UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

4 päivänä joulukuuta 2013*

Kumoamiskanne — Valtiontuet — EY 88 artiklan 1 ja 2 kohta — Puolan tasavallan myöntämä tuki maatalousmaan hankkimiseksi — Euroopan unionin neuvoston toimivalta — Voimassa oleva tukijärjestelmä — Puolan tasavallan liittyminen Euroopan unioniin — Ennen liittymistä myönnetty tuki — Aiheelliset toimenpiteet — Kaksi tukijärjestelmää, jotka ovat erottamattomasti yhteydessä toisiinsa — Olosuhteiden muutos — Poikkeukselliset olosuhteet — Talouskriisi — Ilmeinen arviointivirhe — Suhteellisuusperiaate

Asiassa C-117/10,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 1.3.2010,

Euroopan komissio, asiamiehinään V. Di Bucci, L. Flynn, K. Walkerová ja B. Stromsky, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään É. Sitbon ja F. Florindo Gijón,

vastaajana,

jota tukevat

Liettuan tasavalta, asiamiehinään D. Kriaučiūnas ja L. Liubertaitė,

Unkari, asiamiehinään G. Koós, M. Fehér ja K. Szíjjártó, ja

Puolan tasavalta, asiamiehinään M. Szpunar ja B. Majczyna,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund ja J. L. da Cruz Vilaça sekä tuomarit A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas ja C. Vajda,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 17.1.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan 20.11.2009 tehdyn neuvoston päätöksen 2010/10/EY Puolan tasavallan viranomaisten suunnitelmasta myöntää valtiontukea maatalousmaan hankkimiseksi 1 päivän tammikuuta 2010 ja 31 päivän joulukuuta 2013 välisenä aikana (EUVL L 4, s. 89; jäljempänä riidanalainen päätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Liittymisasiakirja

2 Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EUVL 2003, L 236, s. 33; jäljempänä liittymisasiakirja) liitteessä IV olevassa 4 luvussa määrätään seuraavaa:

”– –

Seuraavin edellytyksin pidetään [EY] 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna voimassa olevana tukena tukijärjestelmiä ja yksittäisiä tukia, jotka on myönnetty EY:n perustamissopimuksen liitteessä I lueteltujen tuotteiden tuotantoon – – yhteydessä oleville toimille – – ja joita pannaan täytäntöön uudessa jäsenvaltiossa ennen liittymispäivää ja joita sovelletaan edelleen kyseisen päivän jälkeen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta [EY] 88 artiklassa määrättyjä voimassa olevaa tukea koskevia menettelyjä:

— tukitoimenpiteet on annettava komissiolle tiedoksi neljän kuukauden kuluessa liittymispäivästä. – – Komissio julkaisee luettelon näistä tuista.

Näitä tukitoimenpiteitä pidetään [EY] 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna voimassa olevana tukena kolmannen liittymispäivää seuraavan vuoden päättymiseen asti.

Uusien jäsenvaltioiden on tarvittaessa muutettava näitä tukitoimenpiteitä komission soveltamien suuntaviivojen noudattamiseksi kolmannen liittymispäivää seuraavan vuoden päättymiseen mennessä. Kyseisen päivän jälkeen edellä mainittujen suuntaviivojen kanssa ristiriidassa olevia tukia pidetään uusina tukina.”

Asetus (EY) N:o 659/1999

3 [EY 88] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

c) ’uudella tuella’ kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset;

– –”

4 Asetuksen 17 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissio katsoo, että voimassa oleva tukiohjelma ei sovellu tai ei enää sovellu yhteismarkkinoille, se ilmoittaa asianomaiselle jäsenvaltiolle alustavasta kannastaan ja antaa tälle mahdollisuuden esittää huomautuksensa kuukauden kuluessa. – –”

5 Asetuksen 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissio jäsenvaltion 17 artiklan mukaisesti toimittamien tietojen perusteella katsoo, että voimassa oleva tukiohjelma ei sovellu tai ei enää sovellu yhteismarkkinoille, se antaa suosituksen, jossa se ehdottaa aiheellisia toimenpiteitä asianomaiselle jäsenvaltiolle. – –”

6 Asetuksen 19 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos asianomainen jäsenvaltio hyväksyy ehdotetut toimenpiteet ja ilmoittaa siitä komissiolle, komissio kirjaa kyseisen tiedon ja ilmoittaa siitä jäsenvaltiolle. Annettuaan hyväksyntänsä jäsenvaltio on velvollinen toteuttamaan aiheelliset toimenpiteet.”

Asetus (EY) N:o 1857/2006

7 [EY 87] ja [EY 88] artiklan soveltamisesta maataloustuotteiden tuottamisen alalla toimiviin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin sekä asetuksen (EY) N:o 70/2001 muuttamisesta 15.12.2006 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1857/2006 (EUVL L 358, s. 3) 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Yhteisössä sijaitsevien maatilojen investointituki maataloustuotteiden alkutuotantoon on [EY] 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuvaa ja vapautettu [EY] 88 artiklan 3 kohdan mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta, jos se täyttää tämän artiklan 2–10 kohdassa säädetyt edellytykset.

– –

8. Tukea voidaan myöntää muun kuin rakentamiseen tarkoitetun maan hankintaan enintään 10 prosenttia investoinnin tukikelpoisista kustannuksista.

– –”

Asetus (EY) N:o 1535/2007

8 [EY 87] ja [EY 88] artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maataloustuotteiden tuotannon alalla 20.12.2007 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1535/2007 (EUVL L 337, s. 35) 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tukien ei katsota täyttävän kaikkia [EY] 87 artiklan 1 kohdan perusteita, jos ne täyttävät tämän artiklan 2–7 kohdassa vahvistetut edellytykset, eikä niihin sen vuoksi sovelleta [EY] 88 artiklan 3 kohdan mukaista ilmoitusvelvollisuutta.”

Maatalousalan suuntaviivat

9 Maa- ja metsätalousalan valtiontukea koskevien suuntaviivojen, jotka on annettu vuosiksi 2007–2013 (EUVL 2006, C 319, s. 1; jäljempänä maatalousalan suuntaviivat), 29 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Maatilojen investointituen katsotaan olevan [EY] 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista, jos se täyttää kaikki [asetuksen N:o 1857/2006] 4 artiklassa asetetut edellytykset. – –”

10 Suuntaviivojen 195 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Arvioitaessa tukijärjestelmiä ja yksittäisiä tukia, joita pidetään vuoden 2003 liittymisasiakirjan liitteessä IV olevan 4 luvun 4 kohdan mukaisesti voimassa olevina valtiontukina, 31. joulukuuta 2006 sovellettavia maatalousalan valtiontukia koskevia yhteisön suuntaviivoja sovelletaan edelleen 31. joulukuuta 2007 asti, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 196 kohdan soveltamista ja edellyttäen, että tällainen tuki vastaa näitä suuntaviivoja viimeistään 30. huhtikuuta 2007.”

11 Suuntaviivojen otsikon ”Ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi” alla olevassa 196 kohdassa todetaan seuraavaa:

”[EY] 88 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissio ehdottaa jäsenvaltioille, että ne muuttavat nykyisiä tukijärjestelmiään siten, että ne ovat näiden suuntaviivojen mukaisia viimeistään 31. joulukuuta 2007, lukuun ottamatta – – maatilojen maanostoon liittyvään investointitukeen sovellettavia nykyisiä järjestelmiä, jotka on muutettava näiden suuntaviivojen mukaisiksi 31. joulukuuta 2009 mennessä.”

12 Suuntaviivojen 197 kohdan mukaan jäsenvaltioita kehotetaan vahvistamaan kirjallisesti 28.2.2007 mennessä, että ne hyväksyvät nämä ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi.

13 Maatalousalan suuntaviivojen 198 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Jos jäsenvaltio ei ole vahvistanut hyväksyntäänsä kirjallisesti ennen kyseistä päivämäärää, komissio soveltaa asetuksen [N:o 659/1999] 19 artiklan 2 kohtaa ja aloittaa tarvittaessa kyseisessä säännöksessä tarkoitetun menettelyn.”

Tilapäiset puitteet

14 Komissio otti 17.12.2008 päivätyllä tiedonannollaan käyttöön tilapäiset yhteisön puitteet valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkisessä finanssi- ja talouskriisissä (EUVL 2009, C 83, s. 1); näiden puitteiden, sellaisina kuin ne ovat muutettuina Euroopan unionin virallisessa lehdessä 31.10.2009 julkaistulla komission tiedonannolla (EUVL C 261, s. 2; jäljempänä tilapäiset puitteet), 4.2.2 kohdassa todetaan, että taloudellisen tilanteen perusteella on tarpeen hyväksyä tilapäisesti rajoitettu määrä tukea tietyin edellytyksin.

15 Tilapäisten puitteiden 4.2.2 kohdan h alakohdassa täsmennetään muun muassa, että ”jos tukea myönnetään maataloustuotteiden alkutuotannon alalla toimiville yrityksille – –, raha-avustuksen (tai bruttoavustusekvivalentin) suuruus saa olla enintään 15 000 euroa yritystä kohti”.

16 Tilapäisten puitteiden 7 kohdassa todetaan erityisesti, että ”tiedonantoa ei sovelleta 31 päivän joulukuuta 2010 jälkeen”.

Asian tausta

17 Vuonna 1996 Puolan tasavalta otti käyttöön tuen maatalousmaan hankkimiseksi.

18 Liittymisasiakirjan liitteessä IV olevassa 4 luvussa määritellyn menettelyn mukaisesti Puolan tasavalta ilmoitti komissiolle kahdesta voimassa olleesta tukijärjestelmästä, joista ensimmäisen otsikko oli ”Tuet maatalous- ja elintarvikealaan sekä maatalouspalvelujen alaan tehtävien investointien luottokorkojen maksamiseen” ja jälkimmäisen ”Valtion omistamiin maatiloihin kuuluvien maiden myynti, jossa maksu tapahtuu erissä ja tavanomaista edullisemmalla korolla”. Niinpä komissio kirjasi nämä tukijärjestelmät uusissa jäsenvaltioissa voimassa olevien maatalousalan valtiontukitoimenpiteiden luetteloon, joka julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä (EUVL 2005, C 147, s. 2).

19 Maatalousalan suuntaviivojen 196 kohdassa komissio ehdotti jäsenvaltioille, että ne muuttaisivat maatalousmaan hankintaan tarkoitettuja voimassa olleita tukijärjestelmiä siten, että ne olisivat näiden suuntaviivojen mukaisia 31.12.2009 mennessä.

20 Puolan tasavalta ilmoitti 26.2.2007 hyväksyvänsä suuntaviivojen 196 kohdassa olevat ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi. Kuten asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan 1 kohdassa säädetään, komissio totesi hyväksynnän Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistulla tiedonannolla (EUVL 2008, C 70, s. 11).

21 Puolan tasavalta pyysi 12.6.2009 Euroopan unionin neuvostolta EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla, että se toteaisi tuet maatalousmaan hankintaan yhteismarkkinoille soveltuviksi 31.12.2013 saakka. Kyseinen jäsenvaltio osoitti 28.9.2009 päivätyllä kirjeellä uuden tällaisen pyynnön maatalous- ja kalastusneuvostolle.

22 Riidanalaisella päätöksellä neuvosto hyväksyi pyynnön EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla. Päätöksen 1 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Puolan viranomaisten maatalousmaan hankkimiseksi annettavia lainoja varten myöntämä poikkeuksellinen tuki, jonka suuruus on enintään 400 miljoonaa Puolan zlotya ja joka myönnetään 1 päivän tammikuuta 2010 ja 31 päivän joulukuuta 2013 välisenä aikana, katsotaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi.”

23 Neuvosto perusteli päätöksensä mainitsemalla sen johdanto-osan toisesta kahdeksanteen perustelukappaleessa muun muassa Puolan maatilojen epäedullisen kokorakenteen, maanviljelijöiden tulojen alhaisuuden, maatalouden tuotantopanosten hinnan nousun sekä talous- ja finanssikriisin Puolassa aiheuttaman maataloustulojen ja -hintojen romahduksen ja työttömyyden nousun. Se huomautti myös, että merkittävien tulvien aiheuttamat vahingot olivat edelleen pahentaneet Puolan maanviljelijöiden tilannetta. Lopuksi se korosti maatalousmaan hinnan jatkuvaa nousua, Puolan maanviljelijöillä olevien pääomien vähyyttä ja heidän lainansaantivaikeuksiaan.

24 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 11 ja 12 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(11) Komissio ei ole tässä vaiheessa aloittanut mitään menettelyä eikä ottanut kantaa tuen luonteeseen ja soveltuvuuteen.

(12) Näin ollen kyseessä ovat poikkeukselliset olosuhteet, joiden vuoksi tällaisen tuen voidaan poikkeuksellisesti ja siinä määrin kuin se on Puolan maaseudun köyhyyden lieventämiseksi ehdottoman välttämätöntä katsoa soveltuvan yhteismarkkinoille.”

Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

25 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen ja

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

26 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

— hylkää kanteen perusteettomana ja

— velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

27 Unionin tuomioistuimen presidentin 9.8.2010 antamalla määräyksellä Liettuan tasavalta, Unkari ja Puolan tasavalta hyväksyttiin asiassa väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

Kanne

28 Komissio esittää kanteensa tueksi neljä kanneperustetta, jotka koskevat neuvoston toimivallan puuttumista, harkintavallan väärinkäyttöä, vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista ja ilmeistä arviointivirhettä siinä, onko kyse poikkeuksellisista olosuhteista, sekä suhteellisuusperiaatteen loukkaamista.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee neuvoston toimivallan puuttumista

29 Komissio väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, ettei neuvostolla ollut toimivaltaa tehdä riidanalaista päätöstä.

30 Ensimmäiseen kanneperusteeseen kuuluu kaksi osaa. Ensimmäisen osan mukaan neuvosto ylitti määräajan, joka sillä oli EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla käytössään päätöksen tekemiseen asiassa, ja toisen osan mukaan neuvostolla ei ollut toimivaltaa hyväksyä tukea, jonka lakkauttamiseen Puolan tasavalta oli sitoutunut hyväksyessään komission ehdottamat aiheelliset toimenpiteet.

Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa, jonka mukaan neuvosto teki asiassa päätöksen yli kolme kuukautta Puolan tasavallan pyynnön jälkeen

– Asianosaisten lausumat

31 Komission mukaan neuvostolla EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla olevalla toimivallalla on useita edellytyksiä. On muun muassa niin, että neuvosto voi toimia kyseisen määräyksen nojalla vain kolmen kuukauden ajan kyseessä olevan jäsenvaltion esittämän pyynnön ajankohdasta.

32 Tehdessään riidanalaisen päätöksen viisi kuukautta sen ajankohdan jälkeen, jona Puolan tasavalta oli pyytänyt sitä hyväksymään tuen maatalousmaan hankintaan, neuvosto ei toiminut mainitussa määräajassa eikä se siis ollut enää toimivaltainen tekemään asiassa päätöstä.

33 Neuvosto sitä vastoin väittää, että sille asiassa päätöksen tekemiseen EY 88 artiklan 2 kohdassa myönnetty kolmen kuukauden määräaika pätee vain silloin, kun komissio on jo aloittanut kyseessä olevan valtiontuen tutkintaa koskevan menettelyn, mistä ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

34 Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että vaikka EY 88 artiklan 2 kohdan neljännen alakohdan mukaan komissio tekee asiassa päätöksen silloin, kun neuvosto ei ole esittänyt kantaansa kolmessa kuukaudessa pyynnöstä, tätä sääntöä sovelletaan vain silloin, kun komissio on jo aloittanut EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun menettelyn tekemättä kuitenkaan vielä päätöstä, jossa tuki todetaan yhteismarkkinoille soveltumattomaksi (ks. vastaavasti asia C-110/02, komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, Kok., s. I-6333, 32 ja 33 kohta).

35 Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 34 kohdassa, EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen ja neljännen alakohdan sanamuodosta nimittäin ilmenee, että kyseisellä neuvoston toimivallan ajallisella rajoituksella pyritään vain estämään se, että komission aloittaman menettelyn keskeytyminen, jota asian saattaminen neuvoston käsiteltäväksi merkitsee, jäisi pysyväksi, koska tämä saattaisi halvaannuttaa komission toiminnan ja siten heikentää sille EY 87 ja EY 88 artiklassa varattua keskeistä asemaa tuen mahdollisen soveltumattomuuden toteamisessa (ks. em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Nyt käsiteltävässä asiassa on riidatonta, ettei komissio koskaan aloittanut EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua menettelyä riidanalaisella päätöksellä hyväksytyn tuen osalta. Niinpä se, että Puolan tasavallan ensimmäisen pyynnön ja riidanalaisen päätöksen tekemisen välillä kului viisi kuukautta, ei voi viedä neuvostolta sille mainitun 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa annettua toimivaltaa.

37 Ensimmäisen kanneperusteen ensimmäinen osa on siis hylättävä perusteettomana.

Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa, joka koskee sitä, että neuvosto on hyväksynyt tuen, jonka lakkauttamiseen Puolan tasavalta oli sitoutunut hyväksyessään komission ehdottamat aiheelliset toimenpiteet

– Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

38 Komission mukaan unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että EY 88 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan perustuva neuvoston toimivalta on luonteeltaan poikkeuksellista eikä neuvostolla siis ole toimivaltaa tehdä vaikutuksiltaan tehottomaksi komission päätöstä, jolla tuki katsotaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi, tai yrittää kiertää tällaista päätöstä.

39 Komissio katsoo omaksuneensa maatalousalan suuntaviivojen 196 kohdassa lopullisen kannan siitä, oliko tukijärjestelmä, jonka Puolan tasavalta oli ottanut käyttöön maatalousmaan hankkimiseksi, sisämarkkinoille soveltuva. Se, että tällainen kanta omaksuttiin suuntaviivojen muodossa, on merkityksetöntä, koska komission mukaan Euroopan unionin tuomioistuimet ovat katsoneet, että suuntaviivat hyväksyvä jäsenvaltio on velvollinen soveltamaan niitä.

40 Komissio väittää nyt käsiteltävässä asiassa, että Puolan tasavalta oli ilmoittanut hyväksyvänsä maatalousalan suuntaviivojen 196 kohtaan sisältyvät ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi. Niinpä se oli velvollinen lakkauttamaan kyseisen tukijärjestelmän viimeistään 31.12.2009 eikä se saa ottaa sitä uudelleen käyttöön ennen 31.12.2013. On siis niin, että hyväksyessään tukijärjestelmän 1.1.2010 alkaen neuvosto on vaarantanut komission päätöksen tehokkuuden ja siten ylittänyt toimivaltansa.

41 Neuvosto väittää päinvastoin, että riidanalaisella päätöksellä hyväksytyssä tukijärjestelmässä on kyse uudesta tukijärjestelmästä. Niinpä se katsoo, että liittymisasiakirjan liitteessä IV olevan 4 luvun nojalla tukijärjestelmiä, jotka Puolan tasavalta oli ottanut ennen unioniin liittymistään käyttöön maatalousmaan hankkimiseksi, voitiin pitää voimassa olevina tukijärjestelminä vain 30.4.2007 saakka.

42 Neuvosto toteaa myös, että riidanalaisella päätöksellä hyväksytty tukijärjestelmä on erillinen tämän tuomion 18 kohdassa mainituista tukijärjestelmistä muun muassa siksi, että se perustuu uusiin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin. Lisäksi on niin, että vaikka aiheelliset toimenpiteet olisivatkin olleet sovellettavissa Puolan tasavallan käyttöön ottamaan tukijärjestelmään ja vaikkei tätä järjestelmää olisikaan saatettu mainittujen toimenpiteiden mukaiseksi, asiassa C-313/90, CIRFS ym. vastaan komissio, 24.3.1993 annetusta tuomiosta (Kok., s. I-1125, Kok. Ep. XIV, s. I-95) ilmenee, että kyseisestä järjestelmästä olisi silloin yksinkertaisesti tullut uusi tukijärjestelmä. Komissio ei siis ollut koskaan tutkinut riidanalaisella päätöksellä hyväksytyn tukijärjestelmän soveltuvuutta sisämarkkinoille.

43 Neuvosto lisää, että maatalousalan suuntaviivojen 196 kohta ei ole sovellettavissa neuvoston hyväksymään tukijärjestelmään, koska EY 88 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja aiheellisia toimenpiteitä sovelletaan vain voimassa olevaan tukeen.

44 Lopuksi neuvosto katsoo, että maatalousalan suuntaviivojen 29 ja 196 kohta eivät merkitse sitä, että valtiontuet, jotka eivät täytä asetuksen N:o 1857/2006 4 artiklassa asetettuja edellytyksiä, olisivat järjestelmällisesti sisämarkkinoille soveltumattomia. On nimittäin niin, että koska mainittu asetus on ryhmäpoikkeusasetus, kyseiset tuet voidaan ilmoittaa komissiolle EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Kun suuntaviivojen 196 kohdassa edellytetään, että voimassa olevat tukijärjestelmät on saatettava suuntaviivojen mukaisiksi, siinä vain muistutetaan velvollisuudesta noudattaa EY 87 ja EY 88 artiklan määräyksiä, joiden mukaan komission tai neuvoston on tutkittava tapauskohtaisesti uuden tukijärjestelmän soveltuvuus.

45 Komissio väittää vastauskirjelmässään, että liittymisasiakirjan liitteessä IV olevasta 4 luvusta ilmenee, että koska kyseessä oleva tukijärjestelmä ja 1.5.2007 sovelletut suuntaviivat eivät olleet keskenään ristiriidassa, tukijärjestelmä säilytti voimassa olevan tuen asemansa. Komissio väittää myös, että neuvoston mainitsemat erot voimassa olleiden tukijärjestelmien ja riidanalaisella päätöksellä hyväksytyn tukijärjestelmän välillä eivät ole merkityksellisiä, koska nämä järjestelmät ovat yhteydessä toisiinsa niin erottamattomasti, että olisi pitkälti keinotekoista pyrkiä tekemään eroa niiden välillä EY 88 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa.

46 Liettuan tasavalta, Unkari ja Puolan tasavalta ovat pääasiallisesti samaa mieltä neuvoston analyysistä. Unkari korostaa erityisesti, että maatalousalan suuntaviivojen 196 kohdan abstrakti ja yleinen sanamuoto on esteenä sille, että siinä katsottaisiin esitettävän EY 88 artiklassa tarkoitettuja ehdotuksia aiheellisiksi toimenpiteiksi.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

47 Sen arvioimiseksi, onko komission kanteensa tueksi esittämä ensimmäisen kanneperusteen toinen osa perusteltu, on tarpeen selvittää, oliko neuvosto EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla toimivaltainen pitämään riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettua tukijärjestelmää sisämarkkinoille soveltuvana, vaikka Puolan tasavalta oli hyväksynyt maatalousalan suuntaviivojen 196 kohdassa ehdotetut aiheelliset toimenpiteet.

48 EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltion pyynnöstä neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, pidetään EY 87 artiklan määräyksistä tai EY 89 artiklassa tarkoitettujen asetusten säännöksistä poiketen sisämarkkinoille soveltuvana, jos tällainen päätös on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltu.

49 Jäsenvaltio voi siis tarkkaan määritellyissä olosuhteissa ilmoittaa tuesta komission, joka olisi tehnyt asiassa päätöksen EY 88 artiklan 3 kohdan mukaisesti, asemasta neuvostolle, joka tekee asiassa päätöksen EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti poiketen EY 87 artiklan määräyksistä tai EY 89 artiklassa tarkoitetuista asetuksista.

50 Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää joitakin näkökohtia mainitun määräyksen tulkinnassa.

51 Niinpä unionin tuomioistuin on todennut ensinnäkin, muistutettuaan EUT-sopimuksessa komissiolle varatusta keskeisestä asemasta todettaessa tuen mahdollinen soveltumattomuus sisämarkkinoille, että EY 88 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta koskee poikkeuksellista ja erityistä tapausta, joten mainitussa määräyksessä neuvostolle annetulla toimivallalla on selvästi poikkeuksellinen luonne (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 29–31 kohta), mikä tarkoittaa sitä, että EY 88 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa on välttämättä tulkittava suppeasti (ks. analogisesti asia C-510/08, Mattner, tuomio 22.4.2010, Kok., s. I-3553, 32 kohta ja asia C-419/11, Česká spořitelna, tuomio 14.3.2013, 26 kohta).

52 Unionin tuomioistuin on katsonut toiseksi EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen ja neljännen alakohdan määräyksistä – joissa todetaan yhtäältä, että jäsenvaltion saattaessa asian neuvoston käsiteltäväksi komissiossa meneillään oleva tutkimus keskeytyy kolmen kuukauden määräajaksi, ja toisaalta, että neuvoston tässä määräajassa tekemän päätöksen puuttuessa komissio ratkaisee asian –, että näitä määräyksiä on tulkittava siten, ettei neuvostolla mainitun määräajan päätyttyä enää ole toimivaltaa tehdä kyseessä olevan tuen osalta päätöstä mainitun kolmannen alakohdan mukaisesti (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 32 kohta).

53 Unionin tuomioistuin on todennut tältä osin, että tällaisen ajallisen rajoituksen määrääminen neuvoston toimivallalle osoittaa myös, että ellei kyseessä oleva jäsenvaltio ole esittänyt neuvostolle mitään pyyntöä EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla ennen kuin komissio toteaa kyseessä olevan tuen sisämarkkinoille soveltumattomaksi ja päättää näin EY 88 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun menettelyn, neuvostolla ei enää ole oikeutta käyttää sille viimeksi mainitun määräyksen kolmannessa alakohdassa annettua poikkeuksellista toimivaltaa tällaisen tuen toteamiseen sisämarkkinoille soveltuvaksi (em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 33 kohta ja asia C-399/03, komissio v. neuvosto, tuomio 22.6.2006, Kok., s. I-5629, 24 kohta).

54 Unionin tuomioistuin on korostanut tässä asiayhteydessä, että tällaisen tulkinnan avulla voidaan välttää päätösosaltaan ristiriitaisiksi osoittautuvien päätösten tekeminen, joten kyseinen tulkinta myötävaikuttaa oikeusvarmuuteen, koska se suojaa hallintopäätöksen lopullisuutta, joka toteutuu, kun muutoksenhakua varten säädetyt kohtuulliset määräajat ovat päättyneet tai kun kaikki muutoksenhakukeinot on käytetty (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, 32 ja 35 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 22.6.2006, 25 kohta).

55 Lopuksi unionin tuomioistuin on lausunut siitä, merkitseekö se, ettei neuvostolla ole toimivaltaa lausua sellaisen tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, jonka osalta komissio on jo tehnyt lopullisen päätöksen, sitä, ettei neuvostolla ole myöskään toimivaltaa päättää tuesta, jonka tarkoituksena on myöntää aikaisemmin komission päätöksellä sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun lainvastaisen tuen saajille määrä, joka on tarkoitettu korvaamaan takaisinmaksut, joihin heidät on velvoitettu kyseisen päätöksen nojalla.

56 Unionin tuomioistuin on huomauttanut tältä osin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen hyväksyminen, että jäsenvaltio voisi myöntää tällaisen lainvastaisen tuen saajille määrältään lainvastaista tukea vastaavan uuden tuen niiden takaisinmaksujen vaikutuksen kumoamiseksi, joihin tuensaajat on velvoitettu mainitun päätöksen nojalla, merkitsisi selvästi komission EY 87 ja EY 88 artiklan nojalla tekemien päätösten tehokkuuden vaarantamista (em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, 43 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 22.6.2006, 27 kohta).

57 Unionin tuomioistuin on siis todennut, että neuvosto, joka ei voi tehdä tehottomaksi komission päätöstä, jossa tuki todetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi, toteamalla itse, että tuki soveltuu sisämarkkinoille, ei voi myöskään vaarantaa tällaisen päätöksen tehokkuutta toteamalla EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla sisämarkkinoille soveltuvaksi tuen, jonka tarkoituksena on korvata sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun lainvastaisen tuen saajille takaisinmaksut, joihin heidät on mainitun päätöksen nojalla velvoitettu (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, 44 ja 45 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 22.6.2006, 28 kohta).

58 Tästä oikeuskäytännöstä ilmenee, että EY 88 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa neuvoston ja komission toimivalta on rajattu siten, että ensinnäkin komission toimivalta on ensisijaista, kun taas neuvosto on toimivaltainen vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Toiseksi neuvoston on käytettävä toimivaltaansa, jonka nojalla se voi päätöksessään poiketa tietyistä perussopimuksen määräyksistä valtiontukien alalla, tietyissä ajallisissa rajoissa. Kolmanneksi on niin, että komission tai neuvoston tehtyä lopullisen päätöksen kyseessä olevan tuen soveltuvuudesta, toinen näistä toimielimistä ei enää voi tehdä päinvastaista päätöstä.

59 Tällaisen tulkinnan tarkoituksena on säilyttää unionin toiminnan johdonmukaisuus ja tehokkuus, koska se estää yhtäältä keskenään ristiriitaisten päätösten tekemisen ja toisaalta sen, että unionin toimielimen lopulliseksi tullutta päätöstä voitaisiin kaikista määräajoista, mukaan lukien EY 230 artiklan 5 kohdassa asetettu määräaika, huolimatta vastustaa oikeusvarmuuden periaatetta loukaten kyseisen päätöksen kanssa ristiriidassa olevalla toisen toimielimen päätöksellä.

60 Tällaisen tulkinnan taustalla olevista näkökohdista ilmenee lisäksi, että on merkityksetöntä, onko neuvoston päätöksen kohteena olevassa tuessa kyse voimassa olevasta tuesta vai uudesta tuesta. On nimittäin huomattava, että – kuten oikeuskäytännöstä ilmenee – komission päätöksen tehokkuus vaarantuu paitsi silloin, kun neuvosto tekee päätöksen, jossa se toteaa sisämarkkinoille soveltuvaksi tuen, joka on sama kuin se, josta komissio jo on lausunut, myös silloin, kun neuvoston päätöksen kohteena oleva tuki on tukea, jonka tarkoituksena on korvata sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun lainvastaisen tuen saajille takaisinmaksut, joihin heidät on komission päätöksen nojalla velvoitettu. Tällaisissa olosuhteissa jälkimmäinen tuki on niin erottamattomasti yhteydessä tukeen, jonka komissio on aikaisemmin todennut sisämarkkinoille soveltumattomaksi, että on pitkälti keinotekoista pyrkiä erottamaan nämä tuet toisistaan EY 88 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, 45 ja 46 kohta).

61 Nyt käsiteltävässä asiassa on siis tutkittava, onko neuvoston sisämarkkinoille soveltuviksi toteamia tukia pidettävä siitä riippumatta, ovatko ne luonteeltaan voimassa olevaa tukea vai uutta tukea, tukina, joista komissio on jo tehnyt lopullisen päätöksen.

62 Tässä yhteydessä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että komissio voi EY 87 ja EY 88 artiklan mukaista toimivaltaa käyttäessään antaa suuntaviivoja, joissa se ilmoittaa, kuinka se aikoo käyttää kyseisten artiklojen nojalla harkintavaltaansa uusien tukien tai voimassa olevien tukijärjestelmien osalta (asia C-242/00, Saksa v. komissio, tuomio 18.6.2002, Kok., s. I-5603, 27 kohta).

63 Koska nämä suuntaviivat perustuvat EY 88 artiklan 1 kohtaan, ne ovat osa säännöllistä ja toistuvaa yhteistyötä, jonka yhteydessä komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä ja tekee jäsenvaltioille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi (ks. vastaavasti asia C-311/94, IJssel-Vliet, tuomio 15.10.1996, Kok., s. I-5023, 36 ja 37 kohta ja asia C-288/96, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000, Kok., s. I-8237, 64 kohta). Siltä osin kuin jäsenvaltio hyväksyy nämä ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi, ne sitovat kyseistä jäsenvaltiota (ks. vastaavasti em. asia IJssel-Vliet, tuomion 42 ja 43 kohta ja em. asia Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000, 65 kohta), joka on velvollinen toteuttamaan ne, kuten asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan 1 kohdassa muistutetaan.

64 Nyt käsiteltävässä asiassa Puolan tasavalta ilmoitti 26.2.2007 hyväksyvänsä maatalousalan suuntaviivojen 196 kohtaan sisältyvät ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi.

65 Näissä aiheellisissa toimenpiteissä on muun muassa kyse siitä, että maatilojen maanostoon liittyvään investointitukeen sovellettavia voimassa olevia tukijärjestelmiä muutetaan siten, että nämä järjestelmät ovat suuntaviivojen mukaisia 31.12.2009 mennessä.

66 Suuntaviivojen 29 kohdassa kuitenkin todetaan, että maatilojen investointituen katsotaan olevan EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaista, jos se täyttää kaikki asetuksen N:o 1857/2006 4 artiklassa asetetut edellytykset.

67 On siis niin, että maatalousalan suuntaviivojen 196 kohdan mukaan komissio muun muassa ehdottaa jäsenvaltioille, joilla on maatalousmaan hankkimiseksi voimassa olevia tukijärjestelmiä, jotka eivät täytä kaikkia asetuksen N:o 1857/2006 4 artiklassa asetettuja edellytyksiä, että ne muuttavat näitä järjestelmiä siten, että ne ovat kyseisten edellytysten mukaisia, tai sen sijaan lakkauttavat ne 31.12.2009 mennessä.

68 Tätä päätelmää ei tee kyseenalaiseksi neuvoston argumentaatio, jonka mukaan maatalousalan suuntaviivojen 29 kohdassa tehty viittaus asetuksen N:o 1857/2006 4 artiklassa asetettuihin edellytyksiin merkitsee sitä, että mikä tahansa suunnitelma, jonka tarkoituksena on myöntää maatiloihin tehtäviin investointeihin valtiontukea, joka ei täytä kaikkia kyseisessä artiklassa asetettuja edellytyksiä, on ilmoitettava komissiolle, jotta tämä voisi tutkia, soveltuuko tällainen tuki sisämarkkinoille.

69 Niinpä maatalousalan suuntaviivojen 196 kohdan, luettuna yhdessä suuntaviivojen 29 kohdan kanssa, sanamuodosta ilmenee, että komission tarkoituksena on ollut sitoutua käyttämään harkintavaltaansa käyttämällä tietyissä tapauksissa kyseisiä edellytyksiä soveltuvuuden eikä ilmoitusvelvollisuudesta vapautumisen kriteereinä. Mainittujen edellytysten ulottuvuus sovellettaessa suuntaviivoja voimassa oleviin tukijärjestelmiin poikkeaa siis siitä, joka niille annetaan asetuksen N:o 1857/2006 4 artiklan 1 kohdassa.

70 Hyväksyä ei voida myöskään Unkarin argumenttia, jonka mukaan komissio ei voisi pätevästi ehdottaa abstraktisti ja yleisesti muotoiltuja aiheellisia toimenpiteitä, joita olisi sovellettava useissa jäsenvaltioissa voimassa oleviin tukijärjestelmiin. On nimittäin niin, että vaikka komissio on asetuksen N:o 659/1999 17 ja 18 artiklan nojalla velvollinen tutkimaan tapauskohtaisesti kunkin voimassa olevan tukijärjestelmän, jonka osalta se aikoo ehdottaa aiheellisia toimenpiteitä, EY 88 artiklan 1 kohdassa ja mainitussa asetuksessa ei kielletä kyseistä toimielintä esittämästä tällaisia ehdotuksia yksilöimällä kyseiset voimassa olevat tukijärjestelmät niiden ominaisuuksien perusteella mainitsematta niitä nimeltä.

71 On kuitenkin korostettava, että komission maatalousalan suuntaviivojen 196 kohdassa ehdottamat aiheelliset toimenpiteet koskevat EY 88 artiklan 1 kohdan mukaisesti vain voimassa olevia tukijärjestelmiä.

72 Riidanalaisella päätöksellä hyväksytyssä järjestelmässä on kuitenkin kyse uudesta tukijärjestelmästä.

73 On siis selvää, että vaikka tämän tuomion 18 kohdassa mainitut kaksi tukijärjestelmää olisivatkin säilyttäneet voimassa olevan tukijärjestelmän asemansa 30.4.2007 jälkeen, ne eivät olleet asetuksen N:o 1857/2006 4 artiklassa asetettujen edellytysten, joihin maatalousalan suuntaviivojen 29 kohdassa viitataan, mukaisia.

74 Koska asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan c alakohdan mukaan kussakin tukijärjestelmässä, joka ei ole voimassa oleva tukijärjestelmä, on kyse uudesta tukijärjestelmästä, ja koska riidanalaisella päätöksellä hyväksyttyä tukijärjestelmää voitiin soveltaa 1.1.2010 alkaen, viimeksi mainitussa järjestelmässä oli välttämättä kyse uudesta tukijärjestelmästä.

75 Puolan tasavaltaan kohdistuvat velvoitteet sen hyväksyttyä ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi eivät siis koske järjestelmää, jota riidanalaisessa päätöksessä pidetään sisämarkkinoille soveltuvana, koska kyse on uudesta tukijärjestelmästä, joka ei sekoitu kyseisen jäsenvaltion hyväksymissä aiheellisissa toimenpiteissä tarkoitettuun voimassa olleeseen tukijärjestelmään.

76 Neuvosto ei kuitenkaan voi vedota pelkkään tukijärjestelmän uuteen luonteeseen tutkiakseen uudelleen tilanteen, josta komissio jo on tehnyt lopullisen arvioinnin, eikä siis vastustaa komission arviointia esittämällä sen kanssa ristiriidassa olevan arvioinnin. Neuvostolla ei siis ole toimivaltaa päättää, että uutta tukijärjestelmää on pidettävä sisämarkkinoille soveltuvana, kun se on voimassa olevaan tukijärjestelmään, jonka muuttamiseen tai lakkauttamiseen jäsenvaltio on sitoutunut EY 88 artiklan 1 kohdan mukaisesti, yhteydessä niin erottamattomasti, että on pitkälti keinotekoista pyrkiä erottamaan nämä kaksi järjestelmää toisistaan EY 88 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa (ks. analogisesti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, 46 kohta).

77 Näin ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävässä asiassa.

78 Tässä yhteydessä voidaan todeta, että komission tekemän arvioinnin ja neuvoston tekemän arvioinnin välillä on kulunut huomattava aika, koska riidanalainen päätös tehtiin lähes kolme vuotta kyseisten aiheellisia toimenpiteitä koskeneiden ehdotusten esittämisen jälkeen.

79 Lisäksi riidanalainen päätös on nimenomaan perusteltu sillä, että on ilmaantunut uusia neuvoston poikkeuksellisina pitämiä olosuhteita, joita komissio ei voinut ottaa huomioon arvioidessaan, olivatko voimassa olleet tukijärjestelmät, jotka Puolan tasavalta oli ottanut käyttöön maatalousmaan hankkimiseksi, sisämarkkinoille soveltuvia.

80 On siis niin, että kun maatalousalan suuntaviivat annettiin vuonna 2006, riidanalaisessa päätöksessä puolestaan viitataan laajasti vaikutuksiin, jotka talous- ja finanssikriisi aiheutti vuosina 2008 ja 2009 Puolan maatalousalalle. Neuvosto mainitsee muun muassa maataloustulojen ja -hintojen romahduksen kyseisinä kahtena vuonna talouden taantuman takia, korkean korkotason, vaikeutuneen lainansaannin ja työttömyyden nousun vuonna 2009.

81 Kanta, jonka komissio omaksui aiheellisiksi toimenpiteiksi tekemänsä ehdotuksen tueksi tämän tuomion 18 kohdassa mainittujen tukijärjestelmien soveltuvuudesta sisämarkkinoille, perustui kuitenkin välttämättä arviointiin, jonka se teki vuonna 2006 käytössään olleiden taloustietojen perusteella seurauksista, joita kyseisten järjestelmien soveltamisella voisi olla sisämarkkinoiden asteittaiselle kehittämiselle tai niiden toiminnalle.

82 Tämän tuomion 80 kohdassa mainitun olosuhteiden merkittävän muutoksen takia arvioinnista, jonka komissio teki kyseisistä tukijärjestelmistä, ei siis voida katsoa, että siinä otettaisiin ennakolta kantaa arviointiin, joka olisi tehty samankaltaisia toimenpiteitä sisältävästä tukijärjestelmästä, jota olisi kuitenkin sovellettu sellaisessa taloudellisessa asiayhteydessä, joka olisi poikennut radikaalisti siitä, jonka komissio otti arvioinnissaan huomioon. Tästä seuraa, että Puolan tasavallan neuvostolle EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla osoittaman pyynnön kohteena olevan uuden tukijärjestelmän soveltuvuus sisämarkkinoille on tutkittava tämän tuomion 18 kohdassa mainittujen järjestelmien arvioinnista erillisessä tapauskohtaisessa arvioinnissa, joka tehdään ottamalla kyseisten tukien myöntämishetkellä merkitykselliset taloudelliset olosuhteet huomioon (ks. vastaavasti asia C-261/89, Italia v. komissio, tuomio 3.10.1991, Kok., s. I-4437, 21 kohta ja asia C-459/10 P, Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt v. komissio, tuomio 21.7.2011, Kok., s. I-109, 48 kohta).

83 Niinpä nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva tilanne poikkeaa tilanteesta, jonka yhteisöjen tuomioistuin tutki edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 29.6.2004 antamassaan tuomiossa ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 22.6.2006 antamassaan tuomiossa.

84 On nimittäin huomattava, että erotuksena näissä kahdessa tuomiossa kumotuista neuvoston päätöksistä riidanalainen päätös on nyt käsiteltävässä asiassa perusteltu nimenomaan uusilla seikoilla, jotka johtuvat olosuhteiden merkittävästä muutoksesta ajankohdan, jona komissio tutki Puolan tasavallan soveltamien voimassa olleiden tukijärjestelmien, ja sen ajankohdan välillä, jolloin neuvosto arvioi uutta tukijärjestelmää, joka on kyseisen jäsenvaltion sille osoittaman pyynnön kohteena.

85 Niinpä seikat, joiden perusteella kummassakin tämän tuomion 83 kohdassa mainituista tuomioista todettiin, ettei neuvosto ollut toimivaltainen, puuttuvat nyt käsiteltävästä asiasta.

86 Neuvoston katsominen toimivaltaiseksi ei myöskään voi mahdollistaa jäsenvaltioiden hyväksymien aiheellisten toimenpiteiden kiertämistä.

87 On nimittäin yhtäältä niin, että neuvosto on toimivaltainen hyväksymään voimassa olevan tukijärjestelmän, jonka muuttamiseen tai lakkauttamiseen jäsenvaltio oli velvollinen hyväksyttyään ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi, kanssa samankaltaisen uuden tukijärjestelmän vain, jos kyseisten ehdotusten jälkeen on ilmaantunut uusia olosuhteita.

88 Toisaalta EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa neuvostolle myönnetyn toimivallan käyttäminen tulee kysymykseen vain kyseisessä määräyksessä mainituin rajoituksin eli poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa (ks. vastaavasti asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, Kok., s. I-881, 13 kohta).

89 Lopuksi on muistutettava komission argumentista, jonka mukaan neuvosto ei ole toimivaltainen hyväksymään maatalousalan suuntaviivojen vastaista tukea, että näissä suuntaviivoissa vain niiden 196 kohtaan sisältyvissä ja jäsenvaltioiden hyväksymissä ehdotuksissa aiheellisiksi toimenpiteiksi voi olla kyse komission lopullisesta kannasta siihen, soveltuuko tukijärjestelmä sisämarkkinoille.

90 Jäsenvaltioiden hyväksyttäviksi nimittäin saatetaan vain mainitut ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi, kuten maatalousalan suuntaviivojen 197 kohdassa todetaan, kun taas suuntaviivojen muissa kohdissa on kyse vain ohjeellisista yleisistä säännöistä, jotka sitovat komissiota (ks. vastaavasti asia C-382/99, Alankomaat v. komissio, tuomio 13.6.2002, Kok., s. I-5163, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) mutteivät jäsenvaltioita. Ne eivät sitäkään suuremmalla syyllä voi sitoa neuvostoa, koska tälle annetaan EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa toimivalta poiketa EY 87 artiklan säännöksistä tai EY 89 artiklassa tarkoitetuista asetuksista poikkeuksellisissa olosuhteissa.

91 Suuntaviivojen 196 kohdasta ilmenee, että siltä osin kuin kyse on voimassa olevista tukijärjestelmistä maatalousmaan hankkimiseksi jäsenvaltiot ovat sitoutuneet vain muuttamaan näitä järjestelmiä siten, että ne ovat kyseisten suuntaviivojen mukaisia, tai sen sijaan lakkauttamaan ne 31.12.2009 mennessä.

92 Tämän tuomion 76–85 kohdassa esitetystä sitä vastoin ilmenee, että jäsenvaltiot eivät maatalousalan suuntaviivojen 196 kohtaan sisältyvät aiheellisia toimenpiteitä koskevat ehdotukset hyväksyessään ole menettäneet koko suuntaviivojen soveltamisaikana kaikkea mahdollisuutta pyytää lupaa siihen, että ne ottavat uudelleen käyttöön samankaltaisia tai samanlaisia järjestelmiä.

93 Ensimmäisen kanneperusteen toinen osa on siis hylättävä perusteettomana, joten tämä kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

Toinen kanneperuste, joka koskee harkintavallan väärinkäyttöä

Asianosaisten lausumat

94 Toisessa kanneperusteessaan komissio väittää, että neuvosto on käyttänyt harkintavaltaansa väärin yrittäessään tehdä tyhjiksi sen arvioinnin seuraukset, jonka komissio oli tehnyt Puolan tasavallan maatalousmaan hankkimiseksi käyttöön ottamista tukijärjestelmistä.

95 Neuvosto väittää, ettei se ole riidanalaisen päätöksen tehdessään yrittänyt tehdä tyhjiksi komission tekemän arvioinnin vaikutuksia, koska komissio ei ollut tehnyt mitään päätöstä, jossa riidanalaisella päätöksellä hyväksytty tukijärjestelmä todettaisiin sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Neuvosto toteaa todellisuudessa pyrkivänsä auttamaan Puolan maanviljelijöitä, joihin talous- ja finanssikriisi on vaikuttanut, ostamaan maatalousmaata.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

96 Kuten oikeuskäytännössä on toistuvasti todettu, toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin ainoastaan, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perussopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi (ks. vastaavasti mm. asia C-48/96 P, Windpark Groothusen v. komissio, tuomio 14.5.1998, Kok., s. I-2873, 52 kohta ja asia C-310/04, Espanja v. neuvosto, tuomio 7.9.2006, Kok., s. I-7285, 69 kohta).

97 On todettava, ettei komissio ole esittänyt tällaisia seikkoja.

98 Päämääristä, joita neuvosto on tavoitellut riidanalaisen päätöksen tehdessään, on todettava, ettei unionin tuomioistuimelle esitetyssä asiakirja-aineistossa ole mitään, minkä perusteella voitaisiin todeta, että neuvosto olisi pyrkinyt yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muuhun kuin auttamaan Puolan maanviljelijöitä hankkimaan helpommin maatalousmaata köyhyyden lieventämiseksi Puolan maaseudulla.

99 Komission argumentista, jonka mukaan tapahtumakulusta ja kirjeenvaihdosta ilmenee, että riidanalaisen päätöksen tarkoituksena oli tehdä komission kannan vaikutukset tehottomiksi, on todettava, että neuvosto on voinut pätevästi katsoa, ettei komissio ollut ottanut kantaa kyseessä olevan tukijärjestelmän soveltuvuuteen, kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa korostetaan.

100 Niinpä toinen kanneperuste, joka koskee harkintavallan väärinkäyttöä, on hylättävä perusteettomana.

Kolmas kanneperuste, joka koskee vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista

Asianosaisten lausumat

101 Komissio väittää kolmannella kanneperusteellaan, että riidanalainen päätös on tehty toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön periaatteen vastaisesti, koska tämän päätöksen tehdessään neuvosto on vapauttanut Puolan tasavallan tällä jäsenvaltiolla EY 88 artiklan 1 kohdan nojalla olevasta velvollisuudesta tehdä yhteistyötä komission kanssa.

102 Komissio nimittäin toteaa, että hyväksyessään voimassa olleiden tukijärjestelmien, joiden lakkauttamiseen Puolan tasavalta oli sitoutunut, jatkamisen neuvosto on vaarantanut komission ja mainitun jäsenvaltion aikaisemmin pitämän vuoropuhelun tulokset.

103 Neuvoston mielestä EY 88 artiklan 1 kohdasta johtuva yhteistyövelvollisuus ei sido sitä. Lisäksi se toteaa uudelleen, ettei Puolan tasavalta ollut tehnyt mitään sitoumusta riidanalaisella päätöksellä hyväksytyn tukijärjestelmän osalta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

104 EY 88 artiklan 1 kohdan nojalla komissio ja jäsenvaltiot ovat velvollisia säännölliseen ja toistuvaan yhteistyöhön, jonka yhteydessä komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä ja tekee jäsenvaltioille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi (ks. vastaavasti em. asia Saksa v. komissio, tuomio 18.6.2002, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

105 Tässä yhteydessä tämän tuomion 85 kohdasta ilmenee, ettei Puolan tasavalta ollut tehnyt mitään nimenomaista sitoumusta riidanalaisella päätöksellä hyväksytyn tukijärjestelmän osalta. Niinpä mainitusta päätöksestä ei voida katsoa, että Puolan tasavalta olisi vapautettu sillä erityisestä yhteistyövelvollisuudesta, koska päätöksellä ei ole mitenkään vaarannettu komission ja mainitun jäsenvaltion välillä aikaisemmin pidetyn vuoropuhelun tuloksia.

106 Esitetyn perusteella komission kolmas kanneperuste, joka koskee vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista, on hylättävä perusteettomana.

Neljäs kanneperuste, joka koskee ilmeistä arviointivirhettä ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

107 Komissio väittää neljännen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, että neuvosto on tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että oli olemassa poikkeuksellisia olosuhteita, jotka oikeuttivat hyväksytyt toimenpiteet. Saman kanneperusteen toisessa osassa komissio väittää, että riidanalainen päätös on suhteellisuusperiaatteen vastainen, koska päätöksen päämääriä ei voida saavuttaa kyseisten toimenpiteiden avulla eivätkä nämä toimenpiteet rajoitu vain siihen, mikä on ehdottomasti tarpeen päämäärien saavuttamiseksi.

Neljännen kanneperusteen ensimmäinen osa, joka koskee ilmeistä arviointivirhettä siinä, onko kyse poikkeuksellisista olosuhteista

– Asianosaisten lausumat

108 Komission mielestä olosuhteita voidaan pitää EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla poikkeuksellisina vain, jos niiden ilmaantuminen ei ollut ennakoitavissa ja jos ne koskevat nyt käsiteltävässä asiassa erityisesti Puolan tasavaltaa. Niinpä niistä ei voi olla kyse jo aikaisemmin olemassa olleessa rakenteellisessa esteessä tai useimpien jäsenvaltioiden kohtaamassa ongelmassa.

109 Komission mukaan maatilojen epäedullinen kokorakenne ja korkea työttömyysaste maaseudulla ovat jo vanhoja ongelmia, jotka johtuvat itse Puolan maatalouden rakenteesta. Mikään ei myöskään osoita, ettei Puolan maanviljelijöiden kohtaamassa pääoman puutteessa olisi kyse rakenteellisesta ongelmasta, jota jo luonnostaan ei voida pitää poikkeuksellisena. Maatalouden tuotantopanosten hinnan noususta komissio toteaa, ettei se ole merkittävämpi Puolassa kuin muissa jäsenvaltioissa. Komissio myös kiistää, että jo liittymisasiakirjan mukaista suorien tukien vähäisyyttä, Puolan zlotyn kurssivaihteluja suhteessa euroon tai maatalousmaan hinnan nousua voitaisiin pitää poikkeuksellisina olosuhteina.

110 Lisäksi komissio kyllä myöntää, että talouskriisissä voi olla kyse poikkeuksellisesta olosuhteesta, mutta katsoo, että tällainen kriisi voi oikeuttaa riidanalaisen päätöksen vain siltä osin kuin kriisi on vaikuttanut yhdessä jo olemassa olleiden rakenteellisten ongelmien kanssa siten, että Puolassa

ilmaantuu poikkeuksellisia olosuhteita, mitä neuvosto ei ole osoittanut. Komissio toteaa myös, että tällaisen kriisin vaikutus lainansaantivaikeuteen, maataloustulojen alenemiseen ja työttömyyden kasvuun Puolassa ei ole luonteeltaan poikkeuksellinen, kun koko unionin asiayhteys otetaan huomioon.

111 Neuvoston mielestä komission ehdottama poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteen määritelmä on oikeuskäytännön perusteella liian rajoittava, sillä tällaisten olosuhteiden on ainoastaan oltava odottamattomia ja ne voivat vaikuttaa muihinkin jäsenvaltioihin tai toimialoihin kuin maatalouteen.

112 Neuvoston mukaan nyt käsiteltävässä asiassa on kyse poikkeuksellisista olosuhteista, jotka ovat syntyneet talouskriisiin liittyneistä epätavallisista tapahtumista, joilla on ollut merkittäviä vaikutuksia Puolan maanviljelijöihin ja jotka ovat siis entisestään pahentaneet Puolan maatiloilla jo olleita rakenteellisia ongelmia. Niinpä hintojen romahduksen aiheuttama maataloustulojen aleneminen, työttömyyden nousu maaseudulla, korkea korkotaso ja vaikeutunut lainansaanti kriisin seurauksena – tilanne on näiden seikkojen osalta pahempi Puolassa kuin muissa jäsenvaltioissa – ovat tehneet Puolan maanviljelijöille äärimmäisen vaikeaksi ja jopa mahdottomaksi hankkia maatalousmaata. Puolan zlotyn kurssivaihteluista suhteessa euroon, suorien tukien vähäisyydestä tai maatalouden tuotantopanosten ja maatalousmaan hinnan noususta neuvosto katsoo, että ne osaltaan rajoittavat Puolan maanviljelijöiden kykyä selviytyä talouden taantuman vakavista vaikutuksista.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

113 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että neuvostolla on EY 88 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa sovellettaessa laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää koko unionia silmällä pitäen tehtävää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten monitahoista arviointia. Tämän harkintavallan käyttämistä koskeva tuomioistuinvalvonta kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvelvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että ratkaisun perustana olevat tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että asiassa ei ole tehty oikeudellista virhettä, että tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, 18 ja 19 kohta ja analogisesti asia C-333/07, Régie Networks, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-10807, 78 kohta).

114 Kun talous- ja finanssikriisin epätavallisuus ja odottamattomuus sekä siitä Puolan maatalouteen aiheutuneiden vaikutusten laajuus otetaan huomioon, neuvoston ei voida katsoa tehneen ilmeistä arviointivirhettä todetessaan, että näissä vaikutuksissa on kyse EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetuista poikkeuksellisista olosuhteista. Komissio on sitä paitsi myöntänyt vastauskirjelmässään, että mainitun kriisin ilmaantumisessa voi olla kyse tällaisesta poikkeuksellisesta olosuhteesta.

115 Se, että talous- ja finanssikriisillä on ollut huomattavia vaikutuksia myös muissa jäsenvaltioissa, ei ole ratkaisevaa, koska tämä seikka ei vaikuta kriisin vaikutusten poikkeuksellisuuteen siltä osin kuin kyse on Puolan maanviljelijöiden taloudellisen tilanteen kehittymisestä.

116 Myöskään toteamus, jonka mukaan maatilojen epäedullinen kokorakenne, korkea työttömyysaste maaseudulla tai maanviljelijöiden pääomien puute ovat rakenteellisia ongelmia Puolassa, ei mahdollista päätelmää, jonka mukaan neuvosto on tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että hintojen romahduksen aiheuttama maataloustulojen aleneminen, työttömyyden nousu maaseudulla, korkea korkotaso ja vaikeutunut lainansaanti kriisin seurauksena ovat merkittävästi pahentaneet Puolan maanviljelijöiden tilannetta, mikä estää siten kyseisten rakenteellisten ongelmien korjaamisen ja siis köyhyyden lievittämisen maaseudulla parantamalla Puolan maatilojen kilpailukykyä (ks. analogisesti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, 21 kohta).

117 Tästä seuraa, että neljännen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

Neljännen kanneperusteen toinen osa, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

– Asianosaisten lausumat

118 Komission mukaan neuvosto ei ole riidanalaista päätöstä tehdessään noudattanut suhteellisuusperiaatetta.

119 Komissio nimittäin katsoo, ettei kyseessä olevan tukijärjestelmän avulla voida saavuttaa kyseisessä päätöksessä mainittuja päämääriä. Niinpä maatilojen keskikoko Puolassa ei kahdesta maatalousmaan hankintaan tarkoitetusta tukijärjestelmästä huolimatta ole viime vuosina juurikaan kasvanut. Ei ole osoitettu, että riidanalaisella päätöksellä hyväksytyn tukijärjestelmän avulla voitaisiin saavuttaa parempia tuloksia, kun sitä ennen voimassa olleilla tukijärjestelmillä ei voitu vastata vuonna 2009 havaittuun vaikeutuneeseen lainansaantiin. Tuet maatalousmaan hankintaan myötävaikuttavat todellisuudessa maatalousmaan hinnan nousuun pikemminkin kuin muutokseen tällaisen maan omistusrakenteessa, mikä on erityisen häiritsevää asiayhteydessä, jolle jo on ominaista maatalousmaan hinnan jatkuva nousu.

120 Lisäksi suhteellisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää komission mukaan sitä, että otetaan kattavasti huomioon voimassa olevat toimenpiteet, joilla voidaan vastata neuvoston poikkeuksellisina olosuhteina pitämiin tarpeisiin. Riidanalaisessa päätöksessä ei kuitenkaan oteta mitenkään huomioon toimenpiteitä, jotka komissio on aikaisemmin hyväksynyt tai sallinut suuntaviivoissaan ja ryhmäpoikkeusasetuksissaan. Erityisesti on niin, että jäsenvaltiot voivat tilapäisten puitteiden perusteella myöntää tukea maanviljelijöille. Samoin on mahdollista turvautua asetuksessa N:o 1535/2007 sallittuun vähämerkityksiseen tukeen muun muassa maatalouden tuotantopanosten korkeiden hintojen aiheuttaman ongelman ratkaisemiseksi.

121 Komissio toteaa lisäksi työttömyyden noususta, että neuvosto on myös jättänyt ottamatta huomioon sen, että Puolan tasavallan ohjelmassa maaseudun kehittämiseksi vuosina 2007–2013 kaavaillaan useita toimia työttömyyden nousun rajoittamiseksi maaseudulla, muun muassa siirtämällä maatalouden liiallista työvoimaa muille talouden toimialoille.

122 Komissio toteaa vielä, että riidanalaisella päätöksellä hyväksytyt toimenpiteet eivät rajoitu siihen, mikä on ehdottomasti tarpeen, sillä niiden kesto ylittää ajankohdan, jonka komissio on tilapäisissä puitteissa vahvistanut sovellettaessa tukia, joilla on nimenomaisesti tarkoitus selviytyä talouskriisin vaikutuksista.

123 Lopuksi erityisesti siitä, että kyseessä olevaa järjestelmää on perusteltu tarpeella kompensoida 11:een voivodikuntaan vuonna 2009 kohdistuneiden tulvien vaikutuksia, komissio väittää yhtäältä, ettei neuvosto ole ottanut huomioon sellaisen tukijärjestelmän olemassaoloa, jonka tarkoituksena on korvata Puolan maanviljelijöille lähes 80 prosenttia heidän kärsimistään vahingoista, ja toisaalta, ettei kyseisten tulvien ja maatalousmaan hankinnan välillä ole mitään yhteyttä.

124 Neuvosto toteaa suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta, että EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla toteutettujen toimenpiteiden lainmukaisuuteen voi vaikuttaa vain se, että nämä toimenpiteet eivät selvästikään sovellu neuvoston tavoittelemaan päämäärään.

125 Komissio ei ole osoittanut, että neuvoston toteuttama monitahoisten taloudellisten tosiseikkojen arviointi oli selvästi virheellinen. Neuvosto katsoo erityisesti, että Puolan tasavallan soveltamat maatalousmaan hankintaan tarkoitetut tukijärjestelmät ovat parantaneet Puolan maatilojen kokorakennetta ja että tätä vaikutusta voidaan vahvistaa myöntämällä tukia pidemmälle aikavälille. Neuvosto väittää myös, ettei komissio ole osoittanut, että tällaiset tuet myötävaikuttaisivat maan hintojen nousuun. Lisäksi se toteaa, että maatilojen suuremman koon avulla voidaan parantaa kyseessä olevien maanviljelijöiden kilpailukykyä ja tuloja ja että riidanalaisella päätöksellä hyväksytyn tukijärjestelmän pitäisi edistää sitä, että työttömät henkilöt hankkivat maatalousmaata.

126 Lisäksi neuvosto katsoo, ettei se ollut velvollinen ottamaan huomioon komission jo hyväksymiä toimenpiteitä, koska sille EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa annetun toimivallan tarkoituksena juuri on antaa sille mahdollisuus hyväksyä tukia, joita komissio ei lain mukaan olisi voinut hyväksyä, mistä on kyse nyt käsiteltävässä asiassa. Riidanalaisella päätöksellä hyväksytty tukijärjestelmä ei myöskään kuulu tilapäisten puitteiden soveltamisalaan.

127 Neuvosto korostaa myös, että työttömyyttä on asianmukaista torjua yhdistämällä eri keinoja, joiden joukossa on kyseinen tukijärjestelmä.

128 Kyseisen tukijärjestelmän kestosta neuvosto toteaa, ettei sen tarvitse rajoittua tilapäisten puitteiden kattamaan ajanjaksoon, ja se vastaa aikaa, joka on katsottu tarpeelliseksi kriisin vaikutusten vähentämiseksi.

129 Lopuksi neuvosto toteaa, ettei saman tukijärjestelmän välittömänä tarkoituksena ole kompensoida vuoden 2009 tulvien vaikutuksia ja että nämä tulvat on mainittu riidanalaisessa päätöksessä vain tekijänä, joka entisestään alentaa Puolan maanviljelijöiden tuloja. Komission mainitsemalla erityisellä tukijärjestelmällä ei missään tapauksessa ole kompensoitu kaikkia tulvista johtuvia vahinkoja.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

130 Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen osalta tämän tuomion 113 kohdassa esitetystä ilmenee, että ainoastaan toimenpiteen, joka on toteutettu EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla, ilmeinen soveltumattomuus neuvoston tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen voi vaikuttaa tällaisen toimenpiteen lainmukaisuuteen (ks. analogisesti asia C-343/09, Afton Chemical, tuomio 8.7.2010, Kok., s. I-7027, 46 kohta ja asia C-59/11, Association Kokopelli, tuomio 12.7.2012, 39 kohta).

131 Tästä seuraa, että on selvitettävä, onko riidanalaisessa päätöksessä tarkoitetun tukijärjestelmän hyväksyminen ilmeisen soveltumaton mainitun päätöksen johdanto-osan 12 perustelukappaleessa asetetun sen päämäärän saavuttamiseen, jossa on kyse köyhyyden lievittämisestä Puolan maaseudulla.

132 Tämä päämäärä katsotaan voitavan saavuttaa osittain parantamalla Puolan maatalouden tehokkuutta, mikä edellyttää tilakoon kasvattamista; tämä on mahdollista sillä, että Puolan maanviljelijät hankkivat maatalousmaata. On riidatonta, että kyseisten maanviljelijöiden tulojen riittämättömyys ja heidän lainansaantivaikeutensa ovat tällaisten hankintojen esteenä. On siis niin, että kun kyseessä olevan tukijärjestelmän tarkoituksena on kompensoida näitä ongelmia ja sitä, että talous- ja finanssikriisi on pahentanut niitä, ehdottamalla avustuksia maatalousmaan ostoon tarkoitettujen lainojen korkojen maksamiseen, tällaisen järjestelmän hyväksyminen ei ole ilmeisen soveltumatonta riidanalaisen päätöksen tekemisellä tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseen.

133 Myös se, että työttömien henkilöiden sallitaan siirtyä maatalouteen, edellyttää, että heillä on mahdollisuus hankkia maatalousmaata, vaikka heilläkin on lainansaantivaikeuksia; tämä vahvistaa, ettei riidanalaisessa päätöksessä tarkoitetun tukijärjestelmän hyväksyminen ole ilmeisen soveltumatonta köyhyyden lievittämiseen Puolan maaseudulla.

134 Niinpä se, että aikaisemmin sovelletut maatalousmaan hankintaan tarkoitetut tukijärjestelmät eivät ole mahdollistaneet puolalaisten maatilojen koon merkittävää ja jatkuvaa kasvua, ei ole omiaan osoittamaan, että riidanalainen päätös olisi ilmeisen soveltumaton sillä tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseen, sellaisena kuin se mainittiin tämän tuomion 131 kohdassa.

135 On nimittäin huomattava, ettei kyseisten tilojen keskikoon heikko kasvu riitä osoittamaan neuvoston hyväksymän tukijärjestelmän ilmeistä tehottomuutta, koska on mahdollista, että tällainen heikko kasvu johtuu olosuhteista, jotka eivät ole omiaan jatkumaan koko riidanalaisen päätöksen kattamaa

ajanjaksoa. Kuten Puolan tasavalta väittää, pelkkien maatilojen keskikokoa koskevien tietojen tarkastelulla ei myöskään voida erottaa tilojen, joihin on sovellettu aikaisempia tukijärjestelmiä, kehitystä niiden tilojen kehityksestä, joihin näitä järjestelmiä ei ole sovellettu.

136 Komission argumentista, jonka mukaan maatalousmaan hankintaan tarkoitetut tukijärjestelmät myötävaikuttavat maatalousmaan hinnan nousuun pikemminkin kuin tällaisen maan omistusrakenteen muutokseen, on todettava, ettei tällaiselle väitteelle ole riittävästi näyttöä sen osoittamiseksi, että neuvosto olisi valinnut tavoittelemansa päämäärän kannalta ilmeisen soveltumattoman toimenpiteen.

137 Lisäksi on tutkittava, ylitetäänkö kyseessä olevan tukijärjestelmän hyväksymisellä selvästi se, mikä on tarpeen riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettujen päämäärien saavuttamiseksi. Komission mukaan nimittäin neuvosto ei ole ottanut riittävästi huomioon sellaisten muiden välineiden, jotka voivat myötävaikuttaa kyseisten päämäärien saavuttamiseen, tarjoamia näkymiä.

138 Kun neuvostolla nyt käsiteltävässä asiassa olevan harkintavallan laajuus otetaan huomioon, riidanalaisesta päätöksestä ei voida katsoa, että sillä loukattaisiin suhteellisuusperiaatetta vain sen takia, että Puolan tasavallalle olisi ollut mahdollista tavoitella tämän tuomion 131 kohdassa tarkoitettua päämäärää muuntyyppisellä tukijärjestelmällä. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että tutkiessaan, onko suhteellisuusperiaatetta noudatettu päätöksessä, joka on tehty neuvostolla EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla olevan kaltaisen harkintavallan perusteella, unionin tuomioistuimen ei ole selvitettävä, oliko kyseinen päätös ainoa tai paras mahdollinen, vaan sen on selvitettävä ainoastaan, oliko päätös ilmeisen suhteeton (ks. analogisesti asia C-33/08, Agrana Zucker, tuomio 11.6.2009, Kok., s. I-5035, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

139 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 96 kohdassa, neuvosto ei laajasta harkintavallastaan huolimatta kuitenkaan vapaudu velvollisuudesta ottaa arvioinnissaan huomioon voimassa olevat toimenpiteet, jotka on nimenomaisesti suunnattu korjaamaan poikkeukselliset olosuhteet, joilla kyseessä olevan tukijärjestelmän hyväksyminen on perusteltu.

140 Tässä yhteydessä on huomattava, että asetuksen N:o 1535/2007 tarkoituksena on vapauttaa määrältään pienet tuet EY 88 artiklan 3 kohdan sisältämästä ilmoitusvelvollisuudesta eikä siitä siis voida katsoa, että sillä pyrittäisiin nimenomaan korjaamaan talous- ja finanssikriisin vaikutuksia Puolan maanviljelijöihin.

141 On sitä vastoin totta, että tilapäiset puitteet otettiin käyttöön edistämään yritysten pääsyä rahoitukseen talous- ja finanssikriisin yhteydessä. Tilapäisten puitteiden mukaisten tukien yleisenä tehtävänä on kuitenkin tukea investointeja eikä niillä siis ole nimenomaisesti tarkoitus mahdollistaa maatalousmaan hankintaa. Lisäksi riidanalaisen päätöksen tekemisajankohtana tilapäisten puitteiden 7 kohdassa todettiin, ettei näitä puitteita sovellettaisi 31.12.2010 jälkeen. Niinpä neuvoston päätöksestä hyväksyä tukijärjestelmä, jonka nimenomaisena tarkoituksena on lievittää köyhyyttä maaseudulla varmistamalla maatilojen koon kasvu Puolassa pidemmällä aikavälillä, ei voida katsoa, että sillä ylitettäisiin selvästi se, mikä on tarpeen riidanalaisen päätöksen päämäärien saavuttamiseksi.

142 Samoin on todettava, että vaikka joillakin niistä toimenpiteistä, jotka sisältyvät Puolan tasavallan ohjelmaan maaseudun kehittämiseksi vuosina 2007–2013, on myös tarkoitus torjua työttömyyttä maaseudulla, niillä täydennetään riidanalaisella päätöksellä hyväksyttyä tukijärjestelmää siltä osin kuin niiden pääasiallisena tarkoituksena on edistää maatalouden liiallisen työvoiman siirtoa muille talouden toimialoille eikä parantaa maatilojen kannattavuutta tai mahdollistaa uusien maanviljelijöiden tulo alalle.

143 Myöskään se, että on olemassa tukijärjestelmä kompensoimaan suurin osa vuoden 2009 tulvien aiheuttamista vahingoista, ei ole omiaan osoittamaan, että riidanalainen päätös olisi ilmeisen suhteeton, koska kyseiset vahingot ovat vain yksi niistä tekijöistä, jotka rajoittavat Puolan maanviljelijöiden investointikykyä ja pahentavat köyhyyttä Puolan maaseudulla.

144 Lopuksi on todettava riidanalaisella päätöksellä hyväksytyn tukijärjestelmän kestosta, että EY 88 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan logiikasta jo ilmenee, ettei neuvosto voi olla velvollinen noudattamaan komission tiedonannossa vahvistettua ajallista rajoitusta. Maatilojen rakenteen kehityksen edellyttämän ajan sekä talous- ja finanssikriisin vaikutusten keston perusteella ei ole myöskään katsottava, että neuvosto olisi valinnut ilmeisen suhteettoman toimenpiteen hyväksyessään kyseessä olevan tukijärjestelmän ajanjaksoksi 1.1.2010–31.12.2013.

145 Komission neljännen kanneperusteen toinenkin osa on siis hylättävä perusteettomana.

146 Tästä seuraa, että neljäs kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.

147 Koska yhtäkään komission kanneperustetta ei voida hyväksyä, kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

148 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

149 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti Liettuan tasavalta, Unkari ja Puolan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Kanne hylätään.

2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

3) Liettuan tasavalta, Unkari ja Puolan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Allekirjoitukset