Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 17 januari 2013 [1]

Mål C–111/10

Europeiska kommissionen
mot

Europeiska unionens råd

”Statligt stöd — Rådets befogenhet — Artikel 108.2 tredje stycket FEUF — Befintliga stödprogram — Förslag till lämpliga åtgärder — Verkningar — Förordning nr 659/1999 — Investeringsstöd för inköp av jordbruksmark i Litauen”

1. Genom förevarande talan har kommissionen yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2009/983/EU av den 16 december 2009 om beviljande av statligt stöd från myndigheterna i Republiken Litauen för inköp av statligt ägd jordbruksmark mellan den 1 januari 2010 och den 31 december 2013 (nedan kallat det angripna beslutet). [2]

2. Kommissionen har parallellt väckt talan mot ytterligare tre beslut av rådet rörande liknande stöd från Republiken Polen (mål C–117/10), från Republiken Lettland (mål C–118/10) och från Republiken Ungern (mål C–121/10).

3. I alla de fyra fallen rör talan följande känsliga fråga: Utgör ett förslag till lämpliga åtgärder, som kommissionen ger inom ramen för den fortlöpande granskning som enligt artikel 108.1 FEUF (eller artikel 88.1 EG vad gäller mål C-117/11) ska göras av de stödprogram som förekommer i medlemsstaterna, ett slutgiltigt ställningstagande från denna institution huruvida ifrågavarande stödprogram är förenligt med den inre marknaden som hindrar rådet från att utöva sin befogenhet enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF (eller artikel 88.2 tredje stycket EG) att godkänna stöd som avviker från artikel 107 FEUF (eller artikel 87 EG) och övriga tillämpliga bestämmelser, om ett sådant godkännande är motiverat på grund av exceptionella omständigheter?

I – Tillämpliga bestämmelser

4. I artikel 108.1 FEUF stadgas följande:

”Kommissionen ska i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater. Den ska till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknadens funktion.”

1 — Originalspråk: italienska.
2 — EUT L 338, 2010, s. 93.

5. I artikel 108.2 tredje och fjärde styckena FEUF föreskrivs följande:

”På begäran av en medlemsstat kan rådet enhälligt besluta att stöd som denna stat lämnar eller avser att lämna ska anses vara förenligt med den inre marknaden, med avvikelse från bestämmelserna i artikel 107 eller de förordningar som avses i artikel 109, om ett sådant beslut är motiverat på grund av exceptionella omständigheter. Om kommissionen beträffande ett sådant stöd redan har inlett det förfarande som avses i första stycket av denna punkt, ska kommissionen – i sådana fall där staten har lämnat in en begäran till rådet – skjuta upp förfarandet till dess rådet har tagit ställning till statens begäran.

Om rådet inte har tagit ställning till nämnda begäran inom tre månader efter det att den inlämnats, ska kommissionen fatta beslut i ärendet.”

6. Vad beträffar redogörelsen för de relevanta bestämmelserna i kapitel 4 i bilaga IV i akten rörande Litauens anslutning till Europeiska unionen (nedan kallad anslutningsakten från 2003)[3], förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget[4], gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbrukssektorn (nedan kallade riktlinjerna för jordbruket 2000)[5] och gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbruk och skogsbruk 2007–2013 (nedan kallade riktlinjerna för jordbruket 2007–2013)[6] tillåter jag mig att hänvisa till punkterna 5–16 i mitt förslag till avgörande denna dag i mål C–117/10, eftersom de rättsliga ramarna för båda målen huvudsakligen sammanfaller.

7. Genom ett meddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* av den 15 mars 2008[7] noterade kommissionen i enlighet med artikel 19.1 i förordning nr 659/1999 Litauens ”uttryckliga och ovillkorliga samtycke” till de föreslagna åtgärderna i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013, vilket de litauiska myndigheterna skriftligen hade underrättat kommissionen om den 22 mars 2007.

II – Bakgrund till tvisten och det angripna beslutet

8. I enlighet med det förfarande som anges i kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten från 2003 underrättade Litauen den 31 augusti 2004 kommissionen om vilka åtgärder medlemsstaten önskade skulle betraktas som befintligt stöd i den mening som avses i artikel 88.1 EG fram till slutet av det tredje året efter anslutningen. Bland dessa ingick ett ”stödprogram för inköp av mark”.[8]

9. Efter det att kommissionen hade prövat den begäran som de litauiska myndigheterna hade lämnat in godkände kommissionen genom beslut av den 22 november 2006[9] ett program för investeringsstöd för inköp av jordbruksmark på högst 300 [hekt]ar. Detta stödprogram, vars syfte var att skapa de nödvändiga förutsättningarna för rationellt drivna jordbruksföretag, godkändes till och med den 31 december 2010. Inom ramen för detta projekt kunde två stödformer beviljas. Det ena stödet, som endast riktade sig till unga jordbrukare, innebar en reducering av inköpspriset genom att detta multiplicerades med 0,6 (vid kontant betalning) eller med 0,75 (i övriga fall). Det andra stödet motsvarade skillnaden mellan den faktiska räntan som betalades av köparen (motsvarande minst 5 procent) och den ränta som banken tog ut. Beviljandet av stödet var underordnat ett ytterligare

3 — Akt om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, särskilt s. 78).

4 — EUT L 83, s. 1.

5 — EGT C 28, 2000, s. 2.

6 — EUT C 319, 2006, s. 1.

7 — EUT C 70, s. 11.

8 — EUT C 147, 2005, s. 2. Beträffande Litauen anges titeln på ifrågavarande stödprogram i punkt 20.

9 — N 112/05, Stöd för inköp av mark, EUT C 317, s. 6. Den engelska versionen av beslutet återfinns på webbplatsen för GD Konkurrens: http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf.

antal skyldigheter beroende på den tillämpade stödformen, som till exempel skyldigheten att uppfylla minimikraven vad gäller miljö- eller djurskydd eller skyldigheten att under en period på fem år varken överlåta eller ändra användningsområdet för den mark som köpts från staten. De potentiella stödmottagarna skulle dessutom uppfylla vissa villkor. De skulle till exempel ha praktisk erfarenhet av att bedriva jordbruk eller kunna uppvisa ett intyg om genomgången yrkesutbildning inom jordbruk. Stödnivån fick inte överstiga 40 procent av de stödberättigade utgifterna. Stödprogrammet var avsett att tillämpas till utgången av 2010. [10]

10. Genom skrivelse av den 30 maj 2005 uppmanade kommissionen medlemsstaterna att inkomma med förslag till förenkling av reglerna för stöd till jordbrukssektorn. Den litauiska regeringen bad genom skrivelse av den 19 juni 2006 kommissionen att få bibehålla möjligheten att bevilja investeringsstöd för inköp av jordbruksmark, i synnerhet till unga jordbrukare, eventuellt med sänkt nivå. Nämnda medlemsstat bekräftade sin inställning vid det möte som hölls mellan kommissionen och medlemsstaterna den 22–23 juni 2006.

11. Genom skrivelse av den 12 november 2009 ställd till jordbruks- och fiskerådet bad de litauiska myndigheterna att stöden för inköp av jordbruksmark i Litauen skulle godkännas i undantagsfall med stöd av artikel 88.2 tredje stycket EG. Nämnda medlemsstat översände den 4 december 2009 vissa kompletterande uppgifter till rådet.

12. Den 16 december 2009 antog rådet enhälligt det angripna beslutet (sju delegationer lade ned sina röster). I beslutets artikel 1 anges följande:

”De litauiska myndigheternas exceptionella statliga stöd till lån avsedda för inköp av statsägd jordbruksmark, uppgående till högst 55 miljoner LTL och beviljat mellan den 1 januari 2010 och den 31 december 2013, ska anses vara förenligt med den inre marknaden.”

13. Det stöd som har förklarats vara förenligt beskrivs i skäl 5 och 6 i det angripna beslutet enligt följande:

”(5) Det statliga stödet kommer att ges i två alternativa stödformer: 1. genom att multiplicera marknadsvärdet på den inköpta marken med en viktningsfaktor (0,6 eller 0,75 för unga jordbrukare om samtliga villkor i stödprogrammet är uppfyllda), och 2. genom att sälja den statsägda jordbruksmarken på avbetalning, i vilket fall stödet motsvarar skillnaden mellan den faktiska räntan på minst 5 % som betalas av köparen och den ränta som den långivande banken tar ut.

(6) Det statliga stöd som ska beviljas uppgår till högst 55 miljoner [LTL] och bör möjliggöra inköp av sammanlagt 370 000 hektar jordbruksmark i form av högst 300 hektar jordbruksmark per köpare under perioden 2010–2013. Det genomsnittliga stödbeloppet per jordbruksföretag bör uppgå till cirka 11 000 LTL …”

III – Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

14. Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 26 februari 2010 har kommissionen väckt förevarande talan. Genom beslut av den 9 augusti 2010 har Republiken Ungern, Republiken Litauen och Republiken Polen tillåtits intervenera till stöd för rådets yrkanden.

10 — Se punkt 2.2 i beslutet.

15. Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna. Rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan eftersom den saknar grund och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna. Ungern, Polen och Litauen har yrkat att domstolen ska ogilla talan eftersom den saknar grund. Polen stöder rådets yrkanden, även det om att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

IV – Talan

16. Till stöd för sin talan om ogiltigförklaring har kommissionen åberopat fyra grunder: rådets bristande befogenhet att anta det angripna beslutet, maktmissbruk, åsidosättande av principen om lojalt samarbete mellan institutionerna samt uppenbart oriktig bedömning.

A – *Den första grunden för talan: rådets bristande befogenhet*

17. Med sin första grund för talan, som gäller rådets bristande befogenhet, har kommissionen i huvudsak gjort gällande att det förslag till lämpliga åtgärder som ges i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013 och Litauens godkännande av detsamma utgör ett ”beslut” genom vilket kommissionen har förklarat det stödprogram som genom det angripna beslutet har godkänts för hela tillämpningsperioden för de ovannämnda riktlinjerna, det vill säga till och med den 31 december 2013, vara oförenligt med den gemensamma marknaden. Med hänvisning till domstolens dom av den 29 juni 2004 [11] och av den 22 juni 2006 [12] (för en analys av dessa hänvisas till punkterna 27–31 i mitt förslag till avgörande denna dag i mål C–117/10) anser kommissionen att rådet enligt företrädesprincipen – på vilken den i artikel 108.2 FEUF stadgade befogenhetsfördelningen mellan kommissionen och rådet enligt dessa domar grundar sig – inte var behörigt att i förevarande fall anta det angripna beslutet.

18. Parternas diskussion inför domstolen handlar i huvudsak om tre frågor. Den första frågan gäller statusen på det genom det angripna beslutet godkända stödprogrammet och kräver framför allt att det görs en bedömning av huruvida – vilket kommissionen har gjort gällande – detta stödprogram sammanfaller med det som är föremål för det förslag till lämpliga åtgärder som ges i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013 eller om det – vilket däremot rådet har gjort gällande – utgör ett nytt stöd av annat slag (se nedan punkt 1). Den andra frågan rör verkningarna av ett förslag till lämpliga åtgärder som har godkänts av den berörda medlemsstaten (se nedan punkt 2). Den tredje frågan kräver slutligen att räckvidden fastställs av det förslag till lämpliga åtgärder som ges i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013 och Litauens godkännande av detsamma (se nedan punkt 3).

1. Det stödprogram som har godkänts genom det angripna beslutet

19. Det kan enligt min uppfattning knappast bestridas att de stödprogram som dels beskrivits i kommissionens beslut av den 22 november 2006 och dels i det angripna beslutet huvudsakligen sammanfaller. Genom skrivelse av den 12 november 2009 ställd till rådet bad Republiken Litauen vidare uttryckligen att rådet skulle godkänna ”en förlängning av det stöd som för närvarande godkänts för förvärv av statlig mark till och med den 31 december 2013”. De argument som rådet har anfört för att bevisa olikheten mellan de två stödprogrammen – och som huvudsakligen syftar till att styrka att det genom det angripna beslutet godkända stödprogrammet har en annan tidsmässig räckvidd, är förmånligt för olika personer och grundar sig på nya faktiska och rättsliga omständigheter – kan enligt min uppfattning inte godtas av samma skäl som anges i övervägandena i punkterna 53, 54

11 — Mål C-110/02, kommissionen mot rådet (REG 2004, s. I-6333).

12 — Mål C-399/03, kommissionen mot rådet (REG 2006, s. I-5629).

och 56 i det denna dag föredragna förslaget till avgörande i mål C–117/10, vilket jag tillåter mig att hänvisa till. Vad beträffar rådets påstående att genomförandet av det stödprogram som har godkänts genom det angripna beslutet kräver antagandet av en ny rättslig ram, vill jag påpeka att den litauiska regeringen inte ställer sig bakom ett sådant antagande. Den litauiska regeringen har i stället upprepade gånger bekräftat i sina inlagor att det inte har gjorts några ändringar i den lagstiftning som anmäldes till kommissionen 2005. Det ska avslutningsvis påpekas att Litauen i sina skrivelser till rådet av den 12 november 2009 och av den 4 december 2009 uttryckligen bad att rådet skulle godkänna en ”förlängning av det befintliga stödprogrammet”.

20. Parterna är å andra sidan överens om att det stödprogram som genom det angripna beslutet har förklarats vara förenligt med den inre marknaden utgör ett ”nytt stöd” enligt artikel 1 c i förordning nr 659/1999, eftersom det stödprogram som Litauen anmälde 2005 var avsett att tillämpas endast till och med den 31 december 2009 och var godkänt av kommissionen genom det ovannämnda beslutet av den 22 november 2006 till och med detta datum. Även om det i princip framgår av den rättspraxis som omnämns i punkt 17 i detta förslag till avgörande att en sådan omständighet inte i sig är avgörande för att utesluta rådets befogenhet enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF (se i detta hänseende punkt 50 i det denna dag föredragna förslaget till avgörande i mål C–117/10) har den emellertid i förevarande fall – som vi kommer att se nedan – en avgörande betydelse. I detta sammanhang räcker det att påpeka att förlängningen efter den 31 december 2009 av det stödprogram som godkändes av kommissionen 2006 skulle ha krävt en ny anmälan samt ett nytt ställningstagande från kommissionens sida till förmån för förlängningens förenlighet, eftersom detta stödprogram inte var förenligt med förordning nr 1857/2006.

2. Verkningarna av ett förslag till lämpliga åtgärder som har godkänts av den berörda medlemsstaten

21. På grundval av de skäl som anges i punkterna 62–72 i det denna dag föredragna förslaget till avgörande i mål C–117/10 – till vilket jag hänvisar – är jag av den uppfattningen att ett förslag till lämpliga åtgärder, när det har godkänts av den medlemsstat som omfattas av förslaget, utgör ett *slutgiltigt ställningstagande* från kommissionens sida beträffande ifrågavarande stödprograms förenlighet och har samma *tvingande rättsverkningar som ett beslut*. En sådan rättsakt är, enligt min mening, på grundval av domstolens praxis som nämns i punkt 17 i detta förslag till avgörande, av sådant slag att den utgör hinder för antagandet av beslut enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF som strider mot nämnda rättsakt.

22. Mot bakgrund av ovanstående är det nödvändigt att fastställa räckvidden av å ena sidan kommissionens ställningstagande beträffande förenligheten av stöd för inköp av jordbruksmark inom ramen för det förslag till lämpliga åtgärder som ges i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013 och å andra sidan de skyldigheter som Litauen har åtagit sig genom att godkänna detta förslag. Det eventuella fastställandet av rådets bristande befogenhet att anta det angripna beslutet beror på resultatet av denna utifrån två aspekter gjorda prövning.

3. Räckvidden av de lämpliga åtgärder som ges i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013 samt Litauens godkännande

23. I punkt 74 i det denna dag föredragna förslaget till avgörande i mål C-117/10 har jag påpekat att även om det stämmer att riktlinjerna för jordbruket 2007–2013 talar för att investeringsstöd för inköp av jordbruksmark som inte uppfyller kraven i artikel 4.8 i förordning nr 1857/2006 i princip är oförenliga kan detta ställningstagande i sig inte beaktas som slutgiltigt, eftersom kommissionen på grundval av punkt 183 i ovannämnda riktlinjer är skyldig, när det är fråga om enskilda stöd eller inrättande av stödprogram, att slå fast och förklara denna oförenlighet genom det granskningsförfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF. Av detta skäl har jag avvisat kommissionens argumentation – som återkommer i förevarande talan – om att investeringsstöd för inköp av jordbruksmark – och således även de som ännu inte är inrättade – mellan den 31 december 2007 och

den 31 december 2013 som inte uppfyller kraven i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013 ska förklaras vara oförenliga med den inre marknaden. Såsom rådet och den litauiska regeringen enligt min uppfattning med rätta har påpekat, medför denna argumentation att kommissionen tilldelas en lagstiftande befogenhet genom avvikelse från förfarandena enligt artikel 108 FEUF.

24. Med anledning av de sammantagna verkningarna av det förslag till lämpliga åtgärder som ges i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013 och den skyldighet som den berörda medlemsstaten åtagit sig, har jag i ovannämnda förslag till avgörande i detta hänseende ansett att kommissionens ställningstagande beträffande de befintliga stödprogrammen för inköp av jordbruksmark i den berörda medlemsstaten var av slutgiltig karaktär och därmed kunde utgöra hinder för rådets befogenhet med stöd av artikel 88.2 tredje stycket EG (se punkterna 75–76).

25. I förevarande fall föreligger emellertid andra omständigheter som inte leder till samma slutsats. Om det i själva verket stämmer att Litauen genom skrivelse har gett sitt ”uttryckliga och ovillkorliga” samtycke [13] till de av kommissionen föreslagna åtgärderna i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013, och därmed i likhet med andra medlemsstater som har kungjort sitt samtycke har åtagit sig en skyldighet att ändra sitt stödprogram för inköp av jordbruksmark före den 31 december 2009, är det ostridigt att ifrågavarande stödprogram upphörde att gälla nämnda datum. Därav följer att Litauen i själva verket inte var skyldigt att göra några ändringar i det befintliga stödprogrammet och att den av Litauen åtagna skyldigheten de facto upphörde vid samma tidpunkt som det skulle börja vara fråga om en underlåtenhet att uppfylla en sådan skyldighet.

26. Under dessa omständigheter – till skillnad från i Polens fall – är det angripna beslutet inte av sådan art att det motiverar åsidosättandet av en överenskommelse genom tillämpning av artikel 108.1 FEUF. Beslutet strider inte heller mot ett slutgiltigt ställningstagande från kommissionens sida, eftersom ett sådant ställningstagande – vilket jag har understrukit ovan – endast avser de stödprogram som nämns i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013, det vill säga, i fråga om Litauen, ett stödprogram som var avsett att tillämpas endast till och med den 31 december 2009.

27. En annan slutsats skulle eventuellt kunna dras enbart genom att hävda att Litauen har godkänt riktlinjerna för jordbruket 2007–2013 i sin helhet och åtagit sig skyldigheten att låta bli att mellan den 31 december 2009 och den 31 december 2013 inrätta stödprogram för inköp av jordbruksmark som inte uppfyller kraven i ovannämnda riktlinjer. Detta påstående, som återfinns på vissa ställen i kommissionens inlagor, strider emellertid å ena sidan mot räckvidden av det samtycke som Litauen meddelade kommissionen och som, vilket framgår av det tillkännagivande som kungjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* av den 15 mars 2008, var begränsat till de lämpliga åtgärder som ges i riktlinjernas punkt 196. Å andra sidan innebär påståendet i själva verket att det förfarande som föreskrivs i artikel 108.1 FEUF och regleras i artiklarna 18 och 19 i förordning nr 659/1999 tillämpas utanför sitt avsedda användningsområde, det vill säga att fortlöpande granska de befintliga stödprogrammen.

28. Även om riktlinjerna för jordbruket 2007–2013 utgör ett ställningstagande från kommissionens sida som förklarar investeringsstöd för inköp av jordbruksmark som inte uppfyller kraven i förordning nr 1857/2006 vara oförenliga med den inre marknaden – vilket kommissionen rätteligen har gjort gällande – kan detta ställningstagande inte åberopas för att utesluta att rådet har befogenhet enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF utan att frångå den i punkt 17 i detta förslag till avgörande nämnda rättspraxis, enligt vilken endast ett slutgiltigt ställningstagande kan ha en sådan verkan. Även om det sätt på vilket jag föreslår att domstolen ska besvara tolkningsfrågan i förevarande mål kan verka onödigt formalistiskt, förefaller det dock vara det enda svar som är förenligt med domstolens tolkning i ovannämnda rättspraxis av kriterierna för befogenhetsfördelningen mellan kommissionen och rådet enligt artikel 108 FEUF.

13 — Se meddelande i EUT C 70 av den 15 mars 2008.

4. Slutsatser beträffande rådets befogenhet att anta det angripna beslutet

29. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska avvisa kommissionens första grund för talan, det vill säga rådets bristande befogenhet.

B – *Den andra och den tredje grunden för talan: maktmissbruk respektive åsidosättande av principen om lojalt samarbete*

30. Med sin andra grund för talan har kommissionen i huvudsak gjort gällande att rådet – när det godkände de stödåtgärder som i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013 hade förklarats vara oförenliga med den gemensamma marknaden – har använt sin befogenhet enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF i andra syften än de som är fastställda i fördraget. Enligt denna bestämmelse har rådet befogenhet att besluta att ett stöd som kommissionen inte kan godkänna ska anses vara förenligt med den gemensamma marknaden på grund av exceptionella omständigheter. Bestämmelsen ger däremot inte rådet någon befogenhet att neutralisera kommissionens bedömning av förenligheten av ett stöd som kommissionen har meddelat genom en rättsakt med tvingande verkan.

31. I detta hänseende delar jag den uppfattning som förevarande grund för talan vilar på, det vill säga att punkt 196 i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013 och Litauens godkännande av de lämpliga åtgärder som ges i denna punkt, utgör ett slutgiltigt och bindande ställningstagande från kommissionens sida i fråga om huruvida sådana åtgärder som är huvudsakligen identiska med dem som avses i det angripna beslutet är förenliga med den gemensamma marknaden. Det framgår emellertid av omständigheterna i förevarande mål att detta ställningstagande – som rörde ett stödprogram som i likhet med den av Litauen åtagna skyldigheten att ändra detta stödprogram upphörde den 31 december 2009 – inte kunde ha några verkningar efter detta datum.

32. Jag anser följaktligen att även den andra grunden för talan rörande maktmissbruk ska ogillas.

33. Med sin tredje grund för talan har kommissionen gjort gällande att rådet genom att anta det angripna beslutet har befriat Litauen från dels den skyldighet att samarbeta som åligger medlemsstaten mot bakgrund av den fortlöpande granskning av befintliga stödprogram som föreskrivs i artikel 108.1 FEUF och dels den skyldighet som Litauen hade åtagit sig genom att godkänna kommissionens rekommenderade lämpliga åtgärder. Rådet har på detta sätt rubbat den institutionella balans som upprättats genom fördraget genom att göra intrång i kommissionens befogenhet.

34. Inte heller denna grund ska enligt min uppfattning godtas. Denna grund vilar på den omständigheten att det angripna beslutet har inverkat på den skyldighet som Litauen åtagit sig gentemot kommissionen att ändra det befintliga stödprogrammet för inköp av mark så att det skulle uppfylla kraven i riktlinjerna för jordbruket 2007–2013. Eftersom denna skyldighet upphörde den 31 december 2009, det vill säga det datum då ovannämnda stödprogram upphörde att gälla, är inte det intrång som kommissionen har gjort gällande, oberoende av alla övriga beaktanden, bevisat.

C – *Den fjärde grunden för talan: uppenbart oriktig bedömning av förekomsten av exceptionella omständigheter samt åsidosättande av fördraget och de allmänna principerna i unionsrätten*

35. Inom ramen för sin fjärde grund för talan har kommissionen i huvudsak framställt två invändningar som jag kommer att granska var och en för sig. För det första har kommissionen gjort gällande att det angripna beslutet innehåller en uppenbart oriktig bedömning, eftersom de omständigheter som åberopas för att rättfärdiga de godkända stödåtgärderna inte är av exceptionell karaktär. För det andra har kommissionen hävdat att dessa åtgärder är oproportionerliga med hänsyn till de eftersträvade målen, i synnerhet med tanke på godkännandets varaktighet.

36. När det gäller begreppet ”exceptionella omständigheter” i den mening som avses i artikel 108.2 tredje stycket FEUF, beskaffenheten och räckvidden av rådets skönsmässiga bedömning vid utövandet av den befogenhet som rådet har med stöd av denna artikel och omfattningen av domstolens prövning av de beslut som har antagits med stöd av nämnda artikel, tillåter jag mig att hänvisa till övervägandena i punkterna 86–87 i det denna dag föredragna förslaget till avgörande i mål C–117/10.

1. Den första invändningen: uppenbart oriktig bedömning av förekomsten av exceptionella omständigheter i den mening som avses i artikel 108.2 tredje stycket FEUF

37. Kommissionen har framför allt gjort gällande att det angripna beslutet felaktigt definierar vissa *strukturella problem inom jordbrukssektorn i Litauen* som exceptionella omständigheter. Kommissionen syftar särskilt på skäl 2 i beslutet, där rådet har hävdat att ”[d]et ... på grund av otillräckliga jordbruksinkomster [är] svårt att förbättra den ofördelaktiga arealstrukturen hos litauiska jordbruksföretag” samt påpekat att ”[å]r 2009 utgjorde jordbruksföretag med en yta på högst 5 hektar 52,5 % av samtliga jordbruksföretag”. Kommissionen hävdar vidare att rådet felaktigt har definierat ”*förändringen av marknadsvillkoren*” och, i synnerhet, sänkningen under 2009 av producentpriserna för jordbruksprodukter, som nämns i skäl 3 i det angripna beslutet, som en exceptionell omständighet. Avslutningsvis understryker kommissionen, vad beträffar de faktorer som nämns i skäl 4 i det angripna beslutet, närmare bestämt ”jordbrukarnas brist på eget kapital” och ”de höga räntor som tas ut av kreditinstitut för lån för inköp av jordbruksmark” under slutet av 2008 och under 2009, att den första faktorn är av strukturell karaktär medan den andra, som är ett symptom på den ekonomiska krisen, inte är oberoende av den allmänna situation som åberopas i skäl 3 i beslutet.

38. Jag vill i detta hänseende framför allt understryka – vilket kommissionen mycket riktigt har påpekat – att de faktorer som nämns i skäl 2 i det angripna beslutet, närmare bestämt den småskalighet som präglar jordbruksföretagen och de låga jordbruksinkomsterna, enligt min uppfattning inte *i sig* utgör exceptionella omständigheter i den mening som avses i artikel 108.2 tredje stycket FEUF, eftersom de är av strukturell karaktär – vilket varken rådet eller Litauen har bestritt – och inte konjunkturbetingade.

39. I motsats till vad den sökande institutionen hävdar är dessa faktorer emellertid inte angivna som exceptionella omständigheter i det angripna beslutets systematik. De är snarare angivna som faktorer som kännetecknar den litauiska jordbrukssektorns struktur. Hänvisningen till dessa faktorer tjänar först och främst till att uppskatta de ekonomiska och sociala följderna av lågkonjunkturen, som utgör den huvudsakliga faktor mot bakgrund av vilken de godkända åtgärderna enligt skäl 3 och 4 i beslutet är motiverade. Samma sak gäller jordbrukarnas brist på eget kapital. Kommissionen har nöjt sig med att hänvisa till denna brists strukturmässiga karaktär, dock utan att framlägga bevisning till stöd därför.

40. Å andra sidan framgår det tydligt av den ovannämnda domen av den 29 februari 1996 i målet kommissionen mot rådet att rådet vid utövandet av sin befogenhet enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF får grunda sig på förekomsten av strukturella problem som tenderar att *bestå* eller *förvärras* i en viss sektor av näringslivet för att bedöma vilka effekter en nedgång i konjunkturen har på denna sektor. [14]

41. Vad beträffar kommissionens argument enligt vilket minskningen av inkomstnivån, sänkningen av producentpriserna för jordbruksprodukter under 2009 och den ekonomiska krisen som slog till hösten 2008 och fortsatte under hela 2009 har berört alla medlemsstater vill jag erinra om det faktum att även om en viss situation samtidigt kan beröra flera medlemsstater, och eventuellt olika sektorer av näringslivet, utesluter inte detta enligt rättspraxis att den kan utgöra en omständighet som är av

14 — Punkt 21 i domen.

betydelse för att kunna tillämpa artikel 108.2 tredje stycket FEUF,[15] även med hänsyn tagen till de särskilda konsekvenser som denna situation kan ge upphov till i en medlemsstat. I detta hänseende understryker kommissionen i sina inlagor att Litauen är allvarligt drabbat av den ekonomiska krisen. Detta utgör, som tidigare nämnts, den huvudsakliga faktor på vilken rådets angripna beslut grundar sig. Kommissionen utesluter för övrigt inte att en situation med allmän ekonomisk kris teoretiskt sett kan utgöra en exceptionell omständighet.

42. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att kommissionen inte har bevisat att det föreligger en uppenbart oriktig bedömning av förekomsten av omständigheter som kan motivera antagandet av ett beslut med stöd av artikel 108.2 tredje stycket FEUF.

2. Huruvida de åtgärder som har godkänts genom det angripna beslutet är olämpliga och oproportionerliga

43. Kommissionen har för det första gjort gällande att stödprogrammen för inköp av mark varken kan lösa eller leda till några förbättringar när det gäller strukturella problem som till exempel jordbruksföretagens småskalighet. Stöd av den typ som har godkänts av rådet ökar efterfrågan på jordbruksmark och leder till en ökning av priserna på denna mark i stället för en utveckling av ägarstrukturen inom jordbruket, vilket i slutändan är mer fördelaktigt för säljarna än för köparna. Genom att grunda sig på uppgifter som har tagits fram av Eurostat och – som svar på en begäran från domstolen – kompletterats med uppgifter från Litauens statistiska centralbyrå, har kommissionen påpekat att den genomsnittliga storleken på jordbruksföretagen endast har ökat marginellt under årens lopp trots att det har funnits ett stödprogram för inköp av jordbruksmark i Litauen ända sedan 2003. I sin replik har kommissionen understrukit – vilket den litauiska regeringen som av domstolen ombetts yttra sig därom inte har bestritt – att den ökning som registrerades under 2006 och 2007 inte kan vara följden av att stöd hade beviljats, eftersom Litauen inte en enda gång under dessa år meddelade kommissionen om någon utgiftspost med denna rubrik. Som svar på en skriftlig fråga från domstolen har Litauen gjort gällande att uppgifterna från Eurostat företrädesvis rörde återlämnande av förstatligad jordbruksmark till de tidigare ägarna medan en analys av statistiska uppgifter rörande privatisering av statligt ägd mark, inom vars ram ifrågavarande stöd kunde beviljas, visade på en betydande ökning av den genomsnittliga storleken på jordbruksföretagen under perioden 2005–2009.

44. Oberoende av hur de statistiska uppgifter som har inlämnats av kommissionen och Litauen tolkas, och även om det av dessa uppgifter framgår att den genomsnittliga storleken på de litauiska jordbruksföretagen endast har uppvisat en liten ökning under årens lopp, anser jag inte detta i sig vara tillräckligt för att bevisa att rådet *uppenbart* har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning när det ansåg att de åtgärder som godkändes genom det angripna beslutet var adekvata för att uppnå de mål som anges i skäl 10 i beslutet, det vill säga att förbättra jordbruksföretagens struktur och att förbättra jordbrukets effektivitet i Litauen men även att slutföra jordbruksreformen i denna medlemsstat. På samma sätt anser jag att själva påståendet, som inte styrks av någon bevisning, att tillämpningen av investeringsstöd för inköp av jordbruksmark inte har lett till en sänkning av den strukturellt sett höga nivån på räntorna för lån för inköp av jordbruksmark i Litauen inte är tillräckligt för att bevisa att detta stödprogram är uppenbart inadekvat för att uppnå målet att förbättra jordbrukarnas möjligheter att komma i åtnjutande av dessa lån. Vad beträffar kommissionens argument – som inte heller styrks av någon bevisning – att investeringsstöd för inköp av jordbruksmark endast får till följd att priserna på denna mark ökar vill jag påpeka att det godkända stödprogrammet endast rör överlåtelse av statligt ägd mark. Detta borde begränsa spekulativa transaktioner.

15 — Ett liknande argument från kommissionen ogillades i dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. I-881), punkt 22.

45. För det andra har kommissionen påpekat att den 2009 för att hantera krisens följdverkningar antog ett särskilt meddelande om en tillfällig gemenskapsram för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen [16] (nedan kallad den tillfälliga ramen). Tack vare vissa efterföljande ändringar [17] fick medlemsstaterna inom denna ram bevilja olika stödformer till jordbruksföretag, bland annat ett tillfälligt stöd på maximalt 15 000 euro fram till utgången av 2010. Kommissionen menar att rådet har åsidosatt proportionalitetsprincipen dels genom att det inte har tagit hänsyn till detta stöd, som specifikt syftade till att avhjälpa de med krisen förknippade problemen, och dels genom att det i synnerhet inte har undersökt om nämnda stöd skulle kunna avhjälpa dessa problem. Kommissionen anser vidare att rådet borde ha beaktat andra stödinstrument, däribland förordning nr 1535/2007, [18] som de litauiska myndigheterna kan använda sig av för att få bukt med jordbrukarnas problem som de har fastställts i det angripna beslutet.

46. Kommissionens argument kräver att det görs en bedömning av huruvida, och inom vilka gränser, det åligger rådet att beakta de åtgärder som redan har antagits på unionsnivå för att komma till rätta med de situationer som den sökande medlemsstaten åberopar som exceptionella omständigheter. I detta hänseende anser jag mot bakgrund av övervägandena i punkt 96 i det denna dag föredragna förslaget till avgörande i mål C–117/10, och till vilket jag hänvisar, att rådet ändå har en skyldighet att i den bedömning som görs på det sätt som avses i artikel 108.2 tredje stycket FEUF beakta de befintliga åtgärder som *specifikt* syftar till att avhjälpa de situationer som kan motivera beviljandet av stödet i fråga [19] utan att detta innebär att institutionen är skyldig att i sitt beslut granska eller hänvisa till samtliga tillämpliga rättsregler inom det berörda området.

47. I förevarande fall framgår det inte av det angripna beslutet att rådet har undersökt huruvida Litauen har använt möjligheterna enligt den tillfälliga ramen och vilka verkningar de åtgärder som eventuellt har vidtagits på grundval av densamma har haft. [20] Jag vill dock understryka att det direktstöd på ett begränsat belopp som kommissionen har hänvisat till dels – trots att det avsåg att dämpa krisens ekonomiska effekter – inte specifikt syftade till att uppmuntra till investeringar för att förbättra jordbruksföretagens struktur eller slutföra den i denna medlemsstat pågående markreformen, dels endast kunde beviljas till och med den 31 december 2010, vilket Litauen för övrigt har påpekat i sina skrivelser till rådet av den 12 november 2009 och av den 4 december 2009. Under dessa omständigheter kunde rådet enligt min uppfattning med rätta anse att en mer riktad insats med en längre varaktighet, eventuellt förenat med andra instrument, dels skulle främja målet att lindra effekterna av finanskrisen, och framför allt lösa jordbrukarnas svårigheter att ta lån, dels bättre tackla den litauiska jordbrukssektorns strukturella problem. Jag anser däremot inte att rådet hade en specifik skyldighet att beakta förordning nr 1535/2007, [21] vilket kommissionen har hävdat, då det rör sig om ett instrument som inte specifikt är avsett att främja de mål som anges i beslutet. Under alla omständigheter syftar det stödprogram som har godkänts genom det angripna beslutet till att uppmuntra investering genom inköp av jordbruksmark och ställer sig följaktligen på en annan nivå än nämnda förordning.

48. För det tredje har kommissionen påpekat att det föreligger en diskrepans mellan å ena sidan de strukturella problem som de godkända åtgärderna borde kunna lösa och å andra sidan rättfärdigandet av dessa åtgärder. I detta hänseende har jag redan påpekat att den ekonomiska och finansiella krisens effekter på jordbrukssektorn i Litauen är det huvudsakliga skälet till varför de ifrågavarande

16 — EUT C 83, s. 1.

17 — Meddelande från kommissionen. Ändring av den tillfälliga gemenskapsramen för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen (EUT C 261, 2009, s. 2).

18 — Kommissionens förordning (EG) nr 1535/2007 av den 20 december 2007 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse inom sektorn för produktion av jordbruksprodukter (EUT L 337, s. 35).

19 — Se, i detta avseende, även generaladvokaten Cosmas förslag till avgörande i mål C–122/94 (ovan fotnot 15), särskilt punkt 85.

20 — Jag vill dock understryka att de litauiska myndigheterna både i skrivelsen till rådet av den 12 november och i skrivelsen av den 4 december 2009 angav skälen till varför de ansåg att den tillfälliga ramen inte var tillräcklig för att hantera de svårigheter som uppstått på grund av den ekonomiska och finansiella krisen.

21 — Se ovan fotnot 18.

åtgärderna har förklarats vara förenliga med den inre marknaden i det angripna beslutets systematik. Vid första anblick har kommissionen rätt att påtala att det råder konflikt mellan ovannämnda rättfärdigande och den slutsats som rådet har dragit i skäl 10 i det angripna beslutet, det vill säga att ”[d]et föreligger … exceptionella förhållanden som gör det möjligt att anse att sådant stöd, undantagsvis och i den omfattning som är strikt nödvändig för att förbättra jordbruksföretagens struktur och för att förbättra jordbrukets effektivitet i Litauen, är förenligt med den inre marknaden”. Om det angripna beslutet emellertid läses mot bakgrund av Litauens begäran (vilket särskilt kan utläsas av skrivelsen till rådet av den 12 november 2009), framgår det tydligt att åtgärdernas syfte är att göra det möjligt att slutföra markreformen i nämnda medlemsstat, som har stannat av eller i vilket fall som helst avmattats – vilket den litauiska regeringen förklarar i sin svarsinlaga – på grund av de negativa effekter, såväl exceptionella som oförutsedda, som krisen har haft på den litauiska jordbrukssektorn genom att den både har förvärrat de strukturella problemen inom denna sektor och gjort det svårare för jordbrukarna att ta lån för att köpa jordbruksmark. Mot denna bakgrund innehåller det angripna beslutet inte den diskrepans som kommissionen har påpekat.

49. Avslutningsvis har kommissionen gjort gällande att varaktigheten för de godkända åtgärderna och de bestående verkningarna av dessa (då det handlar om finansieringar genom långfristiga lån) gör att dessa åtgärder är oproportionerliga.

50. Av den exceptionella karaktären på rådets befogenhet enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF följer enligt min uppfattning att det undantag som medges enligt denna bestämmelse ska vara begränsat i tiden och att det endast ska beviljas för den period som är absolut nödvändig för att åtgärda de omständigheter som har åberopats som skäl för beslutet.[22] Om ett beslut enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF rör stödprogram som är avsedda att tillämpas under en relativt lång tidsperiod – som i förevarande fall – åligger det rådet att noggrant ange av vilka skäl det anser att detta är nödvändigt mot bakgrund av de omständigheter som har åberopats som stöd för förklaringen att det är förenligt med den inre marknaden. I det angripna beslutet anger inte rådet av vilka skäl det har ansett det vara nödvändigt med hänsyn till de eftersträvade målen och mot bakgrund av de åberopade exceptionella omständigheterna att godkänna stödprogrammet i fråga för en period på fyra år. Frågan om varaktigheten på de åtgärder som ska godkännas hade Litauen emellertid tagit upp i sin begäran enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF, där Litauen huvudsakligen hänvisade till att privatiseringen av mark hade avmattats till följd av finanskrisen och att det inte gick att slutföra den på kort tid och i varje fall inte till den 31 december 2010, det datum då den tillfälliga ramen skulle upphöra. I enlighet med den hänvisning till denna begäran som görs i det angripna beslutet kan det anses att rådet underförstått har ställt sig bakom de skäl som nämnda medlemsstat har anfört. Rådet har slutligen slagit fast och utökat denna motivering i sina inlagor till domstolen.

51. Vad beträffar prövningen av kommissionens invändning vill jag understryka att den huvudsakligen grundar sig på konstaterandet att det undantag som har beviljats genom det angripna beslutet tidsmässigt sammanfaller med tillämpningen av riktlinjerna för jordbruket 2007–2013. Detta är enligt den sökande institutionen ett bevis på att rådet snarare har velat hindra tillämpningen av dessa riktlinjer än begränsa undantag till de åtgärder som är strikt nödvändiga för att avhjälpa en konstaterad obalans. Även om jag tillstår att omständigheterna sammanfaller anser jag inte – med hänsyn tagen till dels de långsiktiga mål som eftersträvas genom beslutet (framför allt slutförandet av jordbruksreformen), dels de eventuellt långsiktiga effekterna av den ekonomiska och finansiella krisen, vilka har åberopats som exceptionella omständigheter som stöd för beslutet – att kommissionen har kunnat bevisa att rådet genom att godkänna ifrågavarande stödprogram för perioden mellan den 1 januari 2010 och den 31 december 2013 uppenbart har överskridit gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som det har vid utövandet av sin befogenhet enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF.

22 — Se, i detta avseende, dom i mål C–122/94, kommissionen mot rådet (ovan fotnot 15), punkt 25.

52. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att talan ska ogillas även såvitt avser den fjärde grunden.

V – Förslag till avgörande

53. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska

— ogilla talan,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, och

— besluta att de intervenerande medlemsstaterna ska bära sina rättegångskostnader.