Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

4. Dezember 2013*

„Nichtigkeitsklage — Staatliche Beihilfen — Art. 88 Abs. 1 und 2 EG — Durch die Republik Polen gewährte Beihilfe für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen — Befugnisse des Rates der Europäischen Union — Bestehende Beihilferegelungen — Beitritt der Republik Polen zur Europäischen Union — Vor dem Beitritt gewährte Beihilfe — Zweckdienliche Maßnahmen — Untrennbarkeit zweier Beihilferegelungen — Veränderte Umstände — Außergewöhnliche Umstände — Wirtschaftskrise — Offensichtlicher Beurteilungsfehler — Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“

In der Rechtssache C-117/10

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, eingereicht am 1. März 2010,

Europäische Kommission, vertreten durch V. Di Bucci, L. Flynn, K. Walkerová und B. Stromsky als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch É. Sitbon und F. Florindo Gijón als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

Republik Litauen, vertreten durch D. Kriaučiūnas und L. Liubertaitė als Bevollmächtigte,

Ungarn, vertreten durch G. Koós, M. Fehér und K. Szíjjártó als Bevollmächtigte,

Republik Polen, vertreten durch M. Szpunar und B. Majczyna als Bevollmächtigte,

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten V. Skouris, des Vizepräsidenten K. Lenaerts, des Kammerpräsidenten A. Tizzano, der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, der Kammerpräsidenten L. Bay Larsen (Berichterstatter), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund und J. L. da Cruz Vilaça, der Richter A. Rosas, G. Arestis und J. Malenovský, der Richterin A. Prechal sowie der Richter E. Jarašiūnas und C. Vajda,

* Verfahrenssprache: Englisch.

Generalanwalt: P. Mengozzi,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 17. Januar 2013

folgendes

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission die Nichtigerklärung der Entscheidung 2010/10/EG des Rates vom 20. November 2009 über die Gewährung einer staatlichen Beihilfe durch die Behörden der Republik Polen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2013 (ABl. 2010, L 4, S. 89, im Folgenden: angefochtene Entscheidung).

Rechtlicher Rahmen

Beitrittsakte

2 In Anhang IV Kapitel 4 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 2003, L 236, S. 33, im Folgenden: Beitrittsakte) heißt es:

„…

Unbeschadet der Verfahren für bestehende Beihilfen nach Artikel 88 [EG] werden die in einem neuen Mitgliedstaat vor dem Beitritt in Kraft gesetzten und nach dem Beitritt weiterhin anwendbaren Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen zugunsten von Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Herstellung … von Erzeugnissen nach Anhang I des EG-Vertrags … unter nachstehenden Bedingungen als bestehende Beihilfen im Sinne des Artikels 88 Absatz 1 [EG] betrachtet:

— Die Beihilfemaßnahmen werden der Kommission innerhalb von vier Monaten nach dem Tag des Beitritts mitgeteilt … Die Kommission veröffentlicht eine Liste derartiger Beihilfen.

Diese Beihilfemaßnahmen werden bis zum Ende des dritten Jahres nach dem Tag des Beitritts als ‚bestehende' Beihilfen im Sinne des Artikels 88 Absatz 1 [EG] betrachtet.

Die neuen Mitgliedstaaten ändern diese Beihilfemaßnahmen erforderlichenfalls, damit sie spätestens am Ende des dritten Jahres nach dem Tag des Beitritts den Leitlinien der Kommission entsprechen. Danach wird jede Beihilfe, die als nicht mit diesen Leitlinien vereinbar angesehen wird, als neue Beihilfe betrachtet."

Verordnung (EG) Nr. 659/1999

3 Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel [88 EG] (ABl. L 83, S. 1) sieht vor:

„Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

…

c) ‚neue Beihilfen' alle Beihilfen, also Beihilferegelungen und Einzelbeihilfen, die keine bestehenden Beihilfen sind, einschließlich Änderungen bestehender Beihilfen;

…"

4 Art. 17 Abs. 2 der Verordnung Nr. 659/1999 bestimmt:

„Gelangt die Kommission zur vorläufigen Auffassung, dass eine bestehende Beihilferegelung nicht oder nicht mehr mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist, so setzt sie den betreffenden Mitgliedstaat hiervon in Kenntnis und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb einer Frist von einem Monat. …"

5 Art. 18 der Verordnung Nr. 659/1999 sieht vor:

„Gelangt die Kommission aufgrund der von dem betreffenden Mitgliedstaat nach Artikel 17 übermittelten Auskünfte zu dem Schluss, dass die bestehende Beihilferegelung mit dem Gemeinsamen Markt nicht oder nicht mehr vereinbar ist, so schlägt sie dem betreffenden Mitgliedstaat zweckdienliche Maßnahmen vor. …"

6 Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 lautet:

„Wenn der betreffende Mitgliedstaat den vorgeschlagenen Maßnahmen zustimmt und die Kommission hiervon in Kenntnis setzt, hält die Kommission dies fest und unterrichtet den Mitgliedstaat hiervon. Der Mitgliedstaat ist aufgrund seiner Zustimmung verpflichtet, die zweckdienlichen Maßnahmen durchzuführen."

Verordnung (EG) Nr. 1857/2006

7 Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1857/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 [EG] und 88 [EG] auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere in der Erzeugung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen tätige Unternehmen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 70/2001 (ABl. L 358, S. 3) bestimmt:

„(1) Beihilfen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben innerhalb der Gemeinschaft zur Primärproduktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse sind mit dem Gemeinsamen Markt im Sinne von Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c [EG] vereinbar und von der Anmeldepflicht gemäß Artikel 88 Absatz 3 [EG] freigestellt, wenn sie die Bedingungen der Absätze 2 bis 10 des vorliegenden Artikels erfüllen.

…

(8) Für den Erwerb von Grundstücken, außer für Bauzwecke, können für Kosten von bis zu 10 % der zuschussfähigen Ausgaben der Investitionen Beihilfen gewährt werden.

…“

Verordnung (EG) Nr. 1535/2007

8 Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1535/2007 der Kommission vom 20. Dezember 2007 über die Anwendung der Artikel 87 [EG] und 88 [EG] auf *De-minimis*-Beihilfen im Agrarerzeugnissektor (ABl. L 337, S. 35) sieht vor:

„Beihilfen, die die Voraussetzungen der Absätze 2 bis 7 dieses Artikels erfüllen, gelten als Maßnahmen, die nicht alle Tatbestandsmerkmale von Artikel 87 Absatz 1 [EG] erfüllen, und unterliegen daher nicht der Anmeldepflicht nach Artikel 88 Absatz 3 [EG].“

Die Agrarrahmenregelung

9 In Nr. 29 der Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013 (ABl. 2006, C 319, S. 1, im Folgenden: Agrarrahmenregelung) heißt es:

„Investitionsbeihilfen für landwirtschaftliche Betriebe sollten als mit Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe c [EG] vereinbar erklärt werden, wenn die Bedingungen von Artikel 4 der Verordnung … Nr. 1857/2006 [erfüllt sind]. …“

10 Nr. 195 der Agrarrahmenregelung lautet:

„Für die Bewertung der Beihilferegelungen und der Einzelbeihilfen, die im Sinne von Ziffer 4 Kapitel 4 des Anhangs IV zur Beitrittsakte … 2003 als bestehende Beihilfen gelten, bleibt die am 31. Dezember 2006 anzuwendende Rahmenregelung für staatliche Beihilfen im Agrarsektor unbeschadet der Nummer 196 bis 31. Dezember 2007 gültig, sofern die Beihilfen bis spätestens 30. April 2007 an die Vorschriften angepasst worden sind.“

11 Unter dem Titel „Vorschläge für zweckdienliche Maßnahmen“ sieht Nr. 196 der Agrarrahmenregelung vor:

„Gemäß Artikel 88 Absatz 1 [EG] schlägt die Kommission den Mitgliedstaaten vor, ihre bestehenden Beihilferegelungen bis spätestens 31. Dezember 2007 an die Bestimmungen der vorliegenden Rahmenregelung anzupassen, ausgenommen bestehende Beihilferegelungen … für Investitionen betreffend den Flächenkauf in landwirtschaftlichen Betrieben, die bis zum 31. Dezember 2009 angepasst werden müssen, um mit diesen Leitlinien übereinzustimmen.“

12 Nach Nr. 197 der Agrarrahmenregelung werden die Mitgliedstaaten gebeten, ihre Zustimmung zu diesen Vorschlägen für zweckdienliche Maßnahmen bis spätestens 28. Februar 2007 schriftlich zu bestätigen.

13 Nr. 198 der Agrarrahmenregelung lautet:

„Hat ein Mitgliedstaat diesen Vorschlägen bis zu diesem Datum nicht schriftlich zugestimmt, wendet die Kommission Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung … Nr. 659/1999 an und leitet erforderlichenfalls das in diesem Artikel genannte Verfahren ein.“

Der vorübergehende Rahmen

14 In Abschnitt 4.2.2 des vorübergehenden Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise, der durch eine Mitteilung der Kommission vom 17. Dezember 2008 (ABl. 2009, C 83, S. 1) eingeführt und durch eine im *Amtsblatt der Europäischen Union* vom 31. Oktober 2009 veröffentlichte Mitteilung der Kommission (ABl. C 261, S. 2) geändert wurde (im Folgenden: vorübergehender Rahmen), heißt es, dass es aufgrund der derzeitigen wirtschaftlichen Lage notwendig erscheine, für einen vorübergehenden Zeitraum die Gewährung von bestimmten Beihilfen unter bestimmten Voraussetzungen zu genehmigen.

15 Abschnitt 4.2.2 Buchst. h des vorübergehenden Rahmens sieht u. a. vor, dass sich, wenn „die Beihilfe in der Primärproduktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätigen Unternehmen gewährt [wird] …, … die Barzuwendung (bzw. das Bruttosubventionsäquivalent) auf höchstens 15 000 [Euro] je Unternehmen [beläuft]“.

16 Abschnitt 7 des vorübergehenden Rahmens bestimmt u. a., dass „[d]iese Mitteilung … bis zum 31. Dezember 2010 [gilt]“.

Vorgeschichte des Rechtsstreits

17 Im Jahr 1996 führte die Republik Polen eine Beihilfe für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen ein.

18 Gemäß dem in Anhang IV Kapitel 4 der Beitrittsakte festgelegten Verfahren teilte die Republik Polen der Kommission zwei bestehende Beihilferegelungen mit, nämlich „Zinssubventionen bei Krediten für Investitionen im Agrar- und Lebensmittelsektor und im Sektor der Dienstleistungen für die Landwirtschaft“ und „Verkauf von landwirtschaftlichen Flächen aus der Reserve im Besitz des Finanzministeriums mit einer Zahlung des Kaufpreises in Raten unter Anwendung eines vergünstigten Zinssatzes“. Die Kommission nahm infolgedessen diese Beihilferegelungen in die Liste der bestehenden staatlichen Beihilfemaßnahmen im Landwirtschaftssektor der neuen Mitgliedstaaten auf, die im *Amtsblatt der Europäischen Union* (ABl. 2005, C 147, S. 2) veröffentlicht wurde.

19 In Nr. 196 der Agrarrahmenregelung schlug die Kommission den Mitgliedstaaten vor, die bestehenden Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen anzupassen, damit sie bis spätestens 31. Dezember 2009 mit dieser Rahmenregelung übereinstimmen.

20 Am 26. Februar 2007 teilte die Republik Polen mit, dass sie den in Nr. 196 der Agrarrahmenregelung enthaltenen Vorschlägen für zweckdienliche Maßnahmen zustimme. Die Kommission hielt diese Zustimmung gemäß Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 durch eine im *Amtsblatt der Europäischen Union* (ABl. 2008, C 70, S. 11) veröffentlichte Mitteilung fest.

21 Am 12. Juni 2009 beantragte die Republik Polen beim Rat der Europäischen Union gemäß Art. 88 Abs. 2 EG, dass Beihilfen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen bis zum 31. Dezember 2013 für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden. Mit Schreiben vom 28. September 2009 richtete dieser Mitgliedstaat an den Rat „Landwirtschaft und Fischerei“ einen neuen Antrag in diesem Sinne.

22 Mit der angefochtenen Entscheidung gab der Rat diesem Antrag auf der Grundlage von Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG statt. Art. 1 dieser Entscheidung lautet:

„Eine Beihilfe der polnischen Regierung in Höhe von bis zu 400 Mio. [polnischer Złoty (PLN)], die zwischen dem 1. Januar 2010 und dem 31. Dezember 2013 für Kredite zum Kauf landwirtschaftlicher Nutzflächen gewährt wird, wird als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet.“

23 Der Rat begründete seine Entscheidung in deren Erwägungsgründen 2 bis 8 u. a. mit der unvorteilhaften Flächenstruktur der polnischen Landwirtschaftsbetriebe, den niedrigen Einkommen in der Landwirtschaft, der Steigerung der Preise der landwirtschaftlichen Betriebsmittel, dem Verfall der Einkünfte und der Preise in der Landwirtschaft sowie der steigenden Arbeitslosigkeit in Polen, verursacht durch die Wirtschafts- und Finanzkrise. Er führte weiter aus, dass die Situation der polnischen Landwirte durch Verluste verschlimmert worden sei, die sie aufgrund von bedeutenden Überschwemmungen erlitten hätten. Schließlich wies er auf den kontinuierlichen Anstieg der Preise für landwirtschaftliche Flächen, das geringe Eigenkapital der polnischen Landwirte und ihre Schwierigkeiten beim Zugang zu Krediten hin.

24 Die Erwägungsgründe 11 und 12 der angefochtenen Entscheidung lauten:

„(11) Die Kommission hat bislang zur Art und Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinschaftsrecht kein Verfahren eingeleitet und keine Stellungnahme abgegeben.

(12) Es liegen demnach außergewöhnliche Umstände vor, aufgrund deren diese Beihilfe ausnahmsweise und soweit es für die Bekämpfung der Armut im ländlichen Raum in Polen unbedingt erforderlich ist, als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar betrachtet werden kann“.

Verfahren vor dem Gerichtshof und Anträge der Parteien

25 Die Kommission beantragt,

— die angefochtene Entscheidung für nichtig zu erklären und

— dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

26 Der Rat beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen und

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

27 Mit Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 9. August 2010 sind die Republik Litauen, Ungarn und die Republik Polen als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

Zur Klage

28 Die Kommission stützt ihre Klage auf vier Gründe, mit denen sie die Unzuständigkeit des Rates, einen Ermessensmissbrauch, eine Verletzung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit und einen offensichtlichen Beurteilungsfehler in Bezug auf das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände sowie eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes rügt.

Zum ersten Klagegrund: Unzuständigkeit des Rates

29 Mit ihrem ersten Klagegrund macht die Kommission geltend, der Rat sei zum Erlass der angefochtenen Entscheidung nicht befugt gewesen.

30 Dieser erste Klagegrund besteht aus zwei Teilen. Der erste Teil betrifft die Überschreitung der Frist, über die der Rat nach Art. 88 Abs. 2 EG für die Entscheidung verfügt habe, und der zweite Teil die fehlende Zuständigkeit des Rates für die Genehmigung einer Beihilfe, zu deren Abschaffung sich die Republik Polen durch die Zustimmung zu den von der Kommission vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen verpflichtet habe.

Zum ersten Teil des ersten Klagegrundes: Der Rat habe mehr als drei Monate nach dem Antrag der Republik Polen entschieden

– Vorbringen der Parteien

31 Nach Ansicht der Kommission ist die dem Rat mit Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG eingeräumte Befugnis von mehreren Voraussetzungen abhängig. Der Rat könne auf der Grundlage dieser Bestimmung insbesondere nur innerhalb von drei Monaten ab der Stellung des Antrags durch den betroffenen Mitgliedstaat handeln.

32 Indem er die angefochtene Entscheidung fünf Monate nach dem Zeitpunkt erlassen habe, zu dem die Republik Polen bei ihm die Genehmigung einer Beihilfe für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen beantragt habe, habe der Rat indessen außerhalb dieser Frist gehandelt, als er nicht mehr entscheidungsbefugt gewesen sei.

33 Der Rat hält dem entgegen, dass die ihm mit Art. 88 Abs. 2 EG eingeräumte Dreimonatsfrist nur für den Fall gelte, dass die Kommission das Verfahren zur Prüfung der betreffenden staatlichen Beihilfe eingeleitet habe, was hier nicht der Fall sei.

– Würdigung durch den Gerichtshof

34 Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 4 EG sieht zwar vor, dass die Kommission beschließt, wenn sich der Rat nicht binnen drei Monaten nach Antragstellung äußert, diese Regel gilt aber nur, wenn die Kommission bereits das Verfahren nach Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 1 EG eröffnet, aber noch keine Entscheidung erlassen hat, mit der die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. Juni 2004, Kommission/Rat, C-110/02, Slg. 2004, I-6333, Randnrn. 32 und 33).

35 Wie der Generalanwalt in Nr. 34 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, geht nämlich aus dem Wortlaut von Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 und 4 EG hervor, dass mit dieser Befristung der Befugnis des Rates lediglich vermieden werden soll, dass die Aussetzung des von der Kommission eröffneten Verfahrens, die mit der Befassung des Rates einhergeht, sich nicht auf Dauer verlängert und die Gefahr besteht, dass das Handeln der Kommission gelähmt und die zentrale Rolle, die dieser durch die Art. 87 EG und 88 EG bei der Feststellung der eventuellen Unvereinbarkeit einer Beihilfe verliehen wird, geschwächt wird (vgl. Urteil Kommission/Rat, Randnr. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

36 Im vorliegenden Fall steht fest, dass die Kommission kein Verfahren nach Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 1 EG in Bezug auf die mit der angefochtenen Entscheidung genehmigte Beihilfe eröffnet hat. Demnach kann der Umstand, dass zwischen dem ersten Antrag der Republik Polen und dem Erlass der angefochtenen Entscheidung fünf Monate verstrichen sind, dem Rat nicht die ihm durch Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG übertragene Befugnis nehmen.

37 Folglich ist der erste Teil des ersten Klagegrundes als unbegründet zurückzuweisen.

Zum zweiten Teil des ersten Klagegrundes: Der Rat habe eine Beihilfe genehmigt, zu deren Abschaffung sich die Republik Polen durch die Zustimmung zu den von der Kommission vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen verpflichtet habe

– Vorbringen der Parteien

38 Die Kommission trägt vor, nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs habe die dem Rat durch Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG übertragene Befugnis Ausnahmecharakter, und er sei daher nicht befugt, eine Entscheidung der Kommission, mit der die Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt festgestellt werde, zu entwerten oder zu versuchen, eine solche Entscheidung zu umgehen.

39 Die Kommission habe aber in Nr. 196 der Agrarrahmenregelung einen endgültigen Standpunkt zur Vereinbarkeit der von der Republik Polen zugunsten des Erwerbs landwirtschaftlicher Flächen eingerichteten Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt eingenommen. Der Umstand, dass dieser Standpunkt in Form einer Rahmenregelung eingenommen worden sei, sei ohne Folgen, da die Gerichte der Europäischen Union entschieden hätten, dass ein Mitgliedstaat, der solchen Leitlinien zugestimmt habe, zu ihrer Anwendung verpflichtet sei.

40 Im vorliegenden Fall habe die Republik Polen ihre Zustimmung zu den in Nr. 196 der Agrarrahmenregelung enthaltenen Vorschlägen für zweckdienliche Maßnahmen mitgeteilt. Daher sei sie verpflichtet gewesen, die Beihilferegelung spätestens am 31. Dezember 2009 auslaufen zu lassen und sie nicht vor dem 31. Dezember 2013 wiedereinzuführen. Folglich habe der Rat durch die Genehmigung derselben Beihilferegelung ab dem 1. Januar 2010 die Wirksamkeit der Entscheidung der Kommission unterlaufen und damit seine Befugnisse überschritten.

41 Der Rat vertritt dagegen die Ansicht, dass die mit der angefochtenen Entscheidung genehmigte Beihilferegelung eine neue Beihilferegelung sei. So könnten die von der Republik Polen vor ihrem Beitritt zur Union eingeführten Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen nach Anhang IV Kapitel 4 der Beitrittsakte nur bis zum 30. April 2007 als bestehende Beihilferegelungen angesehen werden.

42 Zudem unterscheide sich die mit der angefochtenen Entscheidung genehmigte Beihilferegelung von den in Randnr. 18 des vorliegenden Urteils angeführten Beihilferegelungen u. a. deshalb, weil sie auf neuen tatsächlichen und rechtlichen Umständen beruhe. Selbst unter der Annahme, dass zweckdienliche Maßnahmen auf die von der Republik Polen eingeführte Beihilferegelung anwendbar gewesen seien und diese nicht an diese Maßnahmen angepasst worden sei, ergebe sich im Übrigen aus dem Urteil vom 24. März 1993, CIRFS u. a./Kommission (C-313/90, Slg. 1993, I-1125), dass diese Regelung dann einfach eine neue Beihilferegelung geworden sei. Die Kommission habe daher die Vereinbarkeit der mit der angefochtenen Entscheidung genehmigten Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt nie beurteilt.

43 Außerdem sei Nr. 196 der Agrarrahmenregelung auf die vom Rat genehmigte Beihilferegelung nicht anwendbar, da die in Art. 88 Abs. 1 EG vorgesehenen zweckdienlichen Maßnahmen nur für bestehende Beihilfen gälten.

44 Schließlich ist der Rat der Ansicht, dass die Nrn. 29 und 196 der Agrarrahmenregelung nicht bedeuteten, dass die staatlichen Beihilfen, die die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1857/2006 festgelegten Bedingungen nicht erfüllten, mit dem Binnenmarkt systematisch unvereinbar seien. Da es sich bei dieser Verordnung um eine Gruppenfreistellungsverordnung handle, könnten nämlich solche Beihilfen der Kommission gemäß Art. 88 Abs. 3 EG mitgeteilt werden. Mit der Forderung, dass die bestehenden Beihilferegelungen an die Agrarrahmenregelung angepasst würden, weise Nr. 196 dieser

Rahmenregelung bloß auf die Verpflichtung hin, die Art. 87 EG und 88 EG zu beachten, wonach die Vereinbarkeit der neuen Beihilferegelung durch die Kommission oder durch den Rat individuell geprüft werden müsse.

45 In ihrer Erwiderung macht die Kommission geltend, aus Anhang IV Kapitel 4 der Beitrittsakte gehe hervor, dass die in Rede stehende Beihilferegelung wegen ihrer Vereinbarkeit mit der am 1. Mai 2007 anzuwendenden Rahmenregelung ihren Status als bestehende Beihilfe behalten habe. Weiter seien die vom Rat angeführten Unterschiede zwischen den bestehenden Beihilferegelungen und der mit der angefochtenen Entscheidung genehmigten Beihilferegelung nicht erheblich, da diese Regelungen so untrennbar miteinander verbunden seien, dass eine Unterscheidung zwischen ihnen für die Zwecke der Anwendung von Art. 88 Abs. 2 EG willkürlich wäre.

46 Die Republik Litauen, Ungarn und die Republik Polen teilen im Wesentlichen die Ansicht des Rates. Ungarn weist u. a. darauf hin, dass aufgrund der abstrakten und allgemeinen Formulierung von Nr. 196 der Agrarrahmenregelung nicht angenommen werden könne, dass damit zweckdienliche Maßnahmen im Sinne von Art. 88 EG vorgeschlagen würden.

Würdigung durch den Gerichtshof

47 Zur Beurteilung der Begründetheit des zweiten Teils des ersten Klagegrundes, den die Kommission für ihre Klage vorgetragen hat, ist festzustellen, ob der Rat gemäß Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG dazu befugt war, die von der angefochtenen Entscheidung erfasste Beihilferegelung als mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen, obwohl die Republik Polen den in Nr. 196 der Agrarrahmenregelung vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen zugestimmt hatte.

48 Nach Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG kann der Rat auf Antrag eines Mitgliedstaats einstimmig beschließen, dass eine von diesem Staat gewährte oder geplante Beihilfe in Abweichung von Art. 87 EG oder von den nach Art. 89 EG erlassenen Verordnungen als mit dem Binnenmarkt vereinbar gilt, wenn außergewöhnliche Umstände eine solche Entscheidung rechtfertigen.

49 Ein Mitgliedstaat kann also unter genau bestimmten Umständen eine Beihilfe nicht bei der Kommission anmelden, die in dem durch Art. 88 Abs. 3 EG definierten Rahmen entschieden hätte, sondern beim Rat, der unter Abweichung von Art. 87 EG oder von den nach Art. 89 EG erlassenen Verordnungen in dem durch Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG definierten Rahmen entscheidet.

50 Der Gerichtshof hatte bereits Gelegenheit, einige Aspekte zur Auslegung dieser Bestimmung zu erläutern.

51 So hat er nach einem Hinweis auf die zentrale Rolle, die der AEU-Vertrag der Kommission bei der Feststellung der etwaigen Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt verleiht, zunächst festgestellt, dass Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG einen Ausnahme- und Sonderfall regelt, so dass die dem Rat durch diese Bestimmung übertragene Befugnis offenkundig Ausnahmecharakter hat (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Rat, Randnrn. 29 bis 31), was bedeutet, dass Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG zwangsläufig eng auszulegen ist (vgl. entsprechend Urteile vom 22. April 2010, Mattner, C-510/08, Slg. 2010, I-3553, Randnr. 32, und vom 14. März 2013, Česká spořitelna, C-419/11, Randnr. 26).

52 Dann hat er Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 und 4 EG, wonach zum einen die Anrufung des Rates durch einen Mitgliedstaat die bei der Kommission laufende Prüfung für drei Monate aussetzt und zum anderen, wenn der Rat innerhalb dieser Frist keine Entscheidung getroffen hat, die Kommission entscheidet, dahin ausgelegt, dass der Rat nach Ablauf der fraglichen Frist nicht mehr befugt ist, eine Entscheidung über die betreffende Beihilfe gemäß diesem Unterabs. 3 zu erlassen (vgl. in diesem Sinne Urteil Kommission/Rat, Randnr. 32).

53 Dazu hat der Gerichtshof dargelegt, dass diese zeitliche Beschränkung der Befugnis des Rates auch zeigt, dass der Rat nicht mehr ermächtigt ist, die ihm nach Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG übertragene Ausnahmebefugnis auszuüben, um eine Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären, wenn der betroffene Mitgliedstaat keinen Antrag nach dieser Bestimmung an ihn gerichtet hat, bevor die Kommission die betreffende Beihilfe für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt und so das Verfahren nach Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 1 EG abgeschlossen hat (Urteile Kommission/Rat, Randnr. 33, und vom 22. Juni 2006, Kommission/Rat, C-399/03, Slg. 2006, I-5629, Randnr. 24).

54 Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang hervorgehoben, dass sich durch diese Auslegung der Erlass von Entscheidungen mit widersprüchlichem verfügenden Teil vermeiden lässt und sie damit zur Rechtssicherheit beiträgt, da sie die nach Ablauf angemessener Klagefristen oder Erschöpfung des Rechtswegs eingetretene Bestandskraft einer Verwaltungsentscheidung wahrt (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 29. Juni 2004, Kommission/Rat, Randnrn. 32 und 35, und vom 22. Juni 2006, Kommission/Rat, Randnr. 25).

55 Schließlich hat sich der Gerichtshof zu der Frage geäußert, ob der Umstand, dass der Rat nicht zur Entscheidung über die Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt befugt ist, über die die Kommission bereits endgültig entschieden hat, bedeutet, dass der Rat auch nicht zur Entscheidung über eine Beihilfe befugt ist, mit der den Empfängern einer zuvor durch eine Entscheidung der Kommission für unvereinbar erklärten rechtswidrigen Beihilfe ein Ausgleichsbetrag für die Rückzahlungen zugewiesen wird, zu denen die Empfänger nach dieser Entscheidung verpflichtet sind.

56 Dazu hat der Gerichtshof ausgeführt, dass die von der Kommission nach den Art. 87 EG und 88 EG erlassenen Entscheidungen nach ständiger Rechtsprechung offensichtlich ihrer Wirkung beraubt würden, wenn man zuließe, dass ein Mitgliedstaat den Empfängern einer solchen rechtswidrigen Beihilfe eine neue Beihilfe in Höhe der rechtswidrigen Beihilfe gewährt, die dazu bestimmt ist, die Auswirkungen der Rückzahlungen zu neutralisieren, zu denen diese Empfänger nach der betreffenden Entscheidung verpflichtet sind (Urteile vom 29. Juni 2004, Kommission/Rat, Randnr. 43, und vom 22. Juni 2006, Kommission/Rat, Randnr. 27).

57 Der Gerichtshof hat demgemäß entschieden, dass der Rat, der einer Entscheidung der Kommission, mit der die Unvereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt festgestellt wird, nicht dadurch die Wirkung nehmen darf, dass er selbst diese Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, eine solche Entscheidung ebenso wenig dadurch ihrer Wirkung berauben darf, dass er nach Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG eine Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, die dazu bestimmt ist, die Empfänger der für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärten rechtswidrigen Beihilfe für die Rückzahlungen zu entschädigen, zu denen sie aufgrund der fraglichen Entscheidung verpflichtet sind (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 29. Juni 2004, Kommission/Rat, Randnrn. 44 und 45, und vom 22. Juni 2006, Kommission/Rat, Randnr. 28).

58 Aus dieser Rechtsprechung folgt für die Anwendung von Art. 88 Abs. 2 EG, dass sich die jeweiligen Befugnisse des Rates und der Kommission so zueinander verhalten, dass erstens vorrangig die Befugnis der Kommission ausgeübt wird, da der Rat nur unter außergewöhnlichen Umständen zuständig ist. Zweitens muss die Befugnis des Rates, die es diesem gestattet, in seiner Entscheidung von bestimmten Vertragsbestimmungen im Bereich der staatlichen Beihilfen abzuweichen, in einem bestimmten zeitlichen Rahmen ausgeübt werden. Drittens darf, sobald die Kommission oder der Rat endgültig über die Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfe entschieden hat, das jeweils andere Organ keine gegenteilige Entscheidung mehr treffen.

59 Diese Auslegung soll die Kohärenz und die Wirksamkeit des Handelns der Union wahren, indem sie zum einen ausschließt, dass einander widersprechende Entscheidungen erlassen werden, und zum anderen verhindert, dass einer bestandskräftig gewordenen Entscheidung eines Unionsorgans

außerhalb jeder Frist, einschließlich derjenigen des Art. 230 Abs. 5 EG, und unter Missachtung des Grundsatzes der Rechtssicherheit durch eine Entscheidung eines anderen Organs widersprochen werden kann.

60 Die Erwägungen, die dieser Auslegung zugrunde liegen, zeigen außerdem, dass es unerheblich ist, ob die Beihilfe, die Gegenstand der Entscheidung des Rates ist, eine bestehende oder eine neue Beihilfe ist. Wie sich nämlich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, wird die Wirksamkeit der Entscheidung der Kommission nicht nur dann in Frage gestellt, wenn der Rat eine Entscheidung erlässt, die eine Beihilfe für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt, bei der es sich gerade um die Beihilfe handelt, über die die Kommission bereits entschieden hat, sondern auch dann, wenn die Beihilfe, die Gegenstand der Entscheidung des Rates ist, dazu bestimmt ist, die Empfänger der für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärten rechtswidrigen Beihilfe für die Rückzahlungen zu entschädigen, zu denen sie aufgrund der Entscheidung der Kommission verpflichtet sind. Unter solchen Umständen ist die zweite Beihilfe so untrennbar mit derjenigen verbunden, deren Unvereinbarkeit mit dem Binnenmarkt zuvor von der Kommission festgestellt wurde, dass eine Unterscheidung dieser Beihilfen zum Zwecke der Anwendung von Art. 88 Abs. 2 EG willkürlich erscheint (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. Juni 2004, Kommission/Rat, Randnrn. 45 und 46).

61 In der vorliegenden Rechtssache ist daher zu prüfen, ob die vom Rat für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärten Beihilfen unabhängig von ihrer Eigenschaft als bestehende oder neue Beihilfen als Beihilfen anzusehen sind, über die die Kommission bereits endgültig entschieden hat.

62 Dazu geht aus der ständigen Rechtsprechung hervor, dass die Kommission in Ausübung ihrer Befugnisse aus den Art. 87 EG und 88 EG Leitlinien erlassen kann, die Auskunft darüber geben, in welcher Weise sie bei neuen Beihilfen oder bestehenden Beihilferegelungen ihr Ermessen nach diesen Artikeln auszuüben gedenkt (Urteil vom 18. Juni 2002, Deutschland/Kommission, C-242/00, Slg. 2002, I-5603, Randnr. 27).

63 Wenn diese Leitlinien auf Art. 88 Abs. 1 EG gestützt sind, sind sie Teil der regelmäßigen und laufenden Zusammenarbeit, in deren Rahmen die Kommission fortlaufend mit den Mitgliedstaaten die bestehenden Beihilferegelungen überprüft und ihnen die zweckdienlichen Maßnahmen vorschlägt, die die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Binnenmarkts erfordern (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Oktober 1996, IJssel-Vliet, C-311/94, Slg. 1996, I-5023, Randnrn. 36 und 37, sowie vom 5. Oktober 2000, Deutschland/Kommission, C-288/96, Slg. 2000, I-8237, Randnr. 64). Soweit diese Vorschläge von einem Mitgliedstaat anerkannt worden sind, haben sie ihm gegenüber bindende Wirkung (vgl. in diesem Sinne Urteile IJssel-Vliet, Randnrn. 42 und 43, sowie vom 5. Oktober 2000, Deutschland/Kommission, Randnr. 65), und er ist, worauf in Art. 19 Abs. 1 der Verordnung Nr. 659/1999 hingewiesen wird, dazu verpflichtet, sie durchzuführen.

64 Im vorliegenden Fall hat die Republik Polen am 26. Februar 2007 ihre Zustimmung zu den in Nr. 196 der Agrarrahmenregelung enthaltenen Vorschlägen für zweckdienliche Maßnahmen mitgeteilt.

65 Diese zweckdienlichen Maßnahmen bestehen u. a. in einer Änderung der bestehenden Beihilferegelungen für Investitionen betreffend den Kauf von Flächen in landwirtschaftlichen Betrieben, um diese Regelungen spätestens am 31. Dezember 2009 der Agrarrahmenregelung anzupassen.

66 Nach Nr. 29 dieser Rahmenregelung sollten Investitionsbeihilfen für landwirtschaftliche Betriebe als mit Art. 87 Abs. 3 Buchst. c EG vereinbar erklärt werden, wenn die Bedingungen von Art. 4 der Verordnung Nr. 1857/2006 erfüllt sind.

67 Es zeigt sich daher, dass die Kommission gemäß Nr. 196 der Agrarrahmenregelung insbesondere den Mitgliedstaaten, die bestehende Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen haben, die nicht alle in Art. 4 der Verordnung Nr. 1857/2006 festgelegten Bedingungen erfüllen, vorschlägt, diese Beihilferegelungen bis spätestens 31. Dezember 2009 entweder anzupassen, damit sie diese Bedingungen erfüllen, oder sie andernfalls abzuschaffen.

68 Diese Schlussfolgerung wird nicht durch das Vorbringen des Rates in Frage gestellt, wonach der Hinweis in Nr. 29 der Agrarrahmenregelung auf die in Art. 4 der Verordnung Nr. 1857/2006 festgelegten Bedingungen bedeute, dass jedes Vorhaben, mit dem für Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe staatliche Beihilfen gewährt würden, die nicht alle in diesem Artikel genannten Bedingungen erfüllten, der Kommission mitgeteilt werden müsse, damit sie beurteilen könne, ob diese Beihilfen mit dem Binnenmarkt vereinbar seien.

69 So geht aus dem Wortlaut von Nr. 196 in Verbindung mit Nr. 29 der Agrarrahmenregelung hervor, dass die Kommission sich verpflichten wollte, ihr Ermessen so auszuüben, dass sie in bestimmten Fällen diese Bedingungen als Kriterien für die Vereinbarkeit und nicht für eine Ausnahme von der Mitteilungspflicht verwendet. Die Tragweite dieser Bedingungen im Rahmen der Anwendung der Agrarrahmenregelung auf bestehende Beihilferegelungen unterscheidet sich demnach von der Tragweite, die diesen Bedingungen durch Art. 4 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1857/2006 zugemessen wird.

70 Im Übrigen greift das Argument Ungarns nicht durch, dass die Kommission nicht rechtswirksam zweckdienliche Maßnahmen vorschlagen könne, die abstrakt und allgemein formuliert seien und für bestehende Beihilferegelungen in mehreren Mitgliedstaaten gelten sollten. Denn die Art. 17 und 18 der Verordnung Nr. 659/1999 verpflichten die Kommission zwar, eine individuelle Prüfung jeder bestehenden Beihilferegelung vorzunehmen, für die sie zweckdienliche Maßnahmen vorschlagen möchte, doch wird es diesem Organ weder durch Art. 88 Abs. 1 EG noch durch diese Verordnung untersagt, solche Vorschläge abzugeben, indem die betreffenden bestehenden Beihilferegelungen durch ihre Merkmale identifiziert werden, ohne sie namentlich zu bezeichnen.

71 Allerdings ist zu betonen, dass die von der Kommission in Nr. 196 der Agrarrahmenregelung vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen entsprechend Art. 88 Abs. 1 EG nur bestehende Beihilferegelungen betreffen.

72 Die mit der angefochtenen Entscheidung genehmigte Regelung ist indessen eine neue Beihilferegelung.

73 Somit steht selbst unter der Annahme, dass die beiden in Randnr. 18 des vorliegenden Urteils genannten Beihilferegelungen ihren Status als bestehende Beihilfen nach dem 30. April 2007 behalten haben, fest, dass diese Beihilferegelungen den in Art. 4 der Verordnung Nr. 1857/2006 festgelegten Bedingungen, auf die Nr. 29 der Agrarrahmenregelung verweist, nicht entsprachen.

74 Da sich aus Art. 1 Buchst. c der Verordnung Nr. 659/1999 ergibt, dass alle Beihilferegelungen, die keine bestehenden Beihilferegelungen sind, neue Beihilferegelungen darstellen, und da die mit der angefochtenen Entscheidung genehmigte Beihilferegelung ab dem 1. Januar 2010 galt, ist diese zwangsläufig eine neue Beihilferegelung.

75 Die Verpflichtungen, denen die Republik Polen infolge ihrer Zustimmung zu den Vorschlägen für zweckdienliche Maßnahmen unterlag, betreffen demnach nicht die mit der angefochtenen Entscheidung als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehene Beihilferegelung, da es sich um eine neue Beihilferegelung handelt, die nicht mit einer bestehenden Beihilferegelung zu verwechseln ist, auf die sich die zweckdienlichen Maßnahmen beziehen, denen der Mitgliedstaat zugestimmt hat.

76 Der Rat kann sich allerdings nicht bloß darauf berufen, dass es sich bei einer Beihilferegelung um eine neue Beihilferegelung handelt, um eine Situation, die die Kommission bereits endgültig beurteilt hat, zu überprüfen und dieser Beurteilung damit zu widersprechen. Der Rat ist demnach nicht befugt, zu entscheiden, dass eine neue Beihilferegelung als mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen ist, wenn diese so untrennbar mit einer bestehenden Beihilferegelung, zu deren Änderung oder Abschaffung sich ein Mitgliedstaat im Rahmen von Art. 88 Abs. 1 EG verpflichtet hat, verbunden ist, dass eine Unterscheidung zwischen diesen beiden Regelungen für die Zwecke der Anwendung von Art. 88 Abs. 2 EG willkürlich erscheint (vgl. entsprechend Urteil vom 29. Juni 2004, Kommission/Rat, Randnr. 46).

77 Dies ist hier jedoch nicht der Fall.

78 Dazu ist zu bemerken, dass ein erheblicher Zeitraum zwischen der Beurteilung durch die Kommission und der Beurteilung durch den Rat verstrichen ist, da die angefochtene Entscheidung beinahe drei Jahre nach den fraglichen Vorschlägen für zweckdienliche Maßnahmen ergangen ist.

79 Außerdem ist diese Entscheidung speziell durch das Auftreten neuer Umstände begründet, die der Rat als außergewöhnlich angesehen hat und die die Kommission bei ihrer Beurteilung der Frage, ob die von der Republik Polen eingeführten bestehenden Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, nicht berücksichtigen konnte.

80 So nimmt die angefochtene Entscheidung umfassend auf die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf den Landwirtschaftssektor in Polen in den Jahren 2008 und 2009 Bezug, während die Agrarrahmenregelung im Jahr 2006 erlassen wurde. Der Rat beruft sich u. a. auf den Verfall der Einkünfte und der Preise in der Landwirtschaft, der in den Jahren 2008 und 2009 wegen der Rezession stattgefunden hat, das hohe Zinsniveau, die erhöhte Schwierigkeit, Zugang zu Krediten zu bekommen, und den Anstieg der Arbeitslosigkeit im Jahr 2009.

81 Der von der Kommission zur Stützung ihres Vorschlags für zweckdienliche Maßnahmen vertretene Standpunkt in Bezug auf die Vereinbarkeit der in Randnr. 18 des vorliegenden Urteils genannten Beihilferegelungen mit dem Binnenmarkt beruhte aber zwangsläufig auf der anhand der wirtschaftlichen Daten, über die sie im Jahr 2006 verfügte, erfolgten Beurteilung der Auswirkungen, die die Anwendung dieser Regelungen auf die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Binnenmarkts haben konnte.

82 Aufgrund der in Randnr. 80 des vorliegenden Urteils angeführten erheblichen Änderung der Umstände greift die von der Kommission vorgenommene Beurteilung dieser Beihilferegelungen der Beurteilung einer Beihilferegelung nicht vor, die ähnliche Maßnahmen umfasst, aber in einem wirtschaftlich gänzlich anderen Zusammenhang angewandt werden sollte, als er von der Kommission in ihrer Beurteilung berücksichtigt wurde. Ob die neue Beihilferegelung, die Gegenstand eines Antrags der Republik Polen beim Rat gemäß Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG war, mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, ist demzufolge nach Abschluss einer individuellen Prüfung zu beurteilen, die sich von der Beurteilung der in Randnr. 18 des vorliegenden Urteils angeführten Regelungen unterscheidet und die unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Umstände zu dem Zeitpunkt, zu dem die entsprechenden Beihilfen gewährt werden, vorzunehmen ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 3. Oktober 1991, Italien/Kommission, C-261/89, Slg. 1991, I-4437, Randnr. 21, und vom 21. Juli 2011, Freistaat Sachsen und Land Sachsen-Anhalt/Kommission, C-459/10 P, Slg. 2011, I-109, Randnr. 48).

83 Demnach unterscheidet sich die in der vorliegenden Rechtssache in Rede stehende Situation von derjenigen, die der Gerichtshof in den Urteilen vom 29. Juni 2004, Kommission/Rat, und vom 22. Juni 2006, Kommission/Rat, untersucht hat.

84 Im Gegensatz zu den Entscheidungen des Rates, die mit diesen beiden Urteilen für nichtig erklärt wurden, findet die angefochtene Entscheidung im vorliegenden Fall ihren Grund nämlich gerade in neuen Gesichtspunkten, die sich aus einer erheblichen Änderung der Umstände ergeben, die zwischen dem Zeitpunkt, zu dem die Kommission die bestehenden von der Republik Polen angewandten Beihilferegelungen geprüft hat, und dem Zeitpunkt, zu dem der Rat die neue Beihilferegelung beurteilt hat, die Gegenstand des Antrags der Republik Polen an den Rat war, eingetreten ist.

85 Folglich liegen die Umstände, die die Unzuständigkeit des Rates in den beiden in Randnr. 83 des vorliegenden Urteils angeführten Urteilen begründet haben, in der vorliegenden Rechtssache nicht vor.

86 Im Übrigen erlaubt die Anerkennung der Zuständigkeit des Rates keine Umgehung der zweckdienlichen Maßnahmen, denen die Mitgliedstaaten zugestimmt haben.

87 Zum einen ist der Rat nämlich nur dann befugt, eine neue Beihilferegelung zu genehmigen, die einer bestehenden Beihilferegelung gleicht, die ein Mitgliedstaat wegen der Zustimmung zu den Vorschlägen für zweckdienliche Maßnahmen ändern oder abschaffen musste, wenn nach diesen Vorschlägen neue Umstände eingetreten sind.

88 Zum anderen findet die dem Rat durch Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG eingeräumte Befugnis nur innerhalb der in dieser Bestimmung genannten Grenzen, d. h. bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände, Anwendung (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. Februar 1996, Kommission/Rat, C-122/94, Slg. 1996, I-881, Randnr. 13).

89 Schließlich ist in Bezug auf das Vorbringen der Kommission, der Rat sei nicht befugt, eine gegen die in der Agrarrahmenregelung definierten Leitlinien verstoßende Beihilfe zu genehmigen, darauf hinzuweisen, dass innerhalb dieser Rahmenregelung nur die Vorschläge für zweckdienliche Maßnahmen in Nr. 196, denen die Mitgliedstaaten zugestimmt haben, eine endgültige Stellungnahme der Kommission zur Vereinbarkeit einer Beihilferegelung mit dem Binnenmarkt darstellen können.

90 Nur diese Vorschläge für zweckdienliche Maßnahmen werden nämlich, wie in Nr. 197 der Agrarrahmenregelung ausgeführt wird, den Mitgliedstaaten zur Zustimmung vorgelegt, während die anderen Bestimmungen dieser Regelung bloß allgemeine Leitlinien sind, die die Kommission verpflichten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Juni 2002, Niederlande/Kommission, C-382/99, Slg. 2002, I-5163, Randnr. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung), ohne die Mitgliedstaaten zu binden. Sie können erst recht nicht den Rat binden, da Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG ihm die Befugnis gibt, unter außergewöhnlichen Umständen von Art. 87 EG oder den nach Art. 89 EG erlassenen Verordnungen abzuweichen.

91 Aus Nr. 196 dieser Rahmenregelung geht indessen hervor, dass sich die Mitgliedstaaten in Bezug auf die bestehenden Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen nur dazu verpflichtet haben, sie bis zum 31. Dezember 2009 entweder zu ändern, um sie an die Rahmenregelung anzupassen, oder sie andernfalls abzuschaffen.

92 Hingegen ergibt sich aus den Erwägungen in den Randnrn. 76 bis 85 des vorliegenden Urteils, dass den Mitgliedstaaten durch die Zustimmung zu den Vorschlägen für zweckdienliche Maßnahmen in Nr. 196 der Agrarrahmenregelung nicht jede Möglichkeit genommen wird, während des gesamten Geltungszeitraums dieser Rahmenregelung die Genehmigung der Wiedereinführung von ähnlichen oder gleichen Regelungen zu beantragen.

93 Demnach ist der zweite Teil des ersten Klagegrundes als unbegründet zu verwerfen und folglich dieser Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

Zum zweiten Klagegrund: Ermessensmissbrauch

Vorbringen der Parteien

94 Mit ihrem zweiten Klagegrund trägt die Kommission vor, der Rat habe sein Ermessen missbraucht, indem er versucht habe, die Folgen der Beurteilung zu neutralisieren, die sie in Bezug auf die von der Republik Polen eingeführten Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen vorgenommen habe.

95 Der Rat macht geltend, er habe mit dem Erlass der angefochtenen Entscheidung nicht versucht, die Wirkungen einer von der Kommission vorgenommenen Beurteilung zunichte zu machen, da diese keine Entscheidung erlassen habe, die die mit der angefochtenen Entscheidung genehmigte Beihilferegelung für mit dem Binnenmarkt unvereinbar erklärt habe. Sein Ziel sei es in Wirklichkeit gewesen, den von der Wirtschafts- und Finanzkrise betroffenen polnischen Landwirten beim Erwerb landwirtschaftlicher Flächen zu helfen.

Würdigung durch den Gerichtshof

96 Wie der Gerichtshof wiederholt entschieden hat, ist eine Maßnahme nur dann ermessensmissbräuchlich, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, dass sie ausschließlich oder zumindest hauptsächlich zu anderen als den angegebenen Zwecken oder mit dem Ziel erlassen worden ist, ein Verfahren zu umgehen, das der Vertrag speziell vorsieht, um die konkrete Sachlage zu bewältigen (vgl. in diesem Sinne u. a. Urteile vom 14. Mai 1998, Windpark Groothusen/Kommission, C-48/96 P, Slg. 1998, I-2873, Randnr. 52, und vom 7. September 2006, Spanien/Rat, C-310/04, Slg. 2006, I-7285, Randnr. 69).

97 Es ist festzustellen, dass die Kommission keine derartigen Indizien beigebracht hat.

98 Was die vom Rat beim Erlass der angefochtenen Entscheidung verfolgten Ziele angeht, erlaubt nichts in den dem Gerichtshof vorgelegten Akten die Feststellung, der Rat habe ausschließlich oder zumindest hauptsächlich ein anderes Ziel als das verfolgt, polnischen Landwirten dabei zu helfen, landwirtschaftliche Flächen leichter zu erwerben, um die Armut im ländlichen Raum in Polen zu bekämpfen.

99 Hinsichtlich des Vorbringens der Kommission, aus der Abfolge der Ereignisse und dem Briefwechsel ergebe sich, dass die angefochtene Entscheidung den von ihr vertretenen Standpunkt habe entwerten sollen, zeigt sich, dass der Rat zu Recht annehmen konnte, dass die Kommission zur Vereinbarkeit der in Rede stehenden Beihilferegelung keine Stellungnahme abgegeben habe, wie im elften Erwägungsgrund der angefochtenen Entscheidung ausgeführt wird.

100 Demnach ist der zweite Klagegrund, dass ein Ermessensmissbrauch vorliege, als unbegründet zurückzuweisen.

Zum dritten Klagegrund: Verletzung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit

Vorbringen der Parteien

101 Mit ihrem dritten Klagegrund trägt die Kommission vor, die angefochtene Entscheidung sei unter Verletzung des Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit zwischen den Organen erlassen worden, da der Rat durch den Erlass dieser Entscheidung die Republik Polen von ihrer Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit der Kommission, zu der dieser Mitgliedstaat gemäß Art. 88 Abs. 1 EG verpflichtet gewesen sei, entbunden habe.

102 Der Rat habe nämlich die Ergebnisse des zuvor zwischen der Kommission und diesem Mitgliedstaat geführten Dialogs unterlaufen, indem er die Verlängerung bestehender Beihilferegelungen, zu deren Abschaffung die Republik Polen verpflichtet gewesen sei, genehmigt habe.

103 Der Rat ist der Ansicht, dass er durch die Pflicht zur Zusammenarbeit nach Art. 88 Abs. 1 EG nicht gebunden sei. Außerdem wiederholt er, dass es keine Verpflichtung der Republik Polen in Bezug auf die mit der angefochtenen Entscheidung genehmigte Beihilferegelung gegeben habe.

Würdigung durch den Gerichtshof

104 Art. 88 Abs. 1 EG erlegt der Kommission und den Mitgliedstaaten die Pflicht zur regelmäßigen und laufenden Zusammenarbeit auf, in deren Rahmen die Kommission fortlaufend mit den Mitgliedstaaten die bestehenden Beihilferegelungen überprüft und ihnen die zweckdienlichen Maßnahmen vorschlägt, die die fortschreitende Entwicklung und das Funktionieren des Binnenmarkts erfordern (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 18. Juni 2002, Deutschland/Kommission, Randnr. 28 und die dort angeführte Rechtsprechung).

105 Aus Randnr. 85 des vorliegenden Urteils geht insoweit hervor, dass die Republik Polen keine konkrete Verpflichtung hinsichtlich der mit der angefochtenen Entscheidung genehmigten Beihilferegelung eingegangen ist. Daher hat diese Entscheidung die Republik Polen nicht von einer besonderen Pflicht zur Zusammenarbeit entbunden, da mit ihr die Ergebnisse des zuvor zwischen der Kommission und diesem Mitgliedstaat geführten Dialogs keineswegs unterlaufen worden sind.

106 Angesichts des Vorstehenden ist der dritte Klagegrund der Kommission, dass der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit verletzt worden sei, als unbegründet zurückzuweisen.

Zum vierten Klagegrund: offensichtlicher Beurteilungsfehler und Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

107 Mit dem ersten Teil ihres vierten Klagegrundes trägt die Kommission vor, der Rat habe insofern einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, als er befunden habe, dass außergewöhnliche Umstände vorgelegen hätten, die die genehmigten Maßnahmen rechtfertigten. Mit dem zweiten Teil dieses Klagegrundes macht sie geltend, die angefochtene Entscheidung laufe dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zuwider, weil die fraglichen Maßnahmen die Erreichung der mit dieser Entscheidung verfolgten Ziele nicht ermöglichten und sich nicht auf das zur Erreichung dieser Ziele erforderliche Mindestmaß beschränkten.

Zum ersten Teil des vierten Klagegrundes: offensichtlicher Beurteilungsfehler in Bezug auf das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände

– Vorbringen der Parteien

108 Die Kommission ist der Ansicht, dass Umstände nur dann als außergewöhnlich im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG angesehen werden könnten, wenn sie vor ihrem Eintreten nicht vorhersehbar gewesen seien und im vorliegenden Fall die Republik Polen besonders beträfen. Demnach sei dies nicht der Fall, wenn es um ein strukturelles Hindernis, das schon vorher bestanden habe, oder ein Problem gehe, das den Großteil der Mitgliedstaaten betreffe.

109 Die Kommission meint, dass es sich bei der unvorteilhaften Flächenstruktur der Landwirtschaftsbetriebe und dem hohen Anteil an Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum um bereits alte Probleme handle, die in der Struktur der polnischen Agrarwirtschaft selbst begründet lägen. Auch deute nichts darauf hin, dass der Kapitalmangel, mit dem die polnischen Landwirte konfrontiert seien,

kein strukturelles Problem sei, das seiner Natur nach nicht als außergewöhnlich eingestuft werden könne. Was die Steigerung der Preise der landwirtschaftlichen Betriebsmittel betreffe, sei diese in Polen nicht erheblicher als in den anderen Mitgliedstaaten. Die Kommission stellt zudem in Abrede, dass die schon in der Beitrittsakte vorgesehene geringe Höhe der Direktzahlungen, die Fluktuationen des polnischen Złoty im Verhältnis zum Euro oder der Anstieg der Preise für landwirtschaftliche Flächen als außergewöhnliche Umstände beschrieben werden könnten.

110 Auch wenn die Kommission einräumt, dass die Wirtschaftskrise ein außergewöhnlicher Umstand sein könne, ist sie im Übrigen trotzdem der Auffassung, dass diese Krise die angefochtene Entscheidung nur insoweit rechtfertigen könne, als sie mit den Strukturproblemen, die schon vorher bestanden hätten, derart interagiert habe, dass außergewöhnliche Umstände in Polen hervorgerufen worden seien, was der Rat nicht nachgewiesen habe. Die Auswirkungen der Krise auf die Schwierigkeiten, Zugang zu Krediten zu bekommen, auf den Rückgang der landwirtschaftlichen Einkünfte und den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Polen seien vor dem Hintergrund der als Ganzes betrachteten Union nicht außergewöhnlich.

111 Der Rat ist der Ansicht, die von der Kommission vertretene Definition des Begriffs der außergewöhnlichen Umstände sei angesichts der Rechtsprechung zu eng, da solche Umstände nur unvorhergesehen sein müssten und andere Mitgliedstaaten oder andere Sektoren als den Landwirtschaftssektor betreffen könnten.

112 Im vorliegenden Fall lägen außergewöhnliche Umstände aufgrund von außergewöhnlichen Ereignissen im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise vor, die erhebliche Auswirkungen auf die polnischen Landwirte gehabt und demnach die bereits vorhandenen Strukturprobleme der polnischen Landwirtschaftsbetriebe noch verstärkt hätten. So hätten der Rückgang der Einkünfte aus der Landwirtschaft wegen des Preisverfalls, die steigende Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum, das hohe Zinsniveau und die wegen der Krise erhöhte Schwierigkeit, Zugang zu Krediten zu bekommen – Umstände, die in Polen ausgeprägter gewesen seien als in anderen Mitgliedstaaten –, den Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen durch die polnischen Landwirte extrem erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. Was die Fluktuationen des polnischen Złoty im Verhältnis zum Euro, die geringe Höhe der Direktzahlungen oder den Anstieg der Preise für landwirtschaftliche Betriebsmittel und Flächen angeht, ist der Rat der Auffassung, dass diese Umstände dazu beitrügen, die Fähigkeit der polnischen Landwirte einzuschränken, die schwerwiegenden Folgen der Rezession zu überwinden.

– Würdigung durch den Gerichtshof

113 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs verfügt der Rat bei der Anwendung von Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG über ein weites Ermessen, das er nach Maßgabe komplexer wirtschaftlicher und sozialer Wertungen ausübt, die auf die Union als Ganzes zu beziehen sind. In diesem Rahmen ist die gerichtliche Nachprüfung der Ausübung dieses Ermessens auf die Überprüfung der Beachtung der Verfahrens- und Begründungsvorschriften sowie auf die Kontrolle der inhaltlichen Richtigkeit der festgestellten Tatsachen und des Fehlens von Rechtsfehlern, von offensichtlichen Fehlern bei der Bewertung der Tatsachen und von Ermessensmissbrauch beschränkt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. Februar 1996, Kommission/Rat, Randnrn. 18 und 19, und entsprechend Urteil vom 22. Dezember 2008, Régie Networks, C-333/07, Slg. 2008, I-10807, Randnr.

114 Angesichts des ungewöhnlichen und unvorhersehbaren Charakters sowie des Ausmaßes der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die polnische Landwirtschaft hat der Rat jedoch keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, indem er davon ausgegangen ist, dass diese Auswirkungen außergewöhnliche Umstände im Sinne von Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG darstellten. Die Kommission hat im Übrigen in ihrer Erwiderung eingeräumt, dass das Eintreten dieser Krise ein solcher außergewöhnlicher Umstand sein konnte.

115 Der Umstand, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise auch in anderen Mitgliedstaaten erhebliche Auswirkungen hatte, ist nicht maßgeblich, da dieser Umstand den außergewöhnlichen Charakter der Auswirkungen dieser Krise in Bezug auf die Entwicklung der wirtschaftlichen Situation der polnischen Landwirte unberührt lässt.

116 Auch mit der Feststellung, dass die unvorteilhafte Flächenstruktur der Landwirtschaftsbetriebe, der hohe Anteil an Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum oder der Kapitalmangel, mit dem die Landwirte konfrontiert seien, strukturelle Probleme in Polen seien, wird nicht nachgewiesen, dass der Rat einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen hat, indem er die Ansicht vertreten hat, dass der durch den Preisverfall verursachte Rückgang der landwirtschaftlichen Einkünfte, der Anstieg der Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum, das hohe Zinsniveau und die wegen der Krise erhöhte Schwierigkeit, Zugang zu Krediten zu bekommen, die Lage der polnischen Landwirte erheblich verschlechtert und damit die Behebung dieser strukturellen Probleme und demnach die Bekämpfung der Armut im ländlichen Raum durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der polnischen landwirtschaftlichen Betriebe behindert hätten (vgl. entsprechend Urteil vom 29. Februar 1996, Kommission/Rat, Randnr. 21).

117 Daraus folgt, dass der erste Teil des vierten Klagegrundes als unbegründet zurückzuweisen ist.

Zum zweiten Teil des vierten Klagegrundes: Verletzung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit

– Vorbringen der Parteien

118 Nach Ansicht der Kommission hat der Rat durch den Erlass der angefochtenen Entscheidung den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit missachtet.

119 Mit der fraglichen Beihilferegelung könnten nämlich die in dieser Entscheidung angegebenen Ziele nicht erreicht werden. So sei die durchschnittliche Größe eines landwirtschaftlichen Betriebs in Polen trotz zweier Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen während der letzten Jahre nur wenig gestiegen. Es sei nicht gezeigt worden, dass die mit der angefochtenen Entscheidung genehmigte Beihilferegelung bessere Ergebnisse ermögliche, obwohl es mit den zuvor bestehenden Beihilferegelungen nicht gelungen sei, den im Jahr 2009 beobachteten erhöhten Schwierigkeiten, Zugang zu Krediten zu bekommen, entgegenzutreten. Die Beihilfen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen trügen in Wirklichkeit eher zur Erhöhung der Preise für landwirtschaftliche Flächen als zur Änderung der Eigentumsstruktur dieser Flächen bei, was vor dem Hintergrund ohnehin ständig steigender Preise für landwirtschaftliche Flächen besonders problematisch sei.

120 Im Übrigen impliziere die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, dass die geltenden Maßnahmen, mit denen die vom Rat als außergewöhnliche Umstände qualifizierten Bedürfnisse erfüllt werden könnten, umfassend berücksichtigt würden. In der angefochtenen Entscheidung würden jedoch die Maßnahmen, die die Kommission zuvor genehmigt habe oder die nach ihren Leitlinien und ihren Gruppenfreistellungsverordnungen erlaubt gewesen seien, völlig außer Acht gelassen. Insbesondere der vorübergehende Rahmen ermögliche es den Mitgliedstaaten, den landwirtschaftlichen Betrieben Beihilfen zu gewähren. Ebenso könne auf die mit der Verordnung Nr. 1535/2007 genehmigten *De-minimis*-Beihilfen zurückgegriffen werden, um insbesondere das Problem der hohen Preise für landwirtschaftliche Betriebsmittel zu lösen.

121 Was außerdem die steigende Arbeitslosigkeit betreffe, habe der Rat auch nicht berücksichtigt, dass das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 der Republik Polen verschiedene Maßnahmen zur Begrenzung dieses Anstiegs in ländlichen Gebieten u. a. durch die Überführung überzähliger Arbeitskräfte in der Landwirtschaft in andere Wirtschaftsbereiche vorsehe.

122 Zudem beschränkten sich die mit der angefochtenen Entscheidung genehmigten Maßnahmen nicht auf das erforderliche Mindestmaß, da ihre Dauer den von der Kommission im vorübergehenden Rahmen festgelegten Zeitpunkt für die Anwendung der Beihilfen, die speziell dazu bestimmt gewesen seien, den Auswirkungen der Wirtschaftskrise zu begegnen, überschreite.

123 Was schließlich speziell die Rechtfertigung der in Rede stehenden Regelung durch die Notwendigkeit angeht, die Folgen der Überschwemmungen auszugleichen, von denen elf Woiwodschaften im Jahr 2009 betroffen waren, macht die Kommission geltend, dass zum einen der Rat das Vorliegen einer Beihilferegelung zur Entschädigung der polnischen Landwirte in Höhe von fast 80 % der von ihnen erlittenen Verluste nicht berücksichtigt habe und es zum anderen keinen Zusammenhang zwischen diesen Überschwemmungen und dem Erwerb landwirtschaftlicher Flächen gebe.

124 Der Rat trägt in Bezug auf die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vor, dass die Rechtmäßigkeit der auf der Grundlage von Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG erlassenen Maßnahmen nur dann in Frage stehen könne, wenn diese Maßnahmen im Verhältnis zu dem Ziel, das der Rat damit verfolge, offensichtlich ungeeignet seien.

125 Die Kommission habe nicht nachgewiesen, dass die vom Rat vorgenommene Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Umstände offensichtlich Fehler aufweise. Nach Ansicht des Rates haben die von der Republik Polen angewandten Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen insbesondere die Flächenstruktur der polnischen landwirtschaftlichen Betriebe verbessert und kann diese Wirkung durch die Gewährung von Beihilfen über einen längeren Zeitraum verstärkt werden. Außerdem habe die Kommission nicht gezeigt, dass solche Beihilfen zur Erhöhung der Flächenpreise beitrügen. Zudem ermögliche es die Vergrößerung der Fläche der landwirtschaftlichen Betriebe, die Wettbewerbsfähigkeit und die Einkünfte der betreffenden Landwirte zu verbessern, und die mit der angefochtenen Entscheidung genehmigte Beihilferegelung dürfte den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen durch arbeitslose Personen fördern.

126 Der Rat ist weiter der Ansicht, er habe die bereits von der Kommission genehmigten Maßnahmen nicht berücksichtigten müssen, da es die ihm durch Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG übertragene Befugnis gerade ermögliche, Beihilfen zu genehmigen, wenn die Kommission dazu rechtlich nicht in der Lage gewesen sei, was hier der Fall gewesen sei. Im Übrigen werde die mit der angefochtenen Entscheidung genehmigte Beihilferegelung von dem vorübergehenden Rahmen nicht erfasst.

127 Zudem sei es angezeigt, die Arbeitslosigkeit durch die Kombination verschiedener Mittel zu bekämpfen, zu denen diese Beihilferegelung gehöre.

128 Was die Dauer der Beihilferegelung betreffe, müsse sie nicht auf den von dem vorübergehenden Rahmen erfassten Zeitraum beschränkt werden und entspreche dem Zeitraum, der zur Verringerung der Auswirkungen der Krise für erforderlich erachtet werde.

129 Schließlich trägt der Rat vor, dass die Beihilferegelung die Folgen der Überschwemmungen im Jahr 2009 nicht unmittelbar ausgleichen solle und dass diese Folgen in der angefochtenen Entscheidung nur als Faktor angeführt worden seien, der den Rückgang der Einkünfte der polnischen Landwirte verschärft habe. Jedenfalls habe die von der Kommission genannte besondere Beihilferegelung nicht alle Verluste aufgrund der Überschwemmungen ausgeglichen.

– Würdigung durch den Gerichtshof

130 Was die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit betrifft, ergibt sich aus den Erwägungen in Randnr. 113 des vorliegenden Urteils, dass eine auf der Grundlage von Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG erlassene Maßnahme nur dann rechtswidrig sein kann, wenn sie zur Erreichung des Ziels, das der

Rat verfolgt, offensichtlich ungeeignet ist (vgl. entsprechend Urteile vom 8. Juli 2010, Afton Chemical, C-343/09, Slg. 2010, I-7027, Randnr. 46, und vom 12. Juli 2012, Association Kokopelli, C-59/11, Randnr. 39).

131 Demzufolge ist zu klären, ob die Genehmigung der in der angefochtenen Entscheidung genannten Beihilferegelung zur Erreichung des im zwölften Erwägungsgrund dieser Entscheidung angeführten Ziels, das darin besteht, die Armut im ländlichen Raum in Polen zu bekämpfen, offensichtlich ungeeignet ist.

132 Es ist anerkannt, dass dieses Ziel teilweise durch eine Steigerung der Effizienz der Landwirtschaft in Polen erreicht werden kann, was eine Vergrößerung der Fläche der landwirtschaftlichen Betriebe voraussetzt, die durch den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen durch polnische Landwirte ermöglicht wird. Es wird indessen nicht bestritten, dass die geringen Einkünfte und die Schwierigkeiten bei einer Kreditaufnahme, mit denen diese Landwirte konfrontiert sind, Erwerbungen dieser Art entgegenstehen. Demnach ist die Genehmigung der in Rede stehenden Beihilferegelung, mit der diese Probleme und ihre Verschärfung durch die Wirtschafts- und Finanzkrise ausgeglichen werden sollen, indem Zinssubventionen bei Krediten für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen angeboten werden, zur Verwirklichung des mit der angefochtenen Entscheidung verfolgten Ziels nicht offensichtlich ungeeignet.

133 Ebenso ist dafür, dass Arbeitslose in die Landwirtschaft umsteigen können, Voraussetzung, dass sie die Möglichkeit haben, landwirtschaftliche Flächen zu erwerben, obwohl sie ebenfalls mit Schwierigkeiten beim Zugang zu Krediten konfrontiert sind, was bestätigt, dass die Genehmigung der Beihilferegelung, auf die sich die angefochtene Entscheidung bezieht, nicht offensichtlich ungeeignet ist, um die Armut im ländlichen Raum in Polen zu bekämpfen.

134 Unter diesen Umständen wird dadurch, dass die zuvor angewandten Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen keine erhebliche und dauerhafte Vergrößerung der Fläche der polnischen landwirtschaftlichen Betriebe ermöglicht haben, nicht gezeigt, dass die angefochtene Entscheidung zur Erreichung des in Randnr. 131 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Ziels der Entscheidung offensichtlich ungeeignet ist.

135 Die geringe Vergrößerung der durchschnittlichen Fläche dieser Betriebe reicht nämlich nicht aus, um die offensichtliche Unwirksamkeit der vom Rat genehmigten Beihilferegelung zu belegen, da es denkbar ist, dass diese geringe Vergrößerung auf Umstände zurückzuführen ist, die nicht während des gesamten von der angefochtenen Entscheidung erfassten Zeitraums andauern werden. Außerdem ermöglicht – wie die Republik Polen geltend macht – die Analyse bloß der Daten zur durchschnittlichen Größe der landwirtschaftlichen Betriebe keine Unterscheidung zwischen der Entwicklung der Betriebe, denen die früheren Beihilferegelungen zugutekamen, und der Entwicklung der Betriebe, die keine Beihilfe erhielten.

136 Zu dem Vorbringen der Kommission, dass die Beihilferegelungen für den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen eher zu einer Preissteigerung bei den landwirtschaftlichen Flächen als zu einer Änderung der Eigentumsstruktur in Bezug auf diese Flächen beitrügen, ist festzustellen, dass diese Behauptung nicht hinreichend untermauert ist, um den Nachweis zu ermöglichen, dass der Rat eine im Verhältnis zu dem von ihm verfolgten Ziel offensichtlich ungeeignete Maßnahme gewählt hat.

137 Im Übrigen ist zu überprüfen, ob die Genehmigung der fraglichen Beihilferegelung nicht offensichtlich über das hinausgeht, was zur Erreichung der mit der angefochtenen Entscheidung verfolgten Ziele erforderlich ist. Die Kommission macht nämlich geltend, der Rat habe die Möglichkeiten anderer Instrumente, die zur Verwirklichung dieser Ziele beitragen könnten, nicht hinreichend berücksichtigt.

138 Angesichts des Umfangs des Ermessens, über das der Rat im vorliegenden Fall verfügt, kann in der angefochtenen Entscheidung nicht bloß deshalb ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gesehen werden, weil es denkbar gewesen wäre, dass die Republik Polen das in Randnr. 131 des vorliegenden Urteils angeführte Ziel mit einer Beihilferegelung anderer Art verfolgt. Nach ständiger Rechtsprechung hat der Gerichtshof nämlich bei der Prüfung, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei einer auf der Grundlage einer Entscheidungsbefugnis wie derjenigen des Rates gemäß Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG erlassenen Entscheidung beachtet wurde, nicht festzustellen, ob die erlassene Entscheidung die einzige oder die bestmögliche war, sondern nur, ob sie offensichtlich ungeeignet war (vgl. entsprechend Urteil vom 11. Juni 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Slg. 2009, I-5035, Randnr. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

139 Wie der Generalanwalt in Nr. 96 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, entbindet das weite Ermessen, über das der Rat verfügt, diesen allerdings nicht davon, bei seiner Beurteilung die bestehenden Maßnahmen zu berücksichtigen, die speziell dazu bestimmt sind, den außergewöhnlichen Umständen zu begegnen, die die Genehmigung der fraglichen Beihilferegelung gerechtfertigt haben.

140 In diesem Zusammenhang sollen mit der Verordnung Nr. 1535/2007 Beihilfen geringer Höhe von der Anmeldepflicht nach Art. 88 Abs. 3 EG freigestellt werden, und man kann daher nicht annehmen, dass diese Verordnung speziell den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf die polnischen Landwirte begegnen soll.

141 Dagegen trifft es zu, dass der vorübergehende Rahmen eingerichtet wurde, um den Zugang von Unternehmen zu Finanzierungen vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise zu erleichtern. Allerdings haben die Beihilfen, die in dem vorübergehenden Rahmen vorgesehen sind, die allgemeine Funktion, bei Investitionen zu unterstützen, und sollen daher nicht speziell den Erwerb landwirtschaftlicher Flächen ermöglichen. Außerdem war zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung in Abschnitt 7 des vorübergehenden Rahmens vorgesehen, dass dieser nicht länger als bis zum 31. Dezember 2010 angewandt wird. Daher geht die Entscheidung des Rates, eine Beihilferegelung zu genehmigen, die speziell dazu bestimmt ist, die Armut im ländlichen Raum zu bekämpfen, indem die Vergrößerung der Fläche der landwirtschaftlichen Betriebe in Polen über einen längeren Zeitraum sichergestellt wird, nicht offensichtlich über das hinaus, was zur Erreichung der Ziele der angefochtenen Entscheidung erforderlich ist.

142 Weiter sollen zwar bestimmte Maßnahmen im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 der Republik Polen auch die Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum bekämpfen, sie sind aber Ergänzungen der mit der angefochtenen Entscheidung genehmigten Beihilferegelung, da sie in erster Linie die Überführung überzähliger Arbeitskräfte in der Landwirtschaft in andere Wirtschaftsbereiche fördern sollen und nicht die Rentabilität der landwirtschaftlichen Betriebe verbessern oder die Errichtung neuer Betriebe ermöglichen sollen.

143 Ebenso wenig kann eine offensichtliche Unverhältnismäßigkeit der angefochtenen Entscheidung dadurch nachgewiesen werden, dass es eine Beihilfereglung geben soll, die einen Großteil der durch die Überschwemmungen im Jahr 2009 verursachten Schäden ausgleichen soll, da diese Schäden nur einen der Faktoren bilden, die die Investitionsmöglichkeiten der polnischen Landwirte beschränken und die Armut im ländlichen Raum in Polen verschlimmern.

144 Was schließlich die Dauer der mit dieser Entscheidung genehmigten Beihilferegelung betrifft, ergibt sich unmittelbar aus der Logik des Art. 88 Abs. 2 Unterabs. 3 EG, dass der Rat nicht an eine zeitliche Begrenzung, die in einer Mitteilung der Kommission festgelegt wurde, gebunden sein kann. Außerdem hat der Rat angesichts der für die Entwicklung der Struktur der Landwirtschaftsbetriebe erforderlichen Zeit und der Dauer der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise keine offensichtlich unverhältnismäßige Maßnahme gewählt, als er die fragliche Beihilferegelung für den Zeitraum vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2013 genehmigt hat.

145 Demnach ist auch der zweite Teil des von der Kommission geltend gemachten vierten Klagegrundes als unbegründet zu verwerfen.

146 Folglich ist der vierte Klagegrund insgesamt zurückzuweisen.

147 Da keiner der von der Kommission geltend gemachten Klagegründe durchgreift, ist die Klage abzuweisen.

Kosten

148 Gemäß Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem entsprechenden Antrag des Rates die Kosten aufzuerlegen.

149 Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung tragen die Republik Litauen, Ungarn und die Republik Polen ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Europäische Kommission trägt die Kosten.

3. Die Republik Litauen, Ungarn und die Republik Polen tragen ihre eigenen Kosten.

Unterschriften