ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

4 december 2013 *

„Beroep tot nietigverklaring — Staatssteun — Artikel 108, leden 1 en 2, VWEU — Steun door Republiek Letland verleend voor aankoop van landbouwgrond — Bevoegdheid van Raad van Europese Unie — Bestaande steunregeling — Toetreding van Republiek Letland tot Europese Unie — Steun verleend vóór toetreding — Dienstige maatregelen — Twee steunregelingen die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden — Wijziging van omstandigheden — Buitengewone omstandigheden — Economische crisis — Kennelijk onjuiste beoordeling — Evenredigheidsbeginsel”

In zaak C-118/10,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 26 februari 2010,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Di Bucci, L. Flynn, K. Walkerová en A. Stobiecka-Kuik als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door É. Sitbon en F. Florindo Gijón als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Republiek Litouwen, vertegenwoordigd door D. Kriaučiūnas en L. Liubertaitė als gemachtigden,

interveniënte,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (rapporteur), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund en J. L. da Cruz Vilaça, kamerpresidenten, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: A. Calot Escobar,

* Procestaal: Engels.

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 januari 2013,

het navolgende

Arrest

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof om nietigverklaring van besluit 2009/991/EU van de Raad van 16 december 2009 betreffende de toekenning door de autoriteiten van de Republiek Letland van staatssteun voor de aankoop van landbouwgrond tussen 1 januari 2010 en 31 december 2013 (PB L 339, blz. 34; hierna: „bestreden besluit").

Toepasselijke bepalingen

Toetredingsakte

2 In hoofdstuk 4 van bijlage IV bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2003, L 236, blz. 33; hierna: „Toetredingsakte") wordt bepaald:

„[...]

Onverminderd de procedures betreffende bestaande steunmaatregelen waarin artikel 88 [EG] voorziet, worden steunregelingen en individuele steunmaatregelen voor activiteiten in verband met de productie [...] van in bijlage I bij het EG-Verdrag vermelde producten [...] die in een nieuwe lidstaat in werking treden vóór de datum van toetreding en die na die datum van toepassing blijven, onder de onderstaande voorwaarden beschouwd als bestaande steunmaatregelen in de zin van artikel 88, lid 1, [EG]:

— van de steunmaatregelen wordt binnen vier maanden na de datum van toetreding kennis gegeven aan de Commissie. [...] De Commissie maakt een lijst van die steunmaatregelen bekend.

Deze steunmaatregelen worden tot het einde van het derde jaar na de datum van toetreding beschouwd als ‚bestaande' steun in de zin van artikel 88, lid 1, [EG].

De nieuwe lidstaten wijzigen waar nodig die steunmaatregelen, om zich uiterlijk aan het einde van het derde jaar na de datum van toetreding te conformeren aan de door de Commissie toegepaste richtsnoeren. Na die datum worden steunmaatregelen die onverenigbaar blijken te zijn met die richtsnoeren als nieuwe steunmaatregelen aangemerkt."

Verordening (EG) nr. 659/1999

3 In artikel 1 van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel [108 VWEU] (PB L 83, blz. 1) wordt bepaald:

„Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

[...]

c) ‚nieuwe steun', alle steun, dat wil zeggen steunregelingen en individuele steun die geen bestaande steun is, met inbegrip van wijzigingen in bestaande steun;

[...]"

4 Artikel 17, lid 2, van deze verordening bepaalt:

„Indien de Commissie van mening is dat een steunregeling niet of niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, stelt zij de betrokken lidstaat van haar eerste oordeel in kennis en geeft zij de betrokken lidstaat de gelegenheid om binnen een termijn van één maand zijn opmerkingen in te dienen. [...]"

5 Artikel 18 van deze verordening bepaalt:

„Indien de Commissie, in het licht van de door een lidstaat overeenkomstig artikel 17 verstrekte informatie, tot de gevolgtrekking komt dat de bestaande steunregeling niet of niet langer verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, geeft zij een aanbeveling waarbij de betrokken lidstaat dienstige maatregelen worden voorgesteld. [...]"

6 Artikel 19, lid 1, van die verordening is in de volgende bewoordingen geformuleerd:

„Indien de betrokken lidstaat de voorgestelde maatregelen aanvaardt en de Commissie daarvan in kennis stelt, legt de Commissie dit vast en deelt zij dit aan de lidstaat mede. Door zijn aanvaarding verbindt de lidstaat zich ertoe de dienstige maatregelen ten uitvoer te leggen."

Verordening (EG) nr. 1857/2006

7 Artikel 4 van verordening (EG) nr. 1857/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen [107 VWEU] en [108 VWEU] op staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen die landbouwproducten produceren, en tot wijziging van verordening (EG) nr. 70/2001 (PB L 358, blz. 3) bepaalt:

„1. Steun voor investeringen in binnen de [Europese Unie] gelegen landbouwbedrijven die actief zijn in de primaire productie van landbouwproducten, is verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel [107, lid 3, sub c, VWEU] en vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting van artikel [108, lid 3, VWEU], indien hij aan de in de leden 2 tot en met 10 van dit artikel vastgestelde voorwaarden voldoet.

[...]

8. Voor de aankoop van andere grond dan bouwgrond mag steun worden toegekend tot ten hoogste 10 % van de in aanmerking komende kosten van de investering.

[...]"

Verordening (EG) nr. 1535/2007

8 Artikel 3, lid 1, van verordening (EG) nr. 1535/2007 van de Commissie van 20 december 2007 betreffende de toepassing van de artikelen [107 VWEU] en [108 VWEU] op de-minimissteun in de landbouwproductiesector (PB L 337, blz. 35) bepaalt:

„Er wordt van uitgegaan dat steun niet aan alle criteria van artikel [107, lid 1, VWEU] voldoet en derhalve is vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting uit hoofde van artikel [108, lid 3, VWEU], indien hij voldoet aan de in de leden 2 tot en met 7 van het onderhavige artikel vastgestelde voorwaarden."

Landbouwrichtsnoeren

9 In punt 29 van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007-2013 (PB 2006, C 319, blz. 1; hierna: „landbouwrichtsnoeren") wordt bepaald:

„Steun voor investeringen in landbouwbedrijven wordt als verenigbaar met artikel [107, lid 3, sub c, VWEU] aangemerkt, indien hij voldoet aan alle voorwaarden die zijn vastgesteld bij artikel 4 van [verordening nr. 1857/2006] [...]"

10 Punt 195 van deze richtsnoeren luidt als volgt:

„Voor de beoordeling van de steunregelingen en individuele steunmaatregelen die overeenkomstig bijlage IV, hoofdstuk 4, punt 4, van de Toetredingsakte van 2003 als bestaande steun worden aangemerkt, blijven de op 31 december 2006 geldende communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector van toepassing tot en met 31 december 2007, onverminderd het bepaalde in punt 196, voor zover dergelijke steun uiterlijk op 30 april 2007 aan die richtsnoeren voldoet."

11 In punt 196, „Voorstellen voor dienstige maatregelen", van die richtsnoeren wordt bepaald:

„Overeenkomstig artikel [108, lid 1, VWEU] stelt de Commissie de lidstaten voor hun bestaande steunregelingen te wijzigen opdat deze uiterlijk op 31 december 2007 met deze richtsnoeren in overeenstemming zullen zijn, behalve voor bestaande steunregelingen voor [...] investeringen in landbouwbedrijven in de vorm van de aankoop van grond, die uiterlijk op 31 december 2009 aan deze richtsnoeren moeten zijn aangepast."

12 In punt 197 van die richtsnoeren wordt bepaald dat de lidstaten wordt verzocht uiterlijk op 28 februari 2007 schriftelijk te bevestigen dat zij deze voorstellen voor dienstige maatregelen aanvaarden.

13 Punt 198 van de landbouwrichtsnoeren luidt als volgt:

„Indien een lidstaat op die datum zijn aanvaarding nog niet schriftelijk heeft bevestigd, zal de Commissie artikel 19, lid 2, van verordening [nr. 659/1999] toepassen en zo nodig de in dat lid bedoelde procedure inleiden."

Tijdelijke kaderregeling

14 Punt 4.2.2 van de tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis, vastgesteld bij de mededeling van de Commissie van 17 december 2008 (PB 2009, C 83, blz. 1), zoals gewijzigd bij de in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van 31 oktober 2009 bekendgemaakte mededeling van de

Commissie (PB C 261, blz. 2; hierna: „tijdelijke kaderregeling"), bepaalt dat het, gelet op de economische situatie, noodzakelijk wordt geacht tijdelijk het verlenen van beperkte steunbedragen toe te staan onder bepaalde voorwaarden.

15 In punt 4.2.2, sub h, van de tijdelijke kaderregeling wordt onder meer gepreciseerd dat, „[w]anneer de steun [...] wordt verleend aan ondernemingen die zich toeleggen op de primaire productie van landbouwproducten, [...] de subsidie (of het bruto-equivalent daarvan) niet meer [mag] bedragen dan 15 000 [euro] per onderneming".

16 Punt 7 van de tijdelijke kaderregeling bepaalt met name dat „[d]eze mededeling [...] niet [zal] worden toegepast na 31 december 2010".

Voorgeschiedenis van het geding

17 In 2002 heeft de Republiek Letland steun voor de aankoop van landbouwgrond ingevoerd.

18 Overeenkomstig de procedure van hoofdstuk 4 van bijlage IV bij de Toetredingsakte heeft de Republiek Letland deze bestaande steunregeling, genoemd „Programma voor de verstrekking van krediet ten behoeve van de aankoop van landbouwgrond" bij de Commissie aangemeld. Daarop heeft de Commissie die steunregeling opgenomen in de lijst van bestaande steunmaatregelen van de nieuwe lidstaten voor de landbouwsector, die zij in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB 2005, C 147, blz. 2) heeft bekendgemaakt.

19 In punt 196 van de landbouwrichtsnoeren heeft de Commissie de lidstaten voorgesteld, de bestaande steunregelingen voor de aankoop van landbouwgrond te wijzigen om deze uiterlijk op 31 december 2009 in overeenstemming te brengen met deze richtsnoeren.

20 Op 20 februari 2007 heeft de Republiek Letland haar aanvaarding van de in punt 196 van die richtsnoeren genoemde dienstige maatregelen officieel ter kennis gebracht. Overeenkomstig artikel 19, lid 1, van verordening nr. 659/1999 heeft de Commissie van deze aanvaarding akte genomen bij een in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB 2008, C 70, blz. 11) bekendgemaakte mededeling.

21 Op 17 november 2009 heeft de Republiek Letland de Raad van de Europese Unie op grond van artikel 88, lid 2, EG verzocht, steun voor de aankoop van landbouwgrond tot 31 december 2013 verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren.

22 Bij het bestreden besluit heeft de Raad dat verzoek ingewilligd op grond van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU. Artikel 1 van dat besluit luidt als volgt:

„De buitengewone staatssteun van de Letse autoriteiten ten behoeve van leningen voor de aankoop van landbouwgrond met een maximumbedrag van 8 miljoen [Letse lats (LVL)], te verlenen tussen 1 januari 2010 en 31 december 2013, wordt verenigbaar geacht met de interne markt."

23 De Raad heeft ter motivering van zijn besluit, met name in de punten 2 tot en met 8 ervan, gewezen op de ongunstige structuur van de Letse landbouwbedrijven, het lage inkomen van de landbouwers, het feit dat een groot deel van de landbouwgrond in handen is van niet-landbouwers, de stijging van de prijs van de landbouwproductiemiddelen, de daling van de landbouwinkomsten en van de prijs van de landbouwproducten, stijging van de werkloosheid en de aanzienlijke daling van het aantal aan- en verkopen van landbouwgrond waartoe de economische en financiële crisis in Letland heeft geleid. Verder heeft hij gewezen op het feit dat de Letse landbouwers weinig kapitaal hebben en moeilijk leningen kunnen krijgen.

24 In de punten 11 en 12 van het bestreden besluit staat te lezen:

„(11) De Commissie is vooralsnog geen procedure gestart en heeft nog geen standpunt ingenomen over de aard en de verenigbaarheid van de steun.

(12) Er is dus sprake van buitengewone omstandigheden, waardoor de steun in afwijking van de geldende bepalingen als verenigbaar kan worden beschouwd met de interne markt, voor zover die steun strikt noodzakelijk is om de omvang van de armoede op het Letse platteland te beperken."

Procesverloop bij het Hof en conclusies van partijen

25 De Commissie verzoekt het Hof:

— het bestreden besluit nietig te verklaren en

— de Raad te verwijzen in de kosten.

26 De Raad verzoekt het Hof:

— het beroep ongegrond te verklaren en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

27 Bij beschikking van de president van het Hof van 16 september 2010 is de Republiek Litouwen toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

Beroep

28 Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie vier middelen aan. Deze betreffen, respectievelijk, onbevoegdheid van de Raad, misbruik van bevoegdheid, schending van het beginsel van loyale samenwerking en kennelijk onjuiste beoordeling van het bestaan van buitengewone omstandigheden, alsmede schending van het evenredigheidsbeginsel.

Eerste middel: onbevoegdheid van de Raad

Argumenten van partijen

29 Als eerste middel voert de Commissie aan dat de Raad niet bevoegd was om het bestreden besluit vast te stellen.

30 Volgens de Commissie is het vaste rechtspraak van het Hof dat de bevoegdheid die de Raad op grond van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU heeft, een uitzonderlijke bevoegdheid is en dat de Raad dus niet bevoegd is om een beslissing van de Commissie houdende vaststelling van de onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt te ontkrachten of te omzeilen.

31 De Commissie is van mening dat zij in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren een definitief standpunt heeft ingenomen over de verenigbaarheid met de interne markt van de door de Republiek Letland ingevoerde steunregeling voor de aankoop van landbouwgrond. Dat dit standpunt in de vorm van

richtsnoeren is bepaald, zou geen bezwaar vormen daar de rechterlijke instanties van de Europese Unie hebben geoordeeld dat een lidstaat die richtsnoeren aanvaardt, verplicht is om deze toe te passen.

32 In het onderhavige geval heeft de Republiek Letland haar aanvaarding van de in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren voorgestelde dienstige maatregelen officieel ter kennis gebracht. Bijgevolg is zij verplicht deze steunregeling uiterlijk op 31 december 2009 te beëindigen en ze niet vóór 31 december 2013 opnieuw in te voeren. Door diezelfde steunregeling per 1 januari 2010 toe te staan zou de Raad dus de werking van de beslissing van de Commissie hebben gedwarsboomd en zijn bevoegdheid hebben overschreden.

33 De Raad betoogt daarentegen dat de bij het bestreden besluit toegestane steunregeling een nieuwe steunregeling is. Hij stelt in dit verband dat volgens hoofdstuk 4 van bijlage IV bij de Toetredingsakte de door de Republiek Letland vóór haar toetreding tot de Unie ingevoerde steunregeling voor de aankoop van landbouwgrond slechts tot 30 april 2007 als bestaande steunregeling kon worden aangemerkt.

34 Bovendien zou de bij het bestreden besluit toegestane steunregeling verschillen van de in punt 18 van het onderhavige arrest vermelde steunregeling, met name omdat zij op nieuwe gegevens, feitelijk en rechtens, is gebaseerd. Daarbij komt dat, zelfs al zouden dienstige maatregelen van toepassing zijn geweest op de door de Republiek Letland ingevoerde steunregeling en zou deze niet in overeenstemming zijn gebracht met deze maatregelen, uit het arrest van 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie (C-313/90, Jurispr. blz. I-1125), volgt dat deze regeling dan gewoon een nieuwe steunregeling zou zijn geworden. De Commissie zou dus nooit hebben beoordeeld of de bij het bestreden besluit toegestane steunregeling verenigbaar is met de interne markt.

35 De Raad voegt daaraan toe dat punt 196 van de landbouwrichtsnoeren niet van toepassing is op de door hem goedgekeurde steunregeling, omdat de in artikel 108, lid 1, VWEU bedoelde dienstige maatregelen slechts van toepassing zijn op bestaande steun.

36 Ten slotte is de Raad van mening dat de punten 29 en 196 van de landbouwrichtsnoeren niet impliceren dat staatssteun die niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 4 van verordening nr. 1857/2006, stelselmatig onverenigbaar is met de interne markt. Aangezien deze verordening een groepsvrijstellingsverordening is, kan dergelijke steun immers overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU bij de Commissie worden aangemeld. Door te eisen dat de bestaande steunregelingen in overeenstemming worden gebracht met deze landbouwrichtsnoeren, herinnert punt 196 van die richtsnoeren gewoon aan de verplichting om te voldoen aan de artikelen 107 EG en 108 VWEU, die eisen dat de Commissie of de Raad de verenigbaarheid van de nieuwe steunregeling met de interne markt apart onderzoekt.

37 In haar repliek betoogt de Commissie dat uit hoofdstuk 4 van bijlage IV bij de Toetredingsakte volgt dat, indien de betrokken steunregeling niet onverenigbaar is met de richtsnoeren die op 1 mei 2007 van kracht waren, deze regeling haar status van bestaande steun heeft behouden. Zij voert ook aan dat de door de Raad gesignaleerde verschillen tussen de bestaande steunregeling en de bij het bestreden besluit toegestane steunregeling niet relevant zijn, omdat die regelingen zo onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden dat het vrij onnatuurlijk zou zijn, voor de toepassing van artikel 108, lid 2, VWEU een onderscheid te willen maken tussen die regelingen.

38 De Republiek Litouwen is het in wezen eens met de analyse van de Raad.

Beoordeling door het Hof

39 Om de gegrondheid van het eerste door de Commissie ter ondersteuning van haar beroep aangevoerde middel te beoordelen moet worden uitgemaakt of de Raad op grond van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU bevoegd was om te oordelen dat de in het bestreden besluit aan de orde zijnde steunregeling verenigbaar was met de interne markt, ofschoon de Republiek Letland de in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren voorgestelde dienstige maatregelen had aanvaard.

40 Overeenkomstig artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU kan de Raad op verzoek van een lidstaat met eenparigheid van stemmen beslissen dat een door die staat genomen of te nemen steunmaatregel in afwijking van de bepalingen van artikel 107 VWEU of van de in artikel 109 VWEU bedoelde verordeningen als verenigbaar met de interne markt moet worden beschouwd, indien buitengewone omstandigheden een dergelijke beslissing rechtvaardigen.

41 Een lidstaat kan dus, in welbepaalde omstandigheden, een steunmaatregel niet aanmelden bij de Commissie, die zou hebben beslist in het kader van artikel 108, lid 3, VWEU, maar bij de Raad, die zal beslissen in het kader van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU in afwijking van de bepalingen van artikel 107 VWEU of van de in artikel 109 VWEU bedoelde verordeningen.

42 Het Hof heeft al de gelegenheid gehad, bepaalde aspecten van de uitlegging van deze bepaling te verduidelijken.

43 Zo heeft het Hof allereerst, na te hebben herinnerd aan de centrale rol die de Commissie volgens het VWEU speelt bij de vaststelling van de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt, geoordeeld dat artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU ziet op een uitzonderlijk en bijzonder geval, zodat de bevoegdheid die bij deze bepaling aan de Raad is toegekend, overduidelijk een uitzondering is (zie in die zin arrest van 29 juni 2004, Commissie/Raad, C-110/02, Jurispr. blz. I-6333, punten 29-31), hetgeen impliceert dat dit artikel 108, lid 2, derde alinea, noodzakelijkerwijs strikt moet worden uitgelegd (zie naar analogie arresten van 22 april 2010, Mattner, C-510/08, Jurispr. blz. I-3553, punt 32, en 14 maart 2013, Česká spořitelna, C-419/11, punt 26).

44 Wat vervolgens de bepalingen van artikel 108, lid 2, derde en vierde alinea, VWEU betreft, volgens welke enerzijds het verzoek van een lidstaat aan de Raad het lopende onderzoek van de Commissie gedurende drie maanden schorst en, anderzijds, bij uitblijven van een beslissing van de Raad binnen deze termijn, de Commissie beslist, heeft het Hof beslist dat deze bepalingen aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer die termijn is verstreken, de Raad niet langer bevoegd is om op basis van die derde alinea te beslissen over de betrokken steun (zie in die zin arrest Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 32).

45 Het Hof heeft dienaangaande geoordeeld dat een dergelijke beperking in de tijd van de bevoegdheid van de Raad er ook op wijst dat, indien de betrokken lidstaat geen verzoek op grond van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU tot de Raad heeft gericht voordat de Commissie de betrokken steun onverenigbaar met de interne markt verklaart en daarmee de in de eerste alinea van artikel 108, lid 2, VWEU bedoelde procedure afsluit, de Raad niet langer gerechtigd is om de hem in de derde alinea van laatstgenoemde bepaling toegekende uitzonderlijke bevoegdheid uit te oefenen om een dergelijke steun verenigbaar met de interne markt te verklaren (arrest van 29 juni 2004, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 33, en arrest van 22 juni 2006, Commissie/Raad, C-399/03, Jurispr. blz. I-5629, punt 24).

46 Het Hof heeft in dit verband beklemtoond dat deze uitlegging, waarmee kan worden voorkomen dat beslissingen worden genomen waarvan het dispositief tegenstrijdig blijkt te zijn, aldus bijdraagt tot de rechtszekerheid, doordat zij ervoor zorgt dat een beslissing van een bestuursorgaan definitief wordt na

het verstrijken van redelijke beroepstermijnen of na uitputting van alle rechtsmiddelen (zie in die zin reeds aangehaalde arresten van 29 juni 2004, Commissie/Raad, punten 32 en 35, en 22 juni 2006, Commissie/Raad, punt 25).

47 Ten slotte heeft het Hof geantwoord op de vraag of de omstandigheid dat de Raad niet bevoegd is om zich uit te spreken over de verenigbaarheid met de interne markt van een steunmaatregel waarover de Commissie reeds definitief heeft beslist, impliceert dat de Raad evenmin bevoegd is om te beslissen over een steunmaatregel waarmee aan de begunstigden van de onrechtmatige steun die eerder door de Commissie onverenigbaar met de interne markt is verklaard, een bedrag wordt toegekend ter compensatie van de terugbetalingen waartoe die begunstigden ter uitvoering van die beslissing gehouden zijn.

48 In dit verband heeft het Hof erop gewezen dat volgens vaste rechtspraak, indien een lidstaat aan de begunstigden van een dergelijke onrechtmatige steun nieuwe steun ten bedrage van de onrechtmatige steun zou mogen toekennen ter compensatie van de last van de terugbetalingen waartoe deze begunstigden ter uitvoering van genoemde beslissing gehouden zijn, de door de Commissie krachtens de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU genomen beslissingen overduidelijk elk nuttig effect zouden verliezen (reeds aangehaalde arresten van 29 juni 2004, Commissie/Raad, punt 43, en 22 juni 2006, Commissie/Raad, punt 27).

49 Het Hof heeft dan geoordeeld dat de Raad, die zich niet kan verzetten tegen een beslissing van de Commissie waarbij de onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt wordt vastgesteld, door deze steun zelf verenigbaar met de interne markt te verklaren, evenmin de werking van een dergelijke beslissing teniet kan doen door op basis van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU verenigbaar met de interne markt te verklaren een steunmaatregel waarmee de begunstigden van de onrechtmatige steun die onverenigbaar met de interne markt is verklaard, een compensatie ontvangen voor de terugbetalingen waartoe zij ter uitvoering van die beslissing gehouden zijn (zie in die zin de reeds aangehaalde arresten van 29 juni 2004, Commissie/Raad, punten 44 en 45, en 22 juni 2006, Commissie/Raad, punt 28).

50 Uit deze rechtspraak volgt dat voor de toepassing van artikel 108, lid 2, VWEU de respectieve bevoegdheden van de Raad en de Commissie aldus zijn afgebakend dat, ten eerste, de bevoegdheid primair door de Commissie wordt uitgeoefend, terwijl de Raad slechts bevoegd is in buitengewone omstandigheden. Ten tweede moet de Raad de bevoegdheid op grond waarvan hij in zijn beslissing kan afwijken van een aantal Verdragsbepalingen inzake staatssteun, binnen een bepaald tijdsbestek uitoefenen. Ten derde kan, wanneer de Commissie of de Raad definitief heeft beslist over de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel met de interne markt, de andere van die twee instellingen geen daaraan tegengestelde beslissing meer nemen.

51 Deze uitlegging beoogt de coherentie en de doeltreffendheid van het optreden van de Unie te waarborgen door, enerzijds, te voorkomen dat tegenstrijdige beslissingen worden genomen, en anderzijds, te beletten dat een definitief geworden beslissing van een instelling van de Unie buiten elke termijn, met inbegrip van die van artikel 263, zesde alinea, VWEU, en in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel kan worden tegengesproken door een beslissing van een andere instelling.

52 Uit de aan deze uitlegging ten grondslag liggende overwegingen blijkt bovendien dat het van weinig belang is of de in de beslissing van de Raad aan de orde zijnde steun bestaande steun dan wel nieuwe steun is. Zoals uit de rechtspraak van het Hof blijkt, wordt de werking van de beslissing van de Commissie immers niet alleen teniet gedaan wanneer de Raad een steunmaatregel waarover de Commissie reeds uitspraak heeft gedaan, verenigbaar met de interne markt verklaart, maar ook wanneer de beslissing van de Raad betrekking heeft op een steunmaatregel waarmee de begunstigden van de onrechtmatige steun die onverenigbaar met de interne markt is verklaard, compensatie wordt geboden voor de terugbetalingen waartoe zij ter uitvoering van de beslissing van de Commissie gehouden zijn. In dergelijke omstandigheden is de tweede steunmaatregel zo onlosmakelijk verbonden

met de steun waarvan de Commissie eerder de onverenigbaarheid met de interne markt heeft vastgesteld, dat het zeer onnatuurlijk lijkt om voor de toepassing van artikel 108, lid 2, VWEU een onderscheid tussen deze twee steunmaatregelen te willen maken (zie in die zin arrest van 29 juni 2004, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punten 45 en 46).

53 In de onderhavige zaak dient dus te worden onderzocht of de door de Raad verenigbaar met de interne markt verklaarde steun, ongeacht of het gaat om bestaande dan wel om nieuwe steun, moet worden beschouwd als steun waarover de Commissie reeds definitief heeft beslist.

54 In dit verband is het vaste rechtspraak dat de Commissie bij de uitoefening van de bevoegdheden waarover zij krachtens de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU beschikt, richtsnoeren kan vaststellen inzake de wijze waarop zij krachtens deze artikelen gebruik zal maken van haar beoordelingsbevoegdheid ter zake van nieuwe steun of bestaande steunregelingen (arrest van 18 juni 2002, Duitsland/Commissie, C-242/00, Jurispr. blz. I-5603, punt 27).

55 Wanneer deze richtsnoeren op artikel 108, lid 1, VWEU zijn gebaseerd, vormen zij een onderdeel van de regelmatige en periodieke samenwerking in het kader waarvan de Commissie samen met de lidstaten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek onderwerpt en de dienstige maatregelen voorstelt welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de interne markt vereist (zie in die zin arresten van 15 oktober 1996, IJssel-Vliet, C-311/94, Jurispr. blz. I-5023, punten 36 en 37, en 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie, C-288/96, Jurispr. blz. I-8237, punt 64). Voor zover deze voorstellen voor dienstige maatregelen zijn aanvaard door een lidstaat, zijn zij bindend voor deze laatste (zie in die zin reeds aangehaald arrest IJssel-Vliet, punten 42 en 43, en reeds aangehaald arrest van 5 oktober 2000, Duitsland/Commissie, punt 65), die volgens artikel 19, lid 1, van verordening nr. 659/1999 verplicht is deze ten uitvoer te leggen.

56 In het onderhavige geval heeft de Republiek Letland haar aanvaarding van de in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren opgenomen voorstellen voor dienstige maatregelen op 20 februari 2007 officieel ter kennis gebracht.

57 Deze dienstige maatregelen bestaan met name in een wijziging van de bestaande steunregelingen voor investeringen in landbouwbedrijven in de vorm van de aankoop van grond, om deze steunregelingen uiterlijk op 31 december 2009 in overeenstemming te brengen met die richtsnoeren.

58 In punt 29 van die richtsnoeren wordt echter verklaard dat de steun voor investeringen in landbouwbedrijven verenigbaar met artikel 107, lid 3, sub c, VWEU zal worden verklaard indien hij voldoet aan alle voorwaarden van artikel 4 van verordening nr. 1857/2006.

59 Hieruit blijkt dus dat, volgens punt 196 van de landbouwrichtsnoeren, de Commissie, met name aan de lidstaten met bestaande steunregelingen voor de aankoop van landbouwgrond die niet voldoen aan alle voorwaarden van artikel 4 van verordening nr. 1857/2006, voorstelt om deze regelingen aldus te wijzigen dat zij aan die voorwaarden voldoen, of ze anders uiterlijk op 31 december 2009 af te schaffen.

60 Deze conclusie wordt niet ontkracht door het betoog van de Raad dat de verwijzing in punt 29 van de landbouwrichtsnoeren naar de voorwaarden van artikel 4 van verordening nr. 1857/2006 betekent dat elke voorgenomen staatssteun voor investeringen in landbouwbedrijven die niet voldoet aan de in dat artikel vastgestelde voorwaarden, bij de Commissie moet worden aangemeld, zodat deze kan beoordelen of die steun verenigbaar is met de interne markt.

61 Aldus blijkt uit de bewoordingen van punt 196 van de landbouwrichtsnoeren, gelezen in samenhang met punt 29 daarvan, dat de Commissie zichzelf heeft willen opleggen om bij de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid in bepaalde gevallen die voorwaarden als criteria voor de verenigbaarheid te hanteren en niet als voor criteria voor vrijstelling van de verplichting tot aanmelding. De strekking

van die voorwaarden in het kader van de toepassing van die richtsnoeren op de bestaande steunregelingen verschilt dus van de strekking die artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1857/2006 aan deze voorwaarden toekent.

62 Beklemtoond dient echter te worden dat, overeenkomstig artikel 108, lid 1, VWEU, de door de Commissie in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren voorgestelde dienstige maatregelen slechts betrekking hebben op bestaande steunregelingen.

63 De bij het bestreden besluit toegestane regeling is echter een nieuwe steunregeling.

64 Zelfs al zou de in punt 18 van het onderhavige arrest vermelde steunregeling haar status van bestaande steunregeling na 30 april 2007 hebben behouden, vaststaat aldus dat deze steunregeling niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 4 van verordening nr. 1857/2006, waarnaar punt 29 van de landbouwrichtsnoeren verwijst.

65 Aangezien volgens artikel 1, sub c, van verordening nr. 659/1999 elke steunregeling die geen bestaande steunregeling is, een nieuwe steunregeling is en de bij het bestreden besluit toegestane steunregeling van toepassing was vanaf 1 januari 2010, was deze laatste regeling noodzakelijkerwijs een nieuwe steunregeling.

66 De verplichtingen die op de Republiek Letland rusten als gevolg van het feit dat deze de voorstellen voor dienstige maatregelen heeft aanvaard, hebben dus niet betrekking op de regeling die bij het bestreden besluit verenigbaar met de interne markt is beschouwd, aangezien dit een nieuwe steunregeling is die niet samenvalt met een bestaande steunregeling waarop de door deze lidstaat aanvaarde dienstige maatregelen betrekking hadden.

67 De Raad kan zich echter niet beroepen op het loutere feit dat het om een nieuwe steunregeling gaat, om een situatie waarover de Commissie reeds een definitief oordeel heeft uitgesproken, aan een nieuw onderzoek te onderwerpen en daarbij dit oordeel tegen te spreken. De Raad is dus niet bevoegd om te beslissen dat een nieuwe steunregeling als verenigbaar met de interne markt moet worden beschouwd, wanneer deze zo onlosmakelijk is verbonden met een bestaande steunregeling tot wijziging of afschaffing waarvan een lidstaat zich in het kader van artikel 108, lid 1, VWEU heeft verbonden, dat het zeer onnatuurlijk lijkt om voor de toepassing van artikel 108, lid 2, VWEU een onderscheid tussen deze twee steunregelingen te willen maken (zie naar analogie arrest van 29 juni 2004, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 46).

68 Dit is hier echter niet het geval.

69 In dit verband kan worden opgemerkt dat er heel wat tijd is verstreken tussen de beoordeling door de Commissie en de beoordeling door de Raad, aangezien het bestreden besluit bijna drie jaar na de betrokken voorstellen voor dienstige maatregelen is vastgesteld.

70 Bovendien wordt dit besluit specifiek gemotiveerd door het ontstaan van nieuwe omstandigheden – die door de Raad als buitengewone omstandigheden zijn aangemerkt – waarmee de Commissie geen rekening heeft kunnen houden bij haar beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van de door de Republiek Letland ten uitvoer gelegde bestaande regeling van steun voor de aankoop van landbouwgrond.

71 Terwijl de landbouwrichtsnoeren in 2006 zijn vastgesteld, verwijst het bestreden besluit uitvoerig naar de gevolgen die de economische en financiële crisis in 2008 en 2009 voor de landbouwsector in Letland heeft gehad. De Raad vermeldt met name de daling van de landbouwinkomsten en van de prijs van de landbouwproducten in 2009 als gevolg van de recessie, het hoge renteniveau en de aanzienlijke stijging van de werkloosheid die tijdens datzelfde jaar zijn vastgesteld. Hij wijst er ook op dat het aantal aan- en verkopen van landbouwgrond tussen 2007 en 2009 aanzienlijk is gedaald.

72 Het standpunt dat de Commissie ter ondersteuning van haar voorstel voor dienstige maatregelen over de verenigbaarheid van de in punt 18 van het onderhavige arrest vermelde steunregeling met de interne markt heeft ingenomen, berustte echter noodzakelijkerwijs op de beoordeling, ten aanzien van de economische gegevens waarover de Commissie in 2006 beschikte, van de gevolgen die de toepassing van die regeling voor de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de interne markt kon hebben.

73 Wegens de in punt 71 van het onderhavige arrest vermelde grote verandering van de omstandigheden kan het oordeel van de Commissie over deze steunregeling dus niet worden geacht vooruit te lopen op het oordeel dat zou zijn geveld over een steunregeling die soortgelijke maatregelen bevat, maar had moeten worden toegepast in een economische context die volledig verschilde van die welke de Commissie bij haar beoordeling in aanmerking had genomen. Hieruit volgt dat de verenigbaarheid met de interne markt van de nieuwe steunregeling waarvoor de Republiek Letland aan de Raad een verzoek als bedoeld in artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU heeft gericht, moet worden beoordeeld na een apart onderzoek dat verschilt van het onderzoek van de in punt 18 van het onderhavige arrest vermelde steunregeling en waarbij rekening wordt gehouden met de relevante economische omstandigheden op het tijdstip waarop die steun wordt toegekend (zie in die zin arresten van 3 oktober 1991, Italië/Commissie, C-261/89, Jurispr. blz. I-4437, punt 23, en 21 juli 2011, Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt/Commissie, C-459/10 P, Jurispr. blz. I-109, punt 48).

74 De in de onderhavige zaak aan de orde zijnde situatie verschilt dus van die welke het Hof in zijn reeds aangehaalde arresten van 29 juni 2004, Commissie/Raad, en 22 juni 2006, Commissie/Raad, heeft onderzocht.

75 Anders dan de in die twee arresten nietig verklaarde beslissingen van de Raad is het bestreden besluit in het onderhavige geval immers juist gemotiveerd door nieuwe gegevens die voortvloeien uit een grote verandering van de omstandigheden tussen het tijdstip waarop de Commissie de door de Republiek Letland toegepaste bestaande steunregeling heeft onderzocht, en het tijdstip waarop de Raad de nieuwe steunregeling heeft onderzocht waarvoor deze lidstaat een verzoek tot hem had gericht.

76 Bijgevolg zijn de elementen die de onbevoegdheid van de Raad in de twee in punt 74 van het onderhavige arrest vermelde arresten hadden gerechtvaardigd, in de onderhavige zaak niet voorhanden.

77 Verder mag de aanvaarding van de bevoegdheid van de Raad niet tot gevolg hebben dat de door de lidstaten aanvaarde dienstige maatregelen kunnen worden omzeild.

78 Enerzijds is de Raad immers slechts dan bevoegd om toestemming te geven voor een nieuwe steunregeling die van dezelfde soort is als een bestaande steunregeling die een lidstaat verplicht was te wijzigen of af te schaffen als gevolg van zijn aanvaarding van de voorstellen voor dienstige maatregelen, indien na die voorstellen nieuwe omstandigheden zijn ontstaan.

79 Anderzijds kan de Raad de hem bij artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU toegekende bevoegdheid slechts uitoefenen binnen de in die bepaling gestelde perken, te weten in geval van buitengewone omstandigheden (zie in die zin arrest van 29 februari 1996, Commissie/Raad, C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 13).

80 Ten slotte dient, met betrekking tot het argument van de Commissie dat de Raad niet bevoegd is om toestemming te geven voor een steunmaatregel die ingaat tegen de in de landbouwrichtsnoeren bepaalde koers, eraan te worden herinnerd dat binnen deze richtsnoeren alleen de in punt 196 geformuleerde en door de lidstaten aanvaarde voorstellen voor dienstige maatregelen een definitief standpunt van de Commissie over de verenigbaarheid van een steunregeling met de interne markt kunnen vormen.

81 Alleen deze voorstellen voor dienstige maatregelen zijn immers ter aanvaarding aan de lidstaten voorgelegd, zoals in punt 197 van de landbouwrichtsnoeren wordt gezegd, terwijl de andere bepalingen van deze richtsnoeren slechts algemene indicatieve regels zijn die dwingende werking hebben voor de Commissie (zie in die zin arrest van 13 juni 2002, Nederland/Commissie, C-382/99, Jurispr. blz. I-5163, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak), maar niet bindend zijn voor de lidstaten. A fortiori kunnen zij niet bindend zijn voor de Raad, aangezien artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU deze instelling de bevoegdheid geeft om in buitengewone omstandigheden af te wijken van de bepalingen van artikel 107 VWEU of van de in artikel 109 VWEU bedoelde verordeningen.

82 Uit punt 196 van deze richtsnoeren blijkt echter dat met betrekking tot de bestaande steunregelingen voor de aankoop van landbouwgrond de lidstaten zich er slechts toe hebben verbonden deze regelingen uiterlijk op 31 december 2009 af te schaffen of in overeenstemming te brengen met die richtsnoeren.

83 Uit de overwegingen in de punten 67 tot en met 76 van het onderhavige arrest volgt daarentegen dat de lidstaten door de aanvaarding van de in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren geformuleerde voorstellen voor dienstige maatregelen geen afstand hebben gedaan van de mogelijkheid om tijdens de gehele periode waarin deze richtsnoeren van toepassing zijn, te verzoeken om toestemming tot wederinvoering van soortgelijke of identieke regelingen.

84 Bijgevolg is het eerste door de Commissie aangevoerde middel, betreffende onbevoegdheid van de Raad, ongegrond en moet het worden afgewezen.

Tweede middel: misbruik van bevoegdheid

Argumenten van partijen

85 Met haar tweede middel betoogt de Commissie dat de Raad misbruik heeft gemaakt van zijn bevoegdheid door te proberen de gevolgen van haar oordeel over de door de Republiek Letland ingevoerde steunregeling voor de aankoop van landbouwgrond te neutraliseren.

86 De Raad zelf betoogt dat hij met het bestreden besluit niet heeft geprobeerd de gevolgen van een oordeel van de Commissie teniet te doen, daar deze laatste geen enkele beslissing had genomen waarbij de bij het bestreden besluit toegestane steunregeling onverenigbaar met de interne markt werd verklaard. Zijn eigenlijke doel zou zijn, de door de economische en financiële crisis getroffen Letse landbouwers te helpen bij de aankoop van landbouwgrond.

Beoordeling door het Hof

87 Zoals het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld, is van misbruik van bevoegdheid slechts sprake wanneer op grond van objectieve, relevante en overeenstemmende aanwijzingen blijkt dat de handeling uitsluitend of althans overwegend is vastgesteld om andere dan de aangegeven doelen te bereiken, of om zich te onttrekken aan de toepassing van een procedure waarin het Verdrag speciaal heeft voorzien om aan de omstandigheden van het geval het hoofd te bieden (zie in die zin met name arresten van 14 mei 1998, Windpark Groothusen/Commissie, C-48/96 P, Jurispr. blz. I-2873, punt 52, en 7 september 2006, Spanje/Raad, C-310/04, Jurispr. blz. I-7285, punt 69).

88 Vaststaat dat de Commissie geen dergelijke aanwijzingen heeft verstrekt.

89 Wat de door de Raad bij de vaststelling van het bestreden besluit nagestreefde doelen betreft, bevatten de aan het Hof voorgelegde stukken geen enkel gegeven op grond waarvan kan worden geoordeeld dat de Raad uitsluitend of althans overwegend een ander doel heeft nagestreefd dan de Letse landbouwers te helpen om gemakkelijker landbouwgrond te kopen teneinde de armoede op het platteland in Letland te beperken.

90 Met betrekking tot het argument van de Commissie dat uit de opeenvolging der gebeurtenissen en uit de briefwisseling blijkt dat het bestreden besluit erop gericht was haar standpunt te ontkrachten, is het duidelijk dat de Raad op goede gronden heeft kunnen aannemen dat de Commissie geen standpunt had ingenomen over de verenigbaarheid van de betrokken steunregeling met de interne markt, zoals in punt 11 van het bestreden besluit wordt beklemtoond.

91 Bijgevolg moet het tweede middel van het beroep, betreffende misbruik van bevoegdheid, ongegrond worden verklaard.

Derde middel: schending van het beginsel van loyale samenwerking

Argumenten van partijen

92 Met haar derde middel betoogt de Commissie dat bij de vaststelling van het bestreden besluit het beginsel van loyale samenwerking van de instellingen is geschonden doordat de Raad door de vaststelling van dat besluit de Republiek Letland heeft ontheven van de verplichting tot samenwerking met de Commissie die krachtens artikel 108, lid 1, VWEU op deze lidstaat rust.

93 Door toestemming te geven voor de verlenging van een bestaande steunregeling tot afschaffing waarvan de Republiek Letland zich zou hebben verbonden, zou de Raad immers de resultaten van de eerder tussen de Commissie en die lidstaat gevoerde dialoog op het spel hebben gezet.

94 De Raad is van mening dat de uit artikel 108, lid 1, VWEU voortvloeiende verplichting tot samenwerking niet voor hem geldt. Verder herhaalt hij dat de Republiek Letland geen enkele verbintenis had aangegaan met betrekking tot de bij het bestreden besluit goedgekeurde steunregeling.

Beoordeling door het Hof

95 Ingevolge artikel 108, lid 1, VWEU zijn de Commissie en de lidstaten verplicht tot regelmatige en periodieke samenwerking in het kader waarvan de Commissie samen met de lidstaten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek onderwerpt en de dienstige maatregelen voorstelt welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de interne markt vereist (zie in die zin arrest van 18 juni 2002, Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

96 In dit verband blijkt uit punt 76 van het onderhavige arrest dat de Republiek Letland geen enkele specifieke verbintenis had aangegaan met betrekking tot de bij het bestreden besluit toegestane steunregeling. Bijgevolg kan niet worden geoordeeld dat dit besluit de Republiek Letland heeft ontheven van een bijzondere verplichting tot samenwerking aangezien het de resultaten van de eerder tussen de Commissie en die lidstaat gevoerde dialoog geenszins op het spel heeft gezet.

97 Gelet op een en ander moet het derde middel van de Commissie, betreffende schending van het beginsel van loyale samenwerking, ongegrond worden verklaard.

Vierde middel: kennelijke beoordelingsfout en schending van het evenredigheidsbeginsel

98 Als eerste onderdeel van haar vierde middel voert de Commissie aan dat de Raad een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door te oordelen dat buitengewone omstandigheden de toegestane maatregelen rechtvaardigden. Als tweede onderdeel van dit middel voert zij aan dat het bestreden besluit het evenredigheidsbeginsel schendt omdat de door dit besluit nagestreefde doelen met de betrokken maatregelen niet kunnen worden bereikt en die maatregelen verder gaan dan wat strikt noodzakelijk is om die doelen te bereiken.

Eerste onderdeel van het vierde middel: kennelijk onjuiste beoordeling van het bestaan van buitengewone omstandigheden

– Argumenten van partijen

99 Volgens de Commissie kunnen omstandigheden slechts als buitengewoon in de zin van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU worden aangemerkt indien zij niet voorzienbaar waren en indien zij in het onderhavige geval in het bijzonder de Republiek Letland treffen. Dit zou dus niet het geval zijn met een reeds bestaande structurele hinderpaal of met een probleem waarmee de meeste lidstaten te kampen hebben.

100 De Commissie is van mening dat de ongunstige structuur van de landbouwbedrijven en het feit dat een groot deel van de landbouwgrond in handen is van niet-landbouwers, oude problemen zijn, die verband houden met de structuur zelf van de Letse landbouweconomie. Verder wijst niets erop dat het gebrek aan kapitaal waarmee de Letse landbouwers te kampen hebben, geen structureel probleem is dat, naar de aard ervan, niet als buitengewoon kan worden aangemerkt. Wat de stijging van de prijs van de landbouwproductiemiddelen betreft, deze is in Letland niet groter dan in de andere lidstaten. Verder betwist de Commissie dat het lage niveau van de rechtstreekse betalingen, dat op het tijdstip van de Toetredingsakte reeds was bepaald, als buitengewone omstandigheid kan worden aangemerkt.

101 Verder geeft de Commissie weliswaar toe dat de economische crisis een buitengewone omstandigheid kan vormen, maar is zij niettemin van mening dat deze crisis het bestreden besluit slechts kan rechtvaardigen voor zover zij door interactie met de reeds bestaande structurele problemen buitengewone omstandigheden heeft doen ontstaan in Letland, wat de Raad niet zou hebben aangetoond. De Commissie betoogt ook dat de invloed van die crisis op de daling van de landbouwinkomsten en op de daling van het aantal aan- en verkopen van landbouwgrond in Letland niet buitengewoon is, wanneer de context van de gehele Unie in de beschouwing wordt betrokken. Wat de door de Raad vermelde stijging van de werkloosheid betreft, deze zou slechts een aspect van de economische crisis zijn dat niet zelfstandig in aanmerking mag worden genomen.

102 De Raad is van mening dat de door de Commissie voorgestelde definitie van het begrip buitengewone omstandigheden te restrictief is, gelet op de rechtspraak, want dergelijke omstandigheden moeten alleen onvoorzienbaar zijn en kunnen ook andere lidstaten of andere sectoren dan de landbouw treffen.

103 In het onderhavige geval zou er sprake zijn van buitengewone omstandigheden, bestaande in aan de economische crisis gerelateerde niet alledaagse gebeurtenissen die belangrijke ongunstige gevolgen hebben gehad voor de Letse landbouwers en bijgevolg de structurele problemen die de Letse landbouwbedrijven al hadden, nog hebben versterkt. Aldus hebben de daling van de landbouwinkomsten, het hoge renteniveau en de als gevolg van de crisis toegenomen moeilijkheid om leningen te krijgen, die in Letland meer uitgesproken waren dan in andere lidstaten, het voor de Letse landbouwers uiterst moeilijk, ja zelfs onmogelijk, gemaakt om landbouwgrond te kopen. Het lage

niveau van de rechtstreekse betalingen en de stijging van de prijs van de landbouwproductiemiddelen dragen volgens de Raad bij tot beperking van het vermogen van de Letse landbouwers om de zeer ongunstige gevolgen van de recessie te boven te komen.

– Beoordeling door het Hof

104 Volgens de rechtspraak van het Hof beschikt de Raad bij de toepassing van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU over een ruime beoordelingsbevoegdheid, waarvan de uitoefening een complexe evaluatie van economische en sociale gegevens impliceert die in de context van de Unie dient plaats te vinden. Bij de rechterlijke toetsing van de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid wordt alleen nagegaan of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, of de in aanmerking genomen feiten materieel juist zijn, en of er geen sprake is van een onjuiste rechtsopvatting, van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten of van misbruik van bevoegdheid (zie in die zin arrest van 29 februari 1996, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punten 18 en 19, en naar analogie arrest van 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, Jurispr. blz. I-10807, punt 78).

105 Gelet op de abnormaliteit, de onvoorzienbaarheid en de omvang van de gevolgen van de economische en financiële crisis voor de Letse landbouw, kan niet worden geoordeeld dat de Raad een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door ervan uit te gaan dat deze gevolgen buitengewone omstandigheden in de zin van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU vormden. De Commissie heeft trouwens in haar memorie van repliek toegegeven dat het plotse ontstaan van deze crisis een dergelijke buitengewone omstandigheid kon vormen.

106 Dat de economische en financiële crisis ook aanzienlijke gevolgen heeft gehad in andere lidstaten, is niet van beslissend belang, omdat deze omstandigheid niets afdoet aan het buitengewone karakter van de gevolgen van deze crisis voor de ontwikkeling van de economische situatie van de Letse landbouwers.

107 Ook de vaststelling dat de ongunstige structuur van de landbouwbedrijven, het feit dat een groot deel van de landbouwgrond in handen is van niet-landbouwers of het gebrek aan kapitaal waarmee de landbouwers te kampen hebben, structurele problemen zijn in Letland, toont niet aan dat de Raad een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door ervan uit te gaan dat de daling van de landbouwinkomsten, het hoge renteniveau en de als gevolg van de crisis toegenomen moeilijkheid om leningen te krijgen de situatie van de Letse landbouwers aanzienlijk hebben verslechterd en daardoor hebben belet dat die structurele problemen worden overwonnen en dus dat de armoede op het platteland wordt beperkt door een verbetering van het concurrentievermogen van de Letse landbouwbedrijven (zie naar analogie arrest van 29 februari 1996, Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 21).

108 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het vierde middel ongegrond worden verklaard.

Tweede onderdeel van het vierde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel

– Argumenten van partijen

109 Volgens de Commissie heeft de Raad met het bestreden besluit het evenredigheidsbeginsel geschonden.

110 De Commissie is immers van mening dat de in het besluit genoemde doelen niet kunnen worden bereikt met de betrokken steunregeling. Zo is ondanks het bestaan van een steunregeling voor de aankoop van landbouwgrond de gemiddelde omvang van een landbouwbedrijf in Letland de laatste jaren niet erg toegenomen. Bovendien is die gemiddelde omvang tijdens de perioden waarin die regeling werd toegepast evenveel toegenomen als in de perioden waarin die regeling niet werd

toegepast. Het is niet aangetoond dat met de bij het bestreden besluit toegestane steunregeling betere resultaten kunnen worden behaald. De steun voor de aankoop van landbouwgrond leidt in feite tot een stijging van de prijs van landbouwgrond in de plaats van tot verandering van de eigendomsstructuur van deze grond.

111 Verder impliceert de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel volgens de Commissie dat ten volle rekening wordt gehouden met de van kracht zijnde maatregelen die kunnen voorzien in de behoeften die de Raad als buitengewone omstandigheden aanmerkt. In het bestreden besluit wordt echter geen rekening gehouden met de maatregelen die de Commissie eerder heeft goedgekeurd of in haar richtsnoeren en groepsvrijstellingsverordeningen heeft toegestaan. In het bijzonder de tijdelijke kaderregeling staat de lidstaten toe, steun te verlenen aan de landbouwers. Verder kan van de bij verordening nr. 1535/2007 toegestane de-minimissteun gebruik worden gemaakt om, met name, het probleem van de hoge prijs van de landbouwproductiemiddelen op te lossen.

112 Voorts heeft de Raad, wat de stijging van de werkloosheid betreft, ook geen rekening gehouden met het feit dat het programma voor plattelandsontwikkeling 2007-2013 voor de Republiek Letland voorziet in verschillende acties die erop gericht zijn, deze stijging op het platteland te beperken met name door de overtollige landarbeiders naar andere bedrijfstakken te dirigeren.

113 Ten slotte zijn de bij het bestreden besluit toegestane maatregelen niet beperkt tot het strikt noodzakelijke, daar de geldigheidsduur ervan de datum overschrijdt die de Commissie in de tijdelijke kaderregeling had vastgesteld voor de toepassing van steun die specifiek bestemd was om de gevolgen van de economische crisis het hoofd te bieden.

114 De Raad verklaart dat, wat de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel betreft, de rechtmatigheid van de op grond van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU getroffen maatregelen slechts aangetast kan zijn indien deze maatregelen kennelijk ongeschikt zijn voor het doel dat de Raad nastreeft.

115 De Commissie zou niet hebben aangetoond dat de Raad kennelijke fouten heeft gemaakt bij zijn beoordeling van complexe economische feiten. De Raad is namelijk van mening dat de door de Republiek Letland toegepaste steunregeling voor de aankoop van landbouwgrond de structuur van de Letse landbouwbedrijven in termen van oppervlakte heeft verbeterd. De Raad voert ook aan dat de Commissie niet heeft aangetoond dat een dergelijke steunregeling de prijs van landbouwgrond opdrijft. Bovendien is hij van mening dat de toename van de oppervlakte van de landbouwbedrijven het concurrentievermogen en de inkomsten van de betrokken landbouwers kan verbeteren.

116 Bovendien is de Raad van mening dat hij niet verplicht was rekening te houden met de maatregelen die de Commissie reeds had goedgekeurd, daar de bevoegdheid die hem bij artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU is toegekend, juist bedoeld is om hem de mogelijkheid te bieden steun goed te keuren die de Commissie volgens de regels niet had kunnen goedkeuren, hetgeen in casu het geval zou zijn. Verder zou de bij het bestreden besluit toegestane steunregeling niet onder de tijdelijke kaderregeling vallen.

117 De Raad beklemtoont ook dat de werkloosheid het best wordt bestreden met een combinatie van verschillende middelen, waaronder deze steunregeling.

118 Wat de duur van die steunregeling betreft, deze diende niet te worden beperkt tot de periode waarop de tijdelijke kaderregeling betrekking had, en zou overeenkomen met de tijd die nodig werd geacht om de gevolgen van de crisis te verminderen.

– Beoordeling door het Hof

119 Wat de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel betreft, vloeit uit de overwegingen in punt 104 van het onderhavige arrest voort dat een op grond van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU genomen maatregel slechts onrechtmatig is indien hij kennelijk ongeschikt is om het door de Raad nagestreefde doel te bereiken (zie naar analogie arresten van 8 juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, Jurispr. blz. I-7027, punt 46, en 12 juli 2012, Association Kokopelli, C-59/11, punt 39).

120 Bijgevolg moet worden uitgemaakt of de goedkeuring van de steunregeling waarop het bestreden besluit betrekking heeft, kennelijk ongeschikt is voor het bereiken van het in punt 12 van dat besluit genoemde doel, de armoede op het platteland in Letland te beperken.

121 Iedereen is het erover eens dat dit doel ten dele kan worden bereikt door een verhoging van de doelmatigheid van de landbouw in Letland, waarvoor een toename van de oppervlakte van de landbouwbedrijven noodzakelijk is, die kan worden bereikt door de Letse landbouwers de mogelijkheid te bieden landbouwgrond te kopen. Niet betwist wordt dat deze landbouwers als gevolg van hun geringe inkomsten en van de moeilijkheid om leningen te krijgen waarmee zij te kampen hebben, dergelijke aankopen niet kunnen verrichten. Het toestaan van de betrokken steunregeling, die deze problemen en de door de economische en financiële crisis veroorzaakte verergering ervan tracht weg te werken door subsidie voor de betaling van de rente op de leningen voor de aankoop van landbouwgrond aan te bieden, is dus niet kennelijk ongeschikt om het met het bestreden besluit nagestreefde doel te bereiken.

122 In die omstandigheden toont het feit dat de eerder toegepaste steunregeling voor de aankoop van landbouwgrond niet tot een significante en aanhoudende toename van de oppervlakte van de Letse landbouwbedrijven heeft geleid, niet aan dat het bestreden besluit kennelijk ongeschikt is voor het bereiken van het in punt 120 van het onderhavige arrest genoemde doel ervan.

123 De geringe toename van de gemiddelde oppervlakte van die bedrijven toont immers nog niet aan dat de door de Raad toegestane steunregeling kennelijk ondoeltreffend is, daar niet kan worden uitgesloten dat deze geringe toename een gevolg is van omstandigheden die normaliter niet zullen blijven bestaan gedurende de gehele periode waarop het bestreden besluit betrekking heeft. Deze vaststelling kan dan ook worden verklaard, zoals de Raad betoogt, door de noodzaak voor de Letse landbouwers om eerst voorrang te geven aan de tenuitvoerlegging van de projecten voor technologische verbetering.

124 Met betrekking tot de stelling van de Commissie dat de gemiddelde omvang van een landbouwbedrijf in Letland tijdens de perioden waarin de voorgaande regeling van steun voor de aankoop van landbouwgrond werd toegepast, evenveel is toegenomen als in de perioden waarin die regeling niet werd toegepast, staat vast dat, zoals de Raad betoogt zonder door de Commissie te zijn tegengesproken, de door de Commissie verstrekte cijfers integendeel aantonen dat de gemiddelde omvang van een bedrijf, zowel in absolute als in relatieve waarde, veel sterker is toegenomen in de periode waarin die regeling werd toegepast.

125 Het argument van de Commissie dat de steunregelingen voor de aankoop van landbouwgrond veeleer bijdragen tot de stijging van de prijs van landbouwgrond dan tot verandering van de eigendomsstructuur van deze grond, is niet voldoende onderbouwd om aan te tonen dat de Raad heeft geopteerd voor een maatregel die kennelijk ongeschikt is voor het ermee nagestreefde doel.

126 Verder dient te worden nagegaan of het toestaan van de betrokken steunregeling niet kennelijk verder gaat dan nodig is om de met het bestreden besluit nagestreefde doelen te bereiken. De Commissie betoogt immers dat de Raad niet voldoende rekening heeft gehouden met de mogelijkheden die worden geboden door andere instrumenten die kunnen bijdragen tot het bereiken van deze doelstellingen.

127 Gelet op de omvang van de beoordelingsbevoegdheid waarover de Raad ter zake beschikt, kan niet worden geoordeeld dat het bestreden besluit het evenredigheidsbeginsel schendt door het enkele feit dat de Republiek Letland het in punt 120 van het onderhavige arrest genoemde doel met een andere soort steunregeling had kunnen nastreven. Het is immers vaste rechtspraak dat bij het onderzoek of een beslissing genomen op grond van een beoordelingsbevoegdheid als die welke artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU aan de Raad toekent, het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, het Hof niet moet uitmaken of die beslissing de enig mogelijke of de best mogelijke was, doch alleen of zij kennelijk onevenredig was (zie naar analogie arrest van 11 juni 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Jurispr. blz. I-5035, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

128 Zoals de advocaat-generaal in punt 44 van zijn conclusie heeft opgemerkt, ontheft de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Raad beschikt, deze laatste echter nog niet van de verplichting om bij zijn beoordeling rekening te houden met eerdere maatregelen die specifiek tot doel hadden het hoofd te bieden aan de buitengewone omstandigheden die het toestaan van de betrokken steunregeling hebben gerechtvaardigd.

129 In dit verband kan niet worden aangenomen dat verordening nr. 1535/2007, waarbij de-minimissteun wordt vrijgesteld van de in artikel 108, lid 3, VWEU bedoelde aanmeldingsplicht, specifiek tot doel heeft de gevolgen van de economische en financiële crisis voor de Letse landbouwers weg te werken.

130 Het is echter juist dat de tijdelijke kaderregeling is ingevoerd om de ondernemingen de toegang tot financiering in de context van de economische en financiële crisis te vergemakkelijken. De steun waarin deze tijdelijke kaderregeling voorziet, heeft echter een algemene functie van ondersteuning van de investeringen en is dus niet specifiek bedoeld om de aankoop van landbouwgrond mogelijk te maken. Bovendien was op de datum van vaststelling van het bestreden besluit in punt 7 van de tijdelijke kaderregeling bepaald dat deze niet zou worden toegepast na 31 december 2010. Bijgevolg kan niet worden geoordeeld dat de beslissing van de Raad om toestemming te verlenen voor een steunregeling die specifiek bedoeld is om de armoede op het platteland te beperken door over een langere periode te zorgen voor een toename van de oppervlakte van de landbouwbedrijven in Letland, kennelijk verder gaat dan noodzakelijk is om de doelen van het bestreden besluit te bereiken.

131 Op dezelfde wijze vormen bepaalde maatregelen uit het programma voor plattelandsontwikkeling 2007-2013 voor de Republiek Letland, ofschoon ook zij erop gericht zijn de werkloosheid op het platteland te bestrijden, een aanvulling van de bij het bestreden besluit toegestane steunregeling omdat zij vooral bedoeld zijn om de overgang van de overtollige landarbeiders naar andere bedrijfstakken te bevorderen en niet om de rentabiliteit van de landbouwbedrijven te verbeteren.

132 Wat ten slotte de duur van de bij het bestreden besluit toegestane steunregeling betreft, blijkt uit de logica van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU dat de Raad niet gebonden kan zijn aan een in een mededeling van de Commissie gestelde tijdslimiet. Bovendien kan, gelet op de tijd die voor de evolutie van de structuur van de landbouwbedrijven nodig is, en op de duur van de gevolgen van de economische en financiële crisis, niet worden geoordeeld dat de Raad voor een kennelijk onevenredige maatregel heeft geopteerd door de betrokken steunregeling toe te staan voor de periode van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2013.

133 Bijgevolg moet ook het tweede onderdeel van het vierde middel van de Commissie ongegrond worden verklaard.

134 Hieruit volgt dat het vierde middel in zijn geheel moet worden afgewezen.

135 Aangezien geen van de door de Commissie aangevoerde middelen kan worden aanvaard, dient het beroep te worden verworpen.

Kosten

136 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Raad worden verwezen in de kosten.

137 Ingevolge artikel 140, lid 1, van dit reglement zal de Republiek Litouwen haar eigen kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.

3) De Republiek Litouwen draagt haar eigen kosten.

ondertekeningen