Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 17. januar 2013 [1]

Sag C-121/10

Europa-Kommissionen
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Statsstøtte — Rådets kompetence — artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF — eksisterende støtteordninger — forslag om passende foranstaltninger — virkninger — forordning nr. 659/1999 — støtte til investeringer i køb af landbrugsjord i Ungarn«

1. Kommissionen har i den foreliggende sag nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 2009/1017/EU af 22. december 2009 om Republikken Ungarns myndigheders ydelse af statsstøtte til køb af landbrugsjord mellem den 1. januar 2010 og den 31. december 2013 (herefter »den anfægtede afgørelse«) [2].

2. Kommissionen har i tre parallelle sager anfægtet tre andre afgørelser fra Rådet vedrørende samme type støtte ydet af Republikken Litauen (sag C-111/10), Republikken Polen (sag C-117/10) og Republikken Letland (sag C-118/10).

3. Alle disse sager rejser det samme vanskelige spørgsmål: Skal Kommissionen, når den har fremsat et forslag om passende foranstaltninger som led i den løbende undersøgelse af eksisterende støtteordninger i medlemsstaterne i henhold til artikel 108, stk. 1, TEUF (eller artikel 88, stk. 1, EF for så vidt angår sag C-117/10), anses for at have taget endelig stilling til, om den pågældende ordning er forenelig med det indre marked, hvilket kan være til hinder for, at Rådet udøver den kompetence, som det er tillagt ved artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF (eller ved artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF) til at godkende støtte, uanset artikel 107 TEUF (eller artikel 87 EF) og de øvrige bestemmelser, der finder anvendelse, hvis det er berettiget af ganske særlige omstændigheder?

I – Retsforskrifter

4. Artikel 108, stk. 1, TEUF bestemmer:

»Kommissionen foretager sammen med medlemsstaterne en løbende undersøgelse af de støtteordninger, som findes i disse stater. Den foreslår dem sådanne foranstaltninger, som det indre markeds funktion eller gradvise udvikling kræver.«

1 — Originalsprog: italiensk.
2 — EUT L 348, s. 55.

5. Artikel 108, stk. 2, tredje og fjerde afsnit, TEUF foreskriver følgende:

»På begæring af en medlemsstat kan Rådet med enstemmighed beslutte, at en af denne stat ydet eller planlagt støtte, uanset bestemmelserne i artikel 107 eller de i artikel 109 nævnte forordninger, skal betragtes som forenelig med det indre marked, hvis ganske særlige omstændigheder berettiger en sådan beslutning. Har Kommissionen indledt den i dette stykkes første afsnit fastsatte fremgangsmåde med hensyn til denne støtteforanstaltning, bevirker den pågældende stats begæring til Rådet, at sagens behandling udsættes, indtil Rådet har taget stilling til spørgsmålet.

Dog træffer Kommissionen beslutning, såfremt Rådet ikke har taget stilling inden tre måneder efter, at begæringen er fremsat.«

6. Med hensyn til de relevante bestemmelser i kapitel 4 i bilag IV til akten vedrørende Ungarns tiltrædelse af EU (herefter »tiltrædelsesakten fra 2003«)[3], Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93[4], EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren (herefter »landbrugsrammebestemmelserne fra 2000«)[5] og EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til landbrug og skovbrug for 2007-2013 (herefter »landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013«)[6] henvises til punkt 5-16 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10, eftersom den retlige ramme i den foreliggende sag stort set svarer til den, der er genstand for denne sag.

7. I en meddelelse i EU-Tidende af 15. marts 2008[7] noterede Kommissionen sig i medfør af artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 Ungarns »udtrykkelige og ubetingede samtykke« til forslagene om passende foranstaltninger i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, som de ungarske myndigheder meddelte Kommissionen ved brev af 7. februar 2007.

II – Sagens baggrund og den anfægtede afgørelse

8. Ungarn indførte en støtte til køb af landbrugsjord forud for tiltrædelsen af EU. Støtten blev ydet under to forskellige ordninger. Den første ordning vedrørte rentetilskud og statsgaranti til udvikling af landbrugsbedrifter, og den anden ordning, der blev indført i 1999, bestod af direkte tilskud til konsolidering af landbrugsejendom. Begge ordninger blev anmeldt til Kommissionen efter proceduren i kapitel 4 i bilag IV til tiltrædelsesakten fra 2003[8].

9. Den 27. november 2006 underrettede de ungarske myndigheder Kommissionen om to støtteordninger med titlen »Støtte til køb af jord i form af lavt forrentede lån« og »Støtte til konsolidering af jord«. Myndighederne oplyste, at de havde til hensigt at bringe de eksisterende støtteordninger i overensstemmelse med de gældende statsstøtteregler, og anmodede om, at ordningerne blev godkendt indtil den 31. december 2009. Støtten under den første ordning, der ikke længere omfattede en statsgaranti, blev ydet til køb af landbrugsjord med et areal på mindst 1 hektar og højst 300 hektar. Modtagerne kunne optage lavt forrentede lån for et beløb på mindst 1 mio. HUF og højst 75 mio. HUF og med en løbetid på mellem 5 og 20 år. Rentetilskuddet svarede til 50% af det gennemsnitlige afkast af ungarske statsobligationer med en løbetid på fem eller ti år, plus 1,75%.

3 — Akt vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, EUT L 236, særlig s. 798.

4 — EUT L 83, s. 1.

5 — EFT 2000 C 28, s. 2.

6 — EUT 2006 C 319, s. 1.

7 — EUT C 70, s. 11.

8 — EUT 2005 C 147, s. 2.

Støtten under den anden ordning, som ikke kunne kombineres med den, der blev tildelt under den første ordning, skulle gøre det muligt at udvide landbrugsbedrifter ved køb af jord i den samme eller tilstødende parceller. Støtten kunne højst udgøre 20% af jordens købspris og beløb sig til højst 3 mio. HUF.

10. Den 22. december 2006 besluttede Kommissionen ikke at gøre indsigelse mod de to anmeldte ordninger (herefter »beslutningen af 22. december 2006«)[9]. I disse beslutninger mindede Kommissionen de ungarske myndigheder om landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, der blev vedtaget den 6. december 2006, og om forslaget om passende foranstaltninger i punkt 196 i disse bestemmelser.

11. Kommissionen opfordrede ved skrivelse af 30. maj 2005 medlemsstaterne til at indsende forslag til forenkling af støttereglerne for landbrugssektoren. Arbejdsgruppen for konkurrencevilkår inden for landbruget behandlede et nyt udkast til rammebestemmelser på møderne den 23. maj 2006, den 23. juni 2006 og den 25. oktober 2006. På disse møder bad Ungarn Kommissionen om at videreføre muligheden for at yde støtte til investeringer i køb af landbrugsjord og at hæve den grænse på 10%, der er fastsat i forordning nr. 1857/2006, til 40-50%. Ungarn gentog denne anmodning i en skrivelse af 3. november 2006.

12. Ved skrivelse af 4. november 2009 til Rådet anmodede de ungarske myndigheder om, at der undtagelsesvist blev givet tilladelse til at yde støtte til køb af landbrugsjord i Ungarn i medfør af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF. De indgav en tilsvarende begæring, der var mere detaljeret, den 27. november 2009. Den 22. december 2009 vedtog Rådet enstemmigt (otte delegationer undlod at stemme) den anfægtede afgørelse. Artikel 1 i denne afgørelse lyder således:

»De ungarske myndigheders undtagelsesvise statsstøtte i form af rentetilskud og direkte tilskud til køb af landbrugsjord på maksimalt 4 000 mio. HUF, der tildeles mellem den 1. januar 2010 og den 31. december 2013, betragtes som forenelig med det indre marked.«

13. Den støtte, der blev erklæret forenelig, beskrives således i sjette betragtning til den anfægtede afgørelse:

»Den statsstøtte, der skal ydes, beløber sig til i alt 4 000 mio. HUF og skulle være til gavn for ca. 5 000 landbrugsproducenter. Den skulle tage form af:

— rentetilskud på op til i alt 2 000 mio. HUF til lån til private landbrugere, der opfylder visse kriterier vedrørende registrering, erhvervskvalifikationer, god landbrugspraksis og en levedygtig bedrift, som tillader dem at optage lån på gunstige vilkår til at købe landbrugsjord op til en samlet bedriftsstørrelse på 300 hektar. Rentetilskuddet fungerer som et pantesikret udlån af et beløb på maksimalt 75 mio. HUF for en periode på maksimalt 20 år, herunder en afdragsfri periode på to år og vil svare til 50% af det gennemsnitlige afkast af ungarske statsobligationer med en løbetid på fem eller ti år, plus 1,75%

— direkte tilskud op til i alt 2 000 mio. HUF til køb af landbrugsjord, der beløber sig til højst 20% af den købspris, der er fastsat i købekontrakten, med et beløb på højst 3 mio. HUF pr. ansøgning og højst to ansøgninger årligt pr. modtager. Tilskuddet kan gives til en privatperson, der på købsdatoen driver landbrugsaktivitet som ejer af mindst 0,5 hektar[10] plantage eller 1 hektar landbrugsjord til andre formål i en periode på mindst et år på en parcel, der støder direkte op til

9 — Beslutning N 795/2006 »Støtte til køb af jord i form af lavt forrentede lån« og beslutning N 796/2006 »Støtte til konsolidering af jord«, EUT 2007 C 68, s. 11 og 12. Ifølge meddelelsen i EU-Tidende var de to ordningers varighed begrænset til den 31.12.2008. Beslutningerne omtaler imidlertid ikke en sådan begrænsning, som formentlig skyldes en materiel fejl. Det er desuden ubestridt mellem parterne, at anmeldelsen indeholdt en anmodning om, at ordningerne blev godkendt indtil den 31.12.2009.

10 — Jf. berigtigelsen i EUT 2012 L 326, s. 55.

den købte jord, og som forpligter sig til ikke at sælge den købte jord og til faktisk at anvende den udelukkende til landbrugsproduktion i en periode på mindst fem år fra datoen for støttens udbetaling. Støtten kan kun ydes, hvis den eksisterende og købte jords samlede areal er på over 210 »guldkroner« [måleenhed for kvaliteten af landbrugsjord i Ungarn] eller 2 hektar for landbrugsjord, der anvendes som vinbrug eller frugtplantage, og hvis den ikke er registreret som jord, der anvendes til skovbrug.«

III – Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

14. Kommissionen anlagde den foreliggende sag ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. marts 2010. Republikken Ungarn, Republikken Litauen og Republikken Polen fik ved kendelse af 9. august 2010 tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

15. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer den anfægtede afgørelse og tilpligter Rådet at betale sagens omkostninger. Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger. Ungarn, Polen og Litauen har nedlagt påstand om, at Domstolen frifinder Rådet. Polen støtter ligeledes Rådets påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

IV – Søgsmålet

16. Kommissionen har til støtte for søgsmålet fremført fire anbringender vedrørende Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse, magtfordrejning, tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne og et åbenbart fejlskøn.

A – *Det første anbringende om Rådets manglende kompetence*

17. Med det første anbringende, der er baseret på Rådets manglende kompetence, har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at det forslag om passende foranstaltninger, der er fremsat i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, sammen med Ungarns accept af dette forslag udgør en »beslutning«, hvorved Kommissionen har fastslået, at de støtteordninger, der godkendes i den anfægtede afgørelse for hele anvendelsesperioden for disse rammebestemmelser, dvs. indtil den 31. december 2013, er uforenelige med fællesmarkedet. Kommissionen har med henvisning til Domstolens dom af 29. juni 2004[11] og af 22. juni 2006[12], som jeg har gennemgået i punkt 27-31 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10, gjort gældende, at det følger af princippet om foregribelse, som kriteriet for fordelingen af Kommissionens og Rådets kompetencer i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF ifølge denne retspraksis bygger på, at Rådet ikke havde beføjelse til at vedtage den anfægtede afgørelse i det foreliggende tilfælde.

18. Parternes drøftelser under sagen ved Domstolen har især været rettet mod tre spørgsmål. Det første spørgsmål vedrører kvalificeringen af de støtteordninger, der godkendes i den anfægtede afgørelse, og kræver bl.a., at det vurderes, om disse ordninger som hævdet af Kommissionen er identiske med de ordninger, der var genstand for forslaget om passende foranstaltninger i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, eller om ordningerne, som Rådet har anført, udgør en ny særskilt støtteforanstaltning (jf. punkt 1 nedenfor). Det andet spørgsmål vedrører virkningerne af et

11 — Sag C-110/02, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 6333.

12 — Sag C-399/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 5629.

forslag om passende foranstaltninger, som den pågældende medlemsstat har accepteret (jf. punkt 2 nedenfor). Det tredje spørgsmål drejer sig endelig om rækkevidden af det forslag om passende foranstaltninger, der er fremsat i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, og af Ungarns accept af dette forslag (jf. punkt 3 nedenfor).

1. Den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse

19. Det er efter min opfattelse vanskeligt at bestride, at de støtteordninger, der godkendes i henholdsvis Kommissionens beslutninger af 22. december 2006 og den anfægtede afgørelse, i det væsentlige er identiske. I øvrigt bad Ungarn udtrykkeligt Rådet om at godkende en »forlængelse af to nugældende statsstøtteordninger« i sin skrivelse af 27. november 2009 til Rådet. Jeg mener under disse omstændigheder, at de argumenter, som Rådet har fremført for at vise, at de nævnte ordninger er forskellige, og som i det væsentlige skal godtgøre, at de ordninger, der godkendes i den anfægtede afgørelse, har en anden gyldighedsperiode, ydes til andre personer og er baseret på nye faktiske og retlige omstændigheder, må afvises af de årsager, jeg har angivet i punkt 53, 54 og 56 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10, som jeg tillader mig at henvise til. Hvad angår Rådets påstand om, at gennemførelsen af de ordninger, der godkendes i den anfægtede afgørelse, kræver, at der vedtages nye lovbestemmelser, vil jeg bemærke, at den ungarske regering ikke har fortalt om væsentlige ændringer af disse ordninger i sit interventionsindlæg, og at disse ordninger ifølge regeringens oplysninger stadig er omfattet af ministerdekreterne fra 2007 [13].

20. Det er på den anden side ubestridt, at de støtteordninger, der erklæres forenelige med det indre marked i den anfægtede afgørelse, udgør »ny støtte« som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999, eftersom de ordninger, som Ungarn anmeldte i 2006, og som blev godkendt i beslutningerne af 22. december 2006, kun skulle gælde indtil den 31. december 2009. Selv om det i princippet fremgår af den retspraksis, der er nævnt i punkt 17 i dette forslag til afgørelse, at en sådan kvalificering ikke er tilstrækkelig til, at Rådet mister sin kompetence i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF (jf. i denne retning punkt 50 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10), har den alligevel afgørende betydning i den foreliggende sag, hvilket vil ses af det følgende. Det er i den forbindelse tilstrækkeligt at påpege, at en forlængelse af de ordninger, som Kommissionen godkendte i 2006, efter den 31. december 2009 ville have krævet, at de blev anmeldt igen, og at Kommissionen igen fastslog, at de var forenelige, eftersom disse ordninger ikke var forenelige med forordning nr. 1857/06.

2. Virkningerne af et forslag om passende foranstaltninger, som den pågældende medlemsstat har accepteret

21. Jeg mener af de grunde, jeg har angivet i punkt 62-72 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10, at et forslag om passende foranstaltninger, der er blevet accepteret af den medlemsstat, som det er rettet til, udgør Kommissionens *endelige stillingtagen* til den omhandlede støtteordnings forenelighed og har *tilsvarende bindende retsvirkninger som en beslutning*. Jeg mener derfor, at en sådan retsakt ifølge Domstolens praksis, jf. punkt 17 i dette forslag til afgørelse, kan være til hinder for, at der træffes afgørelser efter artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, som er i modstrid med denne retsakt.

13 — Dekret nr. 99/2007 udstedt af ministeren for landbrug og udvikling af landdistrikter om støtte til køb af landbrugsjord med henblik på konsolidering af jord (*Magyar Közlöny* 2007/112) og dekret nr. 17/2007 udstedt af ministeren for landbrug og udvikling af landdistrikter om rentegodtgørelse for lån til arealforbedring (*Magyar Közlöny* 2007/34). Jf. også de ungarske myndigheders skrivelse til Rådet af 27.11.2009.

22. Jeg vil nu fastlægge rækkevidden dels af den stillingtagen til foreneligheden af støtte til køb af landbrugsjord, som Kommissionen gav udtryk for i forbindelse med forslaget om passende foranstaltninger i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, dels af de forpligtelser, som Ungarn påtog sig ved at acceptere dette forslag. Spørgsmålet om, hvorvidt Rådet savnede kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse, afhænger således af, hvad undersøgelsen af disse to aspekter viser.

3. Rækkevidden af de passende foranstaltninger, der er indeholdt i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, og af Ungarns accept

23. Jeg har i punkt 74 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10 understreget, at det ganske vist fastslås i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, at støtte til investeringer i køb af landbrugsjord, der ikke er forenelig med artikel 4, stk. 8, i forordning nr. 1857/2006, principielt er uforenelig med det indre marked, men at denne stillingtagen ikke i sig selv kan anses for endelig, eftersom Kommissionen ifølge punkt 183 i disse rammebestemmelser stadig har pligt til at fastslå og erklære, at planlagte støtteordninger eller planlagte individuelle støtteforanstaltninger er uforenelige, ved den kontrolprocedure, der er fastsat i artikel 108 TEUF. Jeg har derfor afvist den antagelse, som Kommissionen også har fremført i den foreliggende sag, nemlig at landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013 fra den 31. december 2007 til den 31. december 2013 »erklærer« enhver – dvs. også planlagt – støtte til investeringer i køb af landbrugsjord, der ikke er forenelig med disse bestemmelser, uforenelig med det indre marked. Rådet har efter min opfattelse med rette påpeget, at en sådan tilgang vil medføre, at Kommissionen tillægges en reguleringsbeføjelse, der ikke er i overensstemmelse med procedurerne i artikel 108 TEUF.

24. I det ovenfor nævnte forslag til afgørelse har jeg herved under hensyn til den samlede virkning af det forslag om passende foranstaltninger, der fremsættes i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, og den forpligtelse, som den pågældende medlemsstat har påtaget sig, fastslået, at Kommissionens stillingtagen til de støtteordninger for køb af landbrugsjord, der eksisterer i denne medlemsstat, må anses for endelig og kan være til hinder for den kompetence, som Rådet er tillagt ved artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF (jf. punkt 75 og 76).

25. I det foreliggende tilfælde er omstændighederne imidlertid anderledes og gør det ikke muligt at drage den samme konklusion. Selv om Ungarn skriftligt gav sit »udtrykkelige og ubetingede« samtykke[14] til de foranstaltninger, som Kommissionen foreslog i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, og derfor ligesom de andre medlemsstater, der gav deres samtykke, forpligtede sig til at ændre sine støtteordninger for køb af landbrugsjord inden den 31. december 2009, var de pågældende ordninger således ikke gældende efter denne dato. Det følger heraf, at Ungarn ikke var forpligtet til at foretage nogen ændring i det konkrete tilfælde, og at den forpligtelse, Ungarn havde påtaget sig, faktisk ophørte på det tidspunkt, hvor en tilsidesættelse af denne forpligtelse indtrådte.

26. Den anfægtede afgørelse legitimerede under disse omstændigheder ikke tilsidesættelsen af en aftale, der var indgået i henhold til artikel 108, stk. 1, TEUF, og var heller ikke i modstrid med Kommissionens endelige stillingtagen, eftersom en sådan stillingtagen som nævnt kun foreligger for de ordninger, der er nævnt i punkt 196 i rammebestemmelserne for 2007-2013, hvilket for Ungarns vedkommende vil sige de ordninger, der kun skulle anvendes indtil den 31. december 2009. En anden konklusion ville måske være mulig, hvis det lægges til grund, at Ungarn accepterede landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013 i deres helhed og forpligtede sig til ikke at indføre støtteordninger for køb af landbrugsjord, der ikke er forenelige med disse rammebestemmelser, i hele perioden fra den 31. december 2009 til den 31. december 2013. For det første er denne hypotese, der findes i visse passager i Kommissionens indlæg, dog i modstrid med rækkevidden af det samtykke,

14 — Jf. meddelelsen i EUT C 70 af 15.3.2008.

som Ungarn meddelte Kommissionen, og som ifølge meddelelsen i EU-Tidende af 15. marts 2008 var begrænset til de passende foranstaltninger, der er indeholdt i rammebestemmelsernes punkt 196. For det andet indebærer den, at den mekanisme, der er fastsat i artikel 108, stk. 1, TEUF og reguleret ved artikel 18 og 19 i forordning nr. 659/1999, anvendes i en anden sammenhæng end den oprindelige (løbende undersøgelse af eksisterende støtteordninger).

27. Der er endelig ingen tvivl om, at landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013 indeholder Kommissionens stillingtagen, hvorefter støtten til investeringer i køb af landbrugsjord – hvilket Kommissionen med rette har anført – ikke opfylder betingelserne i forordning nr. 1857/2006 og derfor er uforenelig med det indre marked. En sådan stillingtagen kan dog ikke være til hinder for Rådets kompetence i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF uden at fravige den i punkt 17 i dette forslag til afgørelse nævnte retspraksis, hvorefter det kun er en endelig stillingtagen, der kan have en sådan virkning. Selv om den løsning, som jeg mener Domstolen bør vælge i den foreliggende sag, kan forekomme meget formalistisk, synes det dog at være den eneste, der er forenelig med den fortolkning af kriterierne for fordelingen af Kommissionen og Rådets kompetencer i henhold til artikel 108 TEUF, som Domstolen har anlagt i sin praksis.

4. Konklusion om Rådets kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse

28. Jeg vil på grundlag af det ovenfor anførte foreslå Domstolen at forkaste Kommissionens første anbringende om Rådets manglende kompetence.

B – *Det andet og tredje anbringende om henholdsvis magtfordrejning og tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde*

29. Med det andet anbringende har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at Rådet ved at tillade støtteforanstaltninger, der blev erklæret uforenelige med fællesmarkedet i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, har udnyttet den kompetence, som det er tillagt ved artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, til andre formål end dem, der er fastsat i traktaten. Denne bestemmelse giver efter dens opfattelse Rådet ret til at erklære en støtte, som Kommissionen ikke er i stand til at godkende, forenelig med fællesmarkedet under ganske særlige omstændigheder, men den giver ikke Rådet beføjelse til at underkende Kommissionens vurdering af, om en støtte, der er indført ved en bindende retsakt, er forenelig med fællesmarkedet.

30. Jeg er i den forbindelse enig i den antagelse, som dette anbringende bygger på, nemlig at punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, sammenholdt med Ungarns accept af de deri nævnte passende foranstaltninger, udgør Kommissionens endelige og bindende stillingtagen til, om foranstaltninger, som i det væsentlige er identiske med dem, der er genstand for den anfægtede afgørelse, er forenelige med fællesmarkedet. Det fremgår imidlertid af sagens omstændigheder, at denne stillingtagen vedrørende ordninger, som i lighed med Ungarns forpligtelse til at ændre disse ordninger ophørte den 31. december 2009, ikke havde nogen virkninger efter denne dato.

31. Jeg mener derfor også, at det andet anbringende om magtfordrejning bør forkastes.

32. Med det tredje anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Rådet ved at vedtage den anfægtede afgørelse fritog Ungarn for forpligtelsen til at samarbejde i forbindelse med den løbende undersøgelse af eksisterende støtteordninger, der foreskrives i artikel 108, stk. 1, TEUF, og for den forpligtelse, som Ungarn påtog sig ved at acceptere de passende foranstaltninger, Kommissionen havde anbefalet. Rådet har grebet ind i Kommissionens traktatfæstede beføjelser og har derved forskudt den institutionelle balance, der er sikret ved traktaten.

33. Jeg mener heller ikke, at dette anbringende kan tages til følge. Det bygger således på en antagelse om, at den anfægtede afgørelse greb ind i den forpligtelse, som Ungarn havde påtaget sig over for Kommissionen til at ændre de eksisterende støtteordninger for køb af jord med henblik på at bringe dem i overensstemmelse med landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013. Eftersom denne forpligtelse bortfaldt den 31. december 2009, hvor ordningerne ophørte, kan det indgreb, som Kommissionen er utilfreds med, uafhængigt af andre overvejelser ikke anses for godtgjort.

C – *Det fjerde anbringende om et åbenbart urigtigt skøn vedrørende forekomsten af ganske særlige omstændigheder samt en tilsidesættelse af traktaten og de almindelige EU-retlige principper*

34. Kommissionen har i det væsentlige støttet sit fjerde anbringende på to klagepunkter, som jeg vil behandle hver for sig i det følgende. Kommissionen har for det første gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er behæftet med et åbenbart fejlskøn, fordi de omstændigheder, der påberåbes som begrundelse for de godkendte støtteforanstaltninger, ikke har en ganske særlig karakter. Den har for det andet anført, at disse foranstaltninger ikke står i rimeligt forhold til de tilstræbte mål, navnlig hvad angår godkendelsens varighed.

35. Hvad angår begrebet »ganske særlige omstændigheder« som omhandlet i artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, arten og omfanget af det skøn, som Rådet har ved udøvelsen af sin kompetence i medfør af denne bestemmelse, og grænserne for Domstolens prøvelse af de beslutninger, der vedtages i henhold til denne bestemmelse, tillader jeg mig at henvise til betragtningerne i punkt 86 og 87 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10.

1. Det første klagepunkt om et åbenbart fejlskøn med hensyn til forekomsten af ganske særlige omstændigheder som omhandlet i artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF

36. Kommissionen har først og fremmest gjort gældende, at den anfægtede afgørelse fejlagtigt fremstiller visse *strukturproblemer i den ungarske landbrugssektor* som ganske særlige omstændigheder. Kommissionen har navnlig henvist til anden betragtning til denne afgørelse, hvori der tales om en »ugunstig arealudnyttelsesstruktur«, der opstod i kølvandet på den privatiseringsproces, der blev indledt i Ungarn i begyndelsen af 1990'erne, hvilket »i mange tilfælde [har] ført til fragmentarisk eller udelt fælles ejerskab af landbrugsjord«. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at Rådet fejlagtigt fremstillede »*udviklingen i markedsvilkårene*«, herunder de højere produktionsomkostninger og landbrugsproduktionens lave rentabilitet, der er nævnt i femte betragtning til den anfægtede afgørelse, som en ganske særlig omstændighed. Hvad endelig angår de faktorer, der er nævnt i tredje betragtning til den anfægtede afgørelse, dvs. »landmænds mangel på kapital«, »de høje renter på erhvervslån til køb af landbrugsjord« og »stramningen af bankernes betingelser for ydelse af lån til landmænd«, den faktor, der er angivet i fjerde betragtning, dvs. risikoen for, at der vil ske en »stigning i spekulationskøb af jord foretaget af økonomiske aktører, der ikke driver landbrugsaktivitet, men som har lettere adgang til kapital«, og faktorerne i femte betragtning, dvs. stigningen i arbejdsløsheden og faldet i Ungarns bruttonationalprodukt i landbrugs-, skovbrugs- og fiskerisektoren mellem 2008 og 2009, har Kommissionen anført, at den førstnævnte faktor er af strukturel karakter, og at de øvrige faktorer skyldes den økonomiske krise og derfor ikke kan adskilles fra den generelle situation, der er påberåbt i tredje og fjerde betragtning til den anfægtede afgørelse.

37. Hertil vil jeg indledningsvis bemærke, at Kommissionen efter min opfattelse har ret i sin påstand om, at det forhold, der er nævnt i anden betragtning til den anfægtede afgørelse – »en ugunstig arealudnyttelsesstruktur« – ikke *som sådan* er en ganske særlig omstændighed som omhandlet i artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, eftersom det er af strukturel karakter og ikke konjunkturbetinget, hvilket Rådet og Ungarn ikke har bestridt.

38. I modsætning til hvad den sagsøgende institution har anført, følger det dog ikke af den anfægtede afgørelses opbygning, at dette forhold i lighed med den »ringe [økonomiske] levedygtighed for landbrugsbedrifterne« i Ungarn, der også er nævnt i anden betragtning, anses for en ganske særlig omstændighed. Det beskrives snarere som et forhold, der kendetegner den ungarske landbrugsøkonomis struktur, og hensigten med at henvise til det er frem for alt at vurdere de økonomiske og sociale konsekvenser af recessionen, som er det vigtigste forhold, der ifølge indholdet af tredje og femte betragtning til den anfægtede afgørelse ligger til grund for de godkendte foranstaltninger. Det samme kan siges om landmændenes mangel på egenkapital, som Kommissionen i øvrigt blot har betegnet som et strukturelt forhold uden at underbygge det nærmere.

39. Det fremgår desuden klart af dom af 29. februar 1996, Kommissionen mod Rådet, at Rådet ved udøvelsen af sin kompetence i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF kan støtte sig på den omstændighed, at strukturproblemerne i en bestemt økonomisk sektor *fortsat består* eller *er blevet værre*, med henblik på at vurdere, hvilke virkninger en ugunstig konjunktur har for denne sektor [15].

40. Hvad angår Kommissionens argument om, at stigningen i arbejdsløsheden, de højere priser på landbrugsinput og faldet i produktiviteten, der kendetegnede landbrugssektoren, samt den økonomiske krise berørte samtlige medlemsstater, vil jeg understrege, at den omstændighed, at en vis situation kan berøre flere medlemsstater på samme tid eller i givet fald kan berøre forskellige økonomiske sektorer, ifølge retspraksis ikke forhindrer, at denne situation alligevel kan være en omstændighed, der er relevant for anvendelsen af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF [16], når der også tages hensyn til de særlige konsekvenser, som denne situation har kunnet have i en given medlemsstat. Kommissionen udelukker i øvrigt ikke, at en situation med generel økonomisk krise, hvilket var den vigtigste faktor, Rådet baserede den anfægtede afgørelse på, i princippet kan udgøre en ganske særlig omstændighed.

41. Jeg mener som følge heraf ikke, at Kommissionen har godtgjort, at Rådet har anlagt et åbenbart fejlskøn ved at fastslå, at der forelå omstændigheder, som kunne begrunde vedtagelsen af en afgørelse i henhold til artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF.

2. Spørgsmålet om, hvorvidt de foranstaltninger, der godkendes i den anfægtede afgørelse, var utilstrækkelige og uforholdsmæssige

42. Kommissionen har for det første gjort gældende, at støtteforanstaltningerne for køb af jord ikke gør det muligt at løse det problem, der peges på i anden betragtning til den anfægtede afgørelse, dvs. den »[ugunstige] arealudnyttelsesstruktur«. Kommissionen har gjort gældende, at de ungarske myndigheder i deres skrivelse af 27. november 2009 til Rådet såede tvivl om disse foranstaltningers effektivitet, og at oplysningerne i bilaget til denne skrivelse viser, at landbrugsbedrifternes størrelse ikke ændredes væsentligt i årene fra 2005 til 2007 på trods af den støtte, der blev tildelt inden for rammerne af de to støtteordninger, der var indført i Ungarn. Hertil vil jeg indledningsvis bemærke, at »fragmentarisk eller udelt fælles ejerskab til landbrugsjord« ganske vist er et strukturelt forhold, som Rådet støttede sig på i den anfægtede afgørelse for at beskrive situationen i den ungarske landbrugssektor, men at Rådet ikke udtrykkeligt fremhævede forbedringen af denne struktur som et selvstændigt mål for den anfægtede afgørelse. Selv om det ud fra de oplysninger, som Kommissionen har lagt til grund, vurderes, at anvendelsen af de støtteordninger for køb af landbrugsjord, der var indført i Ungarn, kun var årsag til en beskeden forøgelse af de ungarske landbrugsbedrifters størrelse, mener jeg under alle omstændigheder ikke, at det i sig selv er tilstrækkeligt til at godtgøre, at Rådet *åbenbart* har overskredet grænserne for sit skøn ved at fastslå, at de foranstaltninger, der godkendes i den anfægtede afgørelse, var tilstrækkelige til at forfølge de specifikke mål, der er nævnt i femte betragtning til den anfægtede afgørelse, dvs. at »bidrage til at sikre mange landbofamiliers indkomstmuligheder i den nuværende krise ved at skabe betingelser, der sætter dem i stand til at reducere

15 — Sag C-122/94, Sml. I, s. 881, præmis 21.

16 — Domstolen forkastede et tilsvarende argument fra Kommissionen i præmis 22 i dommen af 29.2.1996 i sagen Kommissionen mod Rådet.

produktionsomkostningerne og forbedre landbrugsproduktionens rentabilitet, og således standse stigningen i fattigdom og arbejdsløshed i landområderne«. Jeg mener heller ikke, at alene den omstændighed, at fænomener som de høje renter på erhvervslån til køb af landbrugsjord og stramningen af bankernes betingelser for ydelse af lån til landmænd gjorde sig gældende, mens det stadig var tilladt at anvende støtteordningerne for investeringer i køb af landbrugsjord i henhold til den overgangsordning, der foreskrives i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, uden yderligere bevis er tilstrækkelig til at godtgøre, at disse ordninger var åbenbart uegnede til at forfølge målet om at forbedre landmændenes muligheder for at optage disse lån.

43. Kommissionen har for det andet påpeget, at den for at imødegå følgerne af krisen udarbejdede en særlig meddelelse i 2009 om midlertidige EF-rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise [17] (herefter »de midlertidige rammebestemmelser«), som efter en række ændringer [18] gjorde det muligt for medlemsstaterne at hjælpe landbrugsbedrifter på forskellige måder, bl.a. ved at yde midlertidig støtte på op til 15 000 EUR frem til udgangen af 2010. Kommissionen mener, at Rådet har tilsidesat proportionalitetsprincippet ved ikke at tage hensyn til denne støtte, som er specifikt rettet mod de problemer, krisen har ført med sig, og navnlig ved ikke at have undersøgt, om denne støtte gjorde det muligt at afhjælpe disse problemer. Kommissionen mener desuden, at Rådet burde have taget hensyn til andre instrumenter, som Kommissionen og Rådet selv har vedtaget for at afhjælpe de problemer, der er nævnt i den anfægtede afgørelse, eller som Ungarn kan anvende til dette formål. Hvad endelig angår den i fjerde betragtning til den anfægtede afgørelse nævnte risiko for, at der sker en stigning i spekulationskøb af jord foretaget af økonomiske aktører, der ikke driver landbrugsaktivitet, men som har lettere adgang til kapital, har Kommissionen gjort gældende, at Rådet ikke tog hensyn til bestemmelserne i tiltrædelsesakten fra 2003, som indrømmede Ungarn en overgangsperiode på syv år, der kunne forlænges med tre år, hvor det var tilladt at anvende restriktive foranstaltninger vedrørende erhvervelse af landbrugsjord for personer uden bopæl i landet [19].

44. De argumenter, som Kommissionen har fremsat, gør det nødvendigt at undersøge, om og i hvilket omfang det påhviler Rådet at tage hensyn til foranstaltninger, der allerede er truffet på EU-plan for at rette op på de forhold, som den anmodende medlemsstat betragter som ganske særlige omstændigheder. Med henvisning til de betragtninger, jeg har fremført i punkt 96 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10, mener jeg, at Rådet i forbindelse med sin vurdering i henhold til artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF har pligt til i det mindste at tage hensyn til allerede eksisterende foranstaltninger, der *specifikt* har til formål at imødegå de forhold, der kan begrunde en godkendelse af den omhandlede støtte [20], uden at det betyder, at denne institution skal gennemgå eller angive alle de retsregler, der gælder på det pågældende område, i sin afgørelse.

45. Det fremgår i det foreliggende tilfælde ikke af den anfægtede afgørelse, at Rådet har undersøgt, hvorvidt Ungarn har udnyttet de muligheder, der fandtes i de midlertidige rammebestemmelser, og hvilke virkninger de initiativer, der måtte være taget på dette grundlag, havde [21]. Det skal imidlertid påpeges, at det beløbsmæssigt begrænsede direkte tilskud, som Kommissionen har henvist til, skulle afbøde de økonomiske konsekvenser af krisen og ikke specifikt havde til formål at stimulere investeringer i forbedring af landbrugsbedrifternes struktur, og at det kun var muligt at yde tilskud til og med den 31. december 2010, hvilket Ungarn i øvrigt gjorde opmærksom på i skrivelsen af 27. november 2009 til Rådet. Jeg mener under disse omstændigheder, at Rådet med rette fastslog, at

17 — EUT C 83, s. 1.

18 — Kommissionens meddelelse om ændring af de midlertidige EF-rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise (EUT 2009 C 261, s. 2).

19 — Jf. bilag X til tiltrædelsesakten fra 2003, kapitel 3, »Frie kapitalbevægelser«, punkt 2.

20 — Jf. i denne retning også generaladvokat Cosmas' forslag til afgørelse i sagen, der gav anledning til dommen af 29.2.1996 i sagen Kommissionen mod Rådet, navnlig punkt 85.

21 — De ungarske myndigheder forklarede dog i såvel skrivelsen af 27.11.2009 som i skrivelsen af 4.12.2009 til Rådet, hvorfor de anså de midlertidige rammebestemmelser for utilstrækkelig til at imødegå de vanskeligheder, der var opstået på grund af den økonomiske og finansielle krise.

en mere målrettet indsats, der strakte sig over længere tid, eventuelt i kombination med andre instrumenter ville tilgodese målet om at afbøde finanskrisens konsekvenser, herunder landmændenes problemer med at få adgang til lån, og gøre det muligt at håndtere strukturproblemerne i den ungarske landbrugsøkonomi på en mere hensigtsmæssig måde. Det er rigtigt, at Rådet i den anfægtede afgørelse skulle tage hensyn til de foranstaltninger, der er iværksat som led i EU's politik for udvikling af landdistrikter med henblik på at bekæmpe arbejdsløsheden i landdistrikterne, jf. forordning nr. 1698/2005 [22]. Den omstændighed, at Rådet undlod at gøre dette, er efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt til at anfægte denne afgørelses lovlighed, eftersom den er baseret på en lang række forhold og på en helhedsvurdering af situationen i den pågældende sektor i et bestemt tidsrum. Jeg mener derimod ikke, at Rådet som anført af Kommissionen havde en særlig forpligtelse til at tage hensyn til forordning nr. 1535/2007 [23], som ikke specifikt er rettet mod at nå de mål, der angives i afgørelsen. Formålet med den ordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse, er under alle omstændigheder at stimulere investeringer i køb af landbrugsjord, og den indgår derfor i en anden sammenhæng end denne forordning. Hvad angår bestemmelserne i tiltrædelsesakten fra 2003, som tillod Ungarn at opretholde restriktioner for ikke-hjemmehørende personers erhvervelse af landbrugsjord i en overgangsperiode, har Rådet med rette anført, at disse bestemmelser under alle omstændigheder ikke kan forhindre, at ungarske statsborgere eller statsborgere fra andre EU-medlemsstater, der har bosat sig i Ungarn, handler spekulativt.

46. Kommissionen har endelig gjort gældende, at de godkendte foranstaltningers tidsmæssige gyldighed og varigheden af deres virkninger (da der er tale om finansiering i form af langfristede lån) i sig selv gør disse foranstaltninger uforholdsmæssige.

47. Det forhold, at Rådets kompetence i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF har karakter af en undtagelse, bevirker efter min opfattelse, at den undtagelse, der indrømmes i henhold til denne bestemmelse, skal begrænses tidsmæssigt og kun gælde, så længe det er strengt nødvendigt for at afhjælpe de omstændigheder, der er påberåbt til støtte for afgørelsen [24]. Når en afgørelse, der træffes i henhold til artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, EF, vedrører støtteordninger som disse, der skal gælde i en forholdsvis lang periode, har Rådet pligt til at forklare, hvorfor det anser dette for påkrævet, ud fra de omstændigheder, der påberåbes med henblik på at erklære ordningerne forenelige med det indre marked. Det præciseres ganske vist ikke nærmere i de ungarske myndigheders skrivelse af 27. november 2009 til Rådet og den anfægtede afgørelse, af hvilke årsager det ansås for nødvendigt at godkende de pågældende ordninger for en periode på fire år. Disse årsager kan imidlertid udledes af den sammenhæng, hvori den anfægtede afgørelse blev vedtaget, samt af de godkendte foranstaltningers karakter, de problemer, som de skulle medvirke til at løse, og de tilstræbte mål. Rådet er desuden fremkommet med yderligere oplysninger i sine indlæg.

48. Materielt set er Kommissionens klagepunkt i det væsentlige baseret på den omstændighed, at varigheden af den undtagelse, der indrømmes i den anfægtede afgørelse, og gyldighedsperioden for landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013 er sammenfaldende, hvilket ifølge den sagsøgende institution viser, at Rådet i højere grad forsøgte at blokere for anvendelsen af disse rammebestemmelser end at begrænse undtagelsen til, hvad der var strengt nødvendigt for at afhjælpe den konstaterede uligevægt. Hvad angår dette sammenfald mener jeg under hensyntagen til de langsigtede mål, som afgørelsen forfølger, og de forventeligt langsigtede konsekvenser af den finansielle og økonomiske krise, der er påberåbt som ganske særlige omstændigheder til støtte for

22 — Rådets forordning (EF) nr. 1698/2005 af 20.9.2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) (EUT L 277, s. 1).

23 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007 af 20.12.2007 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte til produktion af landbrugsprodukter (EUT L 337, s. 35).

24 — Jf. i denne retning dommen af 29.2.1996 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 25.

denne afgørelse, ikke, at Kommissionen har formået at godtgøre, at Rådet med godkendelsen af de pågældende ordninger for perioden fra den 1. januar 2010 til den 31. december 2013 åbenbart har overskredet grænserne for det skøn, som det har ved udøvelsen af sin kompetence i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF.

V – Forslag til afgørelse

49. Jeg foreslår på grundlag af det ovenfor anførte Domstolen at træffe følgende afgørelse:

— »Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— De intervenerende medlemsstater bærer deres egne omkostninger.«