Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 4 december 2013 *

”Talan om ogiltigförklaring — Statligt stöd — Artikel 88.1 och 88.2 EG — Stöd som getts av Republiken Polen för inköp av jordbruksmark — Europeiska unionens råds befogenhet — Befintlig stödordning — Republiken Polens anslutning till Europeiska unionen — Stöd som getts före anslutningen — Lämpliga åtgärder — Två stödordningar som inte kan särskiljas — Förändrade omständigheter — Exceptionella omständigheter — Ekonomisk kris — Uppenbart oriktig bedömning — Proportionalitetsprincipen”

I mål C-117/10,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den mars 2010,

Europeiska kommissionen, företrädd av V. Di Bucci, L. Flynn, K. Walkerová och B. Stromsky, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av E. Sitbon och F. Florindo Gijón, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Litauen, företrädd av D. Kriaučiūnas och L. Liubertaitė, båda i egenskap av ombud,

Ungern, företrädd av G. Koós, M. Fehér, och K. Szíjjártó, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Polen, företrädd av M. Szpunar och B. Majczyna, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (referent), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça, samt domarna A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas och C. Vajda,

* Rättegångsspråk: engelska.

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 17 januari 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2010/10/EG av den 20 november 2009 om beviljande av statligt stöd från myndigheterna i Republiken Polen för inköp av jordbruksmark mellan den 1 januari 2010 och den 31 december 2013 (EUT L 4, 2010, s. 89) (nedan kallat det angripna beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Anslutningsakten

2 Kapitel 4 i bilaga IV till akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, 2003, s. 33) (nedan kallad anslutningsakten) har följande lydelse:

”...

Utan att det påverkar de förfaranden avseende befintligt stöd som anges i artikel 88 [EG] skall stödsystem och individuellt stöd som beviljas för verksamhet med anknytning till produktion … av produkter som tas upp i bilaga I till EG-fördraget … som införts i en ny medlemsstat före anslutningen och som fortfarande gäller efter detta datum, betraktas som befintligt stöd enligt artikel 88.1 [EG] på följande villkor:

— Stödåtgärderna skall meddelas till kommissionen inom fyra månader efter anslutningen. … Kommissionen skall offentliggöra en förteckning över sådant stöd.

Dessa stödåtgärder skall anses som ’befintligt’ stöd enligt artikel 88.1 [EG] fram till utgången av det tredje året efter anslutningen.

De nya medlemsstaterna skall vid behov ändra dessa stödåtgärder så att de senast vid utgången av det tredje året efter anslutningen överensstämmer med de riktlinjer som tillämpas av kommissionen. Efter denna tidpunkt skall allt stöd som befinns vara oförenligt med dessa riktlinjer betraktas som nytt stöd.”

Förordning (EG) nr 659/1999

3 I artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 88 [EG] (EGT L 83, s. 1) föreskrivs följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

c) *nytt stöd*: allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd,

...”

4 I artikel 17.2 i förordningen föreskrivs följande:

”Om kommissionen anser att en befintlig stödordning inte är eller inte längre är förenlig med den gemensamma marknaden, skall den underrätta den berörda medlemsstaten om sin preliminära uppfattning och ge den berörda medlemsstaten tillfälle att inkomma med sina synpunkter inom en månad. …”

5 I artikel 18 i förordningen föreskrivs följande:

”Om kommissionen mot bakgrund av de upplysningar som medlemsstaten har givit in enligt artikel 17 finner att den befintliga stödordningen inte är eller inte längre är förenlig med den gemensamma marknaden, skall den utfärda en rekommendation för den berörda medlemsstaten med förslag till lämpliga åtgärder. …”

6 Artikel 19.1 i förordningen har följande lydelse:

”Om den berörda medlemsstaten godtar de föreslagna åtgärderna och underrättar kommissionen om detta, skall kommissionen notera detta förhållande och underrätta medlemsstaten om detta. Medlemsstaten skall genom sitt godtagande vara bunden att genomföra de lämpliga åtgärderna.”

Förordning (EG) nr 1857/2006

7 I artikel 4 i kommissionens förordning (EG) nr 1857/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna [87 EG] och [88 EG] på statligt stöd till små och medelstora företag som är verksamma inom produktion av jordbruksprodukter och om ändring av förordning (EG) nr 70/2001 (EUT L 358, s. 3), föreskrivs följande:

”1. Stöd till investeringar i jordbruksföretag inom gemenskapen för primär produktion av jordbruksprodukter skall anses vara förenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 87.3 [c EG] och skall undantas från anmälningsskyldigheten enligt artikel 88.3 [EG] om det uppfyller villkoren i punkterna 2–10.

...

8. Stöd får ges till köp av annan mark än mark för byggnadsändamål för en kostnad på högst 10 % av de stödberättigande kostnaderna för investeringen.

...”

Förordning (EG) nr 1535/2007

8 I artikel 3.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1535/2007 av den 20 december 2007 om tillämpningen av artiklarna [87 EG] och [88 EG] på stöd av mindre betydelse inom sektorn för produktion av jordbruksprodukter (EUT L 337, s. 35), föreskrivs följande:

”Stödåtgärder som uppfyller villkoren i punkterna 2–7 i denna artikel ska inte anses uppfylla samtliga kriterier i artikel 87.1 [EG] och ska därför inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel 88.3 [EG].”

Riktlinjerna för jordbruk

9 I punkt 29 i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbruk och skogsbruk 2007–2013 (EUT C 319, 2006, s. 1) (nedan kallade riktlinjerna för jordbruk) anges följande:

”Stöd för investeringar i jordbruksföretag skall anses förenligt med artikel 87.3 c [EG] om det uppfyller alla villkor enligt artikel 4 i [förordning nr 1857/2006]…”

10 Punkt 195 i riktlinjerna har följande lydelse:

”För bedömning av stödordningar och enskilda stödåtgärder som betraktas som befintligt stöd i enlighet med kapitel 4 punkt 4 i bilaga IV till 2003 års anslutningsakt kommer de gemenskapsriktlinjer för statligt stöd till jordbrukssektorn som gäller den 31 december 2006 att tillämpas till och med den 31 december 2007 utan att det påverkar tillämpningen av punkt 196, under förutsättning att sådant stöd uppfyller kraven i de riktlinjerna senast den 30 april 2007.”

11 I punkt 196 i riktlinjerna, under rubriken ”Förslag till lämpliga åtgärder” föreskrivs följande:

”I enlighet med artikel 88.1 [EG] föreslår kommissionen att medlemsstaterna skall ändra sina befintliga stödordningar för att följa dessa riktlinjer senast den 31 december 2007. Undantaget är befintliga stödordningar för … investeringar som avser inköp av mark i jordbruksföretag, som skall ändrats i enlighet med dessa riktlinjer senast den 31 december 200[9].”

12 I punkt 197 i riktlinjerna ombeds medlemsstaterna att senast den 28 februari 2007 skriftligen bekräfta att de godkänner dessa förslag till lämpliga åtgärder.

13 Punkt 198 i riktlinjerna för jordbruk har följande lydelse:

”För den händelse en medlemsstat inte skriftligen bekräftar att den godtar åtgärderna före detta datum, kommer kommissionen att tillämpa artikel 19.2 i förordning [nr 659/1999], och vid behov, inleda det förfarande som anges i den bestämmelsen.”

Tillfällig gemenskapsram

14 I punkt 4.2.2 i den tillfälliga gemenskapsramen för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen, vilken inrättades genom kommissionens meddelande av den 17 december 2008 (EUT C 83, 2009, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens meddelande som publicerades i *Europeiska unionens officiella tidning* den 31 oktober 2009 (EUT C 261, s. 2) (nedan kallat den tillfälliga gemenskapsramen) stadgas att mot bakgrund av den ekonomiska situationen anses det nödvändigt att tillfälligt tillåta beviljandet av ett begränsat stödbelopp under vissa villkor.

15 I punkt 4.2.2 h i den tillfälliga gemenskapsramen anges bland annat att ”[o]m stödet beviljas till företag som är verksamma inom primär produktion av jordbruksprodukter … får kontantbidraget (eller bruttobidragsekvivalenten) inte överskrida 15 000 [euro] per företag”.

16 I punkt 7 i den tillfälliga gemenskapsramen föreskrivs bland annat att ”[m]eddelandet [inte] kommer … att tillämpas efter den 31 december 2010”.

Bakgrund till tvisten

17 Under år 1996 inrättade Republiken Polen ett stöd för inköp av jordbruksmark.

18 I enlighet med det förfarande som anges i kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten meddelade Republiken Polen kommissionen om två befintliga stödordningar benämnda ”Subventioner av betalningar av räntor på lån till investeringar inom jordbruks- och livsmedelssektorn och jordbrukstjänstesektorn” respektive ”Försäljning av mark tillhörig statsverkets byrå för jordbruksmark med uppdelad återbetalning av lånebeloppet och tillämpning av en förmånlig räntesats”. Kommissionen förde följaktligen upp dessa stödordningar på förteckningen över befintligt stöd inom jordbrukssektorn i de nya medlemsstaterna, vilken publicerades i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 147, 2005, s. 2).

19 I punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk föreslog kommissionen att medlemsstaterna skulle ändra sina befintliga stödordningar för inköp av jordbruksmark för att följa dessa riktlinjer senast den 31 december 2009.

20 Den 26 februari 2007 mededelade Republiken Polen kommissionen att den godkände förslagen på lämpliga åtgärder i punkt 196 i riktlinjerna. I enlighet med vad som föreskrivs i artikel 19.1 i förordning nr 659/1999 noterade kommissionen detta godkännande genom ett meddelande som publicerade i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 70, 2008, s. 11).

21 Den 12 juni 2009 riktade Republiken Polen med stöd av artikel 88.2 EG en begäran till Europeiska unionens råd om att stödordningarna för inköp av jordbruksmark skulle förklaras vara förenliga med den gemensamma marknaden till och med den 31 december 2013. Genom skrivelse av den 28 september 2009 riktade nämnda medlemsstat en ny begäran i detta avseende till rådet för jordbruk och fiske.

22 Genom det angripna beslutet biföll rådet begäran med stöd av artikel 88.2 tredje stycket EG. Artikel 1 i beslutet har följande lydelse:

”De polska myndigheternas exceptionella stöd för lån till inköp av jordbruksmark, uppgående till högst 400 miljoner polska zloty [PLN] och beviljat mellan den 1 januari 2010 och den 31 december 2013, ska anses vara förenligt med den gemensamma marknaden.”

23 Rådet motiverade sitt beslut genom att i skälen 2–8 i det angripna beslutet bland annat hänvisa till den ofördelaktiga arealstrukturen hos polska jordbruksföretag, låga jordbruksinkomster, prishöjningar på jordbruksinsatsvaror samt minskningen av inkomster och priser för jordbruksvaror och den ökning av arbetslösheten som den ekonomska och finansiella krisen orsakat i Polen. Det angavs även att de polska jordbrukarnas situation ytterligare hade förvärrats av förluster som orsakats av omfattande översvämningar. Rådet erinrade slutligen om ökningen av priserna för jordbruksmark, de polska jordbrukarnas bristande tillgång till kapital och svårigheterna för dessa att få tillgång till krediter.

24 Skälen 11 och 12 i det angripna beslutet har följande lydelse:

”(11) Kommissionen har i detta skede inte inlett något förfarande eller intagit någon ståndpunkt om stödets art och förenlighet.

(12) Det föreligger därför exceptionella förhållanden som gör det möjligt att anse att sådant stöd, undantagsvis och i den omfattning som är strikt nödvändig för att begränsa fattigdomens utbredning på landsbygden i Polen, är förenligt med den gemensamma marknaden.”

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

25 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

26 Rådet har yrkat att domstolen ska

— ogilla talan, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Genom beslut av domstolens ordförande den 9 augusti 2010, tilläts Republiken Litauen, Ungern och Republiken Polen att intervenera till stöd för rådets yrkanden.

Talan

28 Kommissionen har gjort gällande fyra grunder till stöd för sin talan. Dessa grunder avser rådets bristande befogenhet, maktmissbruk, åsidosättande av principen om lojalt samarbete och en uppenbart oriktig bedömning av huruvida det föreligger exceptionella omständigheter samt åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

Den första grunden: Rådets bristande befogenhet

29 Kommissionen har som första grund hävdat att rådet saknade befogenhet att anta det omtvistade beslutet.

30 Den första grunden omfattar två delar. Grundens första del avser att rådet har överskridit den frist för att fatta beslut som anges i artikel 88.2 EG. Grundens andra del avser att rådet saknade befogenhet att godkänna ett stöd som Republiken Polen hade åtagit sig att upphäva genom att godta de lämpliga åtgärder som föreslagits av kommissionen.

Den första grundens första del: Rådet har fattat sitt beslut mer än tre månader efter Republiken Polens begäran

– Parternas argument

31 Enligt kommissionen är den befogenhet som rådet ges i artikel 88.2 tredje stycket EG omgärdad av flera villkor. Bland annat kan rådet endast handla med stöd av nämnda bestämmelse inom tre månader från berörd medlemsstats begäran.

32 Rådet har överskridit den ovannämnda fristen genom att anta det angripna beslutet fem månader efter Republiken Polens begäran om att rådet skulle godkänna ett stöd för inköp av jordbruksmark. Rådet hade emellertid vid detta tillfälle inte längre befogenhet att anta beslutet.

33 Rådet har däremot hävdat att den tremånadersfrist som ges i artikel 88.2 EG endast gäller i de fall kommissionen redan har inlett granskningsförfarandet av det aktuella statliga stödet, vilket inte är fallet här.

– Domstolens bedömning

34 Domstolen erinrar om att det i artikel 88.2 fjärde stycket EG stadgas att om rådet inte har tagit ställning till begäran inom tre månader efter det att den inlämnats ska kommissionen fatta beslut i ärendet. Denna regel gäller emellertid endast när kommissionen har inlett det förfarande som avses i artikel 88.2 första stycket EG utan att ha antagit ett beslut om att stödet är oförenligt med den gemensamma marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2004 i mål C-10/02, kommissionen mot rådet, REG 2004, s. I-6333, punkterna 32 och 33).

35 Det framgår nämligen – i likhet med vad generaladvokaten har angett i punkt 34 i sitt förslag till avgörande – av ordalydelsen i artikel 88.2 tredje och fjärde styckena EG att denna begränsning i tiden av rådets befogenhet enbart syftar till att förfaranden som inletts av kommissionen inte skjuts upp under längre tid när staten har lämnat in en begäran till rådet, vilket skulle kunna förlama kommissionens handlande och på så sätt försvaga den roll som kommissionen har enligt artiklarna 87 EG och 88 EG när det gäller att slå fast att ett stöd eventuellt är oförenligt med den inre marknaden (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

36 Det är i förevarande fall ostridigt att kommissionen aldrig inlett det förfarande som avses i artikel 88.2 första stycket EG vad avser det stöd som godkänts genom det angripna beslutet. Den omständigheten att det förflutit fem månader mellan den första begäran från Republiken Polen och den dag då det angripna beslutet antogs kan således inte medföra att rådet förlorar sin befogenhet enligt artikel 88.2 tredje stycket EG.

37 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.

Den första grundens andra del: Rådet har godkänt ett stöd som Republiken Polen hade åtagit sig att upphäva genom att godta de lämpliga åtgärder som föreslagits av kommissionen

– Parternas argument

38 Det framgår enligt kommissionen av fast rättspraxis att den befogenhet som rådet har getts i artikel 88.2 tredje stycket EG är av undantagskaraktär och att rådet därför inte har befogenhet att fatta ett beslut som strider mot ett beslut i vilket kommissionen har slagit fast att ett stöd är oförenligt med den inre marknaden, eller söka kringgå ett sådant beslut.

39 Kommissionen anser att den i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk har antagit en slutlig ståndpunkt vad gäller huruvida den stödordning för inköp av jordbruksmark som Republiken Polen inrättat var förenlig med den inre marknaden. Den omständigheten att denna ståndpunkt antagits i form av riktlinjer saknar betydelse, eftersom unionsdomstolen har slagit fast att en medlemsstat som godkänt riktlinjerna är skyldig att tillämpa dem.

40 I förevarande fall hade Republiken Polen meddelat att den godkände de förslag till lämpliga åtgärder som anges i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk och den var följaktligen skyldig att avsluta denna stödordning senast den 31 december 2009 och inte införa den på nytt före den 31 december 2013. Rådets godkännande av samma stödordning från och med den 1 januari 2010 innebär således att kommissionens beslut riskerar att fråntas sin verkan, och rådet överskred således sin befogenhet.

41 Rådet har däremot hävdat att den stödordning som godkänts i det angripna beslutet utgör en ny stödordning. Rådet anser således att de stödordningar för inköp av jordbruksmark som inrättats av Republiken Polen före anslutningen till unionen enligt kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten endast kunde kvalificeras som befintligt stöd fram till och med den 30 april 2007.

42 Den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet skiljer sig dessutom från de stödordningar som anges i punkt 18 i förevarande dom, bland annat därför att den har sin grund i nya faktiska och rättsliga omständigheter. För övrigt, även om det skulle antas att de lämpliga åtgärderna hade varit tillämpliga på den stödordning som inrättats av Republiken Polen och att denna inte hade anpassats till dessa åtgärder, framgår av dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m.fl. mot kommissionen (REG 1993, s. I-1125, svensk specialutgåva, volym 13, s. 83) att denna stödordning endast hade blivit att betrakta som en ny stödordning. Kommissionen har således aldrig prövat huruvida den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet är förenlig med den inre marknaden.

43 Rådet har vidare anfört att punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk inte är tillämplig på den stödordning som godkändes av rådet, eftersom de lämpliga åtgärder som föreskrivs i artikel 88.1 EG endast kan tillämpas på befintligt stöd.

44 Rådet anser slutligen att punkterna 29 och 196 i riktlinjerna för jordbruk inte medför att statligt stöd som inte uppfyller villkoren i artikel 4 i förordning nr 1857/2006 med automatik är oförenligt med den inre marknaden. Denna förordning utgör nämligen en gruppundantagsförordning och sådana stöd kan anmälas till kommissionen i enlighet med artikel 88.3 EG. Kravet i punkt 196 i riktlinjerna att dessa stödordningar ska vara förenliga med dessa riktlinjer utgör endast en påminnelse om att stöd ska vara förenliga med bestämmelserna i artiklarna 87 EG och 88 EG, enligt vilka kommissionen eller rådet måste pröva huruvida varje ny stödåtgärd är förenlig med den inre marknaden.

45 Kommissionen har i sin replik hävdat att det framgår av kapitel 4 i bilaga IV till anslutningsakten att om den aktuella stödordningen inte är oförenlig med de riktlinjer som gällde den 1 maj 2007 ska stödordningen alltjämt anses som befintligt stöd. Kommissionen har även gjort gällande att de skillnader som rådet har påpekat mellan de befintliga stödordningarna och den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet saknar betydelse, eftersom dessa båda stödordningar är oupplösligt sammanbundna på ett sådant sätt att det skulle framstå som klart konstlat att göra gällande en skillnad mellan dessa stödordningar vid tillämpningen av artikel 88.2 EG.

46 Republiken Litauen, Ungern och Republiken Polen har i huvudsak instämt med rådet. Ungern har särskilt påpekat att den abstrakta och allmänna formuleringen av punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk gör att det inte kan anses att det är fråga om förslag till lämpliga åtgärder i den mening som avses i artikel 88 EG.

Domstolens bedömning

47 För att pröva huruvida det finns fog för den andra delen av den första grund som kommissionen har gjort gällande till stöd för sin talan är det nödvändigt att fastställa huruvida rådet hade befogenhet enligt artikel 88.2 tredje stycket EG att slå fast att den i det angripna beslutet avsedda stödordningen är förenlig med den inre marknaden trots att Republiken Polen hade godtagit de lämpliga åtgärder som föreslagits i punkt 196 i riktlinjerna.

48 I artikel 88.2 tredje stycket EG föreskrivs att rådet på begäran av en medlemsstat enhälligt kan besluta att stöd som denna stat lämnar eller avser att lämna ska anses vara förenligt med den inre marknaden, med avvikelse från bestämmelserna i artikel 87 EG eller de förordningar som avses i artikel 89 EG, om ett sådant beslut är motiverat på grund av exceptionella omständigheter.

49 En medlemsstat kan således under vissa klart angivna omständigheter anmäla ett stöd, inte till kommissionen som skulle ha beslutat i enlighet med artikel 88.3 EG, utan till rådet som med avvikelse från artikel 87 EG eller från de förordningar som avses i artikel 89 EG beslutar i enlighet med artikel 88.2 tredje stycket EG.

50 Domstolen har redan preciserat vissa aspekter vid tolkningen av nämnda bestämmelse.

51 Domstolen har således, efter att ha erinrat om att EUF-fördraget ger kommissionen en central roll när det gäller att avgöra en stödåtgärds eventuella oförenlighet med den inre marknaden, slagit fast att artikel 88.2 tredje stycket EG avser ett särskilt undantagsfall med följden att den befogenhet rådet ges i nämnda bestämmelse uppenbart är av ren undantagskaraktär (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 29–31), vilket medför att artikel 88.2 tredje stycket EG måste ges en restriktiv tolkning (se, analogt, dom av den 22 april 2010 i mål C-510/08, Mattner, REU 2010, s. I-3553, punkt 32, och av den 14 mars 2013 i mål C-419/11, Česká spořitelna, punkt 26).

52 Vad därefter avser bestämmelserna i artikel 88.2 tredje och fjärde styckena EG, enligt vilka en medlemsstats begäran till rådet dels medför att det pågående förfarandet inför kommissionen skjuts upp under en tidsfrist på tre månader, dels medför att kommissionen i avsaknad av ett beslut av rådet inom denna tidsfrist ska fatta beslut i ärendet, har domstolen slagit fast att när tidsfristen har löpt ut har rådet inte längre befogenhet att anta ett beslut avseende det aktuella stödet med stöd av tredje stycket (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 32).

53 Domstolen har slagit fast att den omständigheten att det uppställts en sådan begränsning i tiden för rådets befogenhet även visar att om den berörda medlemsstaten inte har framställt någon begäran till rådet med stöd av artikel 88.2 tredje stycket EG innan kommissionen har fastställt att det ifrågasatta stödet är oförenligt med den inre marknaden, och därigenom avslutat det förfarande som avses i första stycket i samma bestämmelse, har rådet inte längre rätt att utöva den särskilda befogenhet som det i tredje stycket har anförtrotts för att fastställa att ett sådant stöd är förenligt med den inre marknaden (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 33 och dom av den 22 juni 2006 i mål C-399/03, kommissionen mot rådet, REG 2006, s. I-5629, punkt 24).

54 Domstolen har härvid betonat att denna tolkning gör det möjligt att undvika att motstridiga beslut antas och bidrar till rättssäkerheten, då den innebär att ett administrativt beslut vinner laga kraft efter det att en rimlig frist för överklagande löpt ut eller rättsmedlen mot det har uttömts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 32 och 35, samt av den 22 juni 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 25).

55 Domstolen har slutligen uttalat sig om huruvida den omständigheten att rådet saknar befogenhet att besluta att ett stöd är förenligt med den inre marknaden när kommissionen redan har antagit ett lagakraftvunnet beslut avseende stödet, innebär att rådet inte heller har befogenhet att anta ett beslut avseende ett stöd vars syfte är att till mottagarna av ett olagligt stöd, som kommissionen tidigare har förklarat vara oförenligt med den inre marknaden, betala ut ett belopp avsett att utgöra en kompensation för de återbetalningar som stödmottagarna har ålagts i enlighet med kommissionens beslut.

56 Det framgår enligt fast rättspraxis att om en medlemsstat fick bevilja mottagare av ett olagligt stöd ett nytt stöd med samma belopp som det olagliga stödet, i syfte att neutralisera följderna av de återbetalningar som stödmottagarna i enlighet med beslutet är skyldiga att göra, skulle detta medföra att de beslut som har fattats av kommissionen med stöd av artiklarna 87 EG och 88 EG fråntas all verkan (dom av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 43, och av den 22 juni 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 27).

57 Domstolen har således slagit fast att rådet, som inte får uppställa hinder för tillämpningen av ett beslut av kommissionen om att ett stöd är oförenligt med den inre marknaden genom att själv fastställa att detta stöd är förenligt med denna marknad, inte med stöd av artikel 88.2 tredje stycket EG kan omintetgöra beslutets verkan genom att själv förklara att ett stöd som beviljas mottagarna av det olagliga stödet för att kompensera dessa för de återbetalningar som de ålagts att göra enligt kommissionens beslut är förenligt med den inre marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 44 och 45, och av den 22 juni 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 28).

58 Det framgår av denna rättspraxis att vid tillämpningen av artikel 88.2 EG avgränsas kommissionens respektive rådets befogenhet för det första på så sätt att befogenheten i första hand tillkommer kommissionen och att rådet endast har befogenhet om det föreligger exceptionella omständigheter. För det andra ska rådets befogenhet, som gör det möjligt för rådet att i sitt beslut avvika från vissa fördragsbestämmelser om konkurrens, utövas inom en viss bestämd tidsram. När kommissionen eller rådet har fattat ett lagakraftvunnet beslut om det aktuella stödets förenlighet med den inre marknaden kan för det tredje, den andra av dessa båda institutioner inte längre fatta ett motstridigt beslut.

59 Denna tolkning syftar till att säkerställa att unionens agerande är enhetligt och får verkan genom att motstridiga beslut inte kan antas och genom att ett beslut av en unionsinstitution som vunnit laga kraft, efter utgången av alla frister – inbegripet fristen i artikel 230.5 EG – motsägs av ett beslut av en annan institution vilket skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen.

60 Det framgår vidare av de överväganden som ligger bakom denna tolkning att det saknar betydelse om den stödåtgärd som är föremål för rådets beslut utgör befintligt stöd eller nytt stöd. Såsom framgår av domstolens praxis äventyras verkan av kommissionens beslut inte bara då rådet antar ett beslut om att det stöd som kommissionen redan har prövat är förenligt med den inre marknaden utan även då det stöd som rådets beslut gäller är avsett att kompensera mottagarna av det olagliga stöd som förklarats oförenligt med den inre marknaden för den återbetalning härav som stödmottagarna ålagts genom kommissionens beslut. Det stöd som beviljas i det senare skedet är under dessa förhållanden på ett sådant oskiljaktigt sätt kopplat till det stöd som tidigare har förklarats oförenligt med den inre marknaden av kommissionen att det förefaller vara klart konstlat att göra gällande en skillnad mellan dessa stödåtgärder vid en tillämpning av artikel 88.2 EG (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 45 och 46).

61 I förevarande mål ska det således undersökas huruvida de stödåtgärder som av rådet förklarats vara förenliga med den inre marknaden, oberoende av om de utgör befintligt stöd eller nytt stöd, ska anses utgöra stöd om vilket kommissionen har fattat ett lagakraftvunnet beslut.

62 Det följer av fast rättspraxis att kommissionen vid utövandet av de befogenheter som den har anförtrotts enligt artiklarna 87 EG och 88 EG får anta riktlinjer som har till syfte att ange hur kommissionen, i enlighet med samma artiklar i fördraget, avser att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning i förhållande till nytt stöd eller befintliga stödordningar (dom av den 18 juni 2002 i mål C-242/00, Tyskland mot kommissionen, REG 2002, s. I-5603, punkt 27).

63 När riktlinjerna grundar sig på artikel 88.1 EG ingår de i ett fast och regelbundet samarbete enligt vilket kommissionen i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granskar befintliga stödordningar och lämnar medlemsstaterna förslag på lämpliga åtgärder som bör vidtas med hänsyn till den

pågående utvecklingen eller den inre marknadens funktion (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 1996 i mål C-311/94, IJssel-Vliet, REG 1996, s. I-5023, punkterna 36 och 37, och av den 5 oktober 2000 i mål C-288/96, Tyskland mot kommissionen, REG 2000, s. I-8237, punkt 64). Om dessa förslag till lämpliga åtgärder godtas av en medlemsstat blir dessa åtgärder bindande för denna medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, domen i de ovannämnda målen IJssel-Vliet, punkterna 42 och 43, samt Tyskland mot kommissionen, punkt 65), vilken i likhet med vad som föreskrivs i artikel 19.1 i förordning nr 659/1999 är skyldig att genomföra dem.

64 I förevarande fall meddelade Republiken Polen den 26 februari 2007 att den godtog förslagen till lämpliga åtgärder i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk.

65 Dessa lämpliga åtgärder utgörs bland annat av en ändring i befintliga stödordningar för investeringar som avser inköp av mark i jordbruksföretag, för att dessa stödordningar ska vara förenliga med riktlinjerna senast den 31 december 2009.

66 I punkt 29 i dessa riktlinjer anges emellertid att stöd för investeringar i jordbruksföretag ska anses förenligt med artikel 87.3 c EG om det uppfyller alla villkor enligt artikel 4 i förordning nr 1857/2006.

67 Enligt punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk ska kommissionen bland annat föreslå att de medlemsstater som har befintliga stödordningar för inköp av jordbruksmark, vilka inte uppfyller alla villkor i artikel 4 i förordning nr 1857/2006, ska ändra dessa stödordningar så att de uppfyller dessa villkor eller senast den 31 december 2009 upphäva stödordningarna.

68 Denna slutsats påverkas inte av rådets argument att hänvisningen i punkt 29 i riktlinjerna för jordbruk till de villkor som stadgas i artikel 4 i förordning nr 1857/2006 betyder att samtliga förslag till statligt stöd till investeringar i jordbruksföretag som inte uppfyller samtliga villkor i nämnda bestämmelse ska anmälas till kommissionen så att denna kan bedöma om stödåtgärderna är förenliga med den inre marknaden eller ej.

69 Det framgår således av ordalydelsen i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk, jämförd med punkt 29 i dess riktlinjer, att kommissionen härigenom åtog sig att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom att i vissa fall använda dessa villkor som kriterier för huruvida åtgärden är förenlig med den inre marknaden och inte som undantag från anmälningsskyldigheten. Dessa villkor har följaktligen en annan räckvidd vid tillämpningen av riktlinjerna på befintliga stödordningar än vad som gäller enligt artikel 4.1 i förordning nr 1857/2006.

70 Den ungerska regeringens argument att kommissionen inte kan föreslå lämpliga åtgärder i abstrakta och allmänna ordalag, som ska tillämpas på befintliga stödordningar i flera medlemsstater, kan inte godtas. Enligt artiklarna 17 och 18 i förordning nr 659/1999 är kommissionen visserligen skyldig att göra en individuell granskning av varje befintlig stödordning för vilken den avser att föreslå lämpliga åtgärder, men varken i artikel 88.1 EG eller i nämnda förordning finns något förbud för kommissionen att utforma sådana förslag genom att ange de befintliga stödordningarna enligt deras egenskaper, utan att namnge dessa.

71 I enlighet med artikel 88.1 EG omfattar emellertid de lämpliga åtgärder som kommissionen föreslog i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk, endast befintliga stödordningar.

72 Den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet utgör emellertid en ny stödordning.

73 Även om det skulle antas att de två stödordningar som anges i punkt 18 i förevarande dom fortfarande var att betrakta som befintliga stödordningar efter den 30 april 2007, är det således utrett att dessa stödordningar inte var förenliga med villkoren i artikel 4 i förordning nr 1857/2006, till vilka det hänvisas i punkt 29 i riktlinjerna för jordbruk.

74 Eftersom det framgår av artikel 1 c i förordning nr 659/1999 att alla stödordningar som inte är befintliga stödordningar utgör nya stödordningar och att den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet skulle tillämpas från och med den 1 januari 2010, måste den sistnämnda stödordningen utgöra en ny stödordning.

75 De skyldigheter som åvilar Republiken Polen efter att ha godtagit förslagen till lämpliga åtgärder omfattar således inte den stödordning som genom det angripna beslutet förklarades vara förenlig med den inre marknaden, eftersom det är fråga om en ny stödordning utan samband med en befintlig stödordning som de förslag till lämpliga åtgärder som godtagits av nämnda medlemsstat avsåg.

76 Rådet kan emellertid inte stödja sig enbart på den omständigheten att en stödordning utgör nytt stöd för att göra en förnyad bedömning av en situation som redan blivit föremål för en slutgiltig bedömning av kommissionen och göra en motsatt bedömning. Rådet saknar således befogenhet att slå fast att en ny stödordning ska anses förenlig med den inre marknaden när den på ett sådant oskiljaktigt sätt är kopplad till en befintlig stödordning som en medlemsstat har åtagit sig att ändra eller att avskaffa i enlighet med artikel 88.1 EG att det förefaller vara klart konstlat att göra gällande en skillnad mellan dessa två stödordningar vid en tillämpning av artikel 88.2 EG (se, analogt, dom av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 46).

77 Så är emellertid inte fallet här.

78 Det ska påpekas att det förflutit en betydande tid mellan kommissionens bedömning och rådets bedömning, eftersom det angripna beslutet antogs nästan tre år efter de aktuella förslagen till lämpliga åtgärder.

79 Det angripna beslutet motiveras dessutom särskilt av nya omständigheter, vilka av rådet betraktades som exceptionella, och som kommissionen inte hade kunnat beakta vid sin bedömning av huruvida den befintliga stödordningen för inköp av jordbruksmark som inrättats av Republiken Polen var förenlig med den inre marknaden.

80 Medan riktlinjerna för jordbruk således antogs år 2006 hänvisas i det angripna beslutet huvudsakligen till de verkningar som den ekonomiska och finansiella krisen medförde för jordbrukssektorn i Polen under åren 2008 och 2009. Rådet har bland annat angett den drastiska minskningen av jordbrukarnas inkomster och priserna för jordbruksprodukter som inträffade dessa två år till följd av recessionen, den höga räntenivån, ökade svårigheter att få tillgång till krediter och ökningen av arbetslösheten, vilka konstaterats under år 2009.

81 Kommissionens ståndpunkt när den antog förslaget till lämpliga åtgärder, vad gäller huruvida den stödordning som angetts i punkt 18 i förevarande dom var förenlig med den inre marknaden, grundades emellertid med nödvändighet på en bedömning som gjordes mot bakgrund av de ekonomiska uppgifter som var tillgängliga år 2006 av de konsekvenser denna stödordning kunde antas få för den inre marknadens fortlöpande utveckling och för dess funktion.

82 Med hänsyn till den avsevärda förändring av omständigheterna som angetts i punkt 80 i förevarande dom kan kommissionens bedömning av dessa stödordningar således inte anses kunna föregripa den bedömning som skulle ha gjorts av en stödordning som består av liknande åtgärder men som ska tillämpas i ett väsentligt annorlunda ekonomiskt sammanhang än det som kommissionen beaktade vid sin bedömning. Härav följer att frågan huruvida den nya stödordning som med stöd av artikel 88.2 tredje stycket EG anmäldes till rådet av Republiken Polen är förenlig med den inre marknaden ska avgöras efter en individuell bedömning som skiljer sig från den som gjordes av de stödordningar som anges i punkt 18 i förevarande dom, och att denna individuella bedömning ska göras mot bakgrund av de ekonomiska omständigheter som var relevanta när dessa stöd gavs (se, för ett liknande resonemang,

dom av den 3 oktober 1991 i mål 261/89, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-4437, punkt 23, samt av den 21 juli 2011 i mål C-459/10 P, Freistaat Sachsen och Land Sachsen-Anhalt mot kommissionen, REU 2010, s. I-109, punkt 48).

83 Den aktuella situationen skiljer sig följaktligen från den som prövades av domstolen i dom av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet och i dom av den 22 juni 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet.

84 Det angripna beslutet är nämligen, i motsats till de rådsbeslut som ogiltigförklarades i dessa båda domar, motiverat av just sådana nya faktorer som är en följd av en väsentlig förändring av de omständigheter som inträffat mellan den tidpunkt då kommissionen granskade de av Republiken Polen tillämpade befintliga stödordningarna och den tidpunkt då rådet granskade den nya stödordning som anmälts till rådet av Republiken Polen.

85 De faktorer som medförde att rådet saknade befogenhet i de två i punkt 83 nämnda domarna föreligger följaktligen inte i förevarande mål.

86 Ett erkännande av rådets befogenhet innebär vidare inte att de lämpliga åtgärder som godtagits av medlemsstaterna kan kringgås.

87 Rådet har nämligen endast befogenhet att godkänna en ny stödordning som liknar en befintlig stödordning som en medlemsstat var skyldig att ändra eller avskaffa till följd av att den godtagit förslagen till lämpliga åtgärder om det efter dessa förslag framkommit nya omständigheter.

88 Den befogenhet som rådet ges i artikel 88.2 tredje stycket EG kan vidare endast utövas inom de gränser som anges i bestämmelsen, det vill säga om det föreligger exceptionella omständigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet, REG 1996, s. I-881, punkt 13).

89 Slutligen, vad gäller kommissionens argument att rådet saknade befogenhet att godkänna ett stöd som går emot den inriktning som anges i riktlinjerna för jordbruk, är det i dessa riktlinjer endast de förslag till lämpliga åtgärder som anges i punkt 196 och som godtagits av medlemsstaterna som utgör ett slutgiltigt ställningstagande från kommissionens sida angående huruvida en stödordning är förenlig med den inre marknaden.

90 Det är nämligen, såsom anges i punkt 197 i riktlinjerna för jordbruk, endast dessa förslag till lämpliga åtgärder som föreslagits för godtagande av medlemsstaterna. De övriga bestämmelserna i riktlinjerna utgör enbart allmänna rekommendationer som endast är bindande för kommissionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2002 i mål C-382/99, Nederländerna mot kommissionen, REG 2002, s. I-5163, punkt 24 och där angiven rättspraxis) men som inte är bindande för medlemsstaterna. De kan i än mindre grad vara bindande för rådet, eftersom rådet i artikel 88.2 tredje stycket EG ges befogenhet att under exceptionella omständigheter avvika från bestämmelserna i artikel 87 EG eller de förordningar som föreskrivs i artikel 89 EG.

91 Det framgår emellertid av punkt 196 i riktlinjerna att medlemsstaterna när det gäller befintliga stödordningar för inköp av jordbruksmark endast åtagit sig att ändra dessa så att de står i överensstämmelse med riktlinjerna eller, om så inte sker, avskaffa dem senast den 31 december 2009.

92 Det framgår däremot av övervägandena i punkterna 76–85 i förevarande dom att medlemsstaterna genom att godta de förslag till lämpliga åtgärder som anges i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk inte mister alla möjligheter att begära godkännande för att återinföra liknande eller identiska stödordningar under hela den period som riktlinjerna gäller.

93 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grundens andra del och följaktligen kan denna grund inte till någon del leda till bifall av talan.

Den andra grunden: Maktmissbruk

Parternas argument

94 Kommissionen har med sin andra grund hävdat att rådet gjort sig skyldigt till maktmissbruk genom att söka neutralisera följderna av kommissionens bedömning av den stödordning för inköp av jordbruksmark som inrättats av Republiken Polen.

95 Rådet har för sin del gjort gällande att dess avsikt med att anta det angripna beslutet inte var att omintetgöra verkningarna av kommissionens bedömning, eftersom kommissionen inte hade antagit något beslut i vilket den stödordning, som godkändes i det angripna beslutet förklarades oförenlig med den inre marknaden. Rådets syfte var i själva verket att hjälpa polska jordbrukare, som påverkades av den ekonomiska och finansiella krisen, att köpa jordbruksmark.

Domstolens bedömning

96 Som domstolen upprepade gånger har slagit fast innebär en rättsakt maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter framgår att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än de som angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget, i syfte att komma till rätta med situationen i det konkreta fallet (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 14 maj 1998 i mål C-48/96, Windpark Groothusen mot kommissionen, REG 1998, s. I-2873, punkt 52, och av den 7 september 2006 i mål C-310/04, Spanien mot rådet, REG 2006, s. I-7285, punkt 69).

97 Kommissionen har emellertid inte anfört några sådana uppgifter.

98 Vad gäller rådets mål när det angripna beslutet antogs tyder ingenting i handlingarna i målet på att rådet inte hade som enda, eller i vart fall huvudsakligt mål att hjälpa de polska jordbrukarna att enklare köpa jordbruksmark för att minska fattigdomen på landsbygden i Polen.

99 Vad gäller kommissionens argument att det framgår av händelsernas tidsföljd och skriftväxlingen att syftet med det angripna beslutet var att frånta kommissionens ståndpunkt dess verkan, framgår det att det var en riktig bedömning av rådet att anse att kommissionen i likhet med vad som påpekats i skäl 11 i det angripna beslutet inte tagit ställning vad gäller den aktuella stödordningens förenlighet med den inre marknaden.

100 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser kommissionens andra grund, avseende maktmissbruk.

Den tredje grunden: Åsidosättande av principen om lojalt samarbete

Parternas argument

101 Kommissionen har med sin tredje grund hävdat att principen om lojalt samarbete mellan institutionerna har åsidosatts när det angripna beslutet antogs, eftersom rådet genom att anta beslutet befriade Republiken Polen från dess skyldighet att samarbeta med kommissionen enligt artikel 88.1 EG.

102 Genom att godkänna en förlängning av en befintlig stödordning som Republiken Polen åtagit sig att upphäva äventyrade nämligen rådet det resultat som följde av dialogen mellan kommissionen och nämnda medlemsstat.

103 Rådet anser att det inte är bundet av den samarbetsskyldighet som följer av artikel 88.1 EG. Rådet har vidare upprepat att det inte fanns något åtagande från Republiken Polens sida vad gäller den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet.

Domstolens bedömning

104 Enligt artikel 88.1 EG har kommissionen och medlemsstaterna en skyldighet avseende fast och regelbundet samarbete och enligt denna ska kommissionen i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska befintliga stödprogram och lämna dem förslag på lämpliga åtgärder som bör vidtas med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknadens funktion (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juni i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 28, och där angiven rättspraxis).

105 Det framgår härvidlag av punkt 85 i förevarande dom att Republiken Polen inte gjort några särskilda åtaganden vad gäller den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet. Följaktligen kan detta beslut inte anses ha befriat Republiken Polen från en särskild skyldighet att samarbeta, eftersom det på intet sätt äventyrade det resultat som följde av dialogen mellan kommissionen och nämnda medlemsstat.

106 Talan kan mot denna bakgrund inte vinna bifall såvitt avser kommissionens tredje grund, avseende åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete.

Den fjärde grunden: Uppenbart oriktig bedömning och åsidosättande av proportionalitetsprincipen

107 Med den fjärde grundens första del har kommissionen hävdat att rådet gjorde en uppenbart oriktig bedömning, när rådet fann att det förelåg exceptionella omständigheter som motiverade att de godkända åtgärderna antogs. Kommissionen har med den fjärde grundens andra del gjort gällande att det angripna beslutet strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom de aktuella åtgärderna inte gör det möjligt att uppnå målen med beslutet och inte begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå dessa mål.

Den fjärde grundens första del: Uppenbart oriktig bedömning av huruvida det förelåg exceptionella omständigheter

– Parternas argument

108 Kommissionen anser att det endast kan vara fråga om exceptionella omständigheter i den mening som avses i artikel 88.2 tredje stycket EG om de inte kunde förutses innan de uppkom och de, i förevarande fall, särskilt avsåg Republiken Polen. Så är inte fallet vad avser ett hinder av strukturell art som förelåg tidigare eller ett problem som uppkommit i de flesta medlemsstaterna.

109 Kommissionen anser att jordbruksföretagens ogynnsamma arealstruktur och den höga arbetslösheten på landsbygden är gamla problem som har sin grund i den polska jordbruksekonomins struktur. Det finns således ingenting som tyder på att de polska jordbrukarnas brist på kapital inte skulle utgöra ett strukturellt problem som till sin art inte kan betraktas som exceptionellt. Vad avser prisökningarna på jordbruksinsatsvaror var dessa inte mer betydande i Polen än i övriga medlemsstater. Kommissionen

har vidare bestritt att den låga nivån på direktstöd som föreskrevs redan i anslutningsakten, den polska zlotyns svängningar i förhållande till euron eller ökningen av priserna på jordbruksmark kan betraktas som exceptionella omständigheter.

110 Kommissionen anser att den ekonomiska krisen visserligen kan utgöra en exceptionell omständighet, men att den endast kan motivera antagandet av det angripna beslutet om denna tillsammans med de befintliga strukturella problemen gjort att det uppstått exceptionella omständigheter i Polen, vilket rådet inte har visat. Kommissionen har även hävdat att krisens inverkan på tillgången till krediter, minskningen av jordbruksinkomsterna och ökningen av arbetslösheten i Polen inte är exceptionell sett till situationen i hela unionen.

111 Rådet anser att kommissionens definition av begreppet exceptionella omständigheter är för restriktiv mot bakgrund av rättspraxis, eftersom sådana omständigheter endast måste vara oförutsedda men mycket väl kan påverka andra medlemsstater eller andra sektorer än jordbruket.

112 I förevarande fall förelåg det förvisso exceptionella omständigheter bestående av extraordinära händelser i den ekonomiska krisens spår som påverkat de polska jordbrukarna i betydande utsträckning och som följaktligen ytterligare förvärrat de strukturella problem som de polska jordbruksföretagen redan hade. Den betydande minskning av jordbruksinkomsterna som orsakats av prisfallet, den ökade arbetslösheten på landsbygden, den höga räntenivån och ökade svårigheter att få tillgång till krediter till följd av krisen och som märkts mer i Polen än i andra medlemsstater har således gjort det extremt svårt, eller till och med omöjligt, för de polska jordbrukarna att köpa jordbruksmark. Vad gäller den polska zlotyns svängningar i förhållande till euron eller ökningen av priserna på jordbruksinsatsvaror och jordbruksmark anser rådet att dessa omständigheter bidrar till att begränsa de polska jordbrukarnas förmåga att övervinna de allvarliga följderna av krisen.

– Domstolens bedömning

113 Det framgår av domstolens praxis att rådet vid tillämpningen av artikel 88.2 tredje stycket EG har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vars utövande inbegriper komplicerade ekonomiska och sociala bedömningar som ska ske med hänsyn till unionen som helhet. Domstolsprövningen av utövandet av denna befogenhet är begränsad till en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att de uppgifter om faktiska omständigheter som har lagts till grund för det ifrågasatta beslutet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 februari 1996 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 18 och 19, och analogt, dom av den 22 december 2008 i mål C-333/07, Regie Networks, REG 2008, s. I-0807, punkt 78).

114 Mot bakgrund av de ovanliga och oförutsägbara verkningarna för det polska jordbruket av den ekonomiska och finansiella krisen samt omfattningen av dessa verkningar, kan rådet emellertid inte anses ha gjort en uppenbart oriktig bedömning när det slog fast att dessa verkningar utgjorde exceptionella omständigheter i den mening som avses i artikel 88.2 tredje stycket EG. Kommissionen har för övrigt i sin replik medgett att uppkomsten av denna kris kunde utgöra en sådan exceptionell omständighet.

115 Den omständigheten att den ekonomiska och finansiella krisen även haft betydande verkningar i andra medlemsstater är inte avgörande, eftersom denna omständighet inte påverkar att verkningarna av krisen för utvecklingen av de polska jordbrukarnas ekonomiska situation var exceptionella.

116 Den omständigheten att jordbruksföretagens ogynnsamma arealstruktur och den höga arbetslösheten på landsbygden eller jordbrukarnas brist på kapital utgör strukturella problem i Polen innebär inte att rådet gjorde en uppenbart oriktig bedömning genom att slå fast att den betydande minskning av jordbruksinkomsterna som orsakats av prisfallet, ökningen av arbetslösheten på landsbygden, den höga

räntenivån och den ökade svårigheten att få tillgång till krediter till följd av krisen kraftigt hade försämrat de polska jordbrukarnas situation, och således utgjorde hinder för lösningar på dessa strukturella problem och följaktligen för att begränsa fattigdomen på landsbygden genom att förbättra de polska jordbruksföretagens konkurrenskraft (se, analogt, dom av den 29 februari 1996 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 21).

117 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den fjärde grundens första del.

Den fjärde grundens andra del: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

– Parternas argument

118 Rådet har enligt kommissionen åsidosatt proportionalitetsprincipen när det antog det angripna beslutet.

119 Kommissionen anser nämligen att den aktuella stödordningen inte gör det möjligt att nå de mål som anges i det angripna beslutet. Trots att det funnits två stödordningar för inköp av jordbruksmark har således den genomsnittliga storleken på jordbruk i Polen endast utvecklats i liten grad de senaste åren. Det har inte visats att den stödordning som godkänts genom det angripna beslutet skulle leda till bättre resultat då de befintliga stödordningarna inte har kunnat lösa problemen med de ökade svårigheter att få tillgång till krediter som noterats under år 2009. Stöden till inköp av jordbruksmark bidrar i själva verket snarare till att priserna på jordbruksmark ökar än till att ägarstrukturen för sådan mark förändras, vilket är särskilt besvärande då priserna på jordbruksmark ständigt har ökat.

120 Enligt kommissionen är det vidare, med hänsyn till proportionalitetsprincipen, nödvändigt att fullt ut beakta de gällande åtgärder som kan svara mot de behov som rådet kvalificerat som exceptionella omständigheter. I det angripna beslutet tas emellertid inte hänsyn till de åtgärder som tidigare godkänts av kommissionen eller som var tillåtna enligt dess riktlinjer och dess gruppundantagsförordningar. Särskilt den tillfälliga gemenskapsramen gjorde det möjligt för medlemsstaterna att bevilja stöd till jordbrukare. Det var även möjligt att använda stöd av mindre betydelse som godkänts genom förordning nr 1535/2007 för att åtgärda bland annat de problem som orsakats av höga priser på jordbruksinsatsvaror.

121 Vad gäller ökningen av arbetslösheten underlät rådet likaledes att ta hänsyn till att Republiken Polens program för landsbygdsutveckling för åren 2007–2013 innehåller flera åtgärder för att begränsa denna ökning på landbygden, särskilt genom att överföra övertalig arbetskraft till andra delar av ekonomin.

122 Dessutom begränsas inte de åtgärder som godkänts genom det angripna beslutet till vad som är absolut nödvändigt. Giltighetstiden för dessa åtgärder överskrider nämligen den som fastställts av kommissionen i den tillfälliga gemenskapsramen för tillämpning av stöd som är särskilt avsedda att mildra verkningarna av den ekonomiska krisen.

123 Kommissionen har slutligen, vad gäller att den aktuella stödordningen motiverats med att det var nödvändigt att kompensera verkningarna av de översvämningar som berört 11 vojvodskap år 2009, särskilt gjort gällande att rådet inte beaktade att det fanns en stödordning som avsåg att ersätta 80 procent av de polska jordbrukarnas förluster. Det fanns inte heller något samband mellan dessa översvämningar och inköp av jordbruksmark.

124 Rådet har påstått att lagenligheten, utifrån proportionalitetsprincipen, av åtgärder som antagits med stöd av artikel 88.2 tredje stycket EG endast påverkas om dessa åtgärder är uppenbarligen olämpliga med hänsyn till rådets mål med åtgärden.

125 Kommissionen har inte visat att den bedömning av komplexa ekonomiska omständigheter som rådet gjort var uppenbart oriktig. Rådet anser bland annat att de stödordningar för inköp av jordbruksmark som tillämpats av Republiken Polen har förbättrat de polska jordbruksföretagens arealstruktur och att denna effekt kan förstärkas genom att bevilja stöd under längre tid. Rådet har även gjort gällande att kommissionen inte har visat att detta stöd har bidragit till prisökningen på jordbruksmark. Rådet anser vidare att ökningen av de enskilda jordbruksföretagens areal möjliggör en förbättring av konkurrenskraften och en ökning av de berörda jordbrukarnas inkomster och att den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet främjar arbetslösas köp av jordbruksmark.

126 Rådet anser dessutom att det inte hade någon skyldighet att beakta de åtgärder som redan godkänts av kommissionen, eftersom syftet med den befogenhet som rådet ges i artikel 88.2 tredje stycket EG är att ge rådet möjlighet att godkänna stöd som inte lagligen kunnat godkännas av kommissionen, vilket är fallet här. Den stödordning som godkänts genom det angripna beslutet omfattas för övrigt inte av den tillfälliga gemenskapsramen.

127 Rådet har även påpekat att arbetslösheten bör bekämpas på flera olika sätt, däribland genom den stödordning som godkänts genom det angripna beslutet.

128 Vad gäller stödordningens varaktighet, behövde den inte begränsas till den period som omfattas av den tillfälliga gemenskapsramen. Den motsvarar istället den tid som bedömts nödvändig för att minska krisens verkningar.

129 Rådet har slutligen hävdat att nämnda stödordning inte är direkt avsedd att kompensera effekterna av översvämningarna år 2009 och att dessa endast togs upp i det angripna beslutet som en omständighet som ökade de polska jordbrukarnas inkomstminskning. Den särskilda stödordning som kommissionen har angett gav under alla omständigheter inte kompensation för samtliga förluster som dessa översvämningar orsakat.

– Domstolens bedömning

130 Det framgår, vad gäller frågan huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits, av övervägandena i punkt 113 i förevarande dom att en åtgärd som antagits med stöd av artikel 88.2 tredje stycket EG endast kan anses rättstridig om den är uppenbart olämplig med hänsyn till det av rådet eftersträvade målet (se, analogt, dom av den 8 juli 2010 i mål C-343/09, Afton Chemical, REU 2010, s. I-7027, punkt 46, och av den 12 juli 2012 i mål C-59/11, Association Kokopelli punkt 39).

131 Härav följer att domstolen ska pröva huruvida det var uppenbart olämpligt att godkänna den stödordning som avses i det angripna beslutet i syfte att uppnå de mål som anges i skäl 12 i beslutet, nämligen att begränsa fattigdomens utbredning på landsbygden i Polen.

132 Detta mål kan delvis uppnås genom att förbättra det polska jordbrukets effektivitet, vilket förutsätter att jordbruksföretagens arealer ökas genom att de polska jordbrukarna köper jordbruksmark. Det är emellertid ostridigt att de låga inkomsterna och svårigheten att få tillgång till krediter utgör hinder för denna typ av förvärv. Det är således inte uppenbart olämpligt att genom det angripna beslutet godkänna den aktuella stödordningen, som syftar till att kompensera för dessa problem, och den omständigheten att dessa förvärrats genom den ekonomiska och finansiella krisen, genom räntesubventioner avseende lån för att köpa sådan mark.

133 För att arbetslösa ska ges möjlighet att börja ägna sig åt jordbruk krävs att dessa har möjlighet att köpa jordbruksmark trots att de även har svårigheter att få tillgång till krediter. Den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet är således inte uppenbart olämplig för att minska fattigdomen på landsbygden i Polen.

134 Det kan mot denna bakgrund inte anses att den omständigheten, att den tidigare tillämpade stödordningen för köp av jordbruksmark inte lett till en betydande och fortlöpande ökning av de polska jordbruksföretagens areal, medför att det angripna beslutet var uppenbart olämpligt för att nå de mål som anges i beslutet, som de återgetts i punkt 131 i förevarande dom.

135 Den svaga ökningen av medelarealen för dessa jordbruksföretag är nämligen inte tillräcklig för att visa att den av rådet godkända stödordningen var uppenbart ineffektiv, eftersom det kan antas att denna svaga ökning följer av omständigheter som inte kommer att vara för handen under hela den period som omfattas av det angripna beslutet. I likhet med vad Republiken Polen har gjort gällande är det inte möjligt att enbart med hjälp av en analys av jordbruksföretagens medelareal skilja mellan utvecklingen hos de jordbruksföretag som fått del av tidigare stödordningar och de som inte fått del av dessa.

136 Kommissionens argument att stödordningarna för köp av jordbruksmark bidrar till ökningen av priset på jordbruksmark snarare än till en förändring av ägarstrukturen för marken ifråga, har inte tillräckligt stöd för att det ska kunna slås fast att rådet har antagit en åtgärd som är uppenbart olämplig mot bakgrund av målet med densamma.

137 Det ska vidare prövas huruvida godkännandet av den aktuella stödordningen uppenbarligen gick utöver vad som var nödvändigt för att nå målen med det angripna beslutet. Kommissionen har nämligen hävdat att rådet inte i tillräcklig utsträckning beaktade andra åtgärder som kunde antas bidra till förverkligandet av de mål som angavs i det angripna beslutet.

138 Mot bakgrund av omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som rådet har i förevarande fall utgjorde det angripna beslutet inte ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen enbart på grund av att det skulle ha varit möjligt för Republiken Polen att uppnå de mål som angetts i punkt 131 i förevarande dom med hjälp av en annan sorts stödordning. Det följer nämligen av fast rättspraxis att domstolen vid prövningen av huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits när ett beslut fattats med stöd av ett utrymme för skönsmässig bedömning, såsom det utrymme rådet getts genom artikel 88.2 tredje stycket EG, inte ska avgöra om det fattade beslutet är det enda eller bästa tänkbara utan endast om det är uppenbart oproportionerligt (se, analogt, dom av den 11 juni 2009 i mål C-33/08, Agrana Zucker, REG 2009, s. I-5035, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

139 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 96 i sitt förslag till avgörande innebär det stora utrymme för skönsmässig bedömning som rådet har emellertid inte att det befrias från skyldigheten att i sin bedömning beakta de befintliga åtgärder som specifikt syftar till att avhjälpa de situationer som kan motivera beviljandet av stödet i fråga.

140 Det ska härvid erinras om att syftet med förordning nr 1535/2007 är att stöd som avser låga belopp ska undantas från den anmälningsskyldighet som avses i artikel 88.3 EG och den kan således inte anses specifikt syfta till att avhjälpa verkningarna för de polska jordbrukarna av den ekonomiska och finansiella krisen.

141 Den tillfälliga gemenskapsramen inrättades däremot för att främja företagens tillgång till finansiering mot bakgrund av den finansiella och ekonomiska krisen. De stöd till investeringar som föreskrivs i den tillfälliga gemenskapsramen är emellertid allmänna till sin natur och således inte specifikt avsedda för inköp av jordbruksmark. När det angripna beslutet antogs föreskrevs vidare i punkt 7 i den tillfälliga gemenskapsramen att denna inte skulle tillämpas efter den 31 december 2010. Således kan det inte anses att rådets beslut att godkänna en stödordning som var särskilt avsedd att begränsa fattigdomen på landsbygden i Polen genom att öka jordbruksföretagens arealer under en längre period gick uppenbart utöver vad som var nödvändigt för att uppnå det angripna beslutets mål.

142 Vissa av de åtgärder som förekommer i Republiken Polens program för landsbygdsutveckling för åren 2007–2013 har visserligen även till syfte att bekämpa arbetslösheten på landsbygden men de utgör likväl ett komplement till den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet, eftersom de huvudsakligen är ägnade att främja överföringen av övertalig arbetskraft inom jordbruket till andra ekonomiska sektorer och inte att öka jordbruksföretagens lönsamhet eller medge att nya jordbruksföretag etableras.

143 Den omständigheten att det fanns en stödordning för att kompensera huvuddelen av de skador som orsakades av översvämningar år 2009 medför inte heller att det angripna beslutet är uppenbart oproportionerligt, eftersom dessa skador endast utgör en av de omständigheter som begränsar de polska jordbrukarnas möjligheter att investera och som förvärrar fattigdomen på landsbygden i Polen.

144 Det framgår slutligen, vad gäller varaktigheten av den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet, av själva logiken bakom artikel 88.2 tredje stycket EG att rådet inte är bundet av en tidsgräns som fastställts i ett meddelande från kommissionen. Mot bakgrund av den tid som krävs för att genomföra jordbruksreformen och varaktigheten av verkningarna av den ekonomiska och finansiella krisen har rådet inte valt en åtgärd som är uppenbart oproportionerlig när det godkände den ovannämnda stödordningen för perioden från och med den 1 januari 2010 till och med den 31 december 2013.

145 Följaktligen kan talan inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grundens andra del.

146 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den fjärde grunden.

147 Eftersom ingen av de grunder som klaganden har åberopat kan godtas ska talan ogillas.

Rättegångskostnader

148 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.

149 I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Republiken Litauen, Ungern och Republiken Polen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.

3) Republiken Litauen, Ungern och Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter