomičnog povrata predmetnih državnih potpora od ENAE-a. Ti akti međutim nisu doveli do povrata nikakvog iznosa od tog poduzetnika.

46 Kao drugo, Komisija ističe da Helenska Republika nije ispunila ni obveze koje su detaljno navedene u dopisu od 1. prosinca 2010. jer su potonje smatrane alternativnom metodom provedbe Odluke 2009/610.

47 U tom pogledu Komisija tvrdi, kao prvo, da civilna imovina ENAE-a nije prodana i da on osporava popis civilne imovine.

48 Kao drugo, Komisija ističe da, iako je grčki parlament izglasao zakon o povratu suhog doka, Helenska Republika još nije proslijedila relevantnu kartu u kojoj se precizno navodi vraćeno područje ni dokaz da ENAE više ne koristi ta zemljišta.

49 Kao treće, osim odluke koju je donio ENAE-ov Upravni odbor 14. travnja 2010., prema kojoj je taj poduzetnik prestao sa svojim civilnim djelatnostima, grčka tijela nisu dostavila nijedan drugi dokaz kojim bi dokazala da se navedeni poduzetnik suzdržava od svih civilnih djelatnosti od datuma te odluke.

50 Kao četvrto, ta tijela nikada nisu poslala dokumente kojima se dokazuje da je ukinuto jamstvo za naknadu štete spomenuto u članku 16. Odluke 2009/610 i da nikada nije korišteno.

51 Kao peto, navedena tijela nikad nisu dostavila izvješće o napretku provedbe te odluke.

52 Kao šesto, Komisija podsjeća da jedino sredstvo obrane na koje se Helenska Republika može pozvati jest ono koje se temelji na apsolutnoj nemogućnosti pravilne provedbe Odluke 2009/610 dokazivanjem nepostojanja imovine čiji bi se povrat mogao izvršiti. Međutim, u takvom slučaju država članica mora pokrenuti likvidaciju i konačan prestanak djelatnosti poduzetnika korisnika.

53 U ovom slučaju grčka tijela nikad se nisu pozvala na apsolutnu nemogućnost povrata predmetnih potpora. S jedne strane, samo su potvrdila da bi potpuni povrat doveo do likvidacije brodogradilišta, što bi imalo negativan učinak na interese nacionalne obrane i, s druge strane, pripisivala su izostanak povrata ENAE-ovoj opstrukciji, iako takva opstrukcija ne opravdava neprovedbu Odluke 2009/610.

54 Što se tiče interesa nacionalne obrane na koje se Helenska Republika poziva, a koji se odnose samo na izgradnju podmornica u ENAE-ovim pogonima za ratnu mornaricu, Komisija ističe da se odstupanje propisano u članku 346. UFEU-a odnosi na iznimne slučajeve koji su jasno određeni te se stoga ne može široko tumačiti. Zbog toga je na toj državi članici da dokaže da je to odstupanje nužno za zaštitu njezinih osnovnih interesa sigurnosti.

55 U vezi s tim Komisija osporava osnovanost interesa sigurnosti na koje se poziva Helenska Republika. Grčka tijela nikad nisu objasnila zašto se izgradnja i modernizacija podmornica nužno mora obavljati u ENAE-ovim postrojenjima, a ne u postrojenjima drugih grčkih brodogradilišta i to osobito nakon dodjele ratnoj mornarici projekta izgradnje i modernizacije podmornica propisane člankom 26. Zakona br. 4258/2014.

56 Helenska Republika odgovara da je poduzela sve potrebne mjere za provedbu presude kojom se utvrđuje povreda.

57 Ta država članica ističe da članak 12. Zakona br. 4237/2014 nije mjera koja otežava povrat predmetnih potpora jer se obustava prisilnog izvršenja nad ENAE-ovom imovinom propisana u tom članku primjenjuje samo u mjeri u kojoj prisilno izvršenje negativno utječe na izgradnju i održavanje podmornica ratne mornarice, a što je u skladu s člankom 346. stavkom 1. točkom (b) UFEU-a. Usto, okolnost da su grčka tijela kasnije poduzela mjere izvršenja protiv ENAE-a dokazuje da članak 12. tog zakona ne sprečava izvršenje takvog povrata.

58 Potom se Helenska Republika poziva na svoje osnovne interese sigurnosti u smislu članka 346. stavka 1. točke (b) UFEU-a ističući da povrat ne treba spriječiti ni nastavak vojnih djelatnosti najvećeg i najproduktivnijeg brodogradilišta u Grčkoj ni široku marginu prosudbe kojom raspolaže kako bi odabrala mjere koje smatra nužnim.

59 Naime, Helenska Republika ne može pokrenuti stečaj ENAE-a jer bi taj postupak negativno utjecao na ukupnu imovinu tog poduzetnika i ugrozio neometan nastavak vojnih djelatnosti brodogradilišta i, slijedom toga, obrambene kapacitete te države članice. Zbog tih razloga grčka tijela dala su prednost provedbi obveza koje su navedene u dopisu od 1. prosinca 2010.

60 U tom pogledu Helenska Republika ističe da je u pogledu prodaje ENAE-ove civilne imovine ona onemogućena opstrukcijom tog društva koje nije suglasno s popisom civilne imovine namijenjene prodaji.

61 Zbog tih opstrukcija grčka tijela uputila su navedenom društvu naloge za povrat i naložila zapljene.

62 Budući da te mjere nisu dovele ni do kakvog povrata zbog zapljena koje su ranije izvršili drugi vjerovnici i očitog nepostojanja dostatne imovine ENAE-a, grčka tijela smatrala su da to društvo treba podvrgnuti posebnoj upravi na temelju odredaba Zakona br. 4307/2014. Naime, prema mišljenju Helenske Republike, nakon dodjele aktivnosti izgradnje podmornica ratnoj mornarici, grčka tijela mogla su provesti mjere likvidacije nad ENAE-om a da pritom ne ugroze provedbu vojnih programa.

63 U vezi s tim Helenska Republika tvrdi da je podvrgavanje ENAE-a posebnoj upravi prikladna mjera za likvidaciju tog društva s obzirom na to da je ta mjera u potpunosti u skladu sa zahtjevima prava Unije jer postupak omogućava prodaju na javnoj dražbi svih ili nekih sektora djelatnosti ili posebnih dijelova imovine navedenog društva pod odgovornošću neovisnog upravitelja i pod sudskim nadzorom. Taj postupak posebne uprave koji se može završiti u razdoblju od dvanaest mjeseci od imenovanja posebnog upravitelja pruža barem ista jamstva kao ona iz postupka redovnog stečaja te je mnogo brži i transparentniji. Navedeni postupak omogućava izbjegavanje smanjenja vrijednosti dotične imovine i jamči prodaju ENAE-ove vojne imovine kao cjeline, sukladno osnovnim interesima sigurnosti Helenske Republike.

64 Što se tiče povrata zemljišta koja su ENAE-u dodijeljena na isključivu uporabu, Helenska Republika tvrdi da je pravo korištenja tih zemljišta 20. prosinca 2012. ukinuto člankom 169. stavkom 2. Zakona br. 4099/2012. Helenska Republika tvrdi da se prijepisima ponovnog upisa u geografski nadležnom uredu za registar hipoteka – koji su poslani Komisiji – dokazuje da su navedena zemljišta vraćena. Prema mišljenju te države članice, okolnost da ta zemljišta ENAE više ne koristi proizlazi iz činjenice da to društvo od 2010. ne obavlja nikakvu civilnu djelatnost.

65 Usto, Helenska Republika smatra da je povrat predmetnih zemljišta mjera provedbe Odluke 2009/610 jer su zbog nepostojanja dostatne imovine grčka tijela dužna provesti likvidaciju ukupne ENAE-ove civilne imovine. S obzirom na to ta država članica tvrdi da procjena tih zemljišta po cijenama iz 2008. dokazuje da ona čine 60 % ukupne vrijednosti civilne djelatnosti ENAE-a ili 58 % nevojne infrastrukture brodogradilišta. S obzirom na taj izračun, prodaja ENAE-ove civilne imovine u stvarnosti se odnosi samo na mali dio civilnog sektora tog poduzetnika.

66 U pogledu prestanka ENAE-ovih civilnih djelatnosti Helenska Republika ističe da je Upravni odbor toga društva izričito donio odluku o tome i da je nova uprava navedenog društva u nekoliko navrata potvrdila da ENAE od 2010. više ne obavlja nikakvu civilnu djelatnost. Ta država članica dodaje da ENAE od 30. rujna 2011. nije objavio bilancu zbog svoje loše gospodarske situacije.

67 Naposljetku, što se tiče jamstva za naknadu štete iz članka 16. Odluke 2009/610, Helenska Republika ističe da je na ENAE-u da od njega odustane. Osim toga, ta država članica ustvrđuje da se pitanje primjene tog jamstva nije postavljalo ni u jednom predmetu tako da se grčka tijela nisu mogla pozivati na njegovu ništavost.

Ocjena Suda

68 Uvodno treba podsjetiti da iz sudske prakse Suda proizlazi da država članica kojoj je upućena odluka koja je obvezuje da izvrši povrat nezakonitih potpora proglašenih nespojivima s unutarnjim tržištem mora, na temelju članka 288. UFEU-a, poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurala izvršenje navedene odluke. To mora dovesti do stvarnog povrata dugovanih iznosa kako bi se otklonilo narušavanje tržišnog natjecanja koje je prouzročila konkurentska prednost ostvarena na temelju tih potpora (presuda od 9. studenoga 2017., Komisija/Grčka, C-481/16, neobjavljena, EU:C:2017:845, t. 23.).

69 Naime, povrat nezakonite potpore proglašene nespojivom s unutarnjim tržištem mora se izvršiti bez odgađanja i u skladu s postupcima predviđenim nacionalnim pravom dotične države članice, pod uvjetom da potonji omogućavaju neposredno i stvarno izvršenje Komisijine odluke. Dotične države članice u tu svrhu poduzimaju sve nužne korake koji joj stoje na raspolaganju u okviru njezina pravnog sustava, uključujući i privremene mjere, i ne dovodeći pritom u pitanje pravo Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2017., Komisija/Grčka, C-481/16, neobjavljena, EU:C:2017:845, t. 24).

70 Što se tiče slučajeva u kojima se povrat nezakonito isplaćenih državnih potpora mora izvršiti od poduzetnika u poteškoćama ili u stečaju, valja podsjetiti da takve poteškoće ne utječu na obvezu povrata potpore. Država članica stoga mora, ovisno o slučaju, poduzeti potrebne mjere za likvidaciju društva, unijeti svoju tražbinu u njegovu pasivu ili poduzeti bilo koje druge mjere koje omogućavaju povrat potpore (presuda od 17. siječnja 2018., Komisija/Grčka, C-363/16, EU:C:2018:12, t. 36.).

71 Međutim, u ovom slučaju iz spisa proizlazi da su Komisija, ta država članica i ENAE, s obzirom na ENAE-ovu tešku gospodarsku situaciju, kako to društvo ne bi otišlo u stečaj, kako se ne bi ugrozila provedba programa „Arhimed" i „Neptun II" za ratnu mornaricu i time negativno utjecalo na osnovne interese sigurnosti Helenske Republike u smislu članka 346. UFEU-a, nastojali provesti alternativnu metodu povrata kako bi Komisija Odluku 2009/610 mogla smatrati u potpunosti provedenom.

72 Stoga, kako bi se odredilo je li Helenska Republika donijela sve mjere potrebne za postupanje u skladu s presudom kojom se utvrđuje povreda, treba ispitati je li ta država članica ispunila obveze koje su detaljno navedene u dopisu od 1. prosinca 2010. ili je li za predmetne državne potpore, kako su definirane u člancima 2., 3., 5., 6., 8., 9. i 11. do 15. Odluke 2009/610, navedena država članica izvršila povrat u potpunosti i jesu li informacije navedene u članku 19. te odluke bile priopćene Komisiji.

73 Prije svega treba pojasniti da, što se tiče postupka povodom povrede obveze na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a, kao mjerodavan dan prema kojemu se određuje postojanje takve povrede obveze treba uzeti dan kada je istekao rok određen pismom opomene upućenim na temelju te odredbe (presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 32.).

74 U ovom slučaju, kao što se navodi u točki 22. ove presude, s obzirom na to da je Komisija Helenskoj Republici 27. studenoga 2014. uputila pismo opomene u skladu s postupkom predviđenim u članku 260. stavku 2. UFEU-a, mjerodavan dan koji se spominje u prethodnoj točki jest dan kada je istekao rok određen tim pismom, odnosno 27. siječnja 2015.

75 Što se tiče obveza iz dopisa od 1. prosinca 2010., nesporno je da ih grčka tijela nisu ispunila do toga dana, 27. siječnja 2015.

76 Naime, iz spisa proizlazi da je jedina mjera koju je Helenska Republika poduzela do toga dana donošenje Zakona br. 4099/2012, koji je stupio na snagu 20. prosinca 2012.

77 Međutim, u tom pogledu treba pojasniti da iz spisa proizlazi da su i Arbitražno sudište ICC-a i Monomeles Protodikeio Athinon (Inokosni visoki građanski sud u Ateni) utvrdili da unatoč stupanju na snagu tog zakona, ENAE nije zaista vratio javno zemljište obuhvaćeno koncesijom na suhom doku.

78 Prema zapisniku od 26. lipnja 2018., ENAE je predao posjed zemljišta ABK 266, što uključuje suhi dok čije mu je korištenje bilo dodijeljeno koncesijom, kao i dio obale koji se pred njim nalazi. Helenska Republika, međutim, nije dokazala da je to društvo zaista vratilo posjed tog zemljišta Grčkoj Državi prije 27. siječnja 2015.

79 Dakle, ne može se utvrditi da je ENAE odustao od koncesije na suhom doku kao što se zahtijeva obvezama iz dopisa od 1. prosinca 2010.

80 Što se tiče argumenta Helenske Republike prema kojem okolnost da ENAE više ne koristi navedeno zemljište proizlazi iz činjenice da to društvo više ne obavlja nikakvu civilnu djelatnost od 2010., a što proizlazi iz odluke Upravnog odbora navedenog društva od 14. travnja 2010., treba utvrditi da ni iz te odluke ni iz spisa ne proizlazi da je ENAE prekinuo svoje civilne djelatnosti u smislu obveza iz dopisa od 1. prosinca 2010.

81 Naime, navedena odluka Upravnog odbora ne može obuhvaćati obvezu prekida ENAE-ovih civilnih djelatnosti na petnaest godina od 1. prosinca 2010. jer ona potječe iz razdoblja prije dopisa o preuzimanju obveza ENAE-a od 27. listopada 2010. Tom odlukom samo se navodi činjenica da je u vezi s ENAE-ovim sporazumom o zajmu „nebrodograditeljska djelatnost trenutačno u potpunosti prekinuta”.

82 Osim toga, nakon što ju je Sud pozvao da to učini, Helenska Republika nije mogla dostaviti dokumente kojima bi se moglo dokazati da je ENAE ispunio obvezu prekida svojih civilnih djelatnosti na petnaest godina.

83 Stoga, ne mogavši dokazati da je ENAE prekinuo svoje civilne djelatnosti od 1. prosinca 2010., Helenska Republika nije dokazala da to društvo više ne koristi javno zemljište obuhvaćeno koncesijom na suhom doku.

84 Što se tiče obveze u vezi s prodajom ENAE-ove civilne imovine ili njezina povrata Grčkoj Državi, očito je da se ta prodaja ili taj povrat nisu dogodili. Slijedom toga, ta obveza nije ispunjena.

85 U vezi s jamstvom naknade štete iz članka 16. Odluke 2009/610, treba primijetiti da je prema dopisu od 1. prosinca 2010. ENAE od njega trebao odustati i ne pokretati nikakav postupak na temelju njega ili u vezi s njim. Iz spisa ne proizlazi da se slično odricanje dogodilo niti da je Helenska Republika ukinula to jamstvo zakonodavnim putem. Stoga nije ispunila tu obvezu.

86 Prema sporazumu između Komisije, Helenske Republike i ENAE-a koji proizlazi iz dopisa od 1. prosinca 2010., sve obveze trebaju biti ispunjene kako bi se moglo utvrditi da je Odluka 2009/610 pravilno provedena. Slijedom toga, dovoljno je da ne bude ispunjena samo jedna od tih obveza da bi se utvrdio neuspjeh te metode povrata. Valja utvrditi da obveze navedene u točki 13. ove presude nisu ispunjene.

87 U vezi s glavnom obvezom Helenske Republike da u cijelosti izvrši povrat predmetnih državnih potpora, kako su definirane u člancima 2., 3., 5., 6., 8., 9. i 11. do 15. Odluke 2009/610, dovoljno je utvrditi da je očito da grčka tijela nisu ispunila tu obvezu i da Komisiji nisu dostavila informacije navedene u članku 19. te odluke.

88 Što se tiče argumenta Helenske Republike prema kojem joj njezini osnovni interesi sigurnosti u smislu članka 346. stavka 1. točke (b) UFEU-a ne omogućavaju pokretanje stečaja ENAE-a jer bi takav postupak negativno utjecao na ukupnu imovinu tog društva i ugrozio neometan nastavak vojnih djelatnosti brodogradilišta i, slijedom toga, obrambene kapacitete te države članice, iako postoji prikladnija mjera za likvidaciju navedenog društva kojom se uzimaju u obzir osnovni interesi sigurnosti navedene države članice, to jest njegovo podvrgavanje posebnoj upravi, treba pojasniti da je mogućnost ENAE-ova podvrgavanja posebnoj upravi grčkim tijela bila na raspolaganju prije isteka roka određenog pismom opomene, odnosno 27. siječnja 2015., s obzirom na to da je Zakon br. 4307/2014 stupio na snagu 15. studenoga 2014.

89 Međutim, iz spisa proizlazi da je zahtjev za pokretanje tog postupka podnesen tek 12. listopada 2017.

90 Slijedom toga, čak i pod pretpostavkom da bi se Helenska Republika mogla valjano pozvati na svoje osnovne interese sigurnosti u smislu članka 346. stavka 1. točke (b) UFEU-a u stadiju povrata predmetnih državnih potpora, dovoljno je istaknuti da ta država članica do 27. siječnja 2015. nije poduzela mjeru koju ona sama smatra prikladnom u pogledu svojih osnovnih interesa sigurnosti.

91 Dakle, Helenska Republika ne može valjano tvrditi da je poduzela sve mjere potrebne za provedbu postupka povrata predmetnih državnih potpora. Stoga je presuda kojom se utvrđuje povreda 27. siječnja 2015. i dalje neprovedena.

92 Slijedom toga treba utvrditi da je, time što na dan isteka određenog roka nije poduzela sve mjere potrebne za provedbu presude kojom se utvrđuje povreda, Helenska Republika povrijedila obveze koje ima na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a.

Novčane kazne

Novčana kazna

Argumentacija stranaka

93 Kao prvo, Komisija tvrdi da povreda obveze koja se stavlja na teret Helenskoj Republici i dalje traje u trenutku u kojem Sud ispituje činjenice.

94 Preciznije, što se tiče prijave tražbine od 22. ožujka 2018. kojom je Helenska Republika obavijestila ENAE-ova posebnog upravitelja o svojim tražbinama u vezi s povratom dotičnih potpora u okviru postupka posebne uprave nad tim društvom, Komisija smatra da upis u popis tražbina duga koji se odnosi na povrat predmetnih potpora treba načelno smatrati prikladnom mjerom kojom se može otkloniti narušavanje tržišnog natjecanja, pod uvjetom da je ta mjera popraćena povratom cjelokupnog iznosa spomenutih potpora ili likvidacijom poduzetnika i konačnim prestankom njegova poslovanja, ako je takav povrat nemoguć tijekom stečajnog postupka. Puka prijava tražbine nije dovoljna da bi se ta država članica smatrala oslobođenom svoje obveze povrata. Komisija dodaje da je sukladno članku 77. Zakona br. 4307/2014 formalan upis u tablicu potraživanja izvršen nakon prijenosa imovine dotičnog poduzetnika koji proizlazi iz posebne uprave kojoj je taj poduzetnik podvrgnut, a ne prije tog prijenosa.

95 Što se tiče zapisnika o predaji kojim je ENAE predao posjed zemljišta ABK 266 i dijela obale koji se pred njim nalazi ETAD-u, Komisija primjećuje da je taj zapisnik datiran na 26. lipnja 2018. Slijedom toga ta predaja je zakašnjela jer je prema dopisu od 1. prosinca 2010. ona trebala biti izvršena u roku od šest mjeseci od tog dopisa. Usto Komisija ističe da Helenska Republika još nije dostavila kartu u kojoj se jasno vidi da su zemljišta vraćena državi ni dokaze kojima se dokazuje da ENAE više ne koristi ta zemljišta.

96 Kao drugo, što se tiče iznosa novčane kazne, Komisija se temelji na svojoj Komunikaciji SEC(2005) 1658 od 12. prosinca 2005. naslovljenoj „Provedba članka [260. UFEU-a]” (SL 2007., C 126, str. 15.) kako bi predložila da iznos dnevne novčane kazne bude izračunan množenjem standardnog paušala od 670 eura s koeficijentom težine od 5 na ljestvici od 1 do 20 i koeficijentom trajanja povrede od 3, odnosno maksimalnim koeficijentom. Dobiveni rezultat potom bi se pomnožio faktorom „n”, izračunanim na 3,48 za Helensku Republiku, a koji odražava sposobnost plaćanja države članice kojoj se povreda stavlja na teret i kojim se u tu svrhu kao elemente uzima u obzir bruto domaći proizvod (BDP) te države članice i broj glasova kojima raspolaže u Vijeću.

97 Što se tiče koeficijenta težine povrede, Komisija naglašava temeljnu prirodu odredbi UFEU-a u području državnih potpora, štetni učinak koji su nespojive potpore čiji povrat nije izvršen imale na sektor brodogradnje, znatan iznos potpore za koji nije izvršen povrat i ponavljanje protupravnog ponašanja te države članice u području državnih potpora.

98 Što se tiče koeficijenta trajanja povrede, Komisija navodi da povreda obveza traje nekoliko godina od donošenja presude kojom se utvrđuje povreda i više od 8 godina od dostave Odluke 2009/610.

99 Što se tiče faktora „n”, Komisija ističe da izračun treba izvršiti na temelju razvoja BDP-a Helenske Republike tijekom zadnje godine za koju su dostupni pouzdani ekonomski podaci i ponderiranja glasova te države članice u Vijeću.

100 U dijelu koji se odnosi na ponderiranje glasova u Vijeću, Komisija tvrdi da izmjena sustava glasovanja u Vijeću od 1. travnja 2017. ne znači da je dužna prilagoditi svoj prijedlog faktora „n”. Dodaje da u trenutku podnošenja tužbe stari način ponderiranja glasova nije istekao. Slijedom toga, faktor koji proizlazi iz starog sustava ponderiranja glasova i dalje je korisna referentna osnova za izračun sankcija.

101 U tim okolnostima Komisija smatra da je novčana kazna od 34 974 eura po danu prilagođena okolnostima i proporcionalna navodnoj povredi obveze i sposobnosti plaćanja dotične države članice.

102 Helenska Republika ističe, kao prvo, da je prijavom tražbina od 22. ožujka 2018. dostavila svoje tražbine posebnom upravitelju ENAE-a u okviru postupka posebne uprave. Ta država članica dodaje da je to društvo zapisnikom od 26. lipnja 2018. izvršilo i predaju posjeda zemljišta ABK 266, u što ulazi suhi dok koji mu je dodijeljen koncesijom kao i dio obale koji se pred njim nalazi. Prema mišljenju te države članice, ta predaja posjeda važan je dio ispunjenja obveze povrata predmetnih državnih potpora.

103 Kao drugo, Helenska Republika osporava koeficijente težine i trajanja povrede koje je utvrdila Komisija.

104 U tom pogledu ona ističe da Komisija nije uzela u obzir niz elemenata koji umanjuju težinu povrede, poput činjenice da ENAE od 2010. godine više ne obavlja nikakvu civilnu djelatnost te da stoga ne izvršava nikakav konkurentski pritisak na druge poduzetnike u sektoru brodogradnje. Također navodi niz poteškoća koje je imala prilikom provedbe Odluke 2009/610, što osobito vrijedi za odluku Arbitražnog sudišta ICC-a od 27. lipnja 2017. Osporava i navodno ponavljanje svojeg protupravnog ponašanja u području državnih potpora. Zbog toga smatra da koeficijenti težine i trajanja povrede ne mogu biti viši od 1.

105 U pogledu sposobnosti plaćanja Helenska Republika smatra, s jedne strane, da faktor „n” treba ažurirati uz pomoć najnovijih financijskih podataka. U tom pogledu ta država članica tvrdi da Komisija nije uzela u obzir stvarnu situaciju grčkog gospodarstva i osobito činjenicu da je navedena država članica još uvijek podvrgnuta programu makroekonomske prilagodbe jer se ne može djelotvorno financirati na financijskim tržištima.

106 S druge strane, Helenska Republika tvrdi da faktor „n” nije pravilno izračunan jer se od 1. travnja 2017. Ugovorom konačno napustio sustav ponderiranih glasova u Vijeću te je zamijenjen sustavom dvostruke većine država članica i stanovništva, u skladu s kojim svaka država članica ima samo jedan glas u Vijeću. Helenska Republika stoga smatra da su države članice čiji su broj stanovnika i BDP slični njezinima pretrpjele ozbiljan pad svojeg utjecaja u Vijeću.

Ocjena Suda

107 Uvodno treba podsjetiti da je zadatak Suda da u svakom predmetu, na temelju okolnosti pojedinog slučaja koji razmatra kao i na temelju procijenjenog stupnja uvjerljivosti i prevencije koji mu se čini potrebnim, odredi primjerenu novčanu sankciju, osobito kako bi se spriječilo ponavljanje sličnih povreda prava Unije (presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 63.).

108 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, izricanje novčane kazne načelno je opravdano samo ako povreda zbog neprovedbe prethodne presude traje i u vrijeme dok Sud ispituje činjenice (presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 64.).

109 U ovom slučaju Helenska Republika tvrdi da je u vrijeme dok Sud ispituje činjenice ona ispunila obveze koje su detaljno navedene u dopisu od 1. prosinca 2010. i u Odluci 2009/610.

110 U tom pogledu Helenska Republika ističe da je prijavila svoje tražbine posebnom upravitelju ENAE-a u okviru postupka posebne uprave i da je ENAE izvršio predaju posjeda zemljišta ABK 266, u što ulazi suhi dok korištenje kojeg mu je dodijeljeno koncesijom kao i dio obale koji se pred njim nalazi.

111 Kao prvo, što se tiče argumentacije u vezi s prijavom tražbine, u ovom slučaju je očito da na dan na koji Sud ispituje činjenice Helenska Republika u tablicu potraživanja nije upisala tražbine koje se odnose na povrat dotičnih potpora. Naime, iz spisa ne proizlazi da je posebni upravitelj te tražbine upisao u tablicu potraživanja. Usto, sukladno članku 77. Zakona br. 4307/2014, formalan upis u tablicu potraživanja izvršen je nakon prijenosa imovine dotičnog poduzetnika koji proizlazi iz posebne uprave kojoj je taj poduzetnik podvrgnut, a ne prije tog prijenosa. Međutim, nesporno je da se takav prijenos imovine nije dogodio. Dakle, Helenska Republika ne može valjano isticati da je prijavom tražbina od 22. ožujka 2018. posebnom upravitelju ENAE-a prijavila svoje tražbine u okviru postupka posebne uprave.

112 U svakom slučaju, upis u tablicu potraživanja tražbina koja se odnose na povrat dotičnih potpora nije dostatan sam po sebi da bi se ispunila obveza provedbe presude kojom se utvrđuje povreda (presuda od 11. prosinca 2012., Komisija/Španjolska, C-610/10, EU:C:2012:781, t. 103.). Naime, upis u popis potraživanja duga koji se odnosi na povrat predmetnih potpora načelno se smatra prikladnom mjerom kojom se može otkloniti narušavanje tržišnog natjecanja, pod uvjetom da je ta mjera popraćena povratom cjelokupnog iznosa spomenutih potpora ili likvidacijom poduzetnika i konačnim prestankom njegova poslovanja ako je takav povrat nemoguć tijekom stečajnog postupka (presuda od 17. siječnja 2018., Komisija/Grčka, C-363/16, EU:C:2018:12, t. 42.).

113 Kao drugo, što se tiče argumentacije u vezi s posjedom zemljišta ABK 266, dovoljno je pojasniti da je u svakom slučaju riječ samo o djelomičnom ispunjavanju obveze povrata. Tim prijenosom ne osigurava se samim po sebi ukupan povrat predmetnih državnih potpora ni ispunjenje svih obveza koje su detaljno navedene u dopisu od 1. prosinca 2010.

114 Slijedom toga Helenska Republika ne može tvrditi da je na dan na koji Sud ispituje činjenice poduzela sve mjere potrebne u svrhe provedbe presude kojom se utvrđuje povreda.

115 S obzirom na prethodna razmatranja, treba utvrditi da je povreda koja se stavlja na teret Helenskoj Republici trajala do dana kada je Sud ispitivao činjenice slučaja.

116 U tim okolnostima naložiti Helenskoj Republici da plati novčanu kaznu primjereno je financijsko sredstvo kako bi se ona potaknula na poduzimanje mjera koje su potrebne za prestanak utvrđenih povreda obveza i osiguravanje potpune provedbe presude kojom se utvrđuje povreda obveze.

117 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, novčanu kaznu treba odrediti prema stupnju pritiska koji je potreban kako bi država članica koja nije provela presudu zbog povrede obveze promijenila svoje ponašanje i prestala s povredom koja joj se stavlja na teret (presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 68.).

118 U primjeni njegove ovlasti ocjene stvari, na Sudu je da odmjeri novčanu kaznu tako da je, s jedne strane, prilagođena okolnostima slučaja i, s druge strane, proporcionalna utvrđenoj povredi kao i mogućnostima plaćanja odnosne države članice (presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 69.).

119 Komisijini prijedlozi u pogledu novčane kazne ne mogu vezati Sud i čine samo korisnu referentnu osnovu. Također, smjernice poput onih iz Komisijinih komunikacija ne vežu Sud, ali pridonose osiguravanju transparentnosti, predvidljivosti i pravne sigurnosti u Komisijinu postupanju kad ta institucija daje prijedloge Sudu. Naime, u okviru postupka na temelju članka 260. stavka 2. UFEU-a, u vezi s povredom obveze države članice koja i dalje traje unatoč tomu što je ta ista povreda obveze već bila utvrđena prvom presudom donesenom na temelju članka 258. ili članka 108. stavka 2. UFEU-a,

Sud mora zadržati slobodu u odmjeravanju izrečene novčane kazne u iznosu i u obliku koje sam smatra primjerenima kako bi se tu državu članicu potaknulo da prestane s neprovedbom obveza iz prve presude Suda (vidjeti u tom smislu presudu od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 70.).

120 Za potrebe određivanja iznosa novčane kazne, osnovni kriteriji koje treba uzeti u obzir kako bi se osigurala prinudna narav novčane kazne, u cilju ujednačene i učinkovite primjene prava Unije, u pravilu su težina povrede, njezino trajanje i mogućnost plaćanja predmetne države članice. Za primjenu tih kriterija treba voditi računa osobito o posljedicama koje neprovedba ima na privatne i javne interese kao i o hitnosti koju treba primijeniti kako bi se državu članicu primoralo da postupi u skladu sa svojim obvezama (presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 71.).

121 Kao prvo, što se tiče težine povrede, treba naglasiti, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 124. svojega mišljenja, temeljnu prirodu odredaba UFEU-a u području državnih potpora.

122 Naime, pravila koja su predmet Odluke 2009/610 i presude kojom se utvrđuje povreda izraz su jedne od osnovnih zadaća dodijeljenih Europskoj uniji na temelju članka 3. stavka 3. UEU-a, to jest uspostave unutarnjeg tržišta, kao i Protokola (br. 27) o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju, koji je na temelju članka 51. UEU-a sastavni dio Ugovora i u skladu s kojim unutarnje tržište obuhvaća sustav kojim se jamči da se tržišno natjecanje neće narušavati.

123 Važnost odredaba Unije koje su prekršene u slučaju poput onog u ovom predmetu odražava se osobito u činjenici da se povratom potpora proglašenih nezakonitima i nespojivima s unutarnjim tržištem otklonilo narušavanje tržišnog natjecanja uzrokovano tržišnom prednošću tih potpora i da je tim povratom korisnik izgubio prednost koju je nezakonito imao na tržištu u odnosu na svoje konkurente (presuda od 11. prosinca 2012., Komisija/Španjolska, C-610/10, EU:C:2012:781, t. 127.).

124 Što se tiče povrede obveze utvrđene u ovom predmetu, treba podsjetiti, kao prvo, na to da Helenska Republika nije ni izvršila potpuni povrat predmetnih državnih potpora ni ispunila obveze koje su detaljno navedene u dopisu od 1. prosinca 2010. Međutim, s obzirom na načelo na koje se podsjeća u točki 118. ove presude, prema kojem novčana kazna treba biti prilagođena okolnostima i proporcionalna utvrđenoj povredi, treba uzeti u obzir činjenicu da je ENAE, koji predstavlja njegov posebni upravitelj, predao posjed zemljišta ABK 266, u što ulazi suhi dok čije mu je korištenje dodijeljeno koncesijom kao i dio obale koji se pred njim nalazi ETAD-u i da to zemljište čini velik dio civilne ENAE-ove imovine.

125 Kao drugo, treba naglasiti znatnu veličinu iznosa potpore za koju nije izvršen povrat. Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 125. svojega mišljenja, iznos koji treba vratiti neprekidno se uvećava za primjenjive kamate te je u vrijeme održavanja rasprave prešao 670 milijuna eura, odnosno bio je 2,6 puta veći od početnog iznosa.

126 Kao treće, treba uzeti u obzir činjenicu da je tržište brodogradnje prekogranično. Taj gospodarski sektor raspršen je u gotovo svim državama članicama. Slijedom toga, štetni učinak nespojivih potpora koje nisu vraćene ima učinak na poduzetnike ne samo u Grčkoj nego i u ostatku Unije.

127 Kao četvrto, što se tiče argumenta Helenske Republike prema kojem postoje okolnosti koje ublažavaju težinu povrede, osobito poteškoće poput opstrukcije i nepostojanja bilo kakve suradnje ENAE-a prilikom ispunjavanja obveza koje su detaljno navedene u dopisu od 1. prosinca 2010. i učinaka odluke Arbitražnog sudišta ICC-a od 27. lipnja 2017., treba podsjetiti na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi pravne, političke ili praktične poteškoće s kojima se dotična država članica suočava prilikom provedbe odluke kojom se nalaže povrat nezakonitih potpora, a da pritom ne poduzima stvarne korake prema predmetnim poduzetnicima radi povrata potpore niti predlaže Komisiji alternativne načine provedbe takve odluke koji bi joj omogućili da nadvlada te poteškoće, ne mogu

opravdati neispunjenje obveza države članice koje ima na temelju prava Unije. Isto vrijedi za navodne unutarnje probleme nastale prilikom provedbe Komisijine odluke (presuda od 9. studenoga 2017., Komisija/Grčka, C-481/16, neobjavljena, EU:C:2017:845, t. 29.). Dakle, u tim okolnostima, poteškoće na koje se Helenska Republika poziva ne mogu se u ovom slučaju smatrati olakotnim okolnostima.

128 Naposljetku, treba utvrditi ponavljanje protupravnog ponašanja te države članice u području državnih potpora. Naime, Helenska Republika osuđena je, s jedne strane, u okviru tužbe na temelju članka 108. stavka 2. UFEU-a zbog neprovedbe odluka o povratu potpora u predmetima u kojima su donesene presude od 1. ožujka 2012., Komisija/Grčka (C-354/10, neobjavljena, EU:C:2012:109), od 17. listopada 2013., Komisija/Grčka (C-263/12, neobjavljena, EU:C:2013:673), od 9. studenoga 2017., Komisija/Grčka (C-481/16, neobjavljena, EU:C:2017:845) i od 17. siječnja 2018., Komisija/Grčka (C-363/16, EU:C:2018:12) kao i, s druge strane, u okviru tužbe na temelju članka 228. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a u predmetu u kojem je donesena presuda od 7. srpnja 2009., Komisija/Grčka (C-369/07, EU:C:2009:428).

129 Valja utvrditi da je u ovom slučaju negativni učinak na pravila UFEU-a u području državnih potpora znatan.

130 Kao drugo, što se tiče trajanja povrede, treba ga ocijeniti uzimajući u obzir trenutak u kojem Sud ocjenjuje činjenice, a ne onaj u kojem Komisija pred njim pokreće postupak (presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 78.).

131 U tim okolnostima, budući da Helenska Republika nije mogla dokazati da je okončala povredu svoje obveze provedbe presude kojom se utvrđuje povreda u cijelosti, treba smatrati da navedena povreda traje više od šest godina od dana objave navedene presude, što jest znatno trajanje.

132 Kao treće, što se tiče sposobnosti plaćanja i, preciznije, Komisijina prijedloga da se osnovni iznos pomnoži s posebnim koeficijentom primjenjivim na Helensku Republiku, Sud je opetovano presuđivao da je ta metoda izračuna prikladan instrument za odražavanje sposobnosti plaćanja dotične države zadržavajući pritom odgovarajuću diferencijaciju između različitih država članica (presuda od 7. srpnja 2009., Komisija/Grčka, C-369/07, EU:C:2009:428, t. 123.).

133 Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 132. svojega mišljenja, Sud je radi izračuna novčanih kazni uvijek uzimao u obzir BDP predmetne države članice i broj glasova koji ima u Vijeću (vidjeti u tom smislu presude od 4. srpnja 2000., Komisija/Grčka, C-387/97, EU:C:2000:356, t. 88.; od 25. studenoga 2003., Komisija/Španjolska, C-278/01, EU:C:2003:635, t. 59.; od 10. siječnja 2008., Komisija/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, t. 48. i od 4. lipnja 2009., Komisija/Grčka, C-109/08, EU:C:2009:346, t. 42.).

134 Kao treće, što se tiče kriterija BDP-a, iz sudske prakse Suda proizlazi da treba uzeti u obzir nedavno kretanje bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) države članice, kako je iskazano na dan ispitivanja činjenica Suda (presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 81. i navedena sudska praksa).

135 Stoga treba uzeti u obzir činjenicu, s jedne strane, da se BDP Helenske Republike smanjio za više od 25 % između 2010. i 2016. i, s druge strane, da je 2017. BDP porastao, prvi put od 2007. Važnost te gospodarske krize Sud je stoga pravilno uzeo u obzir za određivanje iznosa novčane kazne.

136 Što se tiče kriterija broja glasova kojima država članica raspolaže u Vijeću, treba pojasniti da je na temelju članka 3. stavka 1. Protokola (br. 36) o prijelaznim odredbama od 1. studenoga 2014. stupio na snagu novi postupak kvalificirane većine – dvostruka većina.

137 Sukladno članku 3. stavku 2. tog protokola države članice mogu još do 31. ožujka 2017. zahtijevati dodatni glas na temelju prethodnog pravila o kvalificiranoj većini.

138 Dakle, od 1. travnja 2017. sustav ponderiranih glasova zamijenjen je sustavom dvostruke većine prema kojem je kvalificirana većina postignuta ako ona obuhvaća 55 % članova Vijeća ili 72 % ako prijedlog ne potječe od Komisije ili Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, a koji predstavljaju barem 65 % ukupnog stanovništva Unije.

139 Vodeći računa o načinima novog sustava dvostruke većine i razlikama koje on ima u odnosu na stari sustav ponderiranih glasova, novi sustav dvostruke većine nije izravno prenosiv na mehanizam izračuna sankcija i stoga u tu svrhu ne može zaista zamijeniti stari sustav ponderiranih glasova.

140 Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 140. svojeg mišljenja, novi sustav dvostruke većine ne daje zadovoljavajuće kriterije za utvrđivanje sposobnosti plaćanja država članica.

141 Osim toga, treba istaknuti da u svojoj sudskoj praksi nakon 1. travnja 2017., dana od kojega se stari sustav ponderiranih glasova više ne primjenjuje, Sud u svrhe ocjene sposobnosti plaćanja država uzima u obzir samo BDP dotične države članice (presude od 22. veljače 2018., Komisija/Grčka, C-328/16, EU:C:2018:98 i od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358).

142 U vezi s tim u svrhe ocjene sposobnosti plaćanja Helenske Republike ne treba uzeti u obzir kriterij broja glasova kojima ta država članica raspolaže unutar Vijeća ili novi sustav dvostruke većine, nego se treba osloniti na BDP navedene države članice kao prevladavajući faktor.

143 Što se tiče periodičnosti novčane kazne, treba voditi računa o posebnosti mjera povrata predmetnih potpora na koju se poziva Helenska Republika.

144 Očito je da će za Helensku Republiku biti osobito teško da u kratkom roku u potpunosti provede Odluku 2009/610 i slijedom toga presudu kojom se utvrđuje povreda, vodeći računa o tome da mjere koje su dio toga ne mogu biti donesene jednokratno i da se njihov učinak ne može odmah vidjeti.

145 S obzirom na tu posebnost, moguće je da navedena država članica uspije znatno povećati stupanj provedbe Odluke 2009/610 a da je pritom ne uspije u potpunosti provesti u takvom roku.

146 Iz toga slijedi da moguće utvrđenje prestanka predmetne povrede može nastupiti samo na kraju razdoblja koje omogućava ocjenu svih dobivenih rezultata.

147 Zbog toga treba odrediti semestralnu novčanu kaznu kako bi se Komisiji omogućilo da ocijeni stanje napretka mjera provedbe te presude s obzirom na situaciju koja će postojati nakon predmetnog razdoblja.

148 Stoga Helenskoj Republici valja naložiti da Komisiji uplati novčanu kaznu od 7 294 000 eura po semestru zakašnjenja u provedbi mjera potrebnih za postupanje u skladu s presudom kojom se utvrđuje povreda obveze, računajući od dana objave ove presude do dana njezine provedbe.

Paušalni iznos

Argumentacija stranaka

149 Što se tiče paušalnog iznosa, Komisija predlaže Sudu da ga odredi množenjem dnevnog iznosa s brojem dana trajanja povrede.

150 Komisija predlaže da se za izračun paušalnog iznosa primijeni isti koeficijent težine povrede i isti faktor „n” kao i u okviru novčane kazne. Suprotno tomu, osnovni iznos za izračun paušalnog iznosa utvrđen je na 220 eura dnevno. Za razliku od izračuna novčane kazne, ne primjenjuje se koeficijent trajanja povrede jer je trajanje povrede već uzeto u obzir množenjem dnevnog iznosa brojem dana trajanja povrede obveze.

151 Na temelju navedenog, Komisija predlaže određivanje paušalnog iznosa izračunanog množenjem iznosa od 3828 eura s brojem dana proteklih između objave presude kojom se utvrđuje povreda obveze i dana kada je Helenska Republika ispunila svoje obveze ili, u slučaju neispunjenja tih obveza, datuma objave ove presude.

152 Helenska Republika nije iznijela posebne argumente u pogledu paušalnog iznosa. S obzirom na to da Komisija za svoj izračun upotrebljava iste kriterije kao što su oni za izračun novčane kazne, poput težine i trajanja povrede, moraju se uzeti u obzir argumenti koje je Helenska Republika iznijela u pogledu novčane kazne.

Ocjena Suda

153 Uvodno treba podsjetiti da je Sud u izvršavanju diskrecijske ovlasti koja mu je dodijeljena u području o kojem je riječ ovlašten izreći, kumulativno, novčanu kaznu i paušalni iznos (presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 96.).

154 Nalaganje plaćanja paušalnog iznosa i utvrđivanje eventualne visine tog iznosa moraju se, u svakom pojedinom slučaju, temeljiti na svim relevantnim čimbenicima koji se odnose kako na karakteristike utvrđene povrede obveze tako i na ponašanje države članice protiv koje je pokrenut postupak na temelju članka 260. UFEU-a. U tom pogledu taj članak dodjeljuje Sudu široku diskrecijsku ovlast kako bi mogao odlučiti hoće li ili neće izreći takvu sankciju i, u slučaju da je izrekne, odrediti njezin iznos (presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 97.).

155 U ovom predmetu, skup pravnih i činjeničnih elemenata koji okružuju utvrđenu povredu obveze predstavlja pokazatelj da je učinkovita prevencija budućeg ponavljanja sličnih povreda prava Unije takve prirode da zahtijeva donošenje odvraćajuće mjere kao što je to nalaganje plaćanja paušalnog iznosa.

156 U tim okolnostima na Sudu je da, u izvršavanju svoje diskrecijske ovlasti, taj paušalni iznos odredi na način da on bude, s jedne strane, prilagođen okolnostima i, s druge strane, proporcionalan počinjenoj povredi (presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358,t. 99.).

157 Neki od relevantnih čimbenika u tom su pogledu posebice elementi poput težine utvrđene povrede i razdoblja u kojem ona i dalje postoji nakon objave presude kojom je povreda utvrđena (presuda od 31. svibnja 2018., Komisija/Italija, C-251/17, neobjavljena, EU:C:2018:358, t. 100.).

158 Okolnosti ovog predmeta koje treba uzeti u obzir proizlaze, među ostalim, iz razmatranja iz točaka 120. do 142. ove presude koja se odnose na težinu i trajanje povrede te na platnu sposobnost predmetne države članice.

159 S obzirom na sva prethodna razmatranja, pravična je ocjena okolnosti ovog slučaja da se paušalni iznos koji Helenska Republika treba platiti odredi na 10 000 000 eura.

160 Stoga Helenskoj Republici valja naložiti da Komisiji plati paušalni iznos od 10 000 000 eura.

Troškovi

161 Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Helenskoj Republici naloži snošenje troškova i da je povreda utvrđena, Helenskoj Republici nalaže se snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Time što na dan isteka roka koji je Europska komisija odredila pismom opomene poslanim 27. studenoga 2014. nije poduzela sve mjere za provedbu presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395), Helenska Republika povrijedila je obveze koje ima na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a.**

2. **Helenskoj Republici nalaže se da Europskoj komisiji plati novčanu kaznu u iznosu od 7 294 000 eura za svako razdoblje od šest mjeseci od objave ove presude do dana provedbe presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Grčka (C-485/10, neobjavljena, EU:C:2012:395).**

3. **Helenskoj Republici nalaže se da Europskoj komisiji plati paušalni iznos od 10 000 000 eura.**

4. **Helenskoj Republici nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi