Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 4. decembra 2013*

„Ničnostna tožba — Državne pomoči — Člen 88(1) in (2) ES — Pomoč, ki jo je Republika Poljska dodelila za nakup kmetijskih zemljišč — Pristojnost Sveta Evropske unije — Obstoječi sistem pomoči — Pristop Republike Poljske k Evropski uniji — Pomoč, dodeljena pred pristopom — Ustrezni ukrepi — Neločljivost dveh sistemov pomoči — Sprememba okoliščin — Izjemne okoliščine — Gospodarska kriza — Očitna napaka pri presoji — Načelo sorazmernosti“

V zadevi C-117/10,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 1. marca 2010,

Evropska komisija, ki jo zastopajo V. Di Bucci, L. Flynn, K. Walkerová in B. Stromsky, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata É. Sitbon in F. Florindo Gijón, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Republike Litve, ki jo zastopata D. Kriaučiūnas in L. Liubertaitė, agenta,

Madžarske, ki jo zastopata G. Koós, M. Fehér in K. Szíjjártó, agenti,

Republike Poljske, ki jo zastopata M. Szpunar in B. Majczyna, agenta,

intervenientke,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, L. Bay Larsen (poročevalec), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund in J. L. da Cruz Vilaça, predsedniki senatov, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, sodniki, A. Prechal, sodnica, E. Jarašiūnas in C. Vajda, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postopka: angleščina.

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. januarja 2013

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj za nično razglasi Odločbo Sveta z dne 20. novembra 2009 o dodelitvi državne pomoči s strani oblasti Republike Poljske za nakup kmetijskih zemljišč med 1. januarjem 2010 in 31. decembrom 2013 (2010/10/ES) (UL L 4, str. 89 v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

Pravni okvir

Akt o pristopu

2 Priloga IV, poglavje 4, k Aktu o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2003, L 236, str. 33, v nadaljevanju: akt o pristopu) določa:

„[…]

Brez poseganja v postopke o obstoječih pomočeh iz člena 88 [ES] se programe pomoči in posamično pomoč, podeljene dejavnostim povezanim s proizvodnjo […] proizvodov[,] navedenih v Prilogi I k Pogodbi ES, […] ki se jih je v novih državah članicah začelo izvajati pred dnem pristopa in se jih izvaja tudi po tem dnevu, šteje za obstoječo pomoč v smislu člena 88(1) [ES], ob upoštevanju naslednjih pogojev:

— o ukrepih pomoči se v štirih mesecih od dne pristopa obvesti Komisijo. […] Komisija objavi seznam takih pomoči.

Ti ukrepi pomoči se do konca tretjega leta od dne pristopa štejejo za ‚obstoječo' pomoč v smislu člena 88(1) [ES].

Kadar je to potrebno, nove države članice spremenijo te ukrepe pomoči, da bi najkasneje do konca tretjega leta od dne pristopa upoštevale smernice, ki jih uporablja Komisija. Po tem dnevu se vsaka pomoč, za katero se ugotovi, da je nezdružljiva s temi smernicami, šteje za novo pomoč."

Uredba (ES) št. 659/1999

3 Člen 1 Uredbe Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [88 ES] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) določa:

„V tej uredbi

[…]

(c) ‚nova pomoč' pomeni vsako pomoč, to je sheme pomoči ali individualno pomoč, ki ni veljavna [obstoječa] pomoč, vključno s spremembami veljavne [obstoječe] pomoči;

[…]“

4 Člen 17(2) te uredbe določa:

„Če Komisija meni, da veljavna [obstoječa] shema ni ali ni več združljiva s skupnim trgom, o svojem predhodnem stališču obvesti zadevno državo članico in ji omogoči, da predloži svoje pripombe v roku enega meseca. […]“

5 Člen 18 navedene uredbe določa:

„Če Komisija, glede na podatke, ki jih je država članica predložila na podlagi člena 17, ugotovi, da veljavna [obstoječa] shema pomoči ni ali ni več združljiva s skupnim trgom, izda priporočilo, v katerem zadevni državi članici predlaga primerne [ustrezne] ukrepe. […]“

6 Člen 19(1) iste uredbe določa:

„Če zadevna država članica sprejme predlagane ukrepe in o tem obvesti Komisijo, Komisija to zabeleži in o tem obvesti državo članico. Državo članico to sprejetje zavezuje, da primerne [ustrezne] ukrepe tudi izvaja.“

Uredba (ES) št. 1857/2006

7 Člen 4 Uredbe Komisije (ES) št. 1857/2006 z dne 15. decembra 2006 o uporabi členov 87 [ES] in 88 [ES] pri državni pomoči za majhna in srednje velika podjetja, ki se ukvarjajo s proizvodnjo kmetijskih proizvodov, in o spremembi Uredbe (ES) št. 70/2001 (UL L 358, str. 3) določa:

„1. Pomoč za naložbe v kmetijska gospodarstva v Skupnosti za primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov je združljiva s skupnim trgom po členu 87(3)(c) [ES] in je izvzeta iz obveznosti priglasitve iz člena 88(3) [ES], če izpolnjuje pogoje iz odstavkov 2 do 10 tega člena.

[…]

8. Pomoč se lahko dodeli za nakup zemljišč, razen zemljišč za gradnjo, v vrednosti do 10 % upravičenih stroškov naložbe.

[…]“

Uredba (ES) št. 1535/2007

8 Člen 3(1) Uredbe Komisije (ES) št. 1535/2007 z dne 20. decembra 2007 o uporabi členov 87 [ES] in 88 [ES] pri pomočeh de minimis v sektorju kmetijske proizvodnje (UL L 337, str. 35) določa:

„Za pomoči se šteje, da ne izpolnjujejo vseh meril člena 87(1) [ES] in da so zato izvzete iz obveznosti priglasitve iz člena 88(3) [ES], če izpolnjujejo pogoje, določene v odstavkih 2 do 7 tega člena.“

Kmetijske smernice

9 Točka 29 Smernic Skupnosti o državni pomoči v kmetijskem in gozdarskem sektorju 2007–2013 (UL 2006, C 319, str. 1, v nadaljevanju: kmetijske smernice) določa:

„Pomoč za naložbe v kmetijska gospodarstva se razglasi za združljivo s členom 87(3)(c) [ES], če izpolnjuje vse pogoje iz člena 4 Uredbe […] št. 1857/2006. […]“

10 Točka 195 teh smernic določa:

„Za oceno shem pomoči in posameznih pomoči, ki se štejejo za obstoječo pomoč v skladu s točko 4 iz poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu iz leta 2003 […], se bodo smernice Skupnosti o državni pomoči v kmetijskem sektorju, ki so se uporabljale 31. decembra 2006, še naprej uporabljale do 31 decembra 2007 brez poseganja v točko 196, če je taka pomoč najpozneje do 30. aprila 2007 usklajena s temi smernicami."

11 Točka 196 pod naslovom „Predlogi ustreznih ukrepov" določa:

„Komisija v skladu s členom 88(1) Pogodbe državam članicam predlaga, da spremenijo obstoječe sheme pomoči, da bodo skladne s temi smernicami, najpozneje do 31. decembra 2007, razen obstoječih shem […] za naložbe za nakup zemlje kmetijskih gospodarstev, ki jih bo [treba] spremeniti, da bodo usklajene s temi smernicami, najkasneje do 31. decembra 2009."

12 Točka 197 istih smernic določa, da so države članice pozvane, naj najpozneje do 28. februarja 2007 pisno potrdijo, da sprejmejo te predloge ustreznih ukrepov.

13 Točka 198 kmetijskih smernic določa:

„Če država članica pred tem datumom pisno ne potrdi sprejetja, bo Komisija uporabila člen 19(2) Uredbe […] št. 659/1999 in, če bo potrebno, začela postopke iz zadevne določbe."

Začasni okvir

14 Točka 4.2.2 Začasnega okvira Skupnosti za ukrepe državnih pomoči v podporo dostopu do financiranja ob trenutni finančni in gospodarski krizi, določenega s Sporočilom Komisije z dne 17. decembra 2008 (UL 2009, C 83, str. 1), kakor je bilo spremenjeno s sporočilom Komisije, objavljenim v *Uradnem listu Evropske unije* 31. oktobra 2009 (UL C 261, str. 2, v nadaljevanju: začasni okvir), določa, da je treba glede na gospodarske razmere začasno dovoliti dodeljevanje pomoči pod nekaterimi pogoji.

15 V točki 4.2.2(h) začasnega okvira je med drugim pojasnjeno, da „[č]e se pomoč dodeli podjetjem, ki se ukvarjajo s primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov […], denarna dotacija (ali bruto ekvivalent dotacije) ne presega 15.000 EUR na podjetje".

16 Točka 7 začasnega okvira med drugim določa, da „[bo] to sporočilo […] prenehalo veljati 31. decembra 2010".

Dejansko stanje

17 Republika Poljska je leta 1996 uvedla pomoč za nakup kmetijskih zemljišč.

18 Republika Poljska je v skladu s postopkom iz poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu Komisiji priglasila dva obstoječa sistema pomoči, imenovana „Subvencije za plačilo obresti na posojila za naložbe v kmetijski in agroživilski sektor ter sektor storitev za kmetijstvo" in „Prodaja zemljišč v lasti sklada kmetijskih zemljišč državne blagajne z obročnim vračanjem dolgovanega zneska in z uporabo preferenčne obrestne mere". Komisija je nato ta sistema pomoči vpisala na seznam obstoječih ukrepov državne pomoči v novih državah članicah na področju kmetijstva, ki je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* (UL 2005, C 147, str. 2).

19 Komisija je v točki 196 kmetijskih smernic državam članicam predlagala, naj spremenijo obstoječe sheme pomoči za nakup zemljišč kmetijskih gospodarstev, da bodo v skladu s temi smernicami, najpozneje do 31. decembra 2009.

20 Republika Poljska je 26. februarja 2007 sporočila, da sprejema predloge ustreznih ukrepov iz točke 196 navedenih smernic. Kot določa člen 19(1) Uredbe št. 659/1999, je Komisija to soglasje zabeležila s sporočilom, objavljenim v *Uradnem listu Evropske unije* (UL 2008, C 70, str. 11).

21 Republika Poljska je 12. junija 2009 Svetu Evropske unije poslala predlog na podlagi člena 88(2) ES, naj pomoči za nakup kmetijskih zemljišč razglasi za združljive s skupnim trgom do 31. decembra 2013. Navedena država članica je z dopisom z dne 28. septembra 2009 Svetu za kmetijstvo in ribištvo poslala še en tovrstni predlog.

22 Svet je z izpodbijano odločbo ugodil navedenemu predlogu na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES. Člen 1 te odločbe določa:

„Izredna pomoč poljskih oblasti za posojila za nakup kmetijskih zemljišč, ki znaša največ 400 milijonov PLN [poljskih zlotov] in je dodeljena med 1. januarjem 2010 in 31. decembrom 2013, se šteje kot združljiva s skupnim trgom.“

23 Svet je odločbo obrazložil s tem, da je v uvodnih izjavah od 2 do 8 med drugim navedel neugodno strukturo površin poljskih kmetijskih gospodarstev, nizke prihodke v kmetijstvu, rast cen kmetijskih vložkov, upad prihodkov in cen kmetijskih proizvodov ter povečanje brezposelnosti, ki so na Poljskem posledica gospodarske in finančne krize. Navedel je tudi, da se je položaj poljskih kmetov še poslabšal zaradi izgub, ki so jih povzročile hude poplave. Nazadnje je poudaril nenehno rast cen kmetijskih zemljišč, pomanjkanje kapitala poljskih kmetov in težave, ki jih imajo pri dostopu do posojil.

24 V točkah 11 in 12 obrazložitve izpodbijane odločbe je navedeno:

„(11) Komisija v tej fazi še ni začela nobenega postopka niti zavzela stališča o naravi in združljivosti pomoči.

(12) Izjemne okoliščine tako obstajajo, kar omogoča, da se ta pomoč šteje za združljivo s skupnim trgom z odstopanjem in v obsegu, ki je nujno potreben za zamejitev razširjenosti revščine na poljskem podeželju[.]“

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

25 Komisija Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano odločbo razglasi za nično;

— Svetu naloži plačilo stroškov.

26 Svet Sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne kot neutemeljeno in

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

27 S sklepom predsednika Sodišča z dne 9. avgusta 2010 je bila Republiki Litvi, Madžarski in Republiki Poljski dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

Tožba

28 Komisija v utemeljitev tožbe navaja štiri tožbene razloge, ki se nanašajo na nepristojnost Sveta, zlorabo pooblastil, kršitev načela lojalnega sodelovanja in očitno napako pri presoji v zvezi z obstojem izjemnih okoliščin ter kršitev načela sorazmernosti.

Prvi tožbeni razlog: nepristojnost Sveta

29 Komisija s prvim tožbenim razlogom trdi, da Svet ni bil pristojen za sprejetje izpodbijane odločbe.

30 Prvi tožbeni razlog je sestavljen iz dveh delov. Prvi del se nanaša na prekoračitev roka, ki ga je imel Svet za odločitev v skladu s členom 88(2) ES, drugi pa na njegovo nepristojnost, da odobri pomoč, za katero se je Republika Poljska zavezala, da jo bo odpravila s sprejetjem ustreznih ukrepov, ki jih je predlagala Komisija.

Prvi del prvega tožbenega razloga: Svet je odločil po več kot treh mesecih od predloga Republike Poljske

– Trditve strank

31 Komisija meni, da mora biti za pristojnost Sveta iz člena 88(2), tretji pododstavek, ES izpolnjenih več pogojev. Svet naj bi na podlagi te določbe med drugim lahko ukrepal le v roku treh mesecev od dne predloga zadevne države članice.

32 S tem da je izpodbijano odločbo sprejel pet mesecev po dnevu, ko ga je Republika Poljska zaprosila za odobritev pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, je Svet ukrepal zunaj tega roka, čeprav za odločanje ni bil več pristojen.

33 Svet pa meni, da rok treh mesecev za odločanje, ki mu ga predpisuje člen 88(2) ES, velja le, če je Komisija že sprožila postopek za preizkus zadevne državne pomoči, kar se v obravnavanem primeru ni zgodilo.

– Presoja Sodišča

34 V zvezi s tem je treba pojasniti, da čeprav člen 88(2), četrti pododstavek, ES določa, da Komisija odloči, če Svet v roku treh mesecev od predloga ne sprejme stališča, to pravilo velja le, če je Komisija že začela postopek iz člena 88(2), prvi pododstavek, ES, ne da bi že sprejela odločbo o razglasitvi nezdružljivosti pomoči s skupnim trgom (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2004 v zadevi Komisija proti Svetu, C-110/02, ZOdl., str. I-6333, točki 32 in 33).

35 Kot je namreč generalni pravobranilec navedel v točki 34 sklepnih predlogov, je iz besedila člena 88(2), tretji in četrti pododstavek, ES razvidno, da je namen te časovne omejitve pristojnosti Sveta le v izognitvi temu, da se ne bi za dalj časa podaljšala prekinitev postopka, ki ga je začela Komisija, ki je posledica predložitve predloga Svetu, saj bi to lahko ohromilo ukrepanje Komisije in s tem oslabilo osrednjo vlogo, ki ji je zaupana s členoma 87 ES in 88 ES za ugotavljanje morebitne nezdružljivosti pomoči (glej zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu, točka 29 in navedena sodna praksa).

36 V obravnavanem primeru ni sporno, da Komisija nikoli ni začela postopka iz člena 88(2), prvi pododstavek, ES, kar zadeva pomoč, ki je bila odobrena z izpodbijano odločbo. Zato dejstvo, da je med prvim predlogom, ki ga je vložila Republika Poljska, in sprejetjem izpodbijane odločbe poteklo pet mesecev, Svetu ne more odvzeti pristojnosti, ki mu je podeljena s tem členom 88(2), tretji pododstavek.

37 Zato je treba prvi del prvega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

Drugi del prvega tožbenega razloga: Svet je odobril pomoč, za katero se je Republika Poljska zavezala, da jo bo odpravila s sprejetjem ustreznih ukrepov, ki jih je predlagala Komisija

– Trditve strank

38 Komisija meni, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je pristojnost, ki je Svetu podeljena s členom 88(2), tretji pododstavek ES, izjema in da Svet zato ni pristojen za ovrženje odločbe Komisije, s katero je bilo ugotovljeno, da je pomoč nezdružljiva z notranjim trgom, ali za poskus obida take odločbe.

39 Komisija meni, da je v točki 196 kmetijskih smernic sprejela dokončno stališče glede združljivosti sistema pomoči, ki ga je Republika Poljska uvedla za nakup kmetijskih zemljišč, z notranjim trgom. Dejstvo, da je bilo to stališče sprejeto v obliki smernic, naj ne bi imelo posledic, ker naj bi sodišča Evropske unije razsodila, da je država članica, ki sprejme smernice, te zavezana uporabiti.

40 V obravnavanem primeru naj bi Republika Poljska poslala obvestilo o tem, da sprejema predloge ustreznih ukrepov iz točke 196 smernic. Zato naj bi bila navedeni sistem pomoči zavezana ukiniti najpozneje do 31. decembra 2009 in ga ne bi smela ponovno uvesti pred 31. decembrom 2013. Posledično naj bi Svet s tem, da je odobril ta sistem pomoči od 1. januarja 2010, ogrozil učinkovitost odločitve Komisije in prekoračil svojo pristojnost.

41 Svet pa meni, da sistem pomoči, odobren z izpodbijano odločbo, pomeni nov sistem pomoči. Tako meni, da je bilo na podlagi poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu sisteme pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki jih je Republika Poljska uvedla pred pristopom k Evropski uniji, mogoče opredeliti kot obstoječe sisteme pomoči le do 30. aprila 2007.

42 Poleg tega naj bi se sistem pomoči, odobren z izpodbijano odločbo, razlikoval od sistemov pomoči, navedenih v točki 18 te sodbe, zlasti ker naj bi temeljil na novih dejanskih in pravnih elementih. Poleg tega naj bi, celo če bi se ustrezni ukrepi uporabljali za sistem pomoči, ki ga je uvedla Republika Poljska, in če ta sistem ne bi bil usklajen s temi ukrepi, iz sodbe z dne 24. marca 1993 v zadevi CIRFS in drugi proti Komisiji (C-313/90, Recueil, str. I-1125) izhajalo, da je ta sistem torej preprosto postal nov sistem pomoči. Komisija naj torej nikoli ne bi presodila združljivosti sistema pomoči, odobrenega z izpodbijano odločbo, z notranjim trgom.

43 Svet dodaja, da se točka 196 kmetijskih smernic ne uporablja za sistem pomoči, ki ga je odobril, ker se ustrezni ukrepi, predvideni v členu 88(1) ES, uporabljajo le za obstoječe pomoči.

44 Nazadnje, Svet meni, da iz točk 29 in 196 kmetijskih smernic ne izhaja, da so državne pomoči, ki ne izpolnjujejo pogojev, določenih v členu 4 Uredbe št. 1857/2006, sistematično nezdružljive z notranjim trgom. Ker je namreč ta uredba uredba o skupinskih izjemah, bi bilo take pomoči mogoče priglasiti Komisiji v skladu s členom 88(3) ES. Ker se v točki 196 kmetijskih smernic zahteva, da se obstoječi sistemi pomoči s temi smernicami uskladijo, naj bi bilo v tej točki le opozorjeno na obveznost uskladiti se z določbami členov 87 ES in 88 ES, ki zahtevata, da Komisija ali Svet posamično preizkusita združljivost novega sistema pomoči.

45 Komisija v repliki navaja, da je iz poglavja 4 Priloge IV k Aktu o pristopu razvidno, da je ob neobstoju nezdružljivosti zadevnega sistema pomoči s smernicami, ki so se uporabljale 1. maja 2007, ta sistem ohranil status obstoječe pomoči. Trdi tudi, da razlike, za katere Svet meni, da obstajajo med obstoječimi sistemi pomoči in sistemom pomoči, odobrenim z izpodbijano odločbo, niso upoštevne, ker so ti sistemi tako neločljivo povezani, da bi bilo zelo umetno zatrjevati, da se za namene uporabe člena 88(2) ES razlikujejo.

46 Republika Litva, Madžarska in Republika Poljska se z analizo Sveta v bistvu strinjajo. Madžarska med drugim poudarja, da abstraktna in splošna formulacija točke 196 kmetijskih smernic preprečuje, da bi se zanjo štelo, da vsebuje predloge ustreznih ukrepov v smislu člena 88 ES.

– Presoja Sodišča

47 Za presojo utemeljenosti drugega dela prvega tožbenega razloga, ki ga Komisija navaja v utemeljitev tožbe, je treba ugotoviti, ali je bil Svet na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES pristojen za odločitev, da je sistem pomoči iz izpodbijane odločbe združljiv z notranjim trgom, čeprav je Republika Poljska akceptirala ustrezne ukrepe, predlagane v točki 196 kmetijskih smernic.

48 V skladu s členom 88(2), tretji pododstavek, ES lahko Svet na predlog države članice soglasno odloči, da je treba pomoč, ki jo je ta država uvedla ali jo namerava uvesti, šteti za združljivo z notranjim trgom, z odstopanjem od določb člena 87 ES ali uredb po členu 89 ES, če izjemne okoliščine tako odločitev upravičujejo.

49 Država članica lahko torej v natančno opredeljenih okoliščinah pomoči ne priglasi Komisiji, ki bi odločila v okviru, opredeljenem v členu 88(3) ES, ampak Svetu, ki bo – z odstopanjem od člena 87 ES ali uredb po členu 89 ES – odločil v okviru, opredeljenem v členu 88(2), tretji pododstavek, ES.

50 Sodišče je že imelo priložnost pojasniti nekatere vidike razlage te določbe.

51 Tako je najprej, potem ko je opozorilo na osrednjo vlogo, ki jo Pogodba DEU zaupa Komisiji za ugotavljanje morebitne nezdružljivosti pomoči z notranjim trgom, ugotovilo, da se člen 88(2), tretji pododstavek, ES nanaša na izjemen in poseben primer, tako da je pristojnost, ki je Svetu podeljena s to določbo, očitno izjema (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2004 v zadevi Komisija proti Svetu, C-110/02, ZOdl., str. I-6333, točke od 29 do 31), kar pomeni, da je treba ta člen 88(2), tretji pododstavek, nujno razlagati ozko (glej po analogiji sodbi z dne 22. aprila 2010 v zadevi Mattner, C-510/08, ZOdl., str. I-3553, točka 32, in z dne 14. marca 2013 v zadevi C-419/11, Česká spořitelna, točka 26).

52 Dalje, kar zadeva določbi člena 88(2), tretji in četrti pododstavek, ES, na podlagi katerih po eni strani predložitev zadeve Svetu s strani države članice začasno prekine preizkus, ki ga opravlja Komisija, za obdobje treh mesecev in po drugi strani Komisija odloči, če Svet v tem roku ne sprejme odločbe, je Sodišče odločilo, da je treba ti določbi razlagati tako, da po preteku navedenega roka Svet ni več pristojen za sprejetje odločbe na podlagi navedenega tretjega pododstavka glede zadevne pomoči (zgoraj navedena sodba Komisija proti Svetu, točka 32).

53 Sodišče je v zvezi s tem menilo, da ta časovna omejitev pristojnosti Sveta kaže tudi na to, da če na Svet ni bil naslovljen noben predlog zadevne države članice na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, preden Komisija razglasi zadevno pomoč za nezdružljivo z notranjim trgom in tako konča postopek iz prvega pododstavka člena 88(2) ES, Svetu ni več dovoljeno izvajati izjemne pristojnosti, ki mu jo podeljuje tretji pododstavek zadnjenavedene določbe za razglasitev združljivosti take pomoči z notranjim trgom (zgoraj navedena sodba Komisija proti Svetu, točka 33, in sodba z dne 22. junija 2006 v zadevi Komisija proti Svetu, C-399/03, ZOdl., str. I-5629, točka 24).

54 Sodišče je v tem kontekstu poudarilo, da taka razlaga lahko prepreči, da bi bile sprejete odločbe z izrekom, ki bi se lahko izkazal za protisloven, in s tem pripomore k pravni varnosti tako, da ohranja dokončnost upravne odločbe, ki nastopi po preteku razumnih rokov za vložitev tožbe ali z izčrpanjem pravnih sredstev (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004, točki 32 in 35, in Komisija proti Svetu z dne 22. junija 2006, točka 25).

55 Nazadnje, Sodišče je podalo mnenje glede tega, ali okoliščina, da Svet ni pristojen, da bi odločil o združljivosti pomoči, o kateri je Komisija že dokončno odločila, z notranjim trgom, pomeni, da Svet ni pristojen niti za to, da bi odločil o pomoči, katere predmet je, prejemnikom nezakonite pomoči, ki je bila z odločbo Komisije predhodno razglašena za nezdružljivo, dodeliti znesek, namenjen kompenzaciji vračil, h katerim jih zavezuje izvajanje te odločbe.

56 V zvezi s tem je navedlo, da bi v skladu z ustaljeno sodno prakso dopustitev, da država članica lahko prejemnikom take nezakonite pomoči odobri novo pomoč v enakem znesku kot v primeru nezakonite pomoči, z namenom, da se nevtralizira vpliv vračil, h katerim jih zavezuje navedena odločba, očitno povzročila neučinkovitost odločb, ki jih Komisija sprejme na podlagi členov 87 ES in 88 ES (zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004, točka 43, in Komisija proti Svetu z dne 22. junija 2006, točka 27).

57 Sodišče je torej razsodilo, da Svet ne sme niti ovreči odločbe Komisije o ugotovitvi nezdružljivosti pomoči z notranjim trgom s tem, da sam razglasi to pomoč za združljivo z navedenim trgom, niti preprečiti učinkovitosti take odločbe s tem, da na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES razglasi, da je pomoč, katere namen je prejemnikom nezakonite pomoči, ki je razglašena za nezdružljivo z notranjim trgom, nadomestiti vračila, h katerim jih zavezuje navedena odločba (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004, točki 44 in 45, in Komisija proti Svetu z dne 22. junija 2006, točka 28).

58 Iz te sodne prakse izhaja, da so za uporabo člena 88(2) ES pristojnosti Sveta in Komisije razmejene tako, da se, prvič, pristojnost Komisije izvaja prednostno, Svet pa je pristojen le v izjemnih okoliščinah. Drugič, pristojnost Sveta, ki mu omogoča, da v svoji odločbi odstopa od nekaterih določb Pogodbe na področju državnih pomoči, je treba izvajati v določenem časovnem okviru. Tretjič, takoj ko Komisija ali Svet dokončno odloči o združljivosti zadevne pomoči, druga institucija ne more več sprejeti nasprotne odločbe.

59 Namen te razlage je ohraniti doslednost in učinkovitost ukrepanja Unije s tem, da na eni strani izključuje sprejetje protislovnih odločb in na drugi strani preprečuje, da bi lahko odločbi institucije Unije, ki je postala dokončna, po izteku vseh rokov, vključno s tistim, določenim v členu 230(5) ES, in ob kršitvi načela pravne varnosti nasprotovala odločba druge institucije.

60 Iz premislekov, ki so podlaga za to razlago, je poleg tega razvidno, da ni pomembno, ali je pomoč, ki je predmet odločbe Sveta, obstoječa ali nova pomoč. Kot namreč izhaja iz sodne prakse Sodišča, učinkovitost odločbe Komisije ni ogrožena le, če Svet sprejme odločbo, s katero razglasi, da je ista pomoč, o kateri je Komisija že odločila, združljiva z notranjim trgom, ampak tudi če je pomoč, ki je predmet odločbe Sveta, pomoč, namenjena prejemnikom nezakonite pomoči, razglašene za nezdružljivo z notranjim trgom, za kompenzacijo vračil, ki jih ti dolgujejo na podlagi odločbe Komisije. V teh okoliščinah je druga pomoč tako neločljivo povezana s to, za katero je Komisija predhodno ugotovila, da ni združljiva z notranjim trgom, da je zelo umetno trditi, da za uporabo člena 88(2) ES obstaja razlika med temi pomočmi (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004, točki 45 in 46).

61 V tej zadevi je torej treba preučiti, ali je treba pomoči, ki jih je Svet razglasil za združljive z notranjim trgom – ne glede na to, ali gre za obstoječe ali nove pomoči – šteti za pomoči, o katerih je Komisija že dokončno odločila.

62 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da lahko Komisija pri izvajanju pristojnosti, ki jih ima na podlagi členov 87 ES in 88 ES, sprejme smernice, katerih namen je navedba načina, kako namerava na podlagi teh členov izvajati diskrecijsko pravico glede novih pomoči ali glede obstoječih sistemov pomoči (sodba z dne 18. junija 2002 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-242/00, Recueil, str. I-5603, točka 27).

63 Kadar te smernice temeljijo na členu 88(1) ES, pomenijo element rednega in občasnega sodelovanja, v okviru katerega Komisija z državami članicami redno preverja obstoječe sisteme pomoči in jim predlaga ustrezne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga (glej v tem smislu sodbi z dne 15. oktobra 1996 v zadevi IJssel-Vliet, C-311/94, Recueil, str. I-5023, točki 36 in 37, in z dne 5. oktobra 2000 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-288/96, Recueil, str. I-8237, točka 64). V delu, v katerem država članica te predloge ustreznih ukrepov sprejme, so ti zanjo zavezujoči (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi IJssel-Vliet, točki 42 in 43, ter Nemčija proti Komisiji, točka 65) in jih – kot je opozorjeno v členu 19(1) Uredbe št. 659/1999 – mora izvajati.

64 V obravnavanem primeru je Republika Poljska 26. februarja 2007 poslala obvestilo o tem, da sprejema predloge ustreznih ukrepov iz točke 196 kmetijskih smernic.

65 Ti ukrepi med drugim zajemajo spremembo obstoječih sistemov pomoči za naložbe v zvezi z nakupom zemljišč kmetijskih gospodarstev, da bi se navedeni sistemi s temi smernicami uskladili najpozneje do 31. decembra 2009.

66 Tako točka 29 navedenih smernic določa, da se pomoči za naložbe v kmetijska gospodarstva razglasijo za združljive s členom 87(3)(c) ES, če izpolnjujejo vse pogoje, določene v členu 4 Uredbe št. 1857/2006.

67 Očitno je, da v skladu s točko 196 kmetijskih smernic Komisija zlasti tistim državam članicam, ki imajo obstoječe sisteme pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki ne izpolnjujejo vseh pogojev, določenih v členu 4 Uredbe št. 1857/2006, predlaga, da te sisteme spremenijo, da bodo v skladu z navedenimi pogoji, ali – če tega ne storijo – da jih najpozneje do 31. decembra 2009 odpravijo.

68 Tega sklepa ni mogoče izpodbiti z argumentacijo Sveta, da sklicevanje iz točke 29 kmetijskih smernic na pogoje, določene v členu 4 Uredbe št. 1857/2006, pomeni, da je treba vsak načrt, katerega namen je dodeliti državne pomoči za naložbe v kmetijska gospodarstva, ki ne izpolnjuje vseh pogojev, določenih v navedenem členu, priglasiti Komisiji, tako da ta lahko oceni, ali so te pomoči združljive z notranjim trgom.

69 Tako je iz besedila točke 196 kmetijskih smernic v povezavi z njihovo točko 29 razvidno, da si je Komisija predpisala izvajanje diskrecijske pravice s tem, da je v nekaterih primerih te pogoje uporabila kot merila združljivosti, in ne izvzetja iz obveznosti priglasitve. Obseg teh pogojev pri uporabi teh smernic za obstoječe sisteme pomoči se zato razlikuje od obsega, ki jim ga daje člen 4(1) Uredbe št. 1857/2006.

70 Poleg tega trditve Madžarske, da Komisija ni mogla zakonito predlagati ustreznih ukrepov, ki so formulirani z abstraktnimi in generičnimi izrazi ter se uporabljajo za obstoječe sisteme pomoči v več državah članicah, ni mogoče sprejeti. Čeprav člena 17 in 18 Uredbe št. 659/1999 Komisijo zavezujeta, da posamično preizkusi vsak obstoječ sistem pomoči, za katerega namerava predlagati ustrezne ukrepe, niti s členom 88(1) ES niti z navedeno uredbo tej instituciji te predloge ni prepovedano formulirati tako, da zadevne obstoječe sisteme pomoči opredeli z njihovimi značilnostmi, ne da bi jih poimensko navedla.

71 Po drugi strani pa je treba poudariti, da se v skladu s členom 88(1) ES ustrezni ukrepi, ki jih je Komisija predlagala v točki 196 kmetijskih smernic, nanašajo le na obstoječe sisteme pomoči.

72 Sistem, odobren z izpodbijano odločbo, pa je nov sistem pomoči.

73 Tudi če se predpostavlja, da sta oba sistema pomoči, navedena v točki 18 te sodbe, po 30. aprilu 2007 ohranila status obstoječega sistema pomoči, ni sporno, da ta sistema pomoči nista bila v skladu s pogoji, določenimi v členu 4 Uredbe št. 1857/2006, na katere napotuje točka 29 kmetijskih smernic.

74 Ker je iz člena 1(c) Uredbe št. 659/1999 razvidno, da vsak sistem pomoči, ki ni obstoječ sistem pomoči, pomeni nov sistem pomoči, in ker se je sistem pomoči, odobren z izpodbijano odločbo, uporabljal od 1. januarja 2010, je zadnji nujno pomenil nov sistem pomoči.

75 Obveznosti, ki jih ima Republika Poljska, ker je sprejela predloge ustreznih ukrepov, se torej ne nanašajo na sistem, ki se je v izpodbijani odločbi štel za združljiv z notranjim trgom, saj gre za nov sistem pomoči, ki se ne enači z obstoječim sistemom pomoči, na katerega se nanašajo ustrezni ukrepi, ki jih je akceptirala ta država članica.

76 Vendar se Svet za to, da bi ponovno preučil položaj, glede katerega je Komisija že opravila dokončno presojo, in ovrgel to presojo, ne more sklicevati le na to, da je sistem pomoči nov. Svet torej ni pristojen za odločitev o tem, da je neki nov sistem pomoči treba šteti za združljivega z notranjim trgom, kadar je ta tako neločljivo povezan z obstoječim sistemom pomoči, glede katerega se država članica v okviru člena 88(1) ES zaveže, da ga bo spremenila ali odpravila, da je povsem umetno trditi, da za uporabo člena 88(2) ES med tema sistemoma obstaja razlika (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004, točka 46).

77 Obravnavani primer pa vendarle ni tak.

78 V zvezi s tem je mogoče opaziti, da je med presojo, ki jo je opravila Komisija, in tisto, ki jo je opravil Svet, preteklo dolgo obdobje, saj je bila izpodbijana odločba sprejeta skoraj tri leta po zadevnih predlogih ustreznih ukrepov.

79 Poleg tega je ta odločba posebej obrazložena z nastankom novih okoliščin, ki jih je Svet štel za izjemne in ki jih Komisija pri presoji združljivosti obstoječih sistemov pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki jih izvaja Republika Poljska, z notranjim trgom ni mogla upoštevati.

80 Medtem ko so bile kmetijske smernice sprejete leta 2006, izpodbijana odločba v veliki meri omenja učinke, ki so nastali med letoma 2008 in 2009 kot posledica gospodarske in finančne krize na Poljskem. Svet med drugim navaja upad prihodkov in cen kmetijskih proizvodov v teh dveh letih zaradi recesije, ter visoke obrestne mere, večje težave pri dostopu do posojil ter povečanje brezposelnosti, kar je bilo ugotovljeno leta 2009.

81 Stališče Komisije v utemeljitev njenega predloga ustreznih ukrepov, kar zadeva združljivost sistemov pomoči, navedenih v točki 18 te sodbe, z notranjim trgom, pa je moralo nujno temeljiti na presoji – ob upoštevanju ekonomskih podatkov, ki jih je imela na voljo leta 2006 – posledic, ki bi jih lahko imela uporaba teh sistemov za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga.

82 Zaradi velike spremembe okoliščin, navedene v točki 80 te sodbe, za presojo, ki jo je Komisija opravila glede teh sistemov pomoči, torej ni mogoče šteti, da prejudicira presojo, ki bi se nanašala na sistem pomoči, ki zajema podobne ukrepe, vendar bi jo bilo treba uporabiti v bistveno drugačnih gospodarskih okoliščinah od tistih, ki jih je Komisija upoštevala pri svoji presoji. Iz tega sledi, da je treba združljivost novega sistema pomoči – ki je bil predmet predloga, ki ga je Republika Poljska poslala Svetu na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES – z notranjim trgom oceniti ob izvedbi posamične presoje, ki je ločena od presoje sistemov, navedenih v točki 18 te sodbe, in ki se opravi ob upoštevanju gospodarskih okoliščin, ki so upoštevne takrat, ko so te pomoči dodeljene (glej v tem smislu sodbi z dne 3. oktobra 1991 v zadevi Italija proti Komisiji, C-261/89, Recueil, str. I-4437, točka 23, in z dne 21. julija 2011 v zadevi Freistaat Sachsen in Land Sachsen-Anhalt proti Komisiji, C-459/10 P, ZOdl., str. I-109 , točka 48).

83 Položaj, ki je predmet obravnavane zadeve, se torej razlikuje od položaja, ki ga je Sodišče preučilo v zgoraj navedenih sodbah Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004 in Komisija proti Svetu z dne 22. junija 2006.

84 Drugače od odločb Sveta, ki sta bili v teh sodbah razglašeni za nični, je izpodbijana odločba v obravnavanem primeru obrazložena prav z novimi elementi, ki izhajajo iz pomembne spremembe okoliščin, do katere je prišlo v času od takrat, ko je Komisija preizkusila obstoječa sistema pomoči, ki ju uporablja Republika Poljska, do takrat, ko je Svet opravil presojo novega sistema pomoči, ki je predmet predloga, ki ga je ta država članica naslovila nanj.

85 Zato elementov, ki so v sodbah, omenjenih v točki 83 te sodbe, utemeljevali nepristojnost Sveta, v tej zadevi ni.

86 Poleg tega priznanje pristojnosti Sveta ne bi smelo omogočiti obida ustreznih ukrepov, ki jih sprejme država članica.

87 Na eni strani je namreč Svet pristojen za odobritev novega sistema pomoči, ki je podoben obstoječemu sistemu pomoči, ki ga je država članica po sprejetju predlogov ustreznih ukrepov zavezana spremeniti ali odpraviti le, če se po navedenih predlogih pojavijo nove okoliščine.

88 Na drugi strani se pooblastilo, ki je Svetu podeljeno s členom 88(2), tretji pododstavek, ES, uporabi le v mejah, določenih s to določbo, torej če so podane izjemne okoliščine (glej v tem smislu sodbo z dne 29. februarja 1996 v zadevi Komisija proti Svetu, C-122/94, Recueil, str. I-881, točka 13).

89 Nazadnje, kar zadeva trditev Komisije, da Svet ni pristojen za odobritev pomoči, ki je v nasprotju z usmeritvami, opredeljenimi v kmetijskih smernicah, je treba opozoriti, da v teh smernicah le predlogi ustreznih ukrepov iz točke 196, ki jih sprejmejo države članice, lahko pomenijo dokončno stališče Komisije glede združljivosti sistema pomoči z notranjim trgom.

90 Le ti predlogi ustreznih ukrepov so namreč predloženi v sprejetje državam članicam, kot je navedeno v točki 197 kmetijskih smernic, medtem ko so druge določbe teh smernic le dispozitivna splošna pravila, ki zavezujejo Komisijo (glej v tem smislu sodbo z dne 13. junija 2002 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-382/99, Recueil, str. I-5163, točka 24 in navedena sodna praksa), ne pa tudi držav članic. Ta pravila *a fortiori* ne bi smela zavezovati Sveta, ker mu člen 88(2), tretji pododstavek, ES daje pooblastilo, da v izjemnih okoliščinah odstopa od določb člena 87 ES ali od uredb po v členu 89 ES.

91 Iz točke 196 kmetijskih smernic je tako razvidno, da so se države članice, kar zadeva obstoječe sisteme pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, zavezale le spremeniti te sisteme, da bodo usklajeni z navedenimi smernicami, ali – če tega ne storijo – jih odpraviti najpozneje do 31. decembra 2009.

92 Nasprotno, iz premislekov v točkah od 76 do 85 te sodbe je razvidno, da državam članicam s tem, da sprejmejo predloge ustreznih ukrepov iz točke 196 kmetijskih smernic, ni odvzeta vsakršna možnost, da zaprosijo za odobritev za ponovno uvedbo podobnih ali enakih sistemov v celotnem obdobju uporabe teh smernic.

93 Zato je treba drugi del prvega tožbenega razloga in torej ta tožbeni razlog v celoti zavrniti kot neutemeljena.

Drugi tožbeni razlog: zloraba pooblastil

Trditve strank

94 Komisija z drugim tožbenim razlogom trdi, da je Svet s tem, da je želel nevtralizirati posledice njene presoje glede sistemov pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki ju je uvedla Republika Poljska, zlorabil pooblastila.

95 Svet trdi, da s sprejetjem izpodbijane odločbe ni želel popolnoma izničiti učinkov presoje, ki jo je opravila Komisija, saj ta ni sprejela nobene odločbe, s katero bi bil sistem pomoči, odobren z izpodbijano odločbo, razglašen za nezdružljiv z notranjim trgom. Cilj, ki ga je želel doseči Svet, naj bi bil v resnici pomagati poljskim kmetom, ki jih je prizadela gospodarska in finančna kriza, kupiti kmetijska zemljišča.

Presoja Sodišča

96 Kot je Sodišče že večkrat razsodilo, lahko govorimo o aktu, pri katerem so bila zlorabljena pooblastila, le kadar je na podlagi objektivnih, upoštevnih in skladnih indicev mogoče sklepati, da je bil njegov izključni ali vsaj odločilni namen doseči drugačne cilje od tistih, ki jih navaja, ali izogniti se postopku, ki je posebej predviden s Pogodbo za obravnavanje okoliščin predmetne zadeve (glej v tem smislu sodbi z dne 14. maja 1998 v zadevi Windpark Groothusen proti Komisiji, C-48/96 P, Recueil, str. I-2873, točka 52, in z dne 7. septembra 2006 v zadevi Španija proti Svetu, C-310/04, ZOdl., str. I-7285, točka 69).

97 Ugotoviti je treba, da Komisija takih indicev ni predložila.

98 Kar zadeva cilje, ki jih je Svet želel doseči s sprejetjem izpodbijane odločbe, nič v spisu, predloženem Sodišču, ne daje podlage za trditev, da je bil izključni ali vsaj odločilni cilj Sveta drugačen od cilja pomagati poljskim kmetom do lažjega nakupa kmetijskih zemljišč zaradi zamejitve razširjenosti revščine na poljskem podeželju.

99 Kar zadeva trditev Komisije, da je iz poteka dogodkov in iz izmenjane korespondence razvidno, da je bil namen izpodbijane odločbe ovreči njeno stališče, kaže, da je Svet lahko pravilno menil, da Komisija ni zavzela stališča o združljivosti zadevnega sistema pomoči, kot je poudarjeno v točki 11 obrazložitve sporne odločbe.

100 Zato je treba drugi tožbeni razlog v zvezi z zlorabo pooblastil zavrniti kot neutemeljen.

Tretji tožbeni razlog: kršitev načela lojalnega sodelovanja

Trditve strank

101 Komisija s tretjim tožbenim razlogom trdi, da je bila izpodbijana odločba sprejeta ob kršitvi načela lojalnega sodelovanja med institucijami, saj je Svet s sprejetjem te odločbe Republiko Poljsko oprostil obveznosti sodelovanja s Komisijo, ki jo ima ta država članica na podlagi člena 88(1) ES.

102 Svet naj bi s tem, da je odobril podaljšanje obstoječih sistemov pomoči, glede katerih se je Republika Poljska zavezala, da jih bo odpravila, ogrozil rezultate predhodnega dialoga med Komisijo in to državo članico.

103 Svet meni, da ga obveznost sodelovanja, ki izhaja iz člena 88(1) ES, ne zavezuje. Poleg tega ponovno trdi, da ni bilo nobene zaveze Republike Poljske glede sistema pomoči, odobrenega z izpodbijano odločbo.

Presoja Sodišča

104 Člen 88(1) ES Komisiji in državam članicam nalaga obveznost rednega in periodičnega sodelovanja, v okviru katerega Komisija z državami članicami redno preverja obstoječe sisteme pomoči in jim predlaga ustrezne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji z dne 18. junija 2002, točka 28 in navedena sodna praksa).

105 V zvezi s tem je iz točke 85 te sodbe razvidno, da Republika Poljska ni prevzela nobene posebne zaveze, kar zadeva sistem pomoči, odobren z izpodbijano odločbo. Zato za to odločbo ni mogoče šteti, da je Republiko Poljsko oprostila posebne obveznosti sodelovanja, saj nikakor ni ogrozila rezultatov predhodnega dialoga med Komisijo in to državo članico.

106 Glede na te elemente je treba tretji tožbeni razlog Komisije, ki se nanaša na kršitev načela lojalnega sodelovanja, zavrniti kot neutemeljen.

Četrti tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji in kršitev načela sorazmernosti

107 Komisija s prvim delom četrtega tožbenega razloga trdi, da je Svet storil očitno napako pri presoji, ker je menil, da so obstajale izjemne okoliščine, ki so upravičevale odobrene ukrepe. V skladu z drugim delom četrtega tožbenega razloga zatrjuje, da je izpodbijana odločba v nasprotju z načelom sorazmernosti, ker z zadevnimi ukrepi ni mogoče doseči ciljev, ki se jim sledi z navedeno odločbo, in se ne omejujejo na najmanj, kar je potrebno, za dosego teh ciljev.

Prvi del četrtega tožbenega razloga: očitna napaka pri presoji glede obstoja izjemnih okoliščin

– Trditve strank

108 Komisija meni, da je okoliščine mogoče šteti za izjemne v smislu člena 88(2), tretji pododstavek, ES le, če jih ni bilo mogoče predvideti pred njihovim nastankom in če se v obravnavanem primeru nanašajo posebej na Republiko Poljsko. Tako pa naj torej ne bi bilo v primeru strukturne ovire, ki je obstajala pred tem, ali težave, s katero se sooča večina držav članic.

109 Komisija tako meni, da sta neugodna struktura kmetijskih gospodarstev in visoka stopnja brezposelnosti na podeželju že stari težavi, ki sta del poljskega kmetijskega gospodarstva. Enako naj nič ne bi kazalo na to, da pomanjkanje kapitala, s katerim so soočeni poljski kmetje, ne pomeni strukturne težave, ki je po definiciji ni mogoče opredeliti za izjemno. Kar zadeva rast cen kmetijskih vložkov, naj ta na Poljskem ne bi bila večja kot v drugih državah članicah. Komisija poleg tega prereka, da bi bilo nizka neposredna plačila, določena od akta o pristopu, nihanja poljskega zlota v primerjavi z eurom ali rast cen kmetijskih zemljišč mogoče opisati kot izjemne okoliščine.

110 Poleg tega čeprav priznava, da gospodarska kriza lahko pomeni izjemno okoliščino, Komisija kljub temu meni, da lahko ta kriza izpodbijano odločbo upraviči le, če je vplivala na prej obstoječe strukturne težave tako, da je prišlo na Poljskem do izjemnih okoliščin, česar naj Svet ne bi dokazal. Komisija tudi navaja, da vpliv navedene krize na težave pri dostopu do posojila, upad kmetijskih prihodkov in rast brezposelnosti na Poljskem ob upoštevanju razmer v celotni Uniji ni izjemen.

111 Svet meni, da je opredelitev pojma izjemnih okoliščin, ki jo predlaga Komisija, ob upoštevanju sodne prakse preozka, saj morajo biti take okoliščine le nepredvidene ter lahko vplivajo na druge države članice ali druge sektorje kot kmetijstvo.

112 V obravnavanem primeru naj bi obstajale izjemne okoliščine, ki jih pomenijo izredni dogodki v zvezi z gospodarsko krizo in ki naj bi imele pomembne učinke za poljske kmete ter naj bi zato še poslabšale strukturne težave, ki jih je poljsko kmetijsko gospodarstvo že imelo. Tako naj bi zaradi nizkih kmetijskih prihodkov, ki so posledica padca cen, naraščanja brezposelnosti na podeželju, visoke obrestne mere in večjih težav pri dostopu do posojila kot posledic krize, ki so Poljsko bolj zaznamovali kot preostale države članice, postalo izredno težko, celo nemogoče, da bi poljski kmetje kupili kmetijska zemljišča. Kar zadeva nihanja poljskega zlota v primerjavi z eurom, nizka neposredna plačila ali rast cen kmetijskih vložkov in zemljišč, Svet meni, da prispevajo k omejitvi sposobnosti poljskih kmetov, da prebrodijo hude učinke recesije.

– Presoja Sodišča

113 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da ima Svet pri uporabi člena 88(2), tretji pododstavek, ES široko diskrecijsko pravico, katere izvajanje vključuje zapleteno oceno gospodarskih in socialnih razmer, ki jo je treba opraviti v okviru Unije. V tem okviru je sodni nadzor, ki se uporablja za uresničevanje te diskrecijske pravice, omejen na preverjanje upoštevanja procesnih pravil in pravil obrazložitve, resničnosti ugotovljenih dejstev ter neobstoja napačne uporabe prava, očitne napake pri presoji dejstev ali zlorabe pooblastil (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu z dne 29. februarja 1996, točki 18 in 19, in po analogiji sodbo z dne 22. decembra 2008 v zadevi Regie Networks, C-333/07, ZOdl., str. I-10807, točka 78).

114 Ob upoštevanju neobičajnosti in nepredvidljivosti ter obsega učinkov gospodarske in finančne krize na poljsko kmetijstvo se tako za Svet ne bi moglo šteti, kot da je storil očitno napako pri presoji s tem, da je menil, da ti učinki pomenijo izjemne okoliščine v smislu člena 88(2), tretji pododstavek, ES. Komisija je poleg tega v repliki priznala, da je nastanek te krize lahko taka izjemna okoliščina.

115 Dejstvo, da je imela gospodarska in finančna kriza precejšnji učinke tudi v drugih državah članicah, ni odločilno, saj ta okoliščina ne vpliva na izjemnost učinkov te krize, kar zadeva razvoj ekonomskega položaja poljskih kmetov.

116 Enako ugotovitev, da neugodna struktura kmetijskih gospodarstev in visoka stopnja brezposelnosti na podeželju ali pomanjkanje kapitala, s katerim so soočeni kmetje, pomenijo strukturne težave na Poljskem, ne omogoča ugotovitve, da je Svet storil očitno napako pri presoji s tem, da je menil, da so upad prihodkov v kmetijstvu, ki je posledica padca cen, naraščanje brezposelnosti na podeželju, visoke obrestne mere in večje težave pri dostopu do posojil kot posledice krize precej poslabšali položaj poljskih kmetov, zaradi česar niso mogli reševati navedenih strukturnih težav in zato omejiti revščine na podeželju s tem, da bi se izboljšala konkurenčnost poljskih kmetijskih gospodarstev (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu z dne 29. februarja 1996, točka 21).

117 Iz tega je razvidno, da je treba prvi del četrtega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

Drugi del četrtega tožbenega razloga: kršitev načela sorazmernosti

– Trditve strank

118 Komisija meni, da je Svet s sprejetjem izpodbijane odločbe kršil načelo sorazmernosti.

119 Komisija namreč meni, da z zadevnim sistemom pomoči ni mogoče uresničiti ciljev iz navedene odločbe. Tako se kljub obstoju dveh sistemov pomoči za nakup kmetijskih zemljišč povprečna površina kmetijskega gospodarstva na Poljskem v zadnjih letih ni znatno povečala. Meni, da ni dokazano, da sistem pomoči, odobren z izpodbijano odločbo, omogoča dosego najboljših rezultatov, ob tem da naj prejšnji sistemi pomoči ne bi omogočali rešitve povečanih težav pri dostopu do posojil,

ki so bile ugotovljene leta 2009. Pomoči za nakup kmetijskih zemljišč naj bi v resnici prispevale k rasti cen kmetijskih zemljišč, in ne k spremembi strukture lastništva teh zemljišč, kar naj bi bilo posebno neugodno v razmerah, ki so že zaznamovane z nepretrgano rastjo cen kmetijskih zemljišč.

120 Poleg tega spoštovanje načela sorazmernosti po mnenju Komisije pomeni, da je treba v celoti upoštevati veljavne ukrepe, s katerimi bi bilo mogoče zadovoljiti potrebe, ki jih Svet opredeljuje kot izjemne okoliščine. V izpodbijani odločbi pa naj nikakor ne bi bili upoštevani ukrepi, ki jih je predhodno odobrila Komisija ali ki so bili dovoljeni z njenimi smernicami in uredbami o skupinskih izjemah. Še zlasti naj bi začasni okvir državam članicam dovoljeval, da dodelijo pomoči kmetom. Enako naj bi bilo mogoče uporabiti pomoči *de minimis*, ki so dovoljene z Uredbo št. 1535/2007, za reševanje med drugim težave, ki je nastala zaradi povečanih cen kmetijskih vložkov.

121 Poleg tega naj Svet, kar zadeva naraščanje brezposelnosti, tudi ne bi upošteval tega, da program razvoja podeželja 2007–2013 Republike Poljske določa več ukrepov za omejitev tega naraščanja na podeželju, zlasti s preusmeritvijo presežka kmečkih delavcev v druge gospodarske sektorje.

122 Poleg tega naj se ukrepi, odobreni z izpodbijano odločbo, ne bi omejevali na najmanj, kar je potrebno, saj trajajo dlje od datuma, ki ga je Komisija določila v začasnem okviru za uporabo pomoči, posebej namenjenih za reševanje učinkov gospodarske krize.

123 Nazadnje, kar natančneje zadeva utemeljitev zadevnega sistema s potrebo po kompenzaciji učinkov poplav, ki so leta 2009 prizadele enajst vojvodin, Komisija trdi, da Svet ni upošteval obstoja sistema pomoči, s katerim bi se poljskim kmetom povrnila škoda v višini skoraj 80 % izgube, ki so jo utrpeli, in da ne obstaja nikakršna povezava med temi poplavami in nakupom kmetijskih zemljišč.

124 Svet glede spoštovanja načela sorazmernosti trdi, da na zakonitost ukrepov, sprejetih na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, lahko vpliva le, če so ti ukrepi očitno neprimerni glede na cilj, ki ga namerava doseči.

125 Komisija naj ne bi dokazala, da je Svet pri oceni zapletenih gospodarskih dejstev storil očitno napako. Svet med drugim meni, da sta sistema pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki ju uporablja Republika Poljska, izboljšala strukturo poljskih kmetijskih gospodarstev glede površine in da bo ta učinek lahko okrepljen z dodelitvijo pomoči za daljše obdobje. Svet tudi trdi, da Komisija ni dokazala, da naj bi take pomoči prispevale k zvišanju cen zemljišč. Poleg tega meni, da povečanje površine kmetijskih gospodarstev omogoča izboljšanje konkurenčnosti in prihodkov zadevnih kmetov ter da bi moral sistem pomoči, odobren z izpodbijano odločbo, dajati prednost za nakup kmetijskih zemljišč brezposelnim osebam.

126 Poleg tega Svet meni, da ni bil zavezan upoštevati ukrepov, ki jih je že odobrila Komisija, saj je namen pristojnosti, ki mu je podeljena s členom 88(2), tretji pododstavek, ES, prav omogočiti mu, da odobri pomoči, ki jih Komisija zakonito ni mogla odobriti, kar naj bi veljalo za obravnavani primer. Poleg tega naj sistema pomoči, odobrenega z izpodbijano odločbo, ne bi pokrival začasni okvir.

127 Svet tudi poudarja, da bi se bilo proti brezposelnosti primerno boriti s kombinacijo različnih sredstev, med katerimi je ta sistem pomoči.

128 Kar zadeva trajanje navedenega sistema pomoči, se to ne bi smelo omejevati na obdobje, ki ga pokriva začasni okvir, ampak naj bi ustrezalo času, ki se oceni za potreben za zmanjšanje učinkov krize.

129 Nazadnje, Svet navaja, da neposredni namen tega sistema pomoči ni kompenzacija učinkov poplav leta 2009, in da so bile te v izpodbijani odločbi navedene le kot dejavnik, ki dodatno prispeva k zmanjšanju prihodkov poljskih kmetov. Vsekakor naj poseben sistem pomoči, ki ga omenja Komisija, ne bi nadomestil vseh izgub, ki so posledica poplav.

– Presoja Sodišča

130 Kar zadeva spoštovanje načela sorazmernosti, je iz ugotovitev v točki 113 te sodbe razvidno, da lahko le očitna neprimernost ukrepa, sprejetega na podlagi člena 88(2), tretji pododstavek, ES, glede na cilj, ki ga namerava doseči Svet, vpliva na zakonitost takega ukrepa (glej po analogiji sodbi z dne 8. julija 2010 v zadevi Afton Chemical, C-343/09, ZOdl., str. I-7027, točka 46, in z dne 12. julija 2012 v zadevi Association Kokopelli, C-59/11, točka 39).

131 Torej je treba ugotoviti, ali je odobritev sistema pomoči, ki je predmet izpodbijane odločbe, očitno neprimerna za uresničitev cilja iz točke 12 obrazložitve te odločbe, ki je omejitev revščine na podeželju na Poljskem.

132 Ni sporno, da je ta cilj deloma mogoče doseči z izboljšanjem učinkovitosti kmetijstva na Poljskem, kar je pogojeno s povečanjem površine kmetijskih gospodarstev, ki ga omogoča nakup kmetijskih zemljišč s strani poljskih kmetov. Tako tudi ni sporno, da nizki prihodki in težave pri dostopu do posojil, s katerimi so soočeni ti kmetje, ovirajo uresničevanje tovrstnih nakupov. Torej se odobritev zadevnega sistema pomoči, s katerim se nameravajo reševati te težave in njihovo poslabšanje zaradi gospodarske in finančne krize s tem, da se ponudijo subvencije za plačilo obresti na posojila za nakup kmetijskih zemljišč, ne zdi očitno neprimerna za uresničitev cilja, ki se sledi s sprejetjem izpodbijane odločbe.

133 Enako je pogoj za to, da se brezposelnim osebam omogoči, da se začnejo ukvarjati s kmetijstvom, to, da imajo možnost kupiti kmetijska zemljišča, čeprav so prav tako soočene s težavami pri dostopu do posojil, kar potrjuje, da odobritev sistema pomoči, ki je predmet izpodbijane odločbe, ni očitno neprimerna za omejitev revščine na podeželju na Poljskem.

134 Pod temi pogoji z okoliščino, da sistemi pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki so veljali prej, niso omogočali znatnega in stalnega povečevanja površin poljskih kmetijskih gospodarstev, ni mogoče dokazati očitne neprimernosti izpodbijane odločbe za dosego cilja, ki mu ta sledi in kot je bil naveden v točki 131 te sodbe.

135 Počasno večanje povprečne površine navedenih gospodarstev namreč ne zadošča za dokaz očitne neučinkovitosti sistema pomoči, ki ga je odobril Svet, saj je mogoče, da je to počasno naraščanje posledica okoliščin, ki niso mogle trajati v celotnem obdobju, ki ga pokriva izpodbijana odločba. Poleg tega, kot trdi Republika Poljska, zgolj analiza podatkov v zvezi s povprečno površino kmetijskih gospodarstev ne omogoča razlikovanja med razvojem gospodarstev, ki so prejela ugodnosti iz prejšnjih sistemov pomoči, in razvojem gospodarstev, ki teh ugodnosti niso prejela.

136 V zvezi z argumentom Komisije, da pomoči za nakup kmetijskih zemljišč prispevajo k rasti cen kmetijskih zemljišč, in ne k spremembi strukture lastništva teh zemljišč, je treba ugotoviti, da ta trditev ni dovolj utemeljena, da bi se lahko dokazalo, da je Svet izbral očitno neprimeren ukrep glede na cilj, ki ga je uresničeval.

137 Poleg tega je treba preveriti, ali odobritev zadevnega sistema pomoči očitno ne presega tistega, kar je nujno za dosego ciljev iz izpodbijane odločbe. Komisija namreč trdi, da Svet ni dovolj upošteval možnosti, ki jih ponujajo drugi instrumenti, ki lahko prispevajo k uresničitvi teh ciljev.

138 Ob upoštevanju obsega diskrecijske pravice, ki jo ima Svet v obravnavani zadevi, za izpodbijano odločbo ni mogoče šteti, da krši načelo sorazmernosti le zato, ker naj bi bilo za Republiko Poljsko mogoče, da cilj iz točke 131 te sodbe uresničuje z drugo vrsto sistema pomoči. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da Sodišču ob preizkusu, ali je z odločbo, sprejeto na podlagi diskrecijske pravice, kakršna je ta, ki je Svetu podeljena v členu 88(2), tretji pododstavek, ES, spoštovano načelo sorazmernosti, ni treba ugotoviti, ali je bila sprejeta odločba edina ali najboljša mogoča, ampak le, ali je bila očitno nesorazmerna (glej po analogiji sodbo z dne 11. junija 2009 v zadevi Agrana Zucker, C-33/08, ZOdl., str. I-5035, točka 33 in navedena sodna praksa).

139 Vendar – kot je navedel generalni pravobranilec v točki 96 sklepnih predlogov – široka diskrecijska pravica, ki jo ima Svet, tega ne oprošča, da pri presoji upošteva ukrepe, ki že obstajajo in so posebej namenjeni reševanju izjemnih okoliščin, ki so utemeljevale odobritev zadevnega sistema pomoči.

140 V zvezi s tem je cilj Uredbe št. 1535/2007 izvzeti pomoči v majhnem znesku iz obveznosti priglasitve iz člena 88(3) ES in je torej ni mogoče obravnavati, kot da je posebej namenjena odpravi učinkov gospodarske in finančne krize na poljske kmete.

141 Nasprotno, res je, da je bil začasni okvir uveden za izboljšanje dostopa podjetij do financiranja v razmerah gospodarske in finančne krize. Kljub temu imajo pomoči, ki jih določa ta začasni okvir, splošno funkcijo podpore naložbam in torej niso posebej namenjene omogočanju nakupa kmetijskih zemljišč. Poleg tega je na dan sprejetja izpodbijane odločbe točka 7 začasnega okvira določala, da se ta ne bo uporabljal po 31. decembru 2010. Zato za odločbo Sveta o odobritvi sistema pomoči, ki je posebej namenjen omejitvi revščine na podeželju s tem, da se zagotovi povečanje površine kmetijskih gospodarstev na Poljskem v daljšem obdobju, ni mogoče šteti, da očitno presega tisto, kar je nujno za dosego ciljev, ki se jim sledi z izpodbijano odločbo.

142 Prav tako, čeprav so nekateri ukrepi iz programa razvoja na podeželju 2007–2013 Republike Poljske namenjeni tudi boju proti brezposelnosti na podeželju, kaže, da dopolnjujejo sistem pomoči, ki je bil odobren z izpodbijano odločbo, saj je njihov glavni namen spodbuditi preusmeritev presežkov kmetijskih delavcev v druge gospodarske sektorje, ne pa izboljšati donosnost kmetijskih gospodarstev ali omogočiti začetek dejavnosti novih kmetov.

143 Z okoliščino, da je obstajal sistem pomoči, s katerim je bil kompenziran glavni del škode, ki je bila posledica poplav leta 2009, prav tako ni mogoče dokazati očitne nesorazmernosti izpodbijane odločbe, saj je ta škoda le eden od dejavnikov, ki omejujejo sposobnost vlaganja poljskih kmetov in poglabljajo revščino na podeželju na Poljskem.

144 Kar zadeva, nazadnje, trajanje sistema pomoči, odobrenega z izpodbijano odločbo, je v skladu z logiko člena 88(2), tretji pododstavek, ES, da Svet ne bi smel biti vezan na časovno omejitev, določeno s sporočilom Komisije. Poleg tega ob upoštevanju časa, ki ga zahteva razvoj strukture kmetijskih gospodarstev, in trajanja učinkov gospodarske in finančne krize ni mogoče ugotoviti, da je Svet s tem, da je zadevni sistem pomoči odobril za obdobje od 1. januarja 2010 do 31. decembra 2013, izbral očitno nesorazmeren ukrep.

145 Zato je treba tudi drugi del četrtega tožbenega razloga, ki ga je navedla Komisija, zavrniti kot neutemeljen.

146 Torej je treba četrti tožbeni razlog v celoti zavrniti.

147 Ker nobenega tožbenega razloga Komisije ni mogoče sprejeti, je treba tožbo zavrniti.

Stroški

148 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Svet predlagal, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

149 Na podlagi člena 140(1), prvi pododstavek, tega poslovnika Republika Litva, Madžarska in Republika Poljska nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.

3. Republika Litva, Madžarska in Republika Poljska nosijo svoje stroške.

Podpisi