Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

4. prosinca 2013.*

„Tužba za poništenje – Državne potpore – Članak 88. stavci 1. i 2. UEZ-a – Potpora koju je dodijelila Republika Poljska radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta – Nadležnost Vijeća Europske unije – Zatečeni program potpora – Pristupanje Republike Poljske Europskoj uniji – Potpora dodijeljena prije pristupanja – Odgovarajuće mjere – Nerazdvojivost dvaju programa potpora – Promjena okolnosti – Iznimne okolnosti – Gospodarska kriza – Očita pogreška u ocjeni – Načelo proporcionalnosti“

U predmetu C-117/10,

povodom tužbe za poništenje podnesene 1. ožujka 2010. na temelju članka 263. UFEU-a,

Europska komisija, koju zastupaju V. Di Bucci, L. Flynn, K. Walkerová i B. Stromsky, u svojstvu agenata, sa stalnom adresom u Luxembourgu,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju É. Sitbon i F. Florindo Gijón, u svojstvu agenata,

tuženik,

koje podupiru:

Republika Litva, koju zastupaju D. Kriaučiūnas i L. Liubertaitė, u svojstvu agenata,

Mađarska, koju zastupaju G. Koós i M. Fehér te K. Szíjjártó, u svojstvu agenata,

Republika Poljska, koju zastupaju M. Szpunar i B. Majczyna, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (izvjestitelj), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund i J. L. da Cruz Vilaça, predsjednici vijeća, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postupka: engleski.

uzimajući u obzir pisani postupak,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 17. siječnja 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Europska komisija tužbom zahtijeva od Suda poništenje Odluke Vijeća 2010/10/EZ od 20. studenoga 2009. o dodjeli državne potpore od strane državnih tijela Republike Poljske radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta između 1. siječnja 2010. i 31. prosinca 2013. (SL L 4, str. 89., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Pravni okvir

Akt o pristupanju

2 Prilog IV. glava 4. Akta o uvjetima pristupanja i prilagodbama Ugovora – Pristupanje Češke Republike, Republike Estonije, Republike Cipar, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Mađarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije i Slovačke Republike (SL 2003, L 236, str. 33., u daljnjem tekstu: Akt o pristupanju) glasi:

„[...]

Ne dovodeći u pitanje postupke o zatečenim programima državnih potpora predviđenih člankom 88. [EZ], programi potpora i pojedinačne potpore dodijeljene na temelju proizvodnje [...] proizvoda s popisa u Prilogu I . UEZ-u [...] primijenjeni u novoj državi članici prije datuma pristupanja te koji se nastavljaju primjenjivati nakon tog datuma, smatraju se zatečenim potporama u smislu članka 88. stavka 1. [EZ], pod uvjetom da su ispunjene sljedeće pretpostavke:

— Komisiju se obavještava o mjerama potpore u roku od četiri mjeseca od datuma pristupanja. [...] Komisija objavljuje popis tih potpora.

Te se mjere potpore smatraju ‚zatečenim' potporama u smislu članka 88. stavka 1. [EZ] sve do isteka treće godine od datuma pristupanja.

Nove države članice, ovisno o slučaju, mijenjaju te mjere potpore kako bi se prilagodile smjernicama Komisije, najkasnije na kraju treće godine od datuma pristupanja. Po proteku tog roka svaka potpora koja je nespojiva s tim smjernicama smatrat će se novom potporom." [neslužbeni prijevod]

Uredba (EZ) br. 659/1999

3 Članak 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 659/1999 od 22. ožujka 1999. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka [88. UEZ-a] (SL L 83, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 16.), predviđa:

„Za potrebe ove Uredbe:

[...]

c) ‚nova potpora' znači svaka potpora, to jest, programi potpora i pojedinačna potpora koje ne predstavljaju zatečenu potporu, uključujući i izmjene postojećih potpora;

[...]"

4 Članak 17. stavak 2. te uredbe određuje:

„U slučaju kada Komisija smatra da određeni zatečeni program potpora nije u skladu ili je prestao biti u skladu s načelima zajedničkog tržišta, ista dotičnu državu članicu obavješćuje o svom preliminarnom stajalištu i pruža joj priliku da u roku od mjesec dana dostavi svoje primjedbe. [...]"

5 Članak 18. navedene Uredbe određuje:

„U slučaju kada u svjetlu podataka koje joj je država članica dostavila u skladu s člankom 17. Komisija zaključi da zatečeni program potpora nije u skladu ili je prestao biti u skladu s načelima zajedničkog tržišta, ista izdaje preporuku u kojoj se dotičnoj državi članici predlažu odgovarajuće mjere. [...]"

6 Članak 19. stavak 1. iste Uredbe propisuje sljedeće:

„U slučaju kada dotična država članica prihvati predložene mjere i o tome obavijesti Komisiju, potonja je taj zaključak dužna evidentirati i o tome obavijestiti državu članicu. Svojim prihvaćanjem država članica se obvezuje na provođenje odgovarajućih mjera."

Uredba (EZ) br. 1857/2006

7 Članak 4. Uredbe Komisije (EZ) br. 1857/2006 od 15. prosinca 2006. o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora na državne potpore malim i srednjim poduzećima koja se bave proizvodnjom poljoprivrednih proizvoda i o izmjenama Uredbe (EZ) br. 70/2001 (SL L 358, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 2., str. 172.), propisuje:

„1. Potpore za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva u Zajednici za primarnu proizvodnju poljoprivrednih proizvoda sukladne su sa zajedničkim tržištem u smislu članka 87. stavka 3. točke (c) Ugovora i izuzete od obveze prijave iz članka 88. stavka 3. Ugovora ako ispunjavaju uvjete iz stavka 2. do 10. ovog članka.

[...]

8. Potpore se mogu dodjeljivati za kupovinu zemljišta, osim zemljišta namijenjenoga gradnji, u vrijednosti do 10 % opravdanih troškova ulaganja.

[...]"

Uredba (EZ) br. 1535/2007

8 Članak 3. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1535/2007 od 20. prosinca 2007. o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na potpore male vrijednosti u sektoru poljoprivredne proizvodnje (SL L 337, str. 35.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 4., str. 75.) određuje:

„Za mjere potpore smatra se da ne ispunjavaju sve kriterije iz članka 87. stavka 1. Ugovora te da stoga ne podliježu obvezi prijavljivanja iz članka 88. stavka 3. Ugovora u slučaju kada ispunjavaju uvjete utvrđene u stavcima 2. do 7. ovog članka."

Smjernice za poljoprivredu

9 Točka 29. Smjernica Zajednice za državne potpore u sektoru poljoprivrede i šumarstva 2007.-2013. (SL 2006, C 319, str. 1., u daljnjem tekstu: Smjernice za poljoprivredu) propisuje:

„Potpore za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva proglasit će se sukladnima s člankom 87. stavkom 3. točkom (c) UEZ-a ako ispunjavaju sve uvjete iz članka 4. [Uredbe br. 1857/2006] [...]" [neslužbeni prijevod]

10 Točka 195. tih Smjernica glasi:

„Kad je riječ o procjeni programa potpora i pojedinačnih potpora koje se smatraju zatečenim potporama sukladno Prilogu IV. glavi 4. točki 4. Akta o pristupanju iz 2003., Smjernice Zajednice za [d]ržavne potpore u sektoru poljoprivrede koje se primjenjuju do 31. prosinca 2006., ostaju na snazi do 31. prosinca 2007. ne dovodeći u pitanje točku 196., pod uvjetom da te potpore budu sukladne spomenutim smjernicama najkasnije do dana 30. travnja 2007." [neslužbeni prijevod]

11 Pod naslovom „Prijedlozi odgovarajućih mjera", u točki 196. spomenutih smjernica propisano je:

„Sukladno članku 88. stavku 1. [EZ] Komisija predlaže državama članicama da izmijene svoje zatečene programe potpora kako bi se uskladile s predmetnim smjernicama najkasnije 31. prosinca 2007., uz iznimku zatečenih programa potpora [...] za ulaganja u vezi sa stjecanjem poljoprivrednih zemljišta, koji se moraju izmijeniti radi usklađivanja s predmetnim smjernicama najkasnije do 31. prosinca 2009." [neslužbeni prijevod]

12 Točka 197. istih smjernica propisuje da su države članice pozvane pisano potvrditi da prihvaćaju te prijedloge odgovarajućih mjera najkasnije do 28. veljače 2007.

13 Točka 198. Smjernica za poljoprivredu glasi kako slijedi:

„Ukoliko država članica prije tog datuma ne potvrdi pisano svoj prihvat, Komisija će primijeniti članak 19. stavak 2. Uredbe [br. 659/1999] te, ako bude potrebno, započeti postupke navedene u toj odredbi." [neslužbeni prijevod]

Privremeni okvir

14 Točka 4.2.2. privremenog okvira Zajednice za državne potpore kojima se podupire pristup financiranju u trenutnoj financijskoj i gospodarskoj krizi, uspostavljenog Obaviješću Komisije od 17. prosinca 2008. (SL 2009, C 83, str. 1.), kako je izmijenjena Obaviješću Komisije objavljenom u *Službenom listu Europske unije* od 31. listopada 2009. (SL C 261, str. 2., u daljnjem tekstu: privremeni okvir), predviđa da je, s obzirom na gospodarsku situaciju, ocijenjeno potrebnim dopustiti privremenu dodjelu ograničenog iznosa potpore pod određenim uvjetima.

15 Točka 4.2.2. h) privremenog okvira određuje, među ostalim, da „[u]koliko se potpora dodjeljuje poduzetnicima koji se bave primarnom proizvodnjom poljoprivrednih proizvoda [...], iznos izravne subvencije (ili bruto ekvivalent subvencije) ne prelazi 15.000 eura po poduzetniku." [neslužbeni prijevod]

16 Točka 7. privremenog okvira, među ostalim, određuje da se „[t]a obavijest [...] neće primjenjivati nakon 31. prosinca 2010." [neslužbeni prijevod]

Okolnosti spora

17 Tijekom 1996. godine Republika Poljska uvela je potporu radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta.

18 Sukladno postupku predviđenom Prilogom IV. glavom 4. Akta o pristupanju, Republika Poljska prijavila je Komisiji dva zatečena programa potpora pod nazivom, „Subvencije za plaćanje kamata na investicijske kredite u poljoprivrednoj i prehrambenoj industriji te u pomoćnim uslugama u poljoprivredi" i „Prodaja zemljišta Agencije za vlasništvo poljoprivrednog zemljišta državne blagajne s plaćanjem dugovanog iznosa u obrocima i primjenom povoljnije kamatne stope". Komisija je stoga uključila te programe potpora na listu zatečenih državnih potpora u novim državama članicama u poljoprivrednom sektoru, a koja je objavljena u *Službenom listu Europske unije* (SL 2005, C 147, str. 2.).

19 U točki 196. Smjernica za poljoprivredu Komisija predlaže državama članicama da izmijene zatečene programe potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta kako bi ih uskladile s tim smjernicama najkasnije do 31. prosinca 2009.

20 Dana 26. veljače 2007. Republika Poljska priopćila je da prihvaća prijedloge odgovarajućih mjera iz točke 196. spomenutih smjernica. Kako propisuje članak 19. stavak 1. Uredbe br. 659/1999, Komisija je evidentirala taj prihvat Obaviješću objavljenom u *Službenom listu Europske unije* (SL 2008, C 70, str. 11.).

21 Dana 12. lipnja 2009. Republika Poljska uputila je Vijeću Europske unije zahtjev na temelju članka 88. stavka 2. UEZ-a da proglasi spojivim s unutarnjim tržištem, do 31. prosinca 2013., potpore radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta. Dopisom od 28. rujna 2009. spomenuta država članica uputila je Vijeću „Poljoprivreda i ribarstvo" novi zahtjev u tom smislu.

22 Pobijanom odlukom Vijeće je udovoljilo tom zahtjevu na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a. Članak 1. te odluke glasi:

„Izvanredna potpora u iznosu od maksimalno 400 milijuna poljskih zlota (PLN), koju su poljske vlasti dodijelile za kredite namijenjene stjecanju poljoprivrednih zemljišta u razdoblju od 1. siječnja 2010. do 31. prosinca 2013. smatra se spojivom sa tržištem Zajednice."

23 Vijeće je obrazložilo svoju odluku pozivajući se, među ostalim, u uvodnim izjavama 2. do 8. te odluke, na nepovoljnu organizaciju poljskih poljoprivrednih gospodarstava, niske prihode poljoprivrednika, povećanje cijena poljoprivrednih sirovina te pad prihoda i cijena u poljoprivredi i rast nezaposlenosti uzrokovanih, u Poljskoj, gospodarskom i financijskom krizom. Vijeće je također istaknulo da se položaj poljskih poljoprivrednika dodatno pogoršao gubicima uzrokovanim velikim poplavama. Vijeće je naposljetku naglasilo neprekidno povećanje cijena poljoprivrednih zemljišta, nedostatna sredstva kojima raspolažu poljski poljoprivrednici i teškoće s kojima se poljoprivrednici susreću prilikom zahtijevanja kredita.

24 Na temelju uvodnih izjava 11. i 12. pobijane odluke:

„(11) Komisija u ovoj fazi nije započela postupak niti je zauzela stajalište o prirodi ili o spojivosti potpore.

(12) Postoje iznimne okolnosti na temelju kojih se ta potpora može smatrati, odstupajući od pravila i u mjeri koja je nužno potrebna radi sprječavanja siromaštva u ruralnim područjima u Poljskoj, spojivom s tržištem Zajednice."

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

25 Komisija zahtijeva od Suda da:

— poništi pobijanu odluku, i

— naloži Vijeću snošenje troškova.

26 Vijeće zahtijeva od Suda da:

— odbije tužbu kao neosnovanu, i

— naloži Komisiji snošenje troškova.

27 Rješenjem predsjednika Suda od 9. kolovoza 2010., Republici Litvi, Mađarskoj i Republici Poljskoj odobrena je intervencija na strani Vijeća.

O tužbi

28 Komisija ističe četiri tužbena razloga u prilog svojoj tužbi koji se temelje na nenadležnosti Vijeća, zlouporabi ovlasti, povredi načela lojalne suradnje i očitoj pogrešci u ocjeni postojanja iznimnih okolnosti te povredi načela proporcionalnosti.

Prvi tužbeni razlog koji se temelji na nenadležnosti Vijeća

29 U prvom tužbenom razlogu Komisija ističe da Vijeće nije bilo nadležno donijeti pobijanu odluku.

30 Taj prvi tužbeni razlog sadrži dva dijela. Prvi dio temelji se na prekoračenju roka kojim je Vijeće raspolagalo za donošenje odluke na temelju članka 88. stavka 2. UEZ-a, a drugi na nenadležnosti Vijeća za odobravanje potpore koju se Republika Poljska obvezala ukinuti prihvatom odgovarajućih mjera koje je predložila Komisija.

Prvi dio prvog tužbenog razloga koji se temelji na odlučivanju Vijeća tri mjeseca nakon zahtjeva Republike Poljske

– Argumentacija stranaka

31 Komisija tvrdi da je ovlast Vijeća na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a podvrgnuta određenim uvjetima. Naime, Vijeće je moglo djelovati na temelju te odredbe samo tijekom roka od tri mjeseca počevši od datuma zahtjeva predmetne države članice.

32 Donijevši pobijanu odluku pet mjeseci nakon datuma kad je Republika Poljska od Vijeća zatražila odobrenje potpore za stjecanje poljoprivrednih zemljišta, Vijeće je djelovalo izvan tog roka, dakle kada više nije bilo nadležno odlučivati.

33 Vijeće tvrdi da, naprotiv, rok od tri mjeseca za odlučivanje kojim raspolaže na temelju članaka 88. stavka 2. UEZ-a vrijedi samo u slučaju kad je Komisija već pokrenula postupak ispitivanja predmetne državne potpore, što se u predmetnom slučaju nije dogodilo.

– Ocjena Suda

34 U tom smislu valja pojasniti da iako članak 88. stavak 2. četvrti podstavak UEZ-a predviđa da Komisija odlučuje ako Vijeće ne zauzme svoje stajalište u roku od tri mjeseca od podnošenja tog zahtjeva, to se pravilo primjenjuje samo u slučaju da je Komisija već pokrenula postupak iz članka 88. stavka 2. prvog podstavka UEZ-a, dok još nije donijela odluku kojom se potpora proglašava nespojivom s tržištem Zajednice (vidjeti u tom smislu presudu od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, C-110/02, *Recueil*, str. I-6333., točke 32. i 33.).

35 Naime, kao što je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 34. svog mišljenja, iz sadržaja trećeg i četvrtog podstavka članka 88. stavka 2. UEZ-a proizlazi da je svrha tog vremenskog ograničenja nadležnosti Vijeća isključivo izbjeći da odgoda postupka koji je pokrenula Komisija, uzrokovana podnošenjem zahtjeva Vijeću, potraje neodređeno vrijeme uz opasnost da spriječi djelovanje Komisije i na taj način oslabi ključnu ulogu koju joj osiguravaju članci 87. i 88. UEZ-a, kako bi ustanovila eventualnu nespojivost neke potpore (vidjeti gore navedenu presudu Komisija/Vijeće, točku 29. i navedenu sudsku praksu).

36 U predmetnom slučaju Komisija nesumnjivo nikad nije pokrenula postupak iz članka 88. stavka 2. prvog podstavka UEZ-a u odnosu na potporu odobrenu pobijanom odlukom. Stoga činjenica da je između prvog podnesenog zahtjeva Republike Poljske i donošenja pobijane odluke prošao rok od pet mjeseci ne može ukinuti nadležnost Vijeća koja proizlazi iz članka 88. stavka 2. trećeg podstavka.

37 Slijedom navedenog, prvi dio prvog tužbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.

Drugi dio prvog tužbenog razloga koji se temelji na činjenici da je Vijeće odobrilo potporu koju se Republika Poljska obvezala ukinuti prihvatom odgovarajućih mjera koje je predložila Komisija

– Argumentacija stranaka

38 Komisija smatra da iz stalne sudske prakse Suda proizlazi da ovlaštenje Vijeća na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a predstavlja iznimku te da stoga Vijeće nije nadležno poništiti odluku Komisije kojom se utvrđuje da potpora nije spojiva s unutarnjim tržištem ili pokušati zaobići takvu odluku.

39 Naime, Komisija smatra da je u točki 196. Smjernica za poljoprivredu donijela konačno stajalište o spojivosti s unutarnjim tržištem programa potpora uvedenim u Republici Poljskoj radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta. Činjenica da je taj stav donesen u obliku smjernica nema utjecaja, s obzirom na to da su sudovi Europske unije odlučili da je država članica koja prihvati smjernice dužna iste primjenjivati.

40 U predmetnom slučaju Republika Poljska priopćila je svoj prihvat prijedloga odgovarajućih mjera iz točke 196. Smjernica za poljoprivredu. Stoga je bila dužna ukinuti spomenuti program potpora najkasnije do 31. prosinca 2009. i ne uvoditi ga ponovno prije 31. prosinca 2013. Tako je, odobravajući isti program potpora od 1. siječnja 2010., Vijeće oduzelo učinak odluci Komisije prekoračujući time svoju nadležnost.

41 Vijeće naprotiv tvrdi da program potpora odobren pobijanom odlukom čini novi program potpora. Vijeće smatra da se na temelju Priloga IV. glave 4. Akta o pristupanju programi potpore radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta koje je Republika Poljska uvela prije svog pristupanja Uniji mogu smatrati zatečenim programima potpore samo do 30. travnja 2007.

42 Nadalje, program potpora odobren pobijanom odlukom razlikuje se od programa potpora spomenutih u točki 18. ove presude, posebice zato što se zasniva na novim činjeničnim i pravnim elementima. Osim toga, čak i uz pretpostavku da su odgovarajuće mjere bile primjenjive na program potpora koji je uvela Republika Poljska te da isti nije bio u skladu s tim mjerama, iz presude od 24. ožujka 1993. CIRFS i dr./Komisija (C-313/90, *Recueil*, str. I-1125.) proizlazi da je taj program jednostavno postao novi program. Komisija stoga nikada nije procijenila spojivost s unutarnjim tržištem programa potpora odobrenih pobijanom odlukom.

43 Vijeće dodaje da se točka 196. Smjernica za poljoprivredu ne primjenjuje na program potpora koji je odobrilo Vijeće, s obzirom na to da se odgovarajuće mjere iz članka 88. stavka 1. UEZ-a primjenjuju samo na zatečene potpore.

44 Konačno, Vijeće smatra da točke 29. i 196. Smjernica za poljoprivredu ne podrazumijevaju da su državne potpore koje ne ispunjavaju uvjete propisane člankom 4. Uredbe br. 1857/2006 sustavno nespojive s unutarnjim tržištem. Naime, budući da ta uredba predstavlja uredbu o skupnom izuzeću, takve se potpore mogu prijaviti Komisiji u skladu s člankom 88. stavkom 3. UEZ-a. Zahtijevajući da se zatečeni programi potpora usklade s tim smjernicama, točka 196. istih smjernica jednostavno navodi obvezu usklađivanja s odredbama članaka 87. i 88. UEZ-a koje zahtijevaju pojedinačno ispitivanje usklađenosti novog programa potpora od strane Komisije ili Vijeća.

45 Komisija u svojoj replici tvrdi da iz Priloga IV. glave 4. Akta o pristupanju proizlazi da u slučaju nepostojanja neusklađenosti između predmetnog programa potpore i smjernica primjenjivih 1. svibnja 2007., taj program zadržava svoj status zatečene potpore. Komisija također ističe da razlike koje je iznijelo Vijeće između zatečenih programa potpora i programa potpora odobrenog pobijanom odlukom nisu relevantne jer su ti programi toliko neraskidivo povezani da ih je neprirodno pokušavati razlikovati radi primjene članka 88. stavka 2. UEZ-a.

46 Republika Litva, Mađarska i Republika Poljska slažu se u bitnom s analizom Vijeća. Mađarska ističe, među ostalim, da se ne može smatrati da apstraktna i načelna formulacija točke 196. Smjernica za poljoprivredu predstavlja prijedloge odgovarajućih mjera u smislu članka 88 UEZ-a.

– Ocjena Suda

47 Kako bi se ocijenila osnovanost drugog dijela prvog tužbenog razloga koji je Komisija istaknula u prilog svojoj tužbi, potrebno je odrediti je li Vijeće bilo nadležno na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a smatrati spojivim s unutarnjim tržištem program potpora iz pobijane odluke s obzirom da je Republika Poljska prihvatila odgovarajuće mjere predložene u točki 196. Smjernica za poljoprivredu.

48 U skladu s člankom 88. stavkom 2. trećim podstavkom UEZ-a, Vijeće na zahtjev države članice može jednoglasno odlučiti da se potpora koju ta država dodjeljuje ili namjerava dodijeliti smatra spojivom s unutarnjim tržištem, ukidajući odredbe članka 87. UEZ-a ili odredbe predviđene člankom 89. UEZ-a, ako iznimne okolnosti opravdavaju takvu odluku.

49 Država članica dakle može, pod točno određenim okolnostima, ne prijaviti potporu Komisiji koja odlučuje u okviru određenom člankom 88. stavkom 3. UEZ-a, nego Vijeću, koje odlučuje u okviru određenom člankom 88. stavkom 2. trećim podstavkom UEZ-a, ukidajući odredbe članka 87. ili odredbe predviđene člankom 89. UEZ-a.

50 Sud je već imao priliku pojasniti određene aspekte tumačenja te odredbe.

51 Tako je Sud najprije odlučio, nakon što je podsjetio na ključnu ulogu koju je UFEU dodijelio Komisiji radi utvrđivanja eventualne nespojivosti potpore s unutarnjim tržištem, da se članak 88. stavak 2. treći podstavak UEZ-a odnosi na izniman i specifičan slučaj, na način da nadležnost koja je tom odredbom dodijeljena Vijeću očito predstavlja iznimku (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Vijeće, gore navedenu, točke 29. do 31.), što podrazumijeva da taj članak 88. stavak 2. treći podstavak obavezno valja usko tumačiti (vidjeti analogne presude od 22. travnja 2010., Mattner, C-510/08, *Recueil*, str. I-3553., točka 32., i od 14. ožujka 2013., C-419/11, Česká spořitelna, točku 26.).

52 Nadalje, u odnosu na odredbe iz članka 88. stavka 2. trećeg i četvrtog podstavka UEZ-a prema kojima, s jedne strane, obraćanje države članice Vijeću odgađa već pokrenut postupak unutar Komisije na rok od tri mjeseca i, s druge strane, ukoliko Vijeće ne donese odluku u tom roku, o predmetu odlučuje Komisija, Sud je odlučio da te odredbe valja tumačiti u smislu da, ako spomenuti rok istekne, Vijeće više nije nadležno donijeti odluku na temelju spomenutog trećeg podstavka u odnosu na predmetnu potporu (vidjeti, u tom smislu, gore navedenu presudu Komisija/Vijeće, točku 32.).

53 Sud je u tom smislu smatrao da propisivanje takvog vremenskog roka za nadležnost Vijeća također ukazuje na to da, ako država članica ne podnese Vijeću nikakav zahtjev, na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a, prije nego što Komisija proglasi predmetnu potporu nespojivom s unutarnjim tržištem i zaključi postupak iz prvog podstavka iste odredbe, Vijeće više nije ovlašteno izvršavati izvanredne ovlasti koje mu dodjeljuje spomenuti treći podstavak kako bi proglasilo takvu potporu spojivom s unutarnjim tržištem (gore navedena presuda Komisija/Vijeće, točka 33., i presuda od 22. lipnja 2006., Komisija/Vijeće, C-399/03, *Recueil*, str. I-5629., točka 24.).

54 Sud je u tom kontekstu istaknuo da takvo tumačenje omogućuje izbjegavanje donošenja odluka čija bi se izreka pokazala proturječnom i na taj način pridonosi pravnoj sigurnosti tako što štiti konačnost administrativne odluke koja nastaje protekom razumnih rokova za podnošenje tužbe ili iscrpljivanjem pravnih lijekova (vidjeti u tom smislu gore navedene presude od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, točke 32. i 35., i od 22. lipnja 2006., Komisija/Vijeće, točku 25.).

55 Naposljetku, Sud je odgovorio na pitanje podrazumijeva li okolnost da Vijeće nije nadležno odlučivati o spojivosti potpore s unutarnjim tržištem, o kojoj je Komisija već konačno odlučila da je Vijeće također nenadležno odlučivati o potpori čiji je cilj dodjela, korisnicima nezakonite potpore koja je ranije odlukom Komisije proglašena nespojivom, iznosa kojemu je svrha nadoknaditi iznose koje ti korisnici moraju vratiti na temelju te odluke.

56 U tom smislu Sud je istaknuo da bi, sukladno stalnoj sudskoj praksi, dopuštanje državi članici da dodijeli korisnicima takve nezakonite potpore novu potporu u istom iznosu kao nezakonita potpora, čija je svrha poništavanje učinaka vraćanja iznosa koje su ovi dužni provesti na temelju spomenute odluke, bilo očito jednako oduzimanju učinkovitosti odluka Komisije na temelju članaka 87. i 88. UEZ-a (gore navedene presude od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, točka 43., i od 22. lipnja 2006., Komisija/Vijeće, točka 27.).

57 Sud je stoga odlučio da Vijeće, koje ne bi smjelo sprječavati odluku Komisije kojom se utvrđuje nespojivost potpore s unutarnjim tržištem proglašavajući tu potporu spojivom sa spomenutim tržištem, ne bi smjelo k tome oduzeti učinkovitost takvoj odluci proglašavajući spojivom s unutarnjim tržištem, na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a, potporu čija je svrha naknada, u korist korisnika nezakonite potpore proglašene nespojivom s unutarnjim tržištem, iznosa koje su ovi na temelju spomenute odluke dužni vratiti (vidjeti u tom smislu gore navedene presude od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, točke 44. i 45., i od 22. lipnja 2006., Komisija/Vijeće, točku 28.).

58 Iz te sudske prakse proizlazi da su, za primjenu članka 88. stavka 2. UEZ-a, nadležnosti Vijeća i Komisije podijeljene tako da, kao prvo, Komisiji pripada primarna nadležnost, dok je Vijeće nadležno samo u iznimnim okolnostima. Kao drugo, nadležnost Vijeća koja mu dopušta odstupanje u njegovoj

odluci od određenih odredaba Ugovora iz područja državnih potpora, mora se izvršavati u određenom vremenskom okviru. Treće, čim Komisija ili Vijeće konačno odluče o spojivosti određene potpore, druga od tih dviju institucija više ne može donijeti suprotnu odluku.

59 Takvo tumačenje nastoji zaštititi koherentnost i učinkovitost postupanja Unije, utoliko što, s jedne strane, onemogućuje donošenje proturječnih odluka i, s druge strane, sprječava da se odluci neke institucije Unije koja je postala konačna može, izvan svakog roka, uključujući i rok predviđen u članku 230. stavku 5. UEZ-a, te kršenjem načela pravne sigurnosti, proturječiti odlukom neke druge institucije.

60 Razmatranja u prilog tom tumačenju ukazuju, među ostalim, na to da je nevažno čini li potpora iz odluke Vijeća zatečenu ili novu potporu. Naime, kako proizlazi iz sudske prakse Suda, učinkovitost odluke Komisije dovodi se u pitanje ne samo kad Vijeće donese odluku kojom se proglašava spojivost s unutarnjim tržištem iste potpore o kojoj je Komisija već odlučila, nego i kada potpora iz odluke Vijeća ima za svrhu nadoknaditi, korisnicima nezakonite potpore proglašene nespojivom s unutarnjim tržištem, iznose koje ovi moraju vratiti na temelju spomenute odluke Komisije. U takvim okolnostima, druga potpora je toliko neraskidivo povezana s potporom za koju je prije odlukom Komisije utvrđeno da je nespojiva s unutarnjim tržištem da ih je neprirodno pokušavati razlikovati radi primjene članka 88. stavka 2. UEZ-a (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, točke 45. i 46.).

61 U predmetnom postupku stoga valja ispitati moraju li se potpore proglašene od strane Vijeća spojivima s unutarnjim tržištem, neovisno o tome jesu li zatečene ili nove potpore, smatrati potporama o kojima je Komisija već konačno odlučila.

62 S tim u vezi iz stalne sudske prakse proizlazi da Komisija može, pri izvršavanju ovlasti kojima raspolaže na temelju članaka 87. i 88. UEZ-a, izraditi smjernice koje bi ukazivale na način na koji će Komisija izvršavati, na temelju istih članaka, svoje diskrecijsko pravo u odnosu na nove potpore ili u odnosu na programe postojećih potpora (presuda od 18. lipnja 2002., Njemačka/Komisija, C-242/00, *Recueil*, str. I-5603., točka 27.).

63 Kada se temelje na članku 88. stavku 1. UEZ-a, te smjernice predstavljaju čimbenik redovne i povremene suradnje u okviru koje Komisija s državama članicama provodi stalno ispitivanje zatečenih programa potpora i predlaže im odgovarajuće mjere koje zahtijeva progresivan razvoj ili djelovanje unutarnjeg tržišta (vidjeti u tom smislu presude od 15. listopada 1996., IJssel-Vliet, C-311/94, *Recueil*, str. I-5023., točke 36. i 37., kao i od 5. listopada 2000., Njemačka/Komisija, C-288/96, *Recueil*, str. I-8237., točku 64.). Ako država članica prihvati te prijedloge odgovarajućih mjera, one će biti obvezujuće u odnosu na tu državu članicu (vidjeti u tom smislu gore navedene presude IJssel-Vliet, točke 42. i 43., kao i od 5. listopada 2000., Njemačka/Komisija, točku 65.), koja ih je dužna provesti, kako je navedeno u članku 19. stavku 1. Uredbe br. 659/1999.

64 U predmetnom slučaju, Republika Poljska je 26. veljače 2007. priopćila svoj prihvat prijedloga odgovarajućih mjera iz točke 196. Smjernica za poljoprivredu.

65 Te se odgovarajuće mjere, među ostalim, sastoje u izmjeni programa zatečenih potpora za ulaganja u vezi sa stjecanjem zemljišta poljoprivrednih gospodarstava radi usklađivanja tih programa s navedenim smjernicama najkasnije do 31. prosinca 2009.

66 Naime, točka 29. spomenutih smjernica propisuje da su potpore za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva sukladne s člankom 87. stavkom 3. točkom (c) UEZ-a ako ispunjavaju sve uvjete iz članka 4. Uredbe br. 1857/2006.

67 Stoga proizlazi da, na temelju točke 196. Smjernica za poljoprivredu, Komisija, ponajprije, predlaže državama članicama koje imaju programe zatečenih potpora radi stjecanja zemljišta poljoprivrednih gospodarstava koji ne ispunjavaju sve uvjete određene člankom 4. Uredbe br. 1857/2006 da izmijene te programe kako bi ih uskladili s tim uvjetima ili, u suprotnom, da ih ukinu, i to najkasnije do 31. prosinca 2009.

68 Taj zaključak nije doveden u pitanje argumentacijom Vijeća prema kojoj upućivanje u točki 29. Smjernica za poljoprivredu, na uvjete određene člankom 4. Uredbe br. 1857/2006 znači da se svaki projekt za dodjelu državnih potpora ulaganjima u poljoprivredna gospodarstva koja ne ispunjavaju sve uvjete iz tog članka mora prijaviti Komisiji kako bi ona mogla provjeriti jesu li te potpore spojive s unutarnjim tržištem.

69 Iz sadržaja točke 196. Smjernica za poljoprivredu, zajedno s točkom 29. Smjernica, proizlazi da se Komisija obvezala izvršavati svoje diskrecijsko pravo koristeći, u određenim slučajevima, te uvjete kao kriterije sukladnosti, a ne kao iznimku od obveze prijave. Doseg tih uvjeta u okviru primjene tih smjernica na zatečene programe potpore razlikuje se stoga od dosega tih uvjeta na temelju članka 4. stavka 1. Uredbe br. 1857/2006.

70 Osim toga, argument Mađarske prema kojem Komisija nije mogla valjano predložiti odgovarajuće mjere izražene apstraktnim i općenitim pojmovima primjenjivim na zatečene programe potpora u više država članica, ne može se prihvatiti. Naime, iako članci 17. i 18. Uredbe br. 659/1999 obvezuju Komisiju da provede pojedinačno ispitivanje svakog zatečenog programa potpore za koji namjerava predložiti odgovarajuće mjere, ni članak 88. stavak 1. UEZ-a ni spomenuta uredba ne zabranjuju toj instituciji da izrazi te prijedloge naznačujući zatečene programe potpora sukladno njihovim obilježjima a da ih posebno ne odredi.

71 Valja ipak naglasiti da se, sukladno članku 88. stavku 1. UEZ-a, odgovarajuće mjere koje je Komisija predložila u točki 196. Smjernica za poljoprivredu odnose samo na zatečene programe potpora.

72 Program odobren pobijanom odlukom novi je program potpora.

73 Na taj način, čak i uz pretpostavku da su dva programa potpora spomenuta u točki 18. ove presude zadržala svoj status zatečenog programa potpora nakon 30. travnja 2007., sigurno je da ti programi potpora nisu bili sukladni uvjetima određenim člankom 4. Uredbe br. 1857/2006 na koje upućuje točka 29. Smjernica za poljoprivredu.

74 Budući da iz članka 1. točke (c) Uredbe br. 659/1999 proizlazi da svaki program potpora koji nije zatečeni program potpora predstavlja novi program potpora te s obzirom da se program potpora odobren pobijanom odlukom primjenjivao od 1. siječnja 2010., taj je program nužno činio novi program potpora.

75 Obveze Republike Poljske uslijed njezinog prihvata odgovarajućih mjera ne odnose se dakle na program proglašen spojivim s unutarnjim tržištem pobijanom odlukom ako je riječ o novom programu potpora različitom od zatečenog programa potpora na koji se odnose odgovarajuće mjere koje je prihvatila ta država članica.

76 Vijeće se međutim ne bi smjelo oslanjati samo na činjenicu da je riječ o novom programu potpora kako bi preispitalo situaciju o kojoj je Komisija već donijela konačnu ocjenu i na taj način proturječiti toj ocjeni. Vijeće dakle nije nadležno odlučivati o tome da se novi program potpora ima smatrati spojivim s unutarnjim tržištem ako je taj program neraskidivo povezan sa zatečenim programom potpora koji se država članica obvezala izmijeniti ili ukinuti unutar okvira predviđenog člankom 88. stavkom 1. UEZ-a, na način da je neprirodno pokušavati razlikovati te programe radi primjene članka 88. stavka 2. UEZ-a (vidjeti gore navedenu, analognu, presudu od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, točku 46.).

77 Međutim, u ovom predmetu to nije slučaj.

78 U tom smislu može se istaknuti da je protekao značajan rok između ocjene koju je dala Komisija i ocjene koju je dalo Vijeće jer je pobijana odluka donesena gotovo tri godine nakon predmetnih prijedloga odgovarajućih mjera.

79 Osim toga, ta se odluka specifično temelji na pojavi novih okolnosti koje je Vijeće smatralo iznimnima, koje Komisija nije mogla uzeti u obzir u svojoj ocjeni spojivosti s unutarnjim tržištem zatečenih programa potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta koje je provela Republika Poljska.

80 Naime, dok su Smjernice za poljoprivredu donesene 2006., pobijana se odluka velikim dijelom odnosi na učinke nastale tijekom 2008. i 2009. uslijed gospodarske i financijske krize u poljskoj poljoprivredi. Vijeće posebice ističe pad prihoda i poljoprivrednih cijena do kojih je došlo u tom razdoblju zbog recesije, visoke kamatne stope, otežano dobivanje kredita i trajni porast nezaposlenosti tijekom 2009. godine.

81 Stajalište Komisije, doneseno u prilog njezinom prijedlogu odgovarajućih mjera, u odnosu na spojivost s unutarnjim tržištem programa potpora spomenutih u točki 18. ove presude, bilo je nužno osnovano na ocjeni, s obzirom na gospodarske podatke kojima je raspolagala u 2006., posljedica koje su mogle nastati primjenom tih programa za progresivni razvoj ili djelovanje unutarnjeg tržišta.

82 Zbog bitne promjene okolnosti spomenute u točki 80. ove presude, ne može se smatrati da se ocjenom Komisije o tim programima potpora unaprijed odlučuje o programu potpora, uključujući slične mjere, koji se primjenjuje u radikalno drugačijem gospodarskom kontekstu od konteksta koji je Komisija uzela u obzir u okviru svoje ocjene. Proizlazi da se spojivost s unutarnjim tržištem novog programa potpora u vezi s kojim je Republika Poljska uputila zahtjev Vijeću na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a mora procjenjivati na temelju pojedinačne procjene koja se razlikuje od procjene programa iz točke 18. ove presude, izvršene uzimajući u obzir relevantne gospodarske okolnosti u trenutku kad su te potpore dodijeljene (vidjeti u tom smislu presude od 3. listopada 1991., Italija/Komisija, C-261/89, *Recueil*, str. I-4437., točku 21., i od 21. srpnja 2011., Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisija, C-459/10 P, *Recueil*, str. I-109., točku 48.).

83 Stoga se situacija u ovom predmetu razlikuje od situacije koju je Sud ispitivao u gore navedenim presudama od 29. lipnja 2004., Komisija/Vijeće, i od 22. lipnja 2006., Komisija/Vijeće.

84 Naime, suprotno odlukama Vijeća koje su poništene tim dvjema presudama, pobijana se odluka, u ovom slučaju, temelji na novim činjenicama koje su rezultat značajne promjene okolnosti nastale između trenutka kad je Komisija ispitivala postojeće programe potpora koje je dodijelila Republika Poljska i trenutka kad je Vijeće procjenjivalo novi program potpora u odnosu na koji mu je ta država članica podnijela zahtjev.

85 Slijedom navedenog, činjenice koje su dokazivale nenadležnost Vijeća u dvjema presudama spomenutim u točki 83. ove presude ne mogu se primijeniti u ovom predmetu.

86 Osim toga, priznavanje nadležnosti Vijeća ne bi dopustilo zaobilaženje odgovarajućih mjera koje su prihvatile države članice.

87 Naime, s jedne strane, Vijeće nije nadležno za odobravanje novih programa potpora sličnih zatečenom programu potpora koji se država članica već obvezala izmijeniti ili ukinuti nakon prihvata predloženih odgovarajućih mjera, osim u slučaju da se nakon spomenutih prijedloga pojave nove okolnosti.

88 S druge strane, ovlast dodijeljena Vijeću na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a primjenjivat će se samo u granicama određenim tom odredbom, odnosno ukoliko postoje iznimne okolnosti (vidjeti u tom smislu presudu od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće, C-122/94, *Recueil*, str. I-881, točku 13.).

89 Konačno, u odnosu na argument Komisije prema kojem Vijeće nije nadležno odobriti potporu suprotnu ciljevima određenim u Smjernicama za poljoprivredu, potrebno je napomenuti da unutar tih smjernica, samo prijedlozi odgovarajućih mjera iz točke 196. i koje su prihvatile države članice, mogu činiti zauzimanje konačnog stajališta Komisije o spojivosti programa potpora s unutarnjim tržištem.

90 Naime, jedino te prijedloge odgovarajućih mjera države članice prihvaćaju, kako stoji u točki 197. Smjernica za poljoprivredu, dok ostale odredbe tih smjernica predstavljaju samo indikativna opća pravila koja Komisija mora poštovati (vidjeti u tom smislu presudu od 13. lipnja 2002., Nizozemska/Komisija, C-382/99, *Recueil*, str. I-5163., točku 24. i navedenu sudsku praksu), a koja ne obvezuju države članice. Ta pravila *a fortiori* ne obvezuju Vijeće utoliko što mu članak 88. stavak 2. treći podstavak UEZ-a daje ovlast, u iznimnim okolnostima, odstupiti od odredbe članka 87. UEZ-a ili odredbe iz članka 89. UEZ-a.

91 Iz točke 196. tih smjernica proizlazi da su se, u odnosu na zatečene programe potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta, države članice obvezale samo izmijeniti te programe kako bi ih uskladile sa spomenutim smjernicama ili u suprotnom ih ukinuti, najkasnije do 31. prosinca 2009.

92 Naprotiv, iz razmatranja u točkama 76. do 85. ove presude proizlazi da državama članicama, prihvatom prijedloga odgovarajućih mjera iz točke 196. Smjernica za poljoprivredu, nije uskraćeno pravo zahtijevati odobrenje ponovnog uvođenja sličnih ili jednakih programa tijekom cijelog razdoblja primjene tih smjernica.

93 Slijedom navedenog valja odbiti drugi dio prvog tužbenog razloga kao neosnovan i, stoga, odbiti taj tužbeni razlog u cijelosti.

Drugi tužbeni razlog koji se temelji na zlouporabi ovlasti

Argumentacija stranaka

94 U drugom tužbenom razlogu Komisija tvrdi da je Vijeće počinilo zlouporabu ovlasti pokušavajući poništiti učinke ocjene koju je Komisija donijela o programima potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta koje je uvela Republika Poljska.

95 Vijeće ističe da nije pokušalo, donošenjem pobijane odluke, poništiti učinke ocjene koju je donijela Komisija, s obzirom na to da Komisija nije donijela nikakvu odluku kojom bi se program potpora odobren pobijanom odlukom proglasio nespojivim s unutarnjim tržištem. Cilj koji je željelo postići Vijeće sastojao se zapravo u pomoći poljskim poljoprivrednicima pogođenima gospodarskom i financijskom krizom da steknu poljoprivredna zemljišta.

Ocjena Suda

96 Kao što je Sud u više navrata presudio, akt predstavlja zlouporabu ovlasti samo ako se pokaže na temelju objektivnih, mjerodavnih i suglasnih pokazatelja da je donesen isključivo, ili barem u odlučujućem dijelu, u drugačije svrhe od onih na koje se poziva ili kako bi se zaobišao postupak posebno predviđen Ugovorom radi okolnosti predmetnog slučaja (vidjeti u tom smislu, među ostalim, presude od 14. svibnja 1998., Windpark Groothusen/Komisija, C-48/96 P, *Recueil*, str. I-2873., točku 52., i od 7. rujna 2006., Španjolska/Vijeće, C-310/04, *Recueil*, str. I-7285., točku 69.).

97 Potrebno je utvrditi da Komisija nije priložila takve pokazatelje.

98 S obzirom na ciljeve koje je željelo postići Vijeće donošenjem pobijane odluke, ništa iz spisa predmeta pred Sudom ne dopušta zaključiti da je isključivi ili odlučujući cilj Vijeća bio različit od pomoći poljskim poljoprivrednicima da lakše steknu poljoprivredna zemljišta radi smanjivanja siromaštva u ruralnim područjima Poljske.

99 U odnosu na argument Komisije prema kojem iz slijeda događaja i razmjene pismena proizlazi da je svrha pobijane odluke bila poništenje njezina stajališta, proizlazi da je Vijeće opravdano moglo smatrati da Komisija nije zauzela svoje stajalište o spojivosti predmetnog programa potpora, kako je istaknuto u uvodnoj izjavi 11. pobijane odluke.

100 Stoga drugi tužbeni razlog koji se temelji na zlouporabi ovlasti valja odbiti kao neosnovan.

Treći tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela lojalne suradnje

Argumentacija stranaka

101 U trećem tužbenom razlogu Komisija tvrdi da je donošenjem pobijane odluke povrijeđeno načelo lojalne suradnje među institucijama tako što je donošenjem te odluke Vijeće oslobodilo Republiku Poljsku obveze suradnje s Komisijom, na što je ta država članica obvezana na temelju članka 88. stavka 1. UEZ-a.

102 Naime, odobrenjem produženja zatečenih programa potpora koje se Republika Poljska obvezala ukinuti, Vijeće je narušilo rezultate dijaloga uspostavljenog ranije između Komisije i te države članice.

103 Vijeće smatra da ga obveza suradnje koja proizlazi iz članka 88. stavka 1. UEZ-a ne obvezuje. Osim toga, Vijeće ponovno navodi da se Republika Poljska nije ni na koji način obvezala u odnosu na program potpora odobren pobijanom odlukom.

Ocjena suda

104 Članak 88. stavak 1. UEZ-a nalaže Komisiji i državama članicama obvezu redovne i povremene suradnje u okviru koje Komisija s državama članicama provodi stalno ispitivanje zatečenih programa potpora te im predlaže odgovarajuće mjere koje zahtijeva progresivan razvoj ili djelovanje unutarnjeg tržišta (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu od 18. lipnja 2002., Njemačka/Komisija, točku 28. i navedenu sudsku praksu).

105 U tom smislu, iz točke 85. ove presude proizlazi da Republika Poljska nije preuzela nikakvu posebnu obvezu u odnosu na program potpora odobren pobijanom odlukom. Stoga se ne može smatrati da je tom odlukom Republika Poljska oslobođena od posebne obveze suradnje utoliko što njome nikako nisu narušeni rezultati dijaloga uspostavljenog ranije između Komisije i te države članice.

106 S obzirom na sve navedeno, treći tužbeni razlog Komisije koji se temelji na povredi načela lojalne suradnje valja odbiti kao neosnovan.

Četvrti tužbeni razlog koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni i povredi načela proporcionalnosti

107 Prvim dijelom četvrtog tužbenog razloga Komisija tvrdi da je Vijeće počinilo očitu pogrešku u ocjeni smatrajući da su postojale iznimne okolnosti koje su opravdavale odobrene mjere. U drugom dijelu istog tužbenog razloga Komisija tvrdi da je pobijana odluka protivna načelu proporcionalnosti jer se predmetnim mjerama nisu mogli postići ciljevi iz te odluke i te mjere nisu bile ograničene na nužni minimum radi postizanja tih ciljeva.

Prvi dio četvrtog tužbenog razloga koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni u odnosu na postojanje iznimnih okolnosti

– Argumentacija stranaka

108 Komisija smatra da se okolnosti mogu smatrati iznimnima, u smislu članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a, samo ako prije svog nastanka nisu bile predvidljive i ako su se, u predmetnom slučaju, odnosile posebno na Republiku Poljsku. Stoga to ne može biti slučaj u odnosu na prethodno postojeću prepreku u sustavu ili problem s kojim se suočavala većina država članica.

109 Komisija tvrdi da su nepovoljan sustav poljoprivrednih gospodarstava i visoka stopa nezaposlenosti u ruralnim područjima činili već postojeće probleme poljskog sustava poljoprivrede. Također, ništa nije ukazivalo na činjenicu da nedostatak kapitala s kojim su suočeni poljski poljoprivrednici nije problem sustava koji se, prema svojoj prirodi, nikako ne može kvalificirati kao izniman. U odnosu na povećanje cijena poljoprivrednih sirovina, ono nije bilo veće u Poljskoj nego u drugim državama članicama. Komisija uostalom osporava da bi se iznimnim okolnostima mogli smatrati nizak iznos direktnih plaćanja, uvedenih od Akta o pristupanju, fluktuacije poljskog zlota u odnosu na euro ili povećanje cijena poljoprivrednih zemljišta.

110 Osim toga, uz priznanje da gospodarska kriza može predstavljati iznimnu okolnost, Komisija ipak tvrdi da ta kriza može opravdati pobijanu odluku samo ako je djelovala zajedno s prethodno postojećim problemima u sustavu tako da je proizvela iznimne okolnosti u Poljskoj, što Vijeće nije dokazalo. Komisija također navodi da utjecaj spomenute krize na otežano dobivanje kredita, pad poljoprivrednih prihoda i porast nezaposlenosti u Poljskoj nemaju izniman karakter u odnosu na kontekst Unije kao cjeline.

111 Vijeće smatra da je definicija pojma iznimnih okolnosti koju predlaže Komisija previše restriktivna u odnosu na sudsku praksu jer takve okolnosti samo trebaju biti nepredvidljive i mogu utjecati na druge države članice ili druge sektore osim poljoprivrede.

112 U predmetnom slučaju postojale su iznimne okolnosti nastale usred izvanrednih događaja povezanih s gospodarskom krizom, koje su imale bitne posljedice za poljske poljoprivrednike i koje su, posljedično, dodatno otežale probleme sustava s kojima su se poljska poljoprivredna gospodarstva već suočila. Tako su pad poljoprivrednih prihoda uzrokovan padom cijena, rast nezaposlenosti u ruralnim područjima, visoke kamatne stope i otežan pristup kreditima uzrokovan krizom, izraženiji u Poljskoj nego u drugim državama članicama, učinili poljskim poljoprivrednicima iznimno teškim, gotovo nemogućim, stjecanje poljoprivrednih zemljišta. Kad je riječ o fluktuacijama poljskog zlota u odnosu na euro, niskom iznosu direktnih plaćanja ili povećanju cijena poljoprivrednih sirovina i poljoprivrednih zemljišta, Vijeće smatra da su oni pridonijeli ograničavanju sposobnosti poljskih poljoprivrednika da prevladaju težak utjecaj krize.

– Ocjena Suda

113 Iz sudske prakse Suda proizlazi da Vijeće raspolaže, radi primjene članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a širokim diskrecijskim pravom čije korištenje podrazumijeva složene ekonomske i socijalne procjene koje se moraju izvršiti u kontekstu Unije. U tom okviru sudski nadzor izvršavanja tog diskrecijskog prava ograničen je na provjeru poštovanja postupovnih pravila i obrazloženja, kao i na kontrolu materijalne točnosti utvrđenih činjenica i nepostojanja pogrešne primjene prava, očitih pogrešaka u ocjeni činjenica ili zlouporabe ovlasti (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće, točke 18. i 19., i analognu presudu od 22. prosinca 2008., Régie Networks, C-333/07, *Recueil*, str. I-10807., točku 78.).

114 U odnosu na neuobičajenost i nepredvidljivost kao i na širinu posljedica gospodarske i financijske krize na poljsko gospodarstvo, ne može se smatrati da je Vijeće počinilo očitu pogrešku u ocjeni držeći da su te posljedice činile iznimne okolnosti u smislu članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a. Komisija je osim toga u svojoj replici priznala da bi nastanak te krize mogao predstavljati takvu iznimnu okolnost.

115 Činjenica da je gospodarska i financijska kriza također uzrokovala značajne posljedice u drugim državama članicama nije odlučujuća, utoliko što ta okolnost nema utjecaja na iznimnu narav učinaka te krize u odnosu na razvoj gospodarske situacije poljskih poljoprivrednika.

116 Također, ne može se zaključiti na temelju utvrđenja prema kojem nepovoljan sustav poljoprivrednih gospodarstava, visoke stope nezaposlenosti u ruralnim područjima ili nedostatak kapitala s kojima su suočeni poljoprivrednici predstavljaju probleme sustava u Poljskoj, da je Vijeće počinilo očitu pogrešku u ocjeni smatrajući da su pad poljoprivrednih prihoda uzrokovan padom cijena, rast nezaposlenosti u ruralnim područjima, visoke kamatne stope i otežan pristup kreditima uzrokovani krizom značajno otežali položaj poljskih poljoprivrednika, sprječavajući tako rješavanje spomenutih problema sustava i, stoga, i ograničavanje siromaštva u ruralnim područjima promicanjem konkurentnosti poljskih poljoprivrednih gospodarstava (vidjeti gore navedenu, analognu, presudu od 29. veljače 1996., Komisija/Vijeće, točku 21.).

117 Proizlazi da prvi dio četvrtog tužbenog razloga valja odbiti kao neosnovan.

Drugi dio četvrtog tužbenog razloga koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti

– Argumentacija stranaka

118 Komisija smatra da je Vijeće donošenjem pobijane odluke povrijedilo načelo proporcionalnosti.

119 Naime, Komisija smatra da se predmetnim programom potpora ne mogu postići ciljevi naznačeni u toj odluci. Na taj se način, usprkos postojanju dvaju programa potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta, poljoprivredno gospodarstvo prosječne veličine u Poljskoj samo neznatno razvilo tijekom proteklih godina. Nije ustanovljeno da program potpora odobren pobijanom odlukom omogućuje postizanje najboljih rezultata jer se prethodnim programima potpora nije uspio riješiti otežan pristup kreditima tijekom 2009. Potpore radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta zapravo više pridonose povećanju cijena poljoprivrednih zemljišta nego promjeni sustava vlasništva tih zemljišta, što je posebno otegotno u kontekstu već obilježenom stalnim rastom cijena poljoprivrednih zemljišta.

120 Nadalje, Komisija smatra da poštovanje načela proporcionalnosti podrazumijeva puno uzimanje u obzir mjera na snazi kojima se može odgovoriti na potrebe koje Vijeće smatra iznimnim okolnostima. Pobijanom odlukom uopće nisu uzete u obzir mjere koje je Komisija prethodno odobrila ili koje su dopuštene njezinim smjernicama i njezinim uredbama o skupnom izuzeću. Konkretno, privremenim

okvirom omogućeno je državama članicama dodijeliti potpore poljoprivrednicima. Isto tako, moguće je zatražiti potpore male vrijednosti uvedene Uredbom br. 1535/2007 radi rješavanja, među ostalim, problema nastalog uslijed visokih cijena poljoprivrednih sirovina.

121 Osim toga, u odnosu na porast nezaposlenosti, Vijeće je također propustilo uzeti u obzir činjenicu da program ruralnog razvoja 2007.-2013. Republike Poljske predviđa više radnji namijenjenih ograničavanju tog porasta u ruralnim područjima, posebice prijenosom viška radne snage u poljoprivredi u druge dijelove gospodarstva.

122 Nadalje, mjere donesene pobijanom odlukom nisu ograničene na potreban minimum jer im trajanje prelazi datum koji je Komisija odredila kao privremeni okvir za primjenu posebnih potpora radi suočavanja s učincima gospodarske krize.

123 Konačno, kad je konkretno riječ o opravdavanju predmetnog programa pomoću nužnosti dodjele naknade za posljedice poplava koje su pogodile jedanaest vojvodina tijekom 2009., Komisija ističe, s jedne strane, da Vijeće nije vodilo računa o postojanju programa potpora radi naknade štete poljskim poljoprivrednicima u visini od gotovo 80 % gubitaka koje su pretrpjeli, i, s druge strane, da ne postoji nikakva veza između tih poplava i stjecanja poljoprivrednih zemljišta.

124 Vijeće tvrdi da se, u odnosu na poštivanje načela proporcionalnosti, zakonitost mjera donesenih na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a ne može ugroziti samo ako su te mjere očito neprikladne u odnosu na cilj koji Vijeće želi postići.

125 Komisija nije dokazala da procjena složenih gospodarskih činjenica koju je provelo Vijeće sadrži očite pogreške. Vijeće, među ostalim, smatra da su programi potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta koje je primijenila Republika Poljska poboljšali sustav površina poljskih poljoprivrednih gospodarstava te da bi se taj učinak mogao povećati dodjelom potpora kroz duže razdoblje. Vijeće također navodi da Komisija nije dokazala da takve potpore pridonose povećanju cijena zemljišta. Nadalje, Vijeće smatra da povećanje površine poljoprivrednih gospodarstava omogućava poboljšanje konkurentnosti i prihoda dotičnih poljoprivrednika te da bi program potpora odobren pobijanom odlukom morao podupirati stjecanje poljoprivrednih zemljišta od strane nezaposlenih osoba.

126 Nadalje, Vijeće procjenjuje da nije bilo dužno uzeti u obzir mjere koje je Komisija već odobrila, s obzirom na to da mu ovlast koja mu je dodijeljena člankom 88. stavkom 2. trećim podstavkom UEZ-a dopušta samo odobriti potpore koje Komisija zakonski ne bi mogla odobriti, što je bio slučaj u ovom predmetu. Osim toga, program potpora odobren pobijanom odlukom nije bio pokriven privremenim okvirom.

127 Vijeće također naglašava da se protiv nezaposlenosti valja boriti kombinirajući različita sredstva, uključujući i taj program potpora.

128 U odnosu na trajanje spomenutog programa potpora, isti nije morao biti ograničen na razdoblje pokriveno privremenim okvirom i odgovarao je vremenu procijenjenom nužnim za smanjivanje učinaka krize.

129 Konačno, Vijeće navodi da svrha istog programa potpora nije izravno nadoknađivanje posljedica poplava nastalih tijekom godine 2009. te da su poplave u pobijanoj odluci navedene samo kao otežavajući čimbenik pada prihoda poljskih poljoprivrednika. U svakom slučaju, poseban program potpora koji je spomenula Komisija nije nadoknadio sve gubitke nastale uslijed poplava.

– Ocjena Suda

130 U odnosu na poštovanje načela proporcionalnosti, iz razmatranja u točki 113. ove presude proizlazi da samo očita neprikladnost neke mjere donesene na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a s obzirom na cilj koji Vijeće namjerava postići može ugroziti zakonitost takve mjere (vidjeti analogne presude od 8. srpnja 2010., Afton Chemical, C-343/09, *Recueil*, str. I-7027., točka 46., i od 12. srpnja 2012., Association Kokopelli, C-59/11, točka 39.).

131 Proizlazi da valja utvrditi je li odobrenje programa potpora iz pobijane odluke očito neprikladno za ostvarenje cilja iz uvodne izjave 12. te odluke, koji se sastoji u ograničavanju siromaštva u ruralnim područjima u Poljskoj.

132 Nesporno je da se taj cilj djelomično može postići pomoću poboljšanja učinkovitosti poljoprivrede u Poljskoj, što podrazumijeva povećanje površine poljoprivrednih gospodarstava dopuštanjem stjecanja poljoprivrednih zemljišta poljskim poljoprivrednicima. Nije sporno da slabi prihodi i otežan pristup kreditima s kojima su suočeni ti poljoprivrednici čine prepreku takvom stjecanju. Stoga se odobravanje predmetnog programa potpora, kojim se pokušava suočiti s problemima i njihovim pogoršanjem uslijed gospodarske i financijske krize pomoću subvencija za plaćanje kamata na kredite radi kupnje poljoprivrednih zemljišta, ne čini očito neprikladnim radi ostvarivanja cilja koji se želi postići donošenjem pobijane odluke.

133 Također, činjenica omogućavanja nezaposlenim osobama da se okrenu poljoprivredi podrazumijeva da iste imaju mogućnost steći poljoprivredna zemljišta iako su i one suočene s otežanim pristupom kreditima, što potvrđuje da odobravanje programa potpora iz pobijane odluke nije očito neprikladno za ograničavanje siromaštva u ruralnim područjima u Poljskoj.

134 U tim uvjetima, okolnost da ranije primijenjeni programi potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta nisu omogućili značajno i trajno povećanje površina poljskih poljoprivrednih gospodarstava ne dokazuje očitu neprikladnost pobijane odluke radi postizanja cilja koji se njome želi postići, a koji je naveden u točki 131. ove presude.

135 Naime, slab porast prosječne površine spomenutih gospodarstava nije dovoljan kako bi se dokazala očita neučinkovitost programa potpora koji je odobrilo Vijeće, s obzirom na to da taj slab porast može proizaći iz okolnosti čija namjena nije trajanje tijekom cijelog razdoblja na koje se odnosi pobijana odluka. Osim toga, kako ističe Republika Poljska, analizom samih podataka koji se odnose na prosječnu veličinu poljoprivrednih gospodarstava ne može se razlikovati razvoj gospodarstava koji su iskoristili ranije programe potpora od razvoja gospodarstava koji ih nisu iskoristili.

136 U odnosu na argument Komisije, prema kojem programi potpora radi stjecanja poljoprivrednih zemljišta više pridonose povećanju cijena poljoprivrednih zemljišta nego promjeni sustava vlasništva tih zemljišta, potrebno je ustanoviti da ta tvrdnja nije dovoljno dokazana kako bi se moglo ustanoviti da je Vijeće izabralo očito neprikladnu mjeru u odnosu na cilj koji je željelo postići.

137 Nadalje, potrebno je provjeriti prelazi li odobrenje predmetnog programa potpora očito ono što je potrebno radi postizanja ciljeva iz pobijane odluke. Naime, Komisija smatra da Vijeće nije dovoljno uzelo u obzir mogućnosti koje nude drugi instrumenti koji bi mogli pridonijeti ostvarenju tih ciljeva.

138 S obzirom na doseg diskrecijskog prava kojim raspolaže Vijeće u predmetnom slučaju, ne može se smatrati da je pobijanom odlukom povrijeđeno načelo proporcionalnosti zbog same činjenice da je Republika Poljska mogla postići cilj iz točke 131. ove presude pomoću neke druge vrste programa potpora. Naime, iz stalne sudske prakse proizlazi da tijekom ispitivanja poštivanja načela proporcionalnosti u odluci donesenoj na temelju diskrecijskog prava kao što je ono kojim raspolaže Vijeće na temelju članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a, Sud ne mora utvrditi je li donesena

odluka bila jedina ili najbolja moguća, nego samo je li ista očito neproporcionalna (vidjeti analognu presudu od 11. lipnja 2009., Agrana Zucker, C-33/08, *Recueil*, str. I-5035., točka 33. i navedenu sudsku praksu).

139 Međutim, kako je istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 96. svog mišljenja, široko diskrecijsko pravo kojim raspolaže Vijeće ne oslobađa ga od obveze da u svojoj ocjeni uzme u obzir prethodne postojeće mjere posebno namijenjene otklanjanju iznimnih okolnosti koje su opravdale odobravanje predmetnog programa potpora.

140 U tom smislu, svrha Uredbe br. 1535/2007 je izuzimanje potpora male vrijednosti od obveze prijavljivanja iz članka 88. stavka 3. UEZ-a pa se stoga ne može smatrati da posebno nastoji otkloniti učinke gospodarske i financijske krize na poljske poljoprivrednike.

141 Usprkos tome, točno je da je privremeni okvir uveden radi promicanja pristupa poduzetnika financiranju u kontekstu gospodarske i financijske krize. Međutim, potpore koje predviđa taj privremeni okvir imaju načelnu funkciju potpore ulaganjima i nisu posebno namijenjene omogućavanju stjecanja poljoprivrednih zemljišta. Osim toga, na datum donošenja pobijane odluke, točka 7. privremenog okvira predviđa da se taj okvir neće primjenjivati nakon 31. prosinca 2010. Stoga se ne može smatrati da odluka Vijeća da odobri program potpora posebno namijenjen ograničavanju siromaštva u ruralnim područjima omogućavajući povećanje površina poljoprivrednih gospodarstava u Poljskoj tijekom duljeg razdoblja očito prelazi ono što je potrebno radi postizanja ciljeva iz pobijane odluke.

142 Isto tako, iako je svrha nekih mjera iz programa ruralnog razvoja 2007.-2013. Republike Poljske također borba protiv nezaposlenosti u ruralnim područjima, one se smatraju komplementarnima programu potpora odobrenom pobijanom odlukom utoliko što su prvenstveno namijenjene poticanju prijenosa viška radne snage u poljoprivredi u druge dijelove gospodarstva, a ne poboljšavanju isplativosti poljoprivrednih gospodarstava ili omogućavanju uvođenja novih gospodarstava.

143 Okolnošću da je postojao program potpora kojim se nadoknađuje bitan dio šteta uzrokovanih poplavama nastalim tijekom godine 2009. također se ne može dokazati očita nerazmjernost pobijane odluke jer su te štete činile samo jedan od čimbenika koji su ograničavali sposobnost ulaganja poljskih poljoprivrednika i otežavali siromaštvo u ruralnim područjima u Poljskoj.

144 Kad je riječ, konačno, o trajanju programa potpora odobrenog pobijanom odlukom, iz same logike članka 88. stavka 2. trećeg podstavka UEZ-a proizlazi da Vijeće nije bilo vezano vremenskim ograničenjem određenim u obavijesti Komisije. Osim toga, s obzirom na vrijeme potrebno za razvoj sustava poljoprivrednih gospodarstava i trajanje učinaka gospodarske i financijske krize, ne može se smatrati da je Vijeće izabralo očito neproporcionalnu mjeru odobrivši predmetni program potpora tijekom razdoblja počevši od 1. siječnja 2010. do 31. prosinca 2013.

145 Slijedom navedenog, također valja odbiti drugi dio četvrtog tužbenog razloga koji je istaknula Komisija kao neosnovan.

146 Proizlazi da četvrti tužbeni razlog valja odbiti u cijelosti.

147 S obzirom da ni jedan tužbeni razlog koji je istaknula Komisija nije prihvaćen, tužbu valja odbiti.

Troškovi

148 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Vijeće postavilo zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Komisiji se nalaže snošenje troškova.

149 U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, Republika Litva, Mađarska i Republika Poljska snosit će vlastite troškove.

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

1. **Tužba se odbija.**

2. **Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**

3. **Republika Litva, Mađarska i Republika Poljska snosit će vlastite troškove.**

Potpisi