Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н P. MENGOZZI
представено на 17 януари 2013 година[1]

Дело C-111/10

Европейска комисия
срещу

Съвет на Европейския съюз

„Държавни помощи — Компетентност на Съвета — Член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС — Схеми за съществуващи помощи — Предложение за подходящи мерки — Последици — Регламент № 659/1999 — Помощи за инвестиции за закупуване на земеделска земя в Литва“

1. С жалбата, предмет на настоящото производство, Комисията иска от Съда да отмени Решение 2009/983/ЕС на Съвета от 16 декември 2009 година за предоставяне на държавна помощ от властите на Република Литва за закупуване на държавна земеделска земя в периода от 1 януари 2010 г. до 31 декември 2013 г. (наричано по-нататък „обжалваното решение“)[2].

2. С други три жалби, подадени едновременно, Комисията оспорва решения на Съвета за други помощи от същия вид, предоставени от Република Полша (дело C-117/10), от Република Латвия (дело C-118/10) и от Република Унгария (дело C-121/10).

3. Всички жалби поставят един и същ деликатен въпрос: предложението за подходящи мерки, направено от Комисията в рамките на постоянното наблюдение на съществуващите в държавите членки схеми за предоставяне на помощ, осъществявано съгласно член 108, параграф 1 ДФЕС (или член 88, параграф 1 ЕО за дело C-111/10), представлява ли окончателно становище на тази институция относно съвместимостта на въпросната схема с вътрешния пазар, което може да препятства Съвета да упражни предоставената му с член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС (или с член 88, параграф 2, трета алинея ЕО) компетентност да разрешава помощи в отклонение от член 107 ДФЕС (или от член 87 ЕО) и други приложими разпоредби, ако това може да бъде оправдано с извънредни обстоятелства?

I – Правна уредба

4. Съгласно член 108, параграф 1 ДФЕС:

„Комисията, в сътрудничество с държавите членки държи под постоянно наблюдение всички системи за предоставяне на помощ, съществуващи в тези държави. Тя предлага на последните всички подходящи мерки, които са необходими за последователно развитие или функциониране на вътрешния пазар“.

1 — Език на оригиналния текст: италиански.

2 — ОВ L 338, стр. 93.

5. Параграф 2, трета и четвърта алинея от този член предвиждат следното:

„По искане на държава членка, Съветът с единодушие може да реши, че помощта, която държавата предоставя или има намерение да предостави, се счита за съвместима с вътрешния пазар, чрез дерогация от разпоредбите на член 107 или от предвидените в член 109 регламенти, ако такова решение може да бъде оправдано с извънредни обстоятелства. Що се отнася до въпросната помощ, ако Комисията вече е започнала процедурата, предвидена в първа алинея от настоящия параграф фактът, че заинтересованата държава е отправила искане до Съвета води до спирането на тази процедура, докато Съветът вземе отношение по въпроса.

Ако Съветът не е изразил отношението си в срок от три месеца от подаването на молбата, Комисията се произнася по случая“.

6. Що се отнася до релевантните разпоредби на глава 4 от приложение IV към Акта за присъединяване на Литва към Европейския съюз (наричан по-нататък „Актът за присъединяване от 2003 г.“)[3], на Регламент (ЕО) № 659/1999 от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО[4], на Насоките на Общността за държавните помощи в земеделския сектор (наричани по-нататък „Насоките за земеделието от 2000 г.“)[5] и на Насоките на Общността за държавните помощи в земеделския и горския сектор за периода 2007—2013 г. (наричани по-нататък „Насоките за земеделието 2007—2013 г.“)[6], като се има предвид съществуването припокриване на приложимата по настоящото дело правна уредба с правната уредба по дело C-117/10, си позволявам да препратя към точки 5—16 от заключението по това дело, представено от мен днес.

7. В съобщение, публикувано в Официален вестник от 15 март 2008 г.[7], в съответствие с член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999 Комисията отбелязва „безусловното и изрично съгласие“ на Литва с предложенията за подходящи мерки, съдържащи се в точка 196 от Насоките за земеделието 2007—2013 г., съобщено в писмена форма от литовските власти на Комисията на 22 март 2007 г.

II – Обстоятелства, предхождащи спора, и обжалваното решение

8. На 31 август 2004 г. съгласно процедурата, предвидена в глава 4 от приложение IV към Договора за присъединяване от 2003 г., Литва съобщава на Комисията мерките, които иска да бъдат считани за съществуващи помощи по смисъла на член 88, параграф 1 ЕО до края на третата година след присъединяването. Те включват схема за „подпомагане при закупуване на земя“[8].

9. С решение от 22 ноември 2006 г.[9] Комисията разглежда и разрешава до 31 декември 2010 г. проект за схема за помощи за инвестиции при придобиване на земеделски земи с площ не повече от 300 хектара, съобщен от литовските власти и предназначен да определи необходимите условия за учредяването на земеделски стопанства с рационално управление. Въз основа на този проект помощите могат да се предоставят по два алтернативни механизма.

3 — Акт относно условията за присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, 23.9.2003 г., по-специално стр. 798).

4 — ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76.

5 — ОВ C 28, 2000 г., стр. 2.

6 — ОВ C 319, 2006 г., стр. 1.

7 — ОВ C 70, стр. 11.

8 — ОВ C 147, 17.6.2005 г., стр. 2. По отношение на Литва наименованието на разглежданата помощ е посочено в точка 20.

9 — N 112/0, Помощ при придобиване на земеделски земи, ОВ C 317, стр. 6. Текстът на английски език е достъпен на уебсайта на ГД „Конкуренция“ на адрес http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf.

Първият механизъм, който е достъпен само за млади земеделски производители, предвижда намаляване на покупната цена чрез умножаването ѝ с коефициент 0,6 при плащане в брой, или 0,75 — в останалите случаи. При втория механизъм помощта представлява разликата между действителния лихвен процент, плащан от купувача (който е най-малко 5 %) и прилагания от кредитиращата банка лихвен процент. За предоставянето на помощта е необходимо да се спазват някои допълнителни задължения, които варират в зависимост от прилагания механизъм, като например спазването на минималните изисквания в областта на защитата на околната среда, или на хуманното отношение към животните, или задължението да не се прехвърля собствеността върху придобитите земи или да не се променя предназначението им в продължение на пет години. Освен това евентуалните ползватели на помощта трябва да отговарят на някои условия, като например да имат опит в практическите аспекти на селскостопанската дейност или да са следвали специално професионално обучение, удостоверено с диплом. Размерът на помощта не може да надхвърля 40 % от допустимите разходи. Схемата е предназначена да се прилага до 2010 г.[10]

10. С писмо от 30 май 2005 г. Комисията приканва държавите членки да представят предложения за опростяване на правилата в областта на помощите в земеделския сектор. С писмо от 19 юни 2006 г. литовското правителство иска от Комисията да запази възможността за предоставяне на помощи за инвестиции за закупуване на земеделска земя, по-специално в полза на млади земеделски производители, като евентуално намали размера им. Тази държава членка потвърждава своята позиция по време на проведената на 22 и 23 юни 2006 г. среща между Комисията и държавите членки.

11. С писмо от 12 ноември 2009 г. до Съвета по земеделие и рибарство литовските власти искат помощите за закупуване на земеделска земя в Литва да бъдат разрешени по изключение съгласно член 88, параграф 2, трета алинея ЕО. На 4 декември 2009 г. тази държава членка предоставя допълнителна информация на Съвета.

12. На 16 декември 2009 г. Съветът приема единодушно (седем делегации се въздържат) обжалваното решение. Член 1 от това решение гласи:

„Извънредната държавна помощ от страна на литовските власти за кредити за закупуване на държавна земеделска земя в размер на максимум 55 млн. литовски литаса, която ще бъде предоставена в периода от 1 януари 2010 г. до 31 декември 2013 г., се счита за съвместима с принципите на вътрешния пазар“.

13. Обявените за съвместими помощи са описани по следния начин в съображения 5 и 6 от обжалваното решение:

„(5) Държавната помощ ще бъде предоставена по два алтернативни начина: 1. чрез умножаване на пазарната цена на закупената земя по тегловен коефициент (0,6 или 0,75 за младите земеделски стопани, ако са изпълнени всички посочени в схемата за помощ условия); 2. чрез продаване на държавната земеделска земя на изплащане, като в такъв случай помощта съответства на разликата между действителния лихвен процент, плащан от купувача, който е най-малко 5 %, и прилагания от кредитиращата банка лихвен процент.

(6) Предвижданата държавна помощ е с максимална стойност 55 млн. литовски литаса и следва да спомогне за закупуването на общо 370 000 хектара земеделска земя в периода 2010—2013 г., като на купувач се падат най-много по 300 хектара земеделска земя. Средният размер на помощта за стопанство следва да се равнява на около 11 000 литаса […]“.

10 — Вж. точка 2.2 от решението.

III – Производство пред Съда и искания на страните

14. На 26 февруари 2010 г. Комисията подава в секретариата на Съда жалбата, предмет на настоящото производство. С определение от 9 август 2010 г. е допуснато встъпването на Република Унгария, Република Литва и Република Полша в подкрепа на исканията на Съвета.

15. Комисията иска от Съда да отмени обжалваното решение и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски. Съветът иска от Съда да отхвърли жалбата като неоснователна и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски. Унгария, Полша и Литва искат от Съда да отхвърли жалбата като неоснователна. Полша поддържа исканията на Съвета по отношение и на осъждането на Комисията да заплати съдебните разноски.

IV – По жалбата

16. В подкрепа на жалбата си Комисията изтъква четири основания, изведени съответно от липсата на компетентност на Съвета да приеме обжалваното решение, от злоупотреба с власт, от нарушение на принципа на лоялно сътрудничество между институциите и от явна грешка в преценката.

A – *По първото основание за обжалване, изведено от липсата на компетентност на Съвета*

17. С първото основание за обжалване, изведено от липсата на компетентност на Съвета, Комисията по същество изтъква, че формулираното в точка 196 от Насоките за земеделието 2007—2013 г. предложение за подходящи мерки заедно с приемането на това предложение от Литва е „решение“, с което тя обявява разрешената с обжалваното решение схема за помощи за несъвместима с общия пазар за целия период на прилагане на посочените насоки, а именно до 31 декември 2013 г. Като се позовава на Решение на Съда от 29 юни 2004 г.[11] и на Решение на Съда от 22 юни 2006 г.[12], за анализа на които препращам към точки 27—31 от заключението по дело C-117/10, което представям днес, Комисията счита, че по силата на принципа на преимущество, на който съгласно тези решения се основава критерият за разпределение на предоставените с член 108, параграф 2 ДФЕС правомощия на Комисията и на Съвета, в случая Съветът не е компетентен да приеме обжалваното решение.

18. Състезанията, проведени от страните пред Съда, по същество повдигат три въпроса. Първият въпрос се отнася до статута на разрешената с обжалваното решение схема за помощи и изисква по-специално преценка за това дали, както твърди Комисията, тази схема съвпада със схемата, предмет на предложението за подходящи мерки, формулирано в точка 196 от Насоките за земеделието 2007—2013 г., или, както твърди Съветът, представлява нова и различна помощ (вж. точка 1 по-долу). Вторият въпрос се отнася до последиците от предложението за подходящи мерки, прието от съответната държава членка (вж. точка 2 по-долу). Накрая, третият въпрос изисква да се определи обхватът на предложението за подходящи мерки, формулирано в точка 196 от Насоките за земеделието 2007—2013 г. и на съответното му приемане от Литва (вж. точка 3 по-долу).

11 — Решение от 29 юни 2004 г. по дело Комисия/Съвет (C-110/02, Recueil, стр. I-6333).

12 — Решение по дело Комисия/Съвет (C-399/03, Recueil, стр. I-5629).

1. Относно одобрената с обжалваното решение схема за помощи

19. Според мен е трудно оспоримо, че схемите за помощи, описани съответно в решението на Комисията от 22 ноември 2006 г. и в обжалваното решение, по същество съвпадат. Освен това в писмото от 12 ноември 2009 г. до Съвета Литва иска изрично от него да одобри „продължаването на срока на действие на предоставяната понастоящем помощ за придобиване на държавни земи до 31 декември 2013 г.“ Представените от Съвета доводи за доказване на различията между двете схеми, с които основно се твърди, че одобрената с обжалваното решение схема има различен времеви обхват, ще се ползва от различни получатели на помощи и се основава на нови фактически и правни обстоятелства, според мен следва да бъдат отхвърлени по същите съображения като изложените в точки 53, 54 и 56 от заключението по дело C-117/10, което представям днес, към които си позволявам да препратя. Що се отнася до твърдението на Съвета, че за прилагане на разрешената в обжалваното решение схема ще е необходимо да се приеме нова правна уредба, отбелязвам, че литовското правителство не посочва, че е приета такава нормативна уредба, и дори твърди многократно в писмените си становища, че не са направени никакви изменения в правната уредба, съобщена на Комисията през 2005 г. На последно място отбелязвам, че в писмата от 12 ноември 2009 г. и от 4 декември 2009 г. до Съвета Литва иска изрично от последния да одобри „продължаването на действащата понастоящем схема за помощ“.

20. От друга страна, безспорно е, че схемата за помощ, обявена за съвместима с вътрешния пазар в обжалваното решение, представлява „нова помощ“ по смисъла на член 1, буква в) от Регламент № 659/1999, тъй като схемата, съобщена от Литва през 2005 г., е предназначена да се прилага само до 31 декември 2009 г. и е разрешена от Комисията с посоченото решение от 22 ноември 2006 г. до тази дата. Ако по принцип от цитираната в точка 17 от настоящото заключение съдебна практика е видно, че такава квалификация сама по себе си не е определяща с цел изключване на компетентността на Съвета по смисъла на член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС (вж. в този смисъл точка 50 от заключението по дело C-117/10, представено днес), в случая обаче, както ще видим по-нататък, тя е определяща. На този етап е достатъчно да се подчертае, че продължаването на срока на действие на схемата, одобрена от Комисията през 2006 г., и след 31 декември 2009 г. е изисквало ново съобщаване и ново становище на Комисията, потвърждаващо съвместимостта на схемата, тъй като тази схема не съответства на Регламент № 1857/06.

2. Относно последиците от предложение за подходящи мерки, прието от съответната държава членка

21. Въз основа на съображенията, изложени в точки 62—72 от заключението по дело C-117/10, представено днес, към които препращам, считам, че предложението за подходящи мерки, прието от държавата членка, негов адресат, представлява *окончателно становище* на Комисията относно съвместимостта на разглежданата схема за помощи и поражда *задължителни правни последици, сходни с тези на решение*. Следователно според мен съгласно припомнената в точка 17 от настоящото заключение практика на Съда подобен акт може да е пречка за приемането на решения по член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС, които му противоречат.

22. При това положение следва да се определят, от една страна, обхватът на становището относно съвместимостта на помощите за закупуване на земеделска земя, прието от Комисията в рамките на предложението за подходящи мерки, съдържащо се в точка 196 от Насоките за земеделието 2007—2013 г., и от друга страна, обхватът на задълженията, поети от Литва с приемането на това предложение. Евентуалната констатация, че Съветът не е компетентен да приеме обжалваното решение, всъщност зависи от резултата от този двоен анализ.

3. Относно обхвата на съдържащите се в точка 196 от Насоките за земеделието 2007—2013 г. подходящи мерки и приемането им от Литва

23. В точка 74 от представеното днес заключение по дело C-117/10 вече отбелязах, че макар Насоките за земеделието 2007—2013 г. да са в подкрепа на становището за принципната несъвместимост на помощите за инвестиции за закупуване на земеделска земя, които не са съобразени с член 4, параграф 8 от Регламент № 1857/2006, това становище само по себе си не може да се счита за окончателно, тъй като съгласно точка 183 от тези насоки в случай на нови индивидуални помощи или на нови схеми за помощи при всички положения Комисията е длъжна да установи и да обяви тази несъвместимост посредством предвидената в член 108 ДФЕС процедура за контрол. Поради тази причина отхвърлих тезата на Комисията, потвърдена в жалбата, предмет на настоящото производство, съгласно която Насоките за земеделието 2007—2013 г. „обявяват“ за несъвместими с вътрешния пазар, считано от 31 декември 2007 г. и до 31 декември 2013 г., всички помощи за инвестиции за закупуване на земеделска земя, които не са съобразени с тях, а следователно и помощите, които все още не са въведени. Както според мен правилно отбелязват Съветът и литовското правителство, да се възприеме подобна теза всъщност би означавало да се признаят на Комисията нормотворчески правомощия в отклонение от процедурите, предвидени в член 108 ДФЕС.

24. В това отношение в горепосоченото заключение стигнах до извода, че становището на Комисията относно схемите за помощи за закупуване на земеделска земя, съществуващи в тази държава членка, има окончателен характер и може да попречи на Съвета да упражни компетентността си по член 88, параграф 2, трета алинея ЕО именно по силата на съвместното действие на предложението за подходящи мерки, съдържащо се в точка 196 от Насоките за земеделието 2007—2013 г. и на поетото задължение от съответната държава членка (вж. точки 75 и 76)

25. В случая обаче обстоятелствата са различни и не позволяват да се направи същият извод. Всъщност, макар Литва да е дала писменото си „изрично и безусловно“ [13] съгласие с мерките, предложени от Комисията в точка 196 от Насоките за земеделието 2007—2013 г., поемайки впрочем, подобно на другите държави членки, които са съобщили съгласието си, задължението да измени схемата си за подпомагане на закупуване на земеделска земя до 31 декември 2009 г., безспорно е, че въпросната схема престава да бъде прилагана на същата дата. От това следва, че Литва не е имала конкретно задължение да прави каквото и да било изменение и че поетото от нея задължение фактически е отпаднало в момента, в който е щяла да изпадне в неизпълнение на това задължение.

26. При тези обстоятелства обжалваното решение не легитимира нарушението на споразумение, сключено съгласно член 108, параграф 1 ДФЕС, нито е в противоречие с окончателно становище на Комисията, доколкото, както бе отбелязано по-горе, подобно становище съществува единствено по отношение на схемите, посочени в точка 196 от Насоките за 2007—2013 г., т.е. в случая с Литва, по отношение на схема, която е предназначена да се прилага само до 31 декември 2009 г.

27. До друг извод може евентуално да се стигне само ако се твърди, че Литва е приела Насоките за земеделието 2007—2013 г. в тяхната цялост, поемайки задължението да се въздържа от въвеждане на схеми за подпомагане на закупуване на земеделска земя, които не съответстват на тези насоки, за целия период от 31 декември 2009 г. до 31 декември 2013 г. От една страна обаче, това твърдение, което се среща в някои откъси от писмените становища на Комисията, би противоречало на обхвата на съгласието, съобщено от Литва на Комисията, което, както е видно от известието, публикувано в Официален вестник от 15 март 2008 г., е ограничено до

13 — Вж. съобщението, публикувано в Официален вестник от 15 март 2008 г., C 70.

подходящите мерки, съдържащи се в точка 196 от тези насоки. От друга страна, твърдението фактически би означавало да се разреши прилагането на механизма, предвиден в член 108, параграф 1 ДФЕС и уреден с членове 18 и 19 от Регламент № 659/1999, извън приложното поле, за което той е предвиден, т.е. постоянното наблюдение на съществуващите схеми за помощи.

28. Накрая, макар да е несъмнено, че в Насоките 2007—2013 г. е налице становище на Комисията, че помощите за инвестиции за закупуване на земеделска земя, които не отговарят на предвидените в Регламент № 1857/2006 условия, са несъвместими с вътрешния пазар, както с основание изтъква Комисията, не може да се приеме, че такова становище може да попречи на Съвета да упражни компетентността си по член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС, освен ако бъде изменена цитираната в точка 17 от настоящото заключение съдебна практика, съгласно която само окончателното становище може да породи такива последици. Следователно, макар да изглежда твърде формално, разрешението, което предлагам на Съда да възприеме в случая, изглежда единственото съвместимо с даденото от Съда в тази съдебна практика тълкуване на критериите за разпределяне на правомощията, предоставени на Комисията и на Съвета по силата на член 108 ДФЕС.

4. Заключение относно компетентността на Съвета да приеме обжалваното решение

29. Предвид гореизложените съображения предлагам на Съда да отхвърли първото основание за обжалване на Комисията, изведено от липсата на компетентност на Съвета.

Б – *По второто и третото основание за обжалване, изведени съответно от злоупотреба с власт и от неизпълнение на задължението за лоялно сътрудничество*

30. С второто основание за обжалване Комисията твърди по същество, че като е разрешил помощите, обявени в точка 196 от Насоките за земеделието 2007—2013 г. за несъвместими с общия пазар, Съветът е използвал правомощието, предоставено му от член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС, за цели, различни от предвидените в Договора. Според нея тази разпоредба дава право на Съвета в извънредни случаи да обяви за съвместими с общия пазар помощи, които Комисията не би могла да разреши, но не му предоставя правомощието да обезсили преценката на Комисията относно съвместимостта на помощи, съдържаща се в акт със задължителна сила.

31. В това отношение съм съгласен с предпоставката, на която почива разглежданото основание за обжалване, а именно че точка 196 от Насоките за земеделието 2007—2013 г., заедно с приемането от Литва на изложените в тази точка подходящи мерки, представлява окончателно и обвързващо становище на Комисията относно съвместимостта с общия пазар на помощи, по същество съвпадащи с помощите, предмет на обжалваното решение. От обстоятелствата на конкретния случай обаче е видно, че това становище, което се отнася до схема, чието действие е изтекло на 31 декември 2009 г., както и поетото от Литва задължение да я измени, не може да породи последиците си след тази дата.

32. Ето защо считам, че второто основание за обжалване, изведено от злоупотреба с власт, също следва да бъде отхвърлено.

33. С третото основание за обжалване Комисията изтъква, че като е приел обжалваното решение, Съветът е освободил Литва от задължението ѝ за сътрудничество в рамките на постоянното наблюдение на съществуващите схеми за помощи, предвидено в член 108, параграф 1 ДФЕС, както и от задължението, което е поела, приемайки препоръчаните от Комисията подходящи мерки. Така Съветът е нарушил създаденото от Договора институционално равновесие, намесвайки се в правомощията, които Договорът предоставя на Комисията.

34. Според мен и разглежданото основание следва да бъде отхвърлено. Всъщност то се основава на предпоставката, че обжалваното решение нарушава поетото от Литва задължение по отношение на Комисията за промяна на съществуващата схема за подпомагане на закупуването на земеделска земя, за да я приведе в съответствие с Насоките за земеделието 2007—2013 г. Тъй като това задължение е прекратено на 31 декември 2009 г. — датата, на която изтича действието на тази схема, — твърдяната от Комисията намеса не е доказана независимо от останалите съображения.

B– *По четвъртото основание за обжалване, изведено от явна грешка в преценката относно наличието на извънредни обстоятелства, на нарушение на Договора и на общите принципи на общностното право*

35. В рамките на четвъртото основание за обжалване Комисията по същество повдига две оплаквания, които по-нататък ще разгледам поотделно. На първо място, тя твърди, че обжалваното решение е опорочено от явна грешка в преценката, тъй като обстоятелствата, посочени с цел обосноваване на разрешените помощи, нямат извънреден характер. На второ място, Комисията поддържа, че тези мерки са непропорционални по отношение на преследваните цели, по-конкретно предвид срока на предоставеното разрешение.

36. Що се отнася по принцип до понятието „извънредни обстоятелства“ по смисъла на член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС, естеството и обхватът на правото на преценка на Съвета при упражняване на предоставената му с този член компетентност и границите на съдебния контрол, упражняван от Съда върху решенията, приети съгласно тази разпоредба, препращам към съображенията, изложени в точки 86 и 87 от представеното днес заключение по дело C-117/10.

1. По първото оплакване, изведено от явна грешка в преценката относно наличието на извънредни обстоятелства по смисъла на член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС

37. Комисията твърди, първо, че обжалваното решение неправилно представя като извънредни обстоятелства някои *структурни проблеми в земеделския сектор в Литва*. Тя се позовава по-конкретно на съображение 2 от това решение, в което Съветът посочва, че „[п]оради недостатъчните доходи в селското стопанство е трудно да се подобри неблагоприятната териториална структура на литовските земеделски стопанства“, и уточнява, че „[п]рез 2009 г. стопанствата с площ до 5 хектара съставляваха 52,5 % от всички земеделски стопанства“. По-нататък, Комисията изтъква, че Съветът неправилно е представил като извънредно обстоятелство „*променящите се пазарни условия*“, и по-специално спада през 2009 г. на производствените цени на селскостопанските продукти, посочен в съображение 3 от обжалваното решение. Накрая, що се отнася до факторите, посочени в съображение 4 от обжалваното решение, а именно „липсата на собствен капитал сред земеделските производители“ и „високите лихвени проценти, наложени от кредитните институции върху

кредитите за закупуване на земеделска земя“ в края на 2008 г. и през 2009 г., Комисията отбелязва, че първият фактор е от структурно естество, а вторият п като последица от икономическата криза — има връзка с общата обстановка, посочена в съображение 3 от решението.

38. В това отношение ще отбележа преди всичко, че според мен Комисията правилно твърди, че посочените в съображение 2 от обжалваното решение елементи, т.е. малкият размер на земеделските стопанства и ниските приходи от селскостопанска дейност, *сами по себе си* не представляват извънредни обстоятелства по смисъла на член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС, предвид структурното им, а не конюнктурно естество, неоспорено нито от Съвета, нито от Литва.

39. Противно обаче на твърдяното от институцията жалбоподател, в общата система на обжалваното решение тези елементи не са представени като извънредни обстоятелства, а именно като фактори, характеризиращи структурата на литовската аграрна икономика, позоваването на които е функция от оценката на икономическите и социални последици, резултат от рецесията, главно указание, въз основа на което, предвид съображения 3 и 4 от това решение, се обосновават разрешените мерки. Същото се отнася и за липсата на собствен капитал на земеделските производители, чийто структурен характер Комисията се ограничава да посочи, без обаче да представи доказателства.

40. От друга страна, от Решение от 29 февруари 1996 г. по дело Комисия/Съвет става ясно, че при упражняване на правомощието по член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС Съветът може да се основава на *продължаващи* или на *задълбочаващи се* структурни проблеми в определен икономически сектор с цел преценка на последиците от неблагоприятна конюнктура в този сектор [14].

41. Колкото до довода на Комисията, че намаляването на нивото на приходите и спадът на производствените цени на селскостопанските продукти, регистрирани през 2009 г., както и икономическата криза, започнала през есента на 2008 г. и продължила през цялата 2009 г., се отнасят до всички държави членки, ще напомня, че съгласно съдебната практика обстоятелството, че дадено положение може да засяга едновременно няколко държави членки или евентуално различни сектори на икономиката, не изключва възможността все пак то да представлява релевантно обстоятелство за прилагане на член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС [15], включително предвид особените последици, които е произвело в определена държава членка. В това отношение самата Комисия подчертава в писменото си становище, че Литва е била сериозно засегната от икономическата криза, което, както бе посочено по-горе, представлява основен фактор, на който се основава Съветът в обжалваното решение. Освен това Комисията не изключва възможността повсеместната икономическа криза поначало да представлява извънредно обстоятелство.

42. Въз основа на изложените по-горе съображения считам, че Комисията не е доказала наличието на явна грешка в преценката относно съществуването на обстоятелства, които могат да обосноват приемането на решение съгласно член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС.

14 — C-122/94 (Recueil, стр. I-881, точка 21).

15 — Подобен довод на Комисията е отхвърлен в точка 22 от Решение от 29 февруари 1996 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе.

2. Относно неподходящия и непропорционален характер на разрешените в обжалваното решение мерки

43. Комисията най-напред изтъква, че схемите за подпомагане на закупуването на земеделска земя не позволяват да се разрешат или намалят посочените в съображение 2 от обжалваното решение структурни проблеми като малкия размер на литовските земеделски стопанства. Помощи от вида на одобрените от Съвета повишавали търсенето на земеделски земи и допринасяли за увеличаването на цената на тези земи, вместо за преструктурирането на поземлената собственост, поради което в крайна сметка благоприятствали в по-голяма степен продавачите, отколкото купувачите. Като се основава на данни от Евростат, допълнени по искане на Съда с данни от литовския статистически институт, Комисията отбелязва, че въпреки наличието на схема за помощи при придобиване на земеделски земи в Литва още от 2003 г., средният размер на земеделските стопанства се е увеличил незначително през последните години. В репликата си Комисията уточнява — без това да се оспорва от литовското правителство, което чрез въпрос от страна на Съда е поканено да изрази становище — че регистрираното увеличение през 2006 г. и през 2007 г. в никакъв случай не може да е последица от предоставянето на помощи, доколкото през тези години Литва не е съобщавала на Комисията каквито и да било разходи във връзка с тези помощи. В отговор на писмен въпрос на Съда Литва твърди, че данните от Евростат се отнасят по-скоро до случаите на реституция на национализирани земи на предишните им собственици, докато анализът на статистиките, свързани с приватизацията на държавни земи, в рамките на която се е предвиждало отпускането на разглежданите помощи, показвал значително увеличение на средния размер на земеделските земи от 2005 г. до 2009 г.

44. Независимо от тълкуването на статистическите данни, представени от Комисията и от Литва, приемам, че макар тези данни да показват едва незначително нарастване през годините на средния размер на литовските земеделски стопанства, само по себе си това не доказва, че Съветът *явно* е превишил границите на правото си на преценка, като е приел, че одобрените в обжалваното решение мерки са подходящи по-конкретно за постигане на целите, посочени в съображение 10 от обжалваното решение, които включват, освен подобряването на структурата на земеделските стопанства и на ефективността на селскостопанската дейност в Литва, и приключване протичащата в тази държава членка реформа в селското стопанство. Също така не считам, че само по себе си твърдението, че прилагането на схемата за подпомагане на инвестициите за закупуване на земеделска земя не е позволило да се намали структурно високият размер на лихвите върху заемите за закупуване на земеделска земя в Литва, е достатъчно, за да се докаже явно неподходящият характер на подобна схема за постигане на целта за подобряване на перспективите за получаване на достъп до заеми на земеделските производители. Колкото до довода на Комисията, който също не се подкрепя от доказателствата и според който помощите за инвестициите за придобиване на земеделска земя водят единствено до увеличаване на цените на тези земи, отбелязвам, че одобрената схема за помощ има за предмет само продажбата на държавни земи, което е фактор за ограничаване на спекулативните действия.

45. На второ място Комисията отбелязва, че за преодоляване на последиците от кризата през 2009 г. тя е приела специално Съобщение относно Временна общностна рамка за мерките за държавна помощ за подпомагане на достъпа до финансиране при настоящата финансова и икономическа криза [16] (наричана по-нататък „Временната рамка“), съгласно която временна рамка въз основа на последващи изменения [17] се разрешават различни форми на подпомагане на държавите членки за земеделските стопанства, сред които по-специално е временна помощ с максимален допустим размер от 15 000 EUR до края на 2010 г. Според Комисията, като не е

16 — ОВ C 83, стр. 1.

17 — Съобщение на Комисията за изменение на Временната общностна рамка за мерките за държавна помощ за подпомагане на достъпа до финансиране при настоящата финансова и икономическа криза (ОВ C 261, 2009 г., стр. 2).

взел предвид тази помощ, чиято цел по-специално е да се отстранят самите проблеми, свързани с кризата, и по-конкретно като не е разгледал дали тази помощ би помогнала за отстраняване на тези проблеми, Съветът е нарушил принципа на пропорционалност. Освен това Комисията счита, че Съветът е трябвало да вземе предвид и други инструменти за подпомагане, като Регламент № 1535/2007[18], които литовските органи биха могли да използват за разрешаване на проблемите, посочени в обжалваното решение.

46. Доводите на Комисията изискват да се прецени дали и в какви граници Съветът е трябвало да вземе предвид вече приетите на равнище на Съюза мерки, целящи да се преодолеят положенията, посочени като извънредни обстоятелства от молещата държава членка. В това отношение, изхождайки от съображенията, изложени в точка 96 от заключението по дело C-117/10, представено днес, към които препращам, считам, че при преценката съгласно член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС по отношение на Съвета съществува задължение най-малкото да вземе предвид вече съществуващите помощи, насочени *специално* към предотвратяване на положенията, които могат да обосноват разрешаването на разглежданите помощи[19], без това да задължава тази институция да разглежда или да посочи в решението си всички правни норми, уреждащи съответната материя.

47. В настоящия случай от обжалваното решение не личи Съветът да е разгледал дали Литва е използвала предоставените от Временната рамка възможности и какви последици са произвели евентуалните осъществени на тази основа мерки[20]. Бих искал обаче да отбележа, че посочената от Комисията пряка субсидия в ограничен размер, от една страна, макар и с функция за смекчаване на икономическите последици от кризата, не е била специално предназначена за насърчаване на инвестиции за подобряване на структурата на земеделските стопанства или за приключване на поземлената реформа, провеждана в тази държава членка, и от друга страна, е можела да бъде предоставена само до 31 декември 2010 г., както впрочем посочва и Литва в писмата си до Съвета от 12 ноември 2009 г. и 4 декември 2009 г. При тези обстоятелства според мен Съветът правилно е преценил, че по-целенасочени и с по-широк времеви обхват мерки биха могли както да постигнат, евентуално заедно с други инструменти, целта за смекчаване на последиците от финансовата криза, и по-точно трудностите при достъпа до кредитиране за земеделските производители, така и да отговорят по по-подходящ начин на структурните проблеми на литовската аграрна икономика. От друга страна, не ми се струва, че Съветът има конкретно задължение да вземе предвид, както твърди Комисията, Регламент № 1535/2007[21], тъй като същият представлява инструмент, който не е насочен специално към постигане на целите, посочени в решението. При всички случаи одобрената в обжалваното решение схема има за цел насърчаването на инвестициите за закупуване на земеделска земя и следователно тя се прилага на различно в сравнение с посочения регламент равнище.

48. На трето място Комисията изтъква несъответствие между структурните проблеми, които би трябвало да се разрешат чрез одобрените мерки, и обосноваването на тези мерки. В това отношение вече отбелязах, че с оглед на системата на обжалваното решение последиците от икономическата и финансова криза върху селскостопанския сектор в Литва представляват главната причина, поради която разглежданата мярка е обявена за съвместима. Поради това на пръв поглед Комисията правилно изтъква наличието на разминаване между тази обосновка и извода, до който Съветът стига в съображение 10 от обжалваното решение, а именно че „[са] налице извънредни обстоятелства, които позволяват тази помощ да се приеме за съвместима с принципите на вътрешния пазар, чрез дерогация и единствено доколкото е необходимо за

18 — Регламент (ЕО) № 1535/2007 на Комисията от 20 декември 2007 година за прилагане на членове 87 и 88 от Договора за ЕО към помощите de minimis в сектора на производството на селскостопански продукти (ОВ L 337, стр. 35).

19 — В този смисъл вж. също заключението на генералния адвокат Cosmas по посоченото дело C-122/94, по-специално точка 85.

20 — Бих искал обаче да отбележа, че в писмото до Съвета от 12 ноември 2009 г., както и в това от 4 декември 2009 г. литовските власти излагат причините, поради които считат, че Временната рамка не е достатъчна за справяне с предизвикателствата на икономическата и финансова криза.

21 — Цитиран по-горе, бележка под линия 18.

успешното приключване на поземлената реформа и за подобряване на структурата на земеделските стопанства и на ефективността на селскостопанската дейност в Литва“. Ако обаче разгледаме обжалваното решение в светлината на предявеното от Литва искане (което произтича по-конкретно от писмото до Съвета от 12 ноември 2009 г.), ясно личи, че разглежданите мерки имат за цел главно да позволят да се приключи започнатата в посочената държава членка поземлена реформа, която съгласно обясненията в писменото становище при встъпването на литовското правителство е била преустановена или поне забавена поради отрицателните, извънредни и непредвидими последици, които кризата е произвела в литовския селскостопански сектор, било под формата на изостряне на структурните проблеми в този сектор, било като намаляване на възможността за достъп на земеделските производители до заемите за придобиване на земеделски земи. Разгледано в тази светлина, обжалваното решение не съдържа посоченото от Комисията несъответствие.

49. Накрая Комисията изтъква, че времевият обхват на прилагане на разрешените мерки, както и времетраенето на настъпилите от прилагането им последици (доколкото става дума за финансиране по дългосрочни заеми), сами по себе си правят тези мерки непропорционални.

50. Според мен от извънредния характер на компетентността на Съвета по член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС следва, че предоставената съгласно тази разпоредба дерогация трябва да бъде ограничена във времето и разрешена само за абсолютно необходимия за отстраняване на обстоятелствата период, на които се основава решението[22]. Това означава, че когато дадено решение по член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС се отнася до схеми за помощи, предназначени да се прилагат през относително дълъг период, както е в настоящия случай, Съветът е длъжен да посочи причините, поради които счита, че това е необходимо с оглед на обстоятелствата, изтъкнати в подкрепа на обявяването на тяхната съвместимост. В случая, въпреки че обжалваното решение дава само оскъдни сведения относно причините, поради които е счетено, че въпросната схема трябва да бъде разрешена за период от четири години, тези причини биха могли да се изведат от контекста на обжалваното решение, както и от естеството на разрешените мерки, от проблемите, за чието разрешаване те би трябвало да допринасят, и от преследваните цели. Освен това Литва повдига въпроса за продължителността на предложените за одобрение мерки в писмата си от 12 ноември и 4 декември 2004 г., в които се позовава главно на забавянето на процеса на приватизация на земите вследствие на финансовата криза, както и на невъзможността за приключването му в кратки срокове и във всички случаи до 31 декември 2010 г. — крайният срок на действие на Временната рамка. С оглед на препращането към това искане, направено в обжалваното решение, може да се приеме, че Съветът мълчаливо е възприел изложените от посочената държава членка причини. На последно място, Съветът пояснява и развива тези мотиви в писмените си становища в производството пред Съда.

51. Колкото до съществото на оплакването на Комисията, ще отбележа, че то се основава главно на констатацията за припокриването на продължителността на предвидената в обжалваното решение дерогация с приложното поле на Насоките за земеделието 2007—2013 г. във времето, което според институцията жалбоподател разкрива как решението на Съвета отговаря повече на желанието да се обезсили прилагането на тези насоки, отколкото на това да се ограничи дерогацията до мярката, която е абсолютно необходима за коригиране на установените неравновесия. Макар и, вземайки предвид това припокриване, да считам, че предвид дългосрочните цели, които решението преследва (по-специално приключването на реформата в селското стопанство), последиците от него, които също могат да се окажат продължителни, както и последиците от икономическата и финансова криза, посочени като извънредни

22 — В този смисъл вж. Решение по дело Комисия/Съвет, C-122/94, посочено по-горе, точка 25.

обстоятелства в подкрепа на това решение, Комисията не е успяла да докаже, че като е разрешил въпросната схема за периода от 1 януари 2010 г. до 31 декември 2013 г., Съветът явно е превишил границите на правото на преценка, с което разполага при упражняването на компетентността по член 108, параграф 2, трета алинея ДФЕС.

52. Поради изложените съображения считам, че следва да се отхвърли и четвъртото основание за обжалване.

V – Заключение

53. С оглед на предходните съображения предлагам на Съда:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски, и

— да обяви, че встъпилите държави членки понасят направените от тях съдебни разноски.