Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PAOLO MENGOZZI
vom 17. Januar 2013 [1]

Rechtssache C-121/10

Europäische Kommission
gegen

Rat der Europäischen Union

„Staatliche Beihilfen — Befugnisse des Rates — Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV — Bestehende Beihilferegelungen — Vorschlag zweckdienlicher Maßnahmen — Wirkungen — Verordnung Nr. 659/1999 — Beihilfen für Investitionen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen in Ungarn“

1. Mit der vorliegenden Klage begehrt die Kommission die Nichtigerklärung des Beschlusses 2009/1017/EU des Rates vom 22. Dezember 2009 über die Gewährung einer staatlichen Beihilfe durch die Behörden der Republik Ungarn für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2013 (im Folgenden: angefochtener Beschluss) [2].

2. Die Kommission hat parallel dazu drei Beschlüsse des Rates über Beihilfen der gleichen Art angefochten, die von der Republik Litauen (Rechtssache C-111/10), der Republik Polen (Rechtssache C-117/10) und der Republik Lettland (Rechtssache C-118/10) gewährt wurden.

3. Alle diese Klagen betreffen dieselbe heikle Frage: Stellt ein Vorschlag der Kommission für zweckdienliche Maßnahmen im Rahmen der fortlaufenden Überprüfung der bestehenden Beihilferegelungen in den Mitgliedstaaten nach Art. 108 Abs. 1 AEUV (bzw., was die Rechtssache C-117/10 angeht, Art. 88 Abs. 1 EG) eine endgültige Stellungnahme dieses Organs zur Vereinbarkeit der fraglichen Regelung mit dem Gemeinsamen Markt dar, die es dem Rat verwehrt, von seiner Befugnis nach Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV (bzw. Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG) Gebrauch zu machen und Beihilfen in Abweichung von Art. 107 AEUV (bzw. Art. 87 EG) sowie den übrigen anwendbaren Vorschriften zu genehmigen, falls dies durch außergewöhnliche Umstände gerechtfertigt ist?

I – Rechtlicher Rahmen

4. Art. 108 Abs. 1 AEUV lautet:

„Die Kommission überprüft fortlaufend in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten die in diesen bestehenden Beihilferegelungen. Sie schlägt ihnen die zweckdienlichen Maßnahmen vor, welche die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Binnenmarkts erfordern.“

1 — Originalsprache: Italienisch.
2 — ABl. 2009, L 348, S. 55.

5. Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 und 4 AEUV sieht vor:

„Der Rat kann einstimmig auf Antrag eines Mitgliedstaats beschließen, dass eine von diesem Staat gewährte oder geplante Beihilfe in Abweichung von Artikel 107 oder von den nach Artikel 109 erlassenen Verordnungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar gilt, wenn außergewöhnliche Umstände einen solchen Beschluss rechtfertigen. Hat die Kommission bezüglich dieser Beihilfe das in Unterabsatz 1 dieses Absatzes vorgesehene Verfahren bereits eingeleitet, so bewirkt der Antrag des betreffenden Staates an den Rat die Aussetzung dieses Verfahrens, bis der Rat sich geäußert hat.

Äußert sich der Rat nicht binnen drei Monaten nach Antragstellung, so beschließt die Kommission."

6. Was die Wiedergabe der einschlägigen Bestimmungen von Anhang IV Kapitel 4 der Akte über den Beitritt Ungarns zur Europäischen Union [3] (im Folgenden: Beitrittsakte von 2003), der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags [4], des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen im Agrarsektor (im Folgenden: Gemeinschaftsrahmen Landwirtschaft von 2000) [5] und der Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007–2013 (im Folgenden: Gemeinschaftsrahmen Landwirtschaft 2007–2013) [6] angeht, erlaube ich mir wegen der grundlegenden Übereinstimmung des rechtlichen Rahmens der vorliegenden Rechtssache und desjenigen der Rechtssache C-117/10, auf die Nrn. 5 bis 16 meiner heute vorgetragenen Schlussanträge in dieser Rechtssache zu verweisen.

7. Die Kommission hat einer im Amtsblatt vom 15. März 2008 [7] veröffentlichten Mitteilung zufolge gemäß Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 Kenntnis davon genommen, dass die ungarischen Behörden ihr mit Schreiben vom 7. Februar 2007 die „ausdrückliche und uneingeschränkte Zustimmung" Ungarns zu den in Nr. 196 des Gemeinschaftsrahmens Landwirtschaft 2007–2013 vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen gegeben haben.

II – Vorgeschichte des Rechtsstreits und angefochtener Beschluss

8. In Ungarn wurde vor dem Beitritt zur Union eine Beihilfe zum Erwerb landwirtschaftlicher Flächen eingeführt. Diese Beihilfe wurde mittels zweier unterschiedlicher Regelungen gewährt. Die erste Regelung sah eine Zinsvergünstigung bei Krediten und eine staatliche Garantie für die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe vor, die zweite, die 1999 eingeführt wurde, bestand in einem Direktzuschuss zur Konsolidierung landwirtschaftlichen Eigentums. Beide Beihilferegelungen wurden gemäß dem in Anhang IV Kapitel 4 der Beitrittsakte 2003 festgelegten Verfahren bei der Kommission angemeldet [8].

9. Am 27. November 2006 setzten die ungarischen Behörden die Kommission von zwei Beihilferegelungen in Kenntnis, die als „Beihilfe zum Landerwerb durch zinsgünstige Darlehen" sowie als „Beihilfe zur Flächenkonsolidierung" bezeichnet wurden, erläuterten ihre Absicht, die bestehenden Regelungen mit den für staatliche Beihilfen geltenden Vorschriften in Einklang zu bringen, und beantragten, diese Regelungen für die Zeit bis zum 31. Dezember 2009 zu genehmigen. Die erste Beihilferegelung, die keine staatliche Garantie mehr vorsah, wurde für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen von mindestens 1 Hektar und höchstens 300 Hektar gewährt. Die Empfänger konnten

3 — Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. L 236, insbesondere S. 798).

4 — ABl. L 83, S. 1.

5 — ABl. 2000, C 28, S. 2.

6 — ABl. 2006, C 319, S. 1.

7 — ABl. C 70, S.11.

8 — ABl. 2005, C 147, S. 2.

zinsvergünstigte Darlehen über einen Betrag von mindestens 1 Mio. HUF und höchstens 75 Mio. HUF und einer Laufzeit von 5 bis 20 Jahren erhalten. Die Zinsvergünstigung entsprach 50 % der Durchschnittsrendite ungarischer Staatsanleihen mit 5- oder 10-jähriger Laufzeit plus 1,75 %. Die Beihilfen nach der zweiten Regelung, die nicht mit den aufgrund der ersten Regelung gewährten Beihilfen kumuliert werden konnten, bestanden in der Gestattung der Erweiterung landwirtschaftlicher Betriebe durch Erwerb von auf demselben Flurstück oder auf angrenzenden Flurstücken gelegenen Flächen. Diese Beihilfe wurde in Höhe von bis zu 20 % des Erwerbspreises der Fläche und für einen Betrag von höchstens 3 Mio. HUF gewährt.

10. Am 22. Dezember 2006 beschloss die Kommission, keine Einwände gegen die beiden angemeldeten Beihilferegelungen zu erheben (im Folgenden: Beschlüsse vom 22. Dezember 2006)[9]. In den Beschlüssen wies sie die ungarischen Behörden auf den am 6. Dezember 2006 erlassenen Gemeinschaftsrahmen Landwirtschaft 2007–2013 und den in deren Nr. 196 angeführten Vorschlag zweckdienlicher Maßnahmen hin.

11. Mit Schreiben vom 30. Mai 2005 forderte die Kommission die Mitgliedstaaten auf, ihr Vorschläge zur Vereinfachung der Vorschriften über staatliche Beihilfen im Agrarsektor zu unterbreiten. Auf den Sitzungen der Arbeitsgruppe für die Wettbewerbsbedingungen in der Landwirtschaft vom 23. Mai 2006, 23. Juni 2006 und 25. Oktober 2006 wurde ein neuer Entwurf für eine Rahmenregelung geprüft. Während dieser Sitzungen stellte Ungarn bei der Kommission den Antrag, die Möglichkeit, Beihilfen für Investitionen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen zu gewähren, aufrechtzuerhalten und die in der Verordnung Nr. 1857/2006 vorgesehene Grenze von 10 % auf 40 bis 50 % heraufzusetzen. Dieser Antrag wurde in einem Schreiben vom 3. November 2006 wiederholt.

12. Mit Schreiben vom 4. November 2009 an den Rat beantragten die ungarischen Behörden die ausnahmsweise Genehmigung der Beihilfen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen in Ungarn gemäß Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG. Ein entsprechender, allerdings ausführlicherer Antrag wurde am 27. November 2009 gestellt. Am 22. Dezember 2009 nahm der Rat den angefochtenen Beschluss einstimmig an (acht Delegationen enthielten sich der Stimme). Art. 1 dieses Beschlusses lautet:

„Eine außergewöhnliche staatliche Beihilfe der ungarischen Regierung in Höhe von bis zu 4 000 Mio. HUF, die zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2013 als Zinsvergünstigung und Direktzuschuss für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen gewährt wird, wird als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet."

13. Die für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärte Beihilfe wird im sechsten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses wie folgt beschrieben:

„Die zu gewährende staatliche Beihilfe beläuft sich auf insgesamt 4 Mrd. HUF und sollte etwa 5 000 Landwirten zugutekommen. Sie sollte sich wie folgt zusammensetzen:

— als Zinsvergünstigung bis zu insgesamt 2 000 Mio. HUF bei Krediten an selbständige Landwirte, die die Kriterien für die Registrierung, die berufliche Qualifikation sowie die Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis und der Anforderungen an die wirtschaftliche Betriebsführung erfüllen, so dass sie in der Lage sind, günstige Kredite für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen bis zu einer Gesamtbetriebsfläche von höchstens 300 Hektar aufzunehmen. Die Zinsvergünstigung wird

9 — Beschlüsse N 795/2006, „Beihilfe zum Landerwerb durch zinsgünstige Darlehen" und N 796/2006 „Beihilfe zur Flächenkonsolidierung", ABl. 2007, C 68, S. 11 f. Der im Amtsblatt veröffentlichten Mitteilung zufolge waren die beiden Regelungen bis zum 31. Dezember 2008 befristet. In den beiden Beschlüssen findet eine derartige Befristung, die möglicherweise auf einem sachlichen Irrtum beruht, keine Bestätigung. Im Übrigen ist unter den Beteiligten unstreitig, dass die Anmeldung den Antrag enthielt, die Regelungen für die Zeit bis zum 31. Dezember 2009 zu genehmigen.

als Hypothekendarlehen in Höhe von jeweils bis zu höchstens 75 Mio. HUF mit einer Laufzeit von höchstens 20 Jahren gewährt, umfasst eine tilgungsfreie Zeit von zwei Jahren und entspricht 50 % der Durchschnittsrendite ungarischer Staatsanleihen mit 5- oder 10-jähriger Laufzeit plus 1,75 %;

— als Direktzuschuss bis zu insgesamt 2 000 Mio. HUF für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen in Höhe von jeweils maximal 20 % des vertraglichen Kaufpreises bei einer Obergrenze von 3 Mio. HUF je Antrag, wobei Begünstigte höchstens zwei Anträge pro Jahr stellen können. Der Zuschuss kann Privatpersonen gewährt werden, die zum Kaufdatum mindestens ein Jahr lang als Eigentümer von mindestens 0,5[10] Hektar Anbaufläche oder 1 Hektar sonstiger landwirtschaftlicher Flächen in unmittelbarer Nachbarschaft der erworbenen Fläche einer landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit nachgegangen sind und die in einem Zeitraum von mindestens 5 Jahren ab dem Datum der Zuschusszahlung nicht den Weiterverkauf der erworbenen Fläche betreiben und sie tatsächlich und ausschließlich für die landwirtschaftliche Produktion nutzen. Die Beihilfe kann nur dann gewährt werden, wenn die Gesamtgröße der vorhandenen und der erworbenen Fläche mehr als 210 Goldkronen [Ungarische Maßeinheit für die Qualität landwirtschaftlicher Flächen] entspricht oder 2 Hektar übersteigt, falls die landwirtschaftliche Fläche als Rebland oder Obstanlage genutzt wird und sofern sie nicht als forstwirtschaftlich genutzte Fläche eingetragen ist.“

III – Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Verfahrensbeteiligten

14. Mit Klageschrift, die am 4. März 2010 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben. Mit Beschluss vom 9. August 2010 sind die Republik Ungarn, die Republik Litauen und die Republik Polen als Streithelferinnen zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

15. Die Kommission beantragt, den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären und dem Rat die Kosten aufzuerlegen. Der Rat beantragt, die Klage als unbegründet abzuweisen und der Kommission die Kosten aufzuerlegen. Ungarn, Polen und Litauen beantragen, die Klage als unbegründet abzuweisen. Polen unterstützt die Anträge des Rates auch im Hinblick auf die Verurteilung der Kommission in die Kosten.

IV – Zur Klage

16. Die Kommission stützt ihre Klage auf vier Klagegründe, mit denen sie die Unzuständigkeit des Rates zum Erlass des angefochtenen Beschlusses, einen Ermessensmissbrauch, einen Verstoß gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit der Organe und einen offensichtlichen Beurteilungsfehler rügt.

A – *Zum ersten Klagegrund: Unzuständigkeit des Rates*

17. Mit ihrem ersten Klagegrund, der auf eine fehlende Zuständigkeit des Rates gestützt ist, macht die Kommission im Wesentlichen geltend, der Vorschlag zweckdienlicher Maßnahmen in Nr. 196 des Gemeinschaftsrahmens Landwirtschaft 2007–2013 stelle zusammen mit der Zustimmung Ungarns zu diesem Vorschlag eine „Entscheidung“ dar, mit der die Kommission die Beihilferegelungen, die durch den angefochtenen Beschluss für die gesamte Geltungsdauer des genannten Gemeinschaftsrahmens, d. h. bis zum 31. Dezember 2013, genehmigt worden seien, für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt habe. Unter Berufung auf die Urteile des Gerichtshofs vom 29. Juni 2004[11] und

10 — Gemäß der Berichtigung in ABl. 2012, L 326, S. 55.

11 — Rechtssache C-110/02, Kommission/Rat (Slg. 2004, I-6333).

vom 22. Juni 2006[12], für deren Analyse ich auf die Nrn. 27 bis 31 meiner heute vorgetragenen Schlussanträge in der Rechtssache C-117/10 verweise, führt die Kommission aus, dass der Rat nach dem Prinzip der Vorgreiflichkeit, auf dem das Kriterium für die Aufteilung der der Kommission und dem Rat durch Art. 108 Abs. 2 AEUV zugewiesenen Zuständigkeiten beruhe, im vorliegenden Fall nicht für den Erlass des angefochtenen Beschlusses zuständig gewesen sei.

18. Die von den Beteiligten vor dem Gerichtshof geführten Erörterungen betreffen im Wesentlichen drei Fragen. Bei der ersten Frage geht es um den Status der durch den angefochtenen Beschluss genehmigten Beihilferegelungen und insbesondere darum, ob diese Regelungen, wie die Kommission geltend macht, mit denjenigen übereinstimmen, die Gegenstand des Vorschlags zweckdienlicher Maßnahmen in Nr. 196 des genannten Gemeinschaftsrahmens waren, oder ob sie, wie der Rat mit Unterstützung der als Streithelfer auftretenden Mitgliedstaaten vorträgt, eine neue und andersartige Beihilfe darstellen (siehe unten, Abschnitt 1). Die zweite Frage betrifft die Wirkungen eines Vorschlags zweckdienlicher Maßnahmen, dem der betroffene Mitgliedstaat zugestimmt hat (siehe unten, Abschnitt 2). Die dritte Frage schließlich bezieht sich auf die Bestimmung der Tragweite des Vorschlags zweckdienlicher Maßnahmen in Nr. 196 des Gemeinschaftsrahmens Landwirtschaft 2007–2013 und auf die Annahme dieses Vorschlags durch Ungarn (siehe unten, Abschnitt 3).

1. Zu der mit dem angefochtenen Beschluss genehmigten Beihilferegelung

19. Meines Erachtens lässt sich nur schwer bestreiten, dass die von der Kommission in den jeweiligen Beschlüssen vom 22. Dezember 2006 und vom Rat in dem angefochtenen Beschluss gebilligten Beihilferegelungen im Wesentlichen übereinstimmen. Im Übrigen beantragte Ungarn mit Schreiben vom 27. November 2009 an den Rat ausdrücklich, „die Verlängerung zweier gegenwärtig in Kraft befindlicher Regelungen über staatliche Beihilfen“ zu genehmigen. Unter diesen Umständen ist das Vorbringen des Rates zur Darlegung der Verschiedenheit der beiden Regelungen, mit dem er im Kern die Ansicht vertritt, dass die durch den angefochtenen Beschluss genehmigten Regelungen eine andere zeitliche Geltung hätten, anderen Empfängern zugutekämen und auf neue tatsächliche und rechtliche Umstände gestützt seien, meines Erachtens aus den gleichen Gründen, wie ich sie in den Nrn. 53, 54 und 56 meiner heute vorgetragenen Schlussanträge in der Rechtssache C-117/10 angeführt habe, auf die ich hiermit verweise, zurückzuweisen. Zur Ansicht des Rates, dass die Durchführung der durch den angefochtenen Beschluss genehmigten Regelungen den Erlass eines neuen rechtlichen Rahmens erfordere, möchte ich ausführen, dass die ungarische Regierung in ihrem Streithilfeschriftsatz keinerlei wesentliche Rechtsänderung bezüglich dieser Beihilferegelungen anführt, die vielmehr dem Vortrag dieser Regierung zufolge weiterhin durch Ministerialdekrete aus dem Jahr 2007[13] geregelt werden.

20. Andererseits ist unstreitig, dass die durch den angefochtenen Beschluss für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärten Beihilferegelungen eine „neue Beihilfe“ im Sinne von Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999 darstellen, da die von Ungarn im Jahr 2006 angemeldeten und mit den Beschlüssen vom 22. Dezember 2006 genehmigten Regelungen nur bis zum 31. Dezember 2009 gelten sollten. Zwar ergibt sich grundsätzlich aus der in Nr. 17 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung, dass eine solche Einstufung nicht ohne Weiteres für den Ausschluss der Zuständigkeit des Rates im Sinne von Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV maßgeblich ist (vgl. in diesem Sinne Nr. 50 der heute vorgetragenen Schlussanträge in der Rechtssache C-117/10), im vorliegenden Fall kommt ihr allerdings, wie im Folgenden zu sehen sein wird, maßgebliche Bedeutung

12 — Rechtssache C-399/03, Kommission/Rat (Slg. 2006, I-5629).

13 — Dekret 99/2007 des Landwirtschaftsministers über die Beihilfe zum Erwerb landwirtschaftlicher Flächen im Hinblick auf eine Flächenkonsolidierung (Magyar Közlöny 2007/112) und Dekret 17/2007 des Ministers für Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums über Zinsvergünstigungen für Darlehen zur Flächenverbesserung (Magyar Közlöny 2007/34). Vgl. auch das Schreiben der ungarischen Behörden vom 27. November 2009 an den Rat.

zu. An dieser Stelle genügt die Feststellung, dass die Verlängerung der von der Kommission im Jahr 2006 genehmigten Regelungen über den 31. Dezember 2009 hinaus einer neuen Anmeldung und einer neuen, deren Vereinbarkeit bejahenden Stellungnahme der Kommission bedurft hätte, da diese Regelungen nicht der Verordnung Nr. 1857/06 entsprechen.

2. Zu den Auswirkungen eines vom betroffenen Mitgliedstaat angenommenen Vorschlags zweckdienlicher Maßnahmen

21. Aus den in den Nrn. 62 bis 72 der heute vorgetragenen Schlussanträge in der Rechtssache C-117/10 dargestellten Gründen, auf die ich Bezug nehme, bin ich der Ansicht, dass ein Vorschlag zweckdienlicher Maßnahmen, dem der Mitgliedstaat, an den er gerichtet ist, zugestimmt hat, eine *endgültige Stellungnahme* der Kommission zur Vereinbarkeit der betreffenden Beihilferegelung darstellt und *verbindliche Rechtswirkungen wie eine Entscheidung entfaltet*. Ein solcher Rechtsakt kann daher meines Erachtens nach der in Nr. 17 der vorliegenden Schlussanträge angeführten Rechtsprechung des Gerichtshofs dem Erlass gegenteiliger Entscheidungen gemäß Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV entgegenstehen.

22. Nunmehr ist die Tragweite der von der Kommission im Rahmen des Vorschlags zweckdienlicher Maßnahmen in Nr. 196 des Gemeinschaftsrahmens Landwirtschaft 2007–2013 abgegebenen Stellungnahme zur Vereinbarkeit der Beihilfen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen einerseits und der von Ungarn durch die Zustimmung zu diesem Vorschlag übernommenen Verpflichtungen andererseits zu klären. Die Feststellung einer etwaigen Unzuständigkeit des Rates für den Erlass des angefochtenen Beschlusses hängt nämlich von der Antwort auf diese zwei Fragen ab.

3. Zur Bedeutung der zweckdienlichen Maßnahmen in Nr. 196 des Gemeinschaftsrahmens Landwirtschaft 2007–2013 und der Zustimmung Ungarns

23. In Nr. 74 der heute vorgetragenen Schlussanträge in der Rechtssache C-117/10 habe ich ausgeführt, dass zwar der Gemeinschaftsrahmen Landwirtschaft 2007–2013 im Sinne der grundsätzlichen Unvereinbarkeit der Beihilfen für Investitionen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen, die nicht im Einklang mit Art. 4 Abs. 8 der Verordnung Nr. 1857/2006 stehen, Stellung bezieht, diese Stellungnahme als solche jedoch nicht als endgültig angesehen werden kann, weil die Kommission nach Nr. 183 des Gemeinschaftsrahmens gleichwohl im Fall von Einzelbeihilfen oder neuen Beihilfevorhaben verpflichtet ist, diese Unvereinbarkeit mittels des in Art. 108 AEUV vorgesehenen Prüfverfahrens festzustellen und zu erklären. Aus diesem Grund habe ich die Ansicht der Kommission, die diese im Rahmen der Klage in der vorliegenden Rechtssache wiederholt hat, wonach der Gemeinschaftsrahmen Landwirtschaft 2007–2013 sämtliche – also auch die noch nicht eingeführten – mit dem Gemeinschaftsrahmen nicht im Einklang stehenden Investitionsbeihilfen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen vom 31. Dezember 2007 bis zum 31. Dezember 2013 für mit dem Binnenmarkt unvereinbar „erklärt“ hat, zurückgewiesen. Folgte man dieser Ansicht, bedeutete dies, wie der Rat meines Erachtens zu Recht festgestellt hat, dass der Kommission eine Regelungsbefugnis in Abweichung von dem in Art. 108 AEUV vorgesehenen Verfahren zugebilligt würde.

24. In diesem Zusammenhang und aufgrund des Zusammenwirkens des Vorschlags zweckdienlicher Maßnahmen in Nr. 196 des Gemeinschaftsrahmens Landwirtschaft 2007–2013 und der vom betroffenen Mitgliedstaat übernommenen Verpflichtung bin ich in den erwähnten Schlussanträgen zu dem Ergebnis gelangt, dass die Stellungnahme der Kommission zu den Beihilferegelungen für den Erwerb vorhandener landwirtschaftlicher Flächen in diesem Mitgliedstaat endgültigen Charakter hat und die Zuständigkeit des Rates gemäß Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG blockiert (vgl. Nrn. 75 f.).

25. Im vorliegenden Fall liegen die Umstände jedoch anders und erlauben es nicht, zum selben Ergebnis zu gelangen. Zwar trifft es zu, dass Ungarn schriftlich seine „ausdrückliche und uneingeschränkte“ Zustimmung [14] zu den von der Kommission in Nr. 196 des Gemeinschaftsrahmens Landwirtschaft 2007-2013 vorgeschlagenen Maßnahmen übermittelt und somit wie die anderen Mitgliedstaaten, die ihre Zustimmung mitgeteilt haben, die Verpflichtung übernommen hat, die eigenen Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen bis zum 31. Dezember 2009 zu ändern, doch sind die in Rede stehenden Regelungen an diesem Tag außer Kraft getreten. Daraus folgt, dass Ungarn nicht konkret verpflichtet war, Änderungen vorzunehmen, und dass die von diesem Land übernommene Verpflichtung faktisch zu dem Zeitpunkt entfallen ist, zu dem eine Verletzung dieser Verpflichtung begonnen hätte.

26. Unter diesen Umständen hat der angefochtene Beschluss nicht die Verletzung einer gemäß Art. 108 Abs. 1 AEUV geschlossenen Vereinbarung gerechtfertigt und steht nicht im Widerspruch zu einer endgültigen Stellungnahme der Kommission, da, wie bereits ausgeführt worden ist, eine solche Stellungnahme nur in Bezug auf die in Nr. 196 des Gemeinschaftsrahmens Landwirtschaft 2007–2013 erwähnten Regelungen vorliegt, also im Fall von Ungarn auf Regelungen, die nur bis zum 31. Dezember 2009 anwendbar sein sollten. Zu einem anderen Ergebnis könnte man gegebenenfalls nur dann kommen, wenn man annähme, dass Ungarn dem Gemeinschaftsrahmen Landwirtschaft 2007–2013 insgesamt zugestimmt und die Verpflichtung übernommen hätte, für den gesamten Zeitraum vom 31. Dezember 2009 bis zum 31. Dezember 2013 keine Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen, die nicht im Einklang mit diesem Gemeinschaftsrahmen stünden, einzuführen. Zum einen würde jedoch diese Annahme, die sich in einigen Abschnitten der Schriftsätze der Kommission findet, im Gegensatz zum Umfang der mitgeteilten Einigung Ungarns mit der Kommission stehen, die sich, wie aus der im Amtsblatt vom 15. März 2008 veröffentlichten Mitteilung hervorgeht, auf die zweckdienlichen Maßnahmen in Nr. 196 des Gemeinschaftsrahmens beschränkte. Auf der anderen Seite würde sie faktisch die Anwendung des in Art. 108 Abs. 1 AEUV vorgesehenen Mechanismus, der in den Art. 18 und 19 der Verordnung Nr. 659/1999 geregelt ist, über den Rahmen, für den sie konzipiert ist, also die fortlaufende Prüfung bestehender Beihilferegelungen, hinaus, erlauben.

27. Schließlich enthält der Gemeinschaftsrahmen Landwirtschaft 2007–2013 zwar zweifellos eine Stellungnahme der Kommission im Sinne der Unvereinbarkeit der Beihilfen für Investitionen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen, mit denen die in der Verordnung Nr. 1857/2006 vorgesehenen Voraussetzungen nicht eingehalten werden, wie die Kommission zu Recht geltend macht, doch kann nicht angenommen werden, dass eine solche Stellungnahme geeignet ist, die Zuständigkeit des Rates nach Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV zu blockieren, wenn sich nicht die in Nr. 17 der vorliegenden Schlussanträge angeführte Rechtsprechung ändert, wonach nur eine abschließende Stellungnahme eine solche Wirkung entfalten kann. Die Lösung, die ich dem Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache vorschlage, könnte zwar übermäßig formalistisch erscheinen, doch erweist sie sich als die einzige, die mit der vom Gerichtshof in der erwähnten Rechtsprechung vertretenen Auslegung der Kriterien für die Aufteilung der Zuständigkeiten, die der Kommission und dem Rat durch Art. 108 AEUV verliehen werden, vereinbar ist.

4. Schlussfolgerungen hinsichtlich der Zuständigkeit des Rates für den Erlass des angefochtenen Beschlusses

28. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, den ersten Klagegrund der Kommission, betreffend die fehlende Zuständigkeit des Rates, zurückzuweisen.

14 — Vgl. die im Amtsblatt vom 15. März 2008, C 70, veröffentlichte Mitteilung.

B – *Zum zweiten und zum dritten Klagegrund: Ermessensmissbrauch bzw. Verletzung der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit*

29. Mit ihrem zweiten Klagegrund macht die Kommission im Wesentlichen geltend, der Rat habe dadurch, dass er die in Nr. 196 des Gemeinschaftsrahmens Landwirtschaft 2007–2013 für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärten Beihilfemaßnahmen genehmigt habe, von seiner ihm nach Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV eingeräumten Befugnis zu anderen als den vom Vertrag vorgesehenen Zwecken Gebrauch gemacht. Diese Bestimmung ermächtige den Rat zwar, unter außergewöhnlichen Umständen eine Beihilfe, die die Kommission nicht genehmigen könne, für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar zu erklären, gebe ihm jedoch nicht die Befugnis, die von der Kommission durch einen verbindlichen Rechtsakt getroffene Beurteilung der Vereinbarkeit einer Beihilfe zu neutralisieren.

30. In diesem Punkt stimme ich mit der Annahme überein, auf die der in Rede stehende Klagegrund gestützt wird, nämlich dass Nr. 196 des Gemeinschaftsrahmens Landwirtschaft 2007–2013 zusammen mit der Zustimmung Ungarns zu den darin vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen eine endgültige und verbindliche Stellungnahme der Kommission zur Vereinbarkeit von Maßnahmen mit dem Gemeinsamen Markt darstellt, die mit denjenigen, die Gegenstand des angefochtenen Beschlusses sind, im Wesentlichen übereinstimmen. Allerdings ergibt sich aus den Umständen des konkreten Falles, dass diese Stellungnahme, die abgelaufene Regelungen betraf, wie auch die von Ungarn übernommene Verpflichtung zu deren Änderung ab 31. Dezember 2009 nach diesem Zeitpunkt ihre Wirksamkeit nicht mehr entfalten konnte.

31. Daher stelle ich fest, dass auch der zweite Klagegrund, betreffend einen Ermessensmissbrauch, zurückzuweisen ist.

32. Mit ihrem dritten Klagegrund macht die Kommission geltend, durch den Erlass des angefochtenen Beschlusses habe der Rat Ungarn von der Verpflichtung zur Zusammenarbeit, die diesem Staat im Rahmen der in Art. 108 Abs. 1 AEUV vorgesehenen fortlaufenden Überprüfung der bestehenden Beihilferegelungen obliege, und von der Verpflichtung, die dieser Staat durch die Zustimmung zu den von der Kommission empfohlenen zweckdienlichen Maßnahmen übernommen habe, entbunden. Auf diese Weise habe der Rat das durch den Vertrag geschaffene institutionelle Gleichgewicht gestört, indem er in die Zuständigkeiten eingegriffen habe, die der Vertrag der Kommission zugewiesen habe.

33. Auch der vorliegende Klagegrund ist meines Erachtens zurückzuweisen. Er stützt sich nämlich auf die Annahme, dass der angefochtene Beschluss in die von Ungarn gegenüber der Kommission übernommene Verpflichtung eingegriffen habe, die bestehenden Beihilferegelungen für den Erwerb von Flächen dahin zu ändern, dass sie mit dem Gemeinschaftsrahmen Landwirtschaft 2007-2013 übereinstimmten. Da eine solche Pflicht am 31. Dezember 2009, dem Zeitpunkt des Ablaufs der erwähnten Regelungen, entfallen ist, ist der von der Kommission gerügte Eingriff unabhängig von weiteren Erwägungen nicht dargetan.

C – *Zum vierten Klagegrund: offensichtlicher Beurteilungsfehler in Bezug auf das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände sowie Verstoß gegen den Vertrag und gegen die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts*

34. Mit ihrem vierten Klagegrund macht die Kommission im Wesentlichen zwei Rügen geltend, die ich im Folgenden getrennt prüfen werde. Erstens sei der angefochtene Beschluss mit einem offensichtlichen Beurteilungsfehler behaftet, da die zur Rechtfertigung der genehmigten Beihilfemaßnahmen angeführten Umstände keinen Ausnahmecharakter hätten. Zweitens stünden diese Maßnahmen außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen, insbesondere wegen der Dauer der erteilten Genehmigung.

35. Was allgemein den Begriff „außergewöhnliche Umstände“ im Sinne von Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV, die Art und den Umfang des Ermessens des Rates bei der Ausübung der ihm durch diesen Artikel verliehenen Befugnisse und die Grenzen der Nachprüfung der nach diesem Artikel erlassenen Entscheidungen durch den Gerichtshof angeht, erlaube ich mir, auf meine Erwägungen in den Nrn. 86 f. der heute vorgetragenen Schlussanträge in der Rechtssache C-117/10 zu verweisen.

1. Zur ersten Rüge: offensichtlicher Beurteilungsfehler in Bezug auf das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände im Sinne von Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV

36. Die Kommission macht vor allem geltend, der angefochtene Beschluss stelle einige *strukturelle Probleme des Agrarsektors in Ungarn* fälschlich als außergewöhnliche Umstände dar. Sie bezieht sich insbesondere auf den zweiten Erwägungsgrund dieses Beschlusses, wo die „ungünstige Flächennutzungsstruktur“ infolge des von Ungarn zu Beginn der 90er-Jahre eingeleiteten Privatisierungsprozesses angeführt wird, die „in vielen Fällen hinsichtlich der Besitzverhältnisse zu zersplittertem oder ungeteiltem gemeinsamem Eigentum“ geführt habe. Weiter macht die Kommission geltend, der Rat habe „die *Entwicklung der Marktbedingungen*“ und insbesondere die Erhöhung der Produktionskosten und die geringe Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Produktion, die im fünften Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses angeführt werde, fälschlich als außergewöhnlichen Umstand dargestellt. Schließlich führt die Kommission zu den im dritten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses aufgeführten Faktoren, nämlich dem „fehlenden Eigenkapital der Landwirte“, den „hohen Zinsen für kommerzielle Darlehen zum Erwerb von landwirtschaftlichen Nutzflächen“, den „immer strikteren Kriterien der Banken für die Kreditvergabe an Landwirte“ und dem im vierten Erwägungsgrund angeführten Faktor, d. h. der Gefahr einer „Zunahme des spekulativen Landerwerbs durch Wirtschaftsteilnehmer …, die keiner landwirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen und leichter Zugang zu Kapital haben“, sowie dem im fünften Erwägungsgrund angeführten Faktor, nämlich der Zunahme der Arbeitslosenzahlen und dem Rückgang des ungarischen Bruttoinlandsprodukts auch in Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei in den Jahren 2008 und 2009, die im fünften Erwägungsgrund angeführt werden, aus, dass der erste dieser Faktoren struktureller Natur sei, während die anderen als Folge der Wirtschaftskrise nicht von der in den Erwägungsgründen 3 und 4 des Beschlusses angeführten allgemeinen Lage unabhängig seien.

37. Hierzu ist vor allem festzustellen, dass die Kommission meines Erachtens zutreffend die Ansicht vertritt, dass der im zweiten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses erwähnte Umstand, nämlich die „ungünstige Flächennutzungsstruktur“, nicht *von vornherein* einen außergewöhnlichen Umstand im Sinne von Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV darstellt, da er, wie weder der Rat noch Ungarn bestreiten, struktureller und nicht konjunktureller Natur ist.

38. Entgegen dem Vorbringen der Kommission wird dieser Umstand jedoch – wie auch die ebenfalls im zweiten Erwägungsgrund angeführte „geringe Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe“ in Ungarn – in der Systematik des angefochtenen Beschlusses nicht als außergewöhnlicher Umstand dargestellt, sondern gerade als ein Faktor, der die Struktur der ungarischen Landwirtschaft kennzeichnet, und die Bezugnahme darauf dient vor allem der Würdigung der durch die Rezession hervorgerufenen Auswirkungen wirtschaftlicher und sozialer Art als hauptsächlicher Umstand, aufgrund dessen nach dem dritten und fünften Erwägungsgrund des Beschlusses die genehmigten Maßnahmen gerechtfertigt sind. Dasselbe kann für das fehlende Eigenkapital bei den Landwirten gelten, dessen strukturellen Charakter die Kommission im Übrigen lediglich anführt, ohne dafür jedoch Beweise vorzulegen.

39. Zum anderen geht aus dem Urteil vom 29. Februar 1996, Kommission/Rat, eindeutig hervor, dass sich der Rat bei der Ausübung seiner Zuständigkeit nach Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV auf die *Fortdauer* oder *Verschlimmerung* struktureller Probleme eines bestimmten Wirtschaftssektors stützen darf, um die Auswirkungen einer ungünstigen Konjunktur auf diesem Sektor zu bewerten [15].

40. Was das Vorbringen der Kommission angeht, wonach die Zunahme der Arbeitslosenzahlen, die Erhöhung der Produktionsfaktoren und der Rückgang der Rentabilität, die den Agrarsektor prägten, sowie gerade die Wirtschaftskrise sämtliche Mitgliedstaaten betroffen hätten, möchte ich daran erinnern, dass nach der Rechtsprechung der Umstand, dass eine bestimmte Situation gleichzeitig mehrere Mitgliedstaaten betreffen oder gegebenenfalls verschiedene Sektoren der Wirtschaft beeinträchtigen kann, nicht ausschließt, dass er trotzdem einen für die Anwendung von Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV erheblichen Umstand darstellen kann [16], auch wenn die besonderen Folgen berücksichtigt werden, die er in einem bestimmten Staat haben konnte. Die Kommission schließt im Übrigen nicht aus, dass eine allgemeine Wirtschaftskrise, die den wesentlichen Umstand darstellt, auf den sich der Rat im angefochtenen Beschluss gestützt hat, abstrakt betrachtet einen außergewöhnlichen Umstand darstellen kann.

41. Nach alledem komme ich zu dem Ergebnis, dass die Kommission den Nachweis eines offensichtlichen Beurteilungsfehlers in Bezug auf das Vorliegen von Umständen, die geeignet sind, den Erlass eines Beschlusses gemäß Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV zu rechtfertigen, nicht erbracht hat.

2. Zur Unangemessenheit und Unverhältnismäßigkeit der durch den angefochtenen Beschluss genehmigten Maßnahmen

42. Die Kommission macht vor allem geltend, dass die Maßnahmen zur Unterstützung des Erwerbs von Flächen es nicht erlaubten, das im zweiten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses angeführte Problem, d. h. die „ungünstige Flächennutzungsstruktur“, zu beseitigen. Die ungarischen Behörden selbst hätten in ihrem Schreiben vom 27. November 2009 an den Rat Zweifel an der dahin gehenden Wirksamkeit dieser Maßnahmen geäußert, und die als Anlage zu diesem Schreiben vorgelegten Angaben zeigten, dass sich die landwirtschaftlichen Betriebe in den Jahren 2005 bis 2007 trotz der Beihilfen, die im Rahmen der beiden in Ungarn angewandten Beihilferegelungen gewährt worden seien, nicht bedeutend vergrößert hätten. Hierzu stelle ich vor allem fest, dass zwar das „zersplitterte oder ungeteilte gemeinsame Eigentum an landwirtschaftlichen Flächen“ einen strukturellen Faktor darstellt, auf den sich der Rat in dem angefochtenen Beschluss stützte, um die Lage im Agrarsektor Ungarns zu beschreiben, die Verbesserung dieser Struktur aber gleichwohl nicht ausdrücklich als mit dem angefochtenen Beschluss verfolgtes eigenständiges Ziel angeführt wird. Auch wenn auf der Grundlage der Angaben, auf die sich die Kommission stützt, davon auszugehen wäre, dass nur eine geringe Erhöhung der durchschnittlichen Größe der ungarischen landwirtschaftliche Betriebe der Wirkung der in Ungarn angewandten Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen zuzurechnen ist, wäre dies meines Erachtens allein jedenfalls nicht ausreichend dafür, darzutun, dass der Rat die Grenzen seiner Beurteilungsbefugnis *offensichtlich* überschritten hat, wenn berücksichtigt wird, dass die im angefochtenen Beschluss genehmigten Maßnahmen für die Erreichung insbesondere der in dessen fünftem Erwägungsgrund erwähnten Ziele angemessen waren, d. h., „dazu beitragen, die Existenz zahlreicher landwirtschaftlicher Familienbetriebe in der gegenwärtigen Krise zu sichern, indem sie die Bedingungen dafür schaffen, die Produktionskosten zu senken und die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Produktion zu erhöhen und dadurch der zunehmenden Armut und Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten entgegenzuwirken“. Ebenso bin ich nicht der Auffassung, dass der bloße Umstand, dass Phänomene wie hohe Zinsen für kommerzielle Darlehen zum Erwerb von landwirtschaftlichen Nutzflächen und

15 — C-122/94 (Slg. 1996, I-881, Randnr. 21).

16 — Ein vergleichbares Vorbringen der Kommission ist in Randnr. 22 des Urteils vom 29. Februar 1996, Kommission/Rat, zurückgewiesen worden.

immer striktere Kriterien der Banken für die Kreditvergabe an Landwirte zu verzeichnen sind, während die Anwendung der Beihilferegelungen für Investitionen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen gemäß der in der Rahmenregelung Landwirtschaft 2007–2013 vorgesehenen Übergangsregelung genehmigt wurde, im Fall fehlender Beweise genügte, um die offensichtliche Unangemessenheit einer solchen Regelung zur Erreichung des Ziels, die Aussichten auf Zugang zu solchen Darlehen für die Landwirte zu verbessern, darzutun.

43. Zweitens führt die Kommission aus, sie habe, um den Folgen der Krise begegnen zu können, im Jahr 2009 eine spezielle Mitteilung über einen vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise [17] (im Folgenden: vorübergehender Gemeinschaftsrahmen) erlassen, auf dessen Grundlage dank einiger nachfolgender Änderungen [18] verschiedene Formen staatlicher Interventionen zugunsten landwirtschaftlicher Betriebe, u. a. eine befristete Beihilfe von höchstens 15 000 Euro bis Ende 2010, genehmigt worden seien. Der Rat habe dadurch, dass er diese Beihilfe, die speziell darauf gerichtet gewesen sei, den mit der Krise verbundenen Problemen abzuhelfen, nicht berücksichtigt und insbesondere nicht geprüft habe, ob diese Beihilfe es erlaubt habe, diesen Problemen abzuhelfen, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt. Ferner hätte der Rat andere, von der Kommission oder dem Rat selbst geschaffene Instrumente berücksichtigen müssen, die darauf gerichtet seien, den im angefochtenen Beschluss angeführten Problemen der Landwirte abzuhelfen, oder von Ungarn zu diesem Zweck hätten angewandt werden können. Was schließlich die im vierten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses angeführte Gefahr einer Zunahme des spekulativen Landerwerbs durch Wirtschaftsteilnehmer, die keiner landwirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen und leichter Zugang zu Kapital haben, betrifft, habe der Rat die Vorschriften der Beitrittsakte von 2003 außer Acht gelassen, die Ungarn eine Übergangszeit von sieben Jahren gewährt hätten, verlängerbar um drei weitere Jahre, nach der restriktive Maßnahmen hinsichtlich des Erwerbs landwirtschaftlicher Flächen durch Gebietsfremde zulässig gewesen seien [19].

44. Das Vorbringen der Kommission erfordert eine Beurteilung, ob und innerhalb welcher Grenzen der Rat die Maßnahmen hätte berücksichtigen müssen, die bereits auf Unionsebene getroffen worden waren, um den vom antragstellenden Mitgliedstaat als außergewöhnliche Umstände geltend gemachten Situationen abzuhelfen. Hierzu möchte ich, gestützt auf meine in Nr. 96 meiner heute vorgetragenen Schlussanträge in der Rechtssache C-117/10, auf die ich Bezug nehme, angestellten Erwägungen, feststellen, dass den Rat eine Verpflichtung trifft, zumindest bei der Beurteilung im Rahmen von Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV bestehende Maßnahmen zu berücksichtigen, die *speziell* dazu bestimmt sind, Situationen abzuhelfen, die die Genehmigung der fraglichen Beihilfen rechtfertigen könnten [20], auch wenn dies nicht bedeutet, dass dieses Organ verpflichtet wäre, in seinem Beschluss sämtliche Rechtsvorschriften, die das fragliche Gebiet regeln, zu prüfen oder anzuführen.

45. Im vorliegenden Fall ergibt sich aus dem angefochtenen Beschluss nicht, dass der Rat geprüft hätte, ob Ungarn von den durch den vorübergehenden Gemeinschaftsrahmen gebotenen Möglichkeiten Gebrauch gemacht hat und welche Wirkungen etwaige auf dieser Grundlage ergriffene Maßnahmen gehabt haben [21]. Ich stelle jedoch fest, dass die direkte Beihilfe in begrenzter Höhe, auf die sich die Kommission bezieht, zwar einerseits die wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise mildern sollte, jedoch nicht spezifisch darauf gerichtet war, Anreize zu Investitionen zur Verbesserung der Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe zu bieten, und andererseits nur bis zum 31. Dezember 2010 gewährt werden konnte, wie Ungarn im Übrigen in seinem Schreiben an den Rat vom 27. November 2009

17 — ABl. C 83, S. 1.

18 — Mitteilung der Kommission im Hinblick auf die Änderung des vorübergehenden Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise (ABl. 2009, C 261, S. 2).

19 — Vgl. Kapitel 3 („Freier Kapitalverkehr“) Nr. 2 des Anhangs X der Beitrittsakte von 2003.

20 — In diesem Sinne vgl. auch die Schlussanträge von Generalanwalt Cosmas in der Rechtssache C-122/94, insbes. Nr. 85.

21 — Ich verweise jedoch darauf, dass die ungarischen Behörden im Schreiben vom 27. November 2009 an den Rat die Gründe dargestellt haben, aus denen sie der Ansicht waren, dass der vorübergehende Gemeinschaftsrahmen nicht ausreiche, um die durch die Wirtschafts- und Finanzkrise hervorgerufenen Schwierigkeiten zu bewältigen.

hervorgehoben hat. Unter diesen Umständen konnte der Rat meines Erachtens zu Recht davon ausgehen, dass ein gezielterer Eingriff mit einer größeren zeitlichen Tragweite, gegebenenfalls im Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen, zum einen dazu dienen könnte, die Folgen der Finanzkrise zu mildern und insbesondere die Schwierigkeiten der Landwirte, Kredite zu erhalten, zu verringern, und zum anderen besser geeignet wäre, die strukturellen Probleme der ungarischen Landwirtschaft anzugehen. Ebenso hätte der Rat meines Erachtens in dem angefochtenen Beschluss die im Rahmen der Gemeinschaftspolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums gemäß der Verordnung Nr. 1698/2005 [22] vorgesehenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der Landwirtschaft berücksichtigen müssen, wobei dieses Versäumnis jedoch meiner Auffassung nach für sich allein nicht ausreicht, die Rechtmäßigkeit des genannten Beschlusses in Frage zu stellen, wenn man berücksichtigt, dass Letzterer sich auf eine Vielzahl von Gründen und eine Gesamtbewertung der Lage des fraglichen Sektors in einem bestimmten zeitlichen Zusammenhang stützt. Dagegen dürfte der Rat meines Erachtens nicht, wie die Kommission geltend macht, eine spezifische Verpflichtung haben, die Verordnung Nr. 1535/2007 [23] zu berücksichtigen, da es sich um eine Regelung handelt, die nicht spezifisch darauf gerichtet ist, die im Beschluss angegebenen Ziele zu erreichen. Jedenfalls ist die im angefochtenen Beschluss gebilligte Regelung darauf gerichtet, Anreize zu Investitionen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen zu bieten, und liegt daher auf einer anderen Ebene als die genannte Verordnung. Die Vorschriften der Beitrittsakte von 2003, die Ungarn gestatteten, übergangsweise Beschränkungen des Erwerbs landwirtschaftlicher Flächen durch Gebietsfremde aufrechtzuerhalten, können, wie der Rat zu Recht geltend macht, jedenfalls spekulative Handlungen ungarischer Staatsbürger oder Staatsangehöriger anderer Mitgliedstaaten, die sich in Ungarn niedergelassen haben, nicht verhindern.

46. Schließlich macht die Kommission geltend, die genehmigten Maßnahmen seien aufgrund ihres zeitlichen Umfangs und der Dauer ihrer künftigen Wirkungen (da es sich um die Finanzierung langfristiger Kredite handele) als solche unverhältnismäßig.

47. Aus dem Ausnahmecharakter der dem Rat in Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV eingeräumten Zuständigkeit ergibt sich meines Erachtens, dass die aufgrund dieser Bestimmung gewährte Ausnahme zeitlich begrenzt sein muss und nur für die Zeit bewilligt werden darf, die unbedingt erforderlich ist, um die zur Begründung dieses Beschlusses angeführten Umstände zu beheben [24]. Dies bedeutet, dass der Rat, wenn ein Beschluss im Sinne von Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV Beihilferegelungen betrifft, die – wie im vorliegenden Fall – für eine verhältnismäßig lange Zeit gelten sollen, die genauen Gründe anzugeben hat, aus denen er dies in Anbetracht der Umstände, auf die die Feststellung der Vereinbarkeit gestützt wurde, für erforderlich hält. Im vorliegenden Fall liefern das Schreiben vom 27. November 2009, das die ungarischen Behörden dem Rat übersandten, und der angefochtene Beschluss zwar nur spärliche Angaben zu den Gründen, aus denen es als notwendig erachtet worden ist, die in Rede stehenden Beihilfen für eine Zeit von vier Jahren zu genehmigen, doch lassen sich diese Gründe dem Kontext, in den sich der angefochtene Beschluss einfügt, und der Natur der genehmigten Maßnahmen, den Problemen, zu deren Lösung sie hätten beitragen sollen, und den verfolgten Zielen entnehmen. In seinen Schriftsätzen machte der Rat darüber hinaus ergänzende Angaben.

48. Was die Begründetheit der Rüge der Kommission angeht, meine ich, dass diese im Wesentlichen auf der Feststellung der Übereinstimmung der Dauer der im angefochtenen Beschluss bewilligten Ausnahme und der zeitlichen Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrahmens Landwirtschaft 2007-2013 beruht, die nach Ansicht der Kommission erhellt, dass die Entscheidung des Rates eher dem Willen entspreche, die Anwendung dieses Rahmens zu verhindern, als die Ausnahme auf die Maßnahme zu

22 — Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (ABl. L 277, S. 1).

23 — Verordnung (EG) Nr. 1535/2007 der Kommission vom 20. Dezember 2007 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf De-minimis-Beihilfen im Agrarerzeugnissektor (ABl. L 337, S. 35).

24 — In diesem Sinne Urteil vom 29. Februar 1996, Kommission/Rat (C-122/94, Slg. 1996, I-881, Randnr. 25).

beschränken, die für die Behebung der festgestellten Ungleichgewichtigkeiten strikt notwendig sei. Auch wenn ich eine solche Übereinstimmung zur Kenntnis nehme, gehe ich davon aus, dass unter Berücksichtigung der mit dem Beschluss verfolgten langfristigen Ziele und der womöglich ebenfalls langdauernden Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, die als außergewöhnliche Umstände zur Stützung dieses Beschlusses herangezogen worden sind, die Kommission nicht dargetan hat, dass der Rat durch die Genehmigung der in Rede stehenden Beihilfen für die Zeit vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2013 offensichtlich die Grenzen seines Ermessens, über das er im Rahmen der Ausübung seiner Zuständigkeit nach Art. 108 Abs. 2 Unterabs. 3 AEUV verfügt, überschritten hat.

V – Ergebnis

49. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

— die Klage abzuweisen,

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen und

— festzustellen, dass die Mitgliedstaaten, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen.