Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

4 декември 2013 година*

„Жалба за отмяна — Държавни помощи — Член 88, параграфи 1 и 2 ЕО — Помощ за закупуване на земеделска земя, предоставена от Република Полша — Компетентност на Съвета на Европейския съюз — Съществуваща схема за помощи — Присъединяване на Република Полша към Европейския съюз — Помощ, предоставена преди присъединяването — Подходящи мерки — Неразривна връзка между две схеми за помощи — Промяна в обстоятелствата — Извънредни обстоятелства — Икономическа криза — Явна грешка в преценката — Принцип на пропорционалност“

По дело C-117/10

с предмет жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС, подадена на 1 март 2010 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-н V. Di Bucci, г-н L. Flynn, г-жа K. Walkerová и г-н B. Stromsky, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват г-н É. Sitbon и г-н F. Florindo Gijón, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от:

Република Литва, за която се явяват г-н D. Kriaučiūnas и г-жа L. Liubertaitė, в качеството на представители,

Унгария, за която се явяват г-н G. Koós и г-н M. Fehér, както и г-жа K. Szíjjártó, в качеството на представители,

Република Полша, за която се явяват г-н M. Szpunar и г-н B. Majczyna, в качеството на представители,

встъпили страни,

* Език на производството: английски.

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н K. Lenaerts, заместник-председател, г-н A. Tizzano, г-жа R. Silva de Lapuerta, г-н L. Bay Larsen (докладчик), г-н E. Juhász, г-н A. Borg Barthet, г-н C. G. Fernlund и г-н J. L. da Cruz Vilaça, председатели на състав, г-н A. Rosas, г-н G. Arestis, г-н J. Malenovský, г-жа A. Prechal, г-н E. Jarašiūnas и г-н C. Vajda, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,

секретар: г-н A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 януари 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Европейската комисия иска от Съда да отмени Решение 2010/10/ЕО на Съвета от 20 ноември 2009 година за предоставяне на държавна помощ от властите на Република Полша за закупуване на земеделска земя в периода между 1 януари 2010 г. и 31 декември 2013 г. (ОВ L 4, стр. 89, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

Правна уредба

Акт за присъединяване

2 Глава 4 от приложение IV към Акта относно условията на присъединяването на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, 2003 г, стр. 33, наричан по-нататък „Актът за присъединяване“) гласи:

„[…]

Без да се засягат процедурите относно съществуващата помощ, предвидени в член 88 [ЕО], схемите за помощ и индивидуалната помощ, които са предоставени за дейности, свързани с производството […] на продуктите, изброени в приложение I към Договора за ЕО, […] които схеми са влезли в сила в новите държави членки преди датата на присъединяването и които се прилагат и след тази дата, се разглеждат като съществуваща помощ по смисъла на член 88, параграф 1 [ЕО], при следните условия:

— мерките, представляващи помощ, се съобщават на Комисията в четиримесечен срок от датата на присъединяването. […] Комисията публикува списък на тези помощи.

Мерките, представляващи помощ, се считат за „съществуваща“ помощ по смисъла на член 88, параграф 1 [ЕО] до края на третата година от датата на присъединяването.

Когато е необходимо, новите държави членки изменят тези мерки, представляващи помощ, за да спазят изискванията на указанията, прилагани от Комисията, най-късно до края на третата година от датата на присъединяването. След тази дата всяка помощ, по отношение на която се установи, че не съответства на тези указания, се счита за нова помощ“.

Регламент (ЕО) № 659/1999

3 Член 1 от Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 година за установяване на подробни правила за прилагането на член [88 ЕО] (ОВ L 83, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г, глава 8, том 1, стр. 41) предвижда:

„За целите на настоящия регламент:

[…]

в) „нова помощ“ означава всяка помощ, т.е. схеми за помощ и индивидуална помощ, които не са съществуваща помощ, включително измененията на съществуваща помощ;

[…]“.

4 Член 17, параграф 2 от този регламент гласи:

„Когато Комисията счита, че съществуваща схема за помощ не е или вече не е съвместима с Общия пазар, тя информира съответната държава членка за своето предварително мнение и дава на съответната държава членка възможността да представи коментарите си в рамките на срок от един месец. […]“.

5 Член 18 от посочения регламент предвижда:

„Когато Комисията, в светлината на информацията, предоставена от държавата членка съгласно член 17, заключи, че съществуващата схема за помощи не е или вече не е съвместима с Общия пазар, тя издава препоръка, предлагаща подходящи мерки на съответната държава членка. […]“.

6 Член 19, параграф 1 от същия регламент гласи следното:

„Когато съответната държава членка приеме предложените мерки и информира Комисията за това, Комисията отбелязва тази констатация и информира държавата членка за това. С приемането ѝ държавата членка е задължена да приложи подходящите мерки“.

Регламент (ЕО) № 1857/2006

7 Член 4 от Регламент (ЕО) № 1857/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. за прилагане на членове 87 [ЕО] и 88 [ЕО] към държавната помощ за малки и средни предприятия, осъществяващи дейност в производството на селскостопански продукти и за изменение на Регламент (ЕО) № 70/2001 (ОВ L 358, стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 5, стр. 75) гласи:

„1. Помощ за инвестиции в земеделски стопанства, които се намират в рамките на Общността, за първично производство на селскостопански продукти, е съвместима с общия пазар по смисъла на член 87, параграф 3, [буква в) ЕО] и е освободена от изискването за уведомяване по член 88, параграф 3 [ЕО], ако изпълнява условията, определени в параграфи от 2 до10 на настоящия член.

[…]

8. Помощ може да бъде предоставяна за закупуване на земи с изключение на земи за строителни цели в размер на 10 % от приемливите разходи за инвестицията.

[…]“.

Регламент (ЕО) № 1535/2007

8 Член 3, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1535/2007 на Комисията от 20 декември 2007 година за прилагане на членове [87 ЕО] и [88 ЕО] към помощите de minimis в сектора на производството на селскостопански продукти (ОВ L 337, стр. 35) гласи:

„Помощите, които отговарят на изложените в параграфи 2—7 от настоящия член условия, се считат за неудовлетворяващи всички критерии на член 87, параграф 1 [CE] и поради това необвързани със задължението за уведомяване, предвидено в член 88, параграф 3 [CE]“.

Насоки за земеделието

9 Точка 29 от Насоките на Общността за държавните помощи в земеделския и горския сектор за периода 2007—2013 г. (ОВ C 319, 2006 г., стр. 1, наричани по-нататък „Насоките за земеделието“) гласи:

„Помощи за инвестиции в земеделски стопанства се обявяват за съвместими с разпоредбите на член 87, параграф 3, буква в) [ЕО], ако отговарят на всички условия, посочени в член 4 от [Регламент № 1857/2006] […]“. [неофициален превод]

10 Точка 195 от Насоките за земеделието има следния текст:

„За оценката на схеми за помощи и индивидуални помощи, които се считат за съществуващи помощи по смисъла на точка 4, глава 4, от приложение IV към Акта за присъединяване от 2003 г., Насоките на Общността за държавните помощи в земеделския сектор, приложими към 31 декември 2006 г., остават в сила до 31 декември 2007 г., без да се засяга точка 196, при условие че посочените помощи са приведени в съответствие с тези насоки до 30 април 2007 г.“. [неофициален превод]

11 Под заглавие „Предложения за подходящи мерки“ точка 196 от посочените насоки гласи:

„В съответствие с член 88, параграф 1 [ЕО] Комисията предлага на държавите членки да изменят съществуващите си схеми за помощи, за да се съобразят с тези насоки до 31 декември 2007 г., с изключение на съществуващите схеми за помощи […] за инвестиции, свързани със закупуване на земя в земеделските стопанства, които трябва да бъдат изменени, за да се приведат в съответствие с настоящите насоки до 31 декември 2009 г.“. [неофициален превод]

12 Точка 197 от същите насоки предвижда, че държавите членки се приканват да потвърдят писмено, че приемат предложенията за подходящи мерки до 28 февруари 2007 г.

13 Точка 198 от Насоките за земеделието има следния текст:

„В случай че държава членка не потвърди писмено приемането преди тази дата, Комисията прилага член 19, параграф 2 от Регламент [№ 659/1999] и при необходимост предприема процедурата, предвидена в посочения по-горе член“. [неофициален превод]

Временна рамка

14 Точка 4.2.2 от Временната общностна рамка за мерките за държавна помощ за подпомагане на достъпа до финансиране при настоящата финансова и икономическа криза, установена с Известие на Комисията от 17 декември 2008 г. (ОВ C 83, 2009 г, стр. 1), изменена с Известие на Комисията, публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* от 31 октомври 2009 г. (ОВ C 261, стр. 2, наричана по-нататък „Временната рамка“), предвижда, че предвид създалата се икономическа ситуация се смята за необходимо временно да се позволи отпускането на ограничен размер на помощ при определени условия.

15 В точка 4.2.2, буква з) от Временната рамка се уточнява, че „[к]огато помощта се отпуска на предприятия, занимаващи се с първично производство на селскостопански продукти […], паричната безвъзмездна помощ (или брутният паричен еквивалент) не надхвърля 15 000 EUR на предприятие“.

16 Точка 7 от Временната рамка гласи по-специално, че „[н]астоящото съобщение […] няма да бъде прилагано след 31 декември 2010 г.“.

Обстоятелства, предхождащи спора

17 През 1996 г. Република Полша въвежда помощ за закупуване на земеделска земя.

18 Съгласно процедурата, установена в глава 4 от приложение IV към Акта за присъединяване, Република Полша уведомява Комисията за две съществуващи схеми за помощи, озаглавени съответно „Субсидии за лихвени плащания по инвестиционни кредити в земеделието и в хранително-вкусовата промишленост и в сектора на земеделските услуги“ и „Продажба на земи, принадлежащи на Агенцията за земеделски имоти, собственост на държавната хазна, с изплащане на дължимата сума на части и прилагане на преференциална лихва“. Комисията на свой ред включва тези схеми за помощи в списъка на съществуващите в новите държави членки държавни помощи в областта на земеделието, публикуван в *Официален вестник на Европейския съюз* (ОВ C 147, 2005 г., стр. 2).

19 В точка 196 от Насоките за земеделието Комисията предлага на държавите членки да изменят съществуващите схеми за помощи за закупуване на земеделска земя, за да се съобразят с посочените насоки до 31 декември 2009 г.

20 На 26 февруари 2007 г. Република Полша уведомява, че приема предложенията за подходящи мерки по точка 196 от посочените насоки. Както предвижда член 19, параграф 1 от Регламент № 659/1999, Комисията взима под внимание това съгласие с известие, публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз* (ОВ C 70, 2008 г., стр. 11).

21 На 12 юни 2009 г. Република Полша отправя до Съвета на Европейския съюз искане на основание член 88, параграф 2 ЕО помощите за закупуване на земеделска земя да бъдат обявени за съвместими с общия пазар до 31 декември 2013 г. С писмо от 28 септември 2009 г. посочената държава членка отправя ново искане в същия смисъл до Съвета по земеделие и рибарство.

22 С обжалваното решение Съветът уважава посоченото искане на основание член 88, параграф 2, трета алинея ЕО. Член 1 от това решение има следния текст:

„Извънредната помощ от страна на полските власти за кредити за закупуване на земеделска земя в размер на максимум 400 милиона полски злоти, която ще се предостави в периода от 1 януари 2010 г. до 31 декември 2013 г., се счита за съвместима с принципите на общия пазар“.

23 Съветът мотивира решението си, като в съображения 2—8 от него посочва по-специално неблагоприятната териториална структура на полските земеделски стопанства, ниските доходи на земеделските производители, увеличението на цените на вложените в селскостопанската дейност материали, както и спада на доходите и на цените на земеделските продукти и увеличаването на безработицата, предизвикани от икономическата и финансова криза в Полша. Съветът посочва също, че положението на полските земеделски производители се утежнява още повече от загубите, причинени в резултат на сериозни наводнения. Накрая Съветът подчертава постоянното покачване на цената на земеделската земя, малкото средства, с които разполагат полските земеделски производители, и трудностите при достъпа до кредитиране.

24 Съгласно съображения 11 и 12 от обжалваното решение:

„(11) До този момент Комисията не е започнала никакви процедури, нито е предоставила становище относно характера и съвместимостта на помощта.

(12) Следователно са налице извънредни обстоятелства, които позволяват тази помощ да се приеме за съвместима с принципите на общия пазар, [по изключение от общите правила] и само доколкото това е необходимо за ограничаване на степента на бедност в селските райони в Полша“.

Производство пред Съда и искания на страните

25 Комисията иска от Съда:

— да отмени обжалваното решение, и

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

26 Съветът иска от Съда:

— да отхвърли жалбата като неоснователна, и

— да осъди Европейската комисия да заплати съдебните разноски.

27 С Определение на председателя на Съда от 9 август 2010 г. Република Литва, Унгария и Република Полша са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Съвета.

По жалбата

28 Комисията изтъква четири основания в подкрепа на жалбата си, изведени съответно от липса на компетентност на Съвета, от злоупотреба с власт, от нарушение на принципа на лоялно сътрудничество и от явна грешка в преценката относно наличието на извънредни обстоятелства и нарушение на принципа на пропорционалност.

По първото основание, изведено от липсата на компетентност на Съвета

29 С първото си основание Комисията поддържа, че Съветът не е бил компетентен да приеме обжалваното решение.

30 Първото основание се състои от две части. Първата част е изведена от неспазването на срока, с който разполага Съветът, за да се произнесе на основание член 88, параграф 2 ЕО, а втората — от липсата на компетентност на Съвета да разреши помощ, която Република Полша се е задължила да прекрати, като е приела предложените от Комисията подходящи мерки.

По първата част от първото основание, изведена от това, че Съветът се произнесъл повече от три месеца след подаването на молбата от Република Полша

– Доводи на страните

31 Според Комисията правомощието на Съвета по член 88, параграф 2, трета алинея ЕО е подчинено на няколко условия. По-специално Съветът можел да упражни правомощието си по тази разпоредба само в срок от три месеца, считано от датата на подаване на молбата от съответната държава членка.

32 Като е приел обжалваното решение пет месеца след датата, на която Република Полша е поискала от него да разреши помощ за закупуване на земеделска земя, Съветът бил упражнил правомощието си след изтичане на посочения срок, когато вече не бил компетентен да се произнесе.

33 Противно на това, Съветът поддържа, че предоставеният му от член 88, параграф 2 ЕО тримесечен срок за произнасяне се прилага само в случаите, когато Комисията вече е започнала процедурата по разглеждане на съответната държавна помощ, което в случая не било така.

– Съображения на Съда

34 В това отношение следва да се уточни, че макар член 88, параграф 2, четвърта алинея ЕО да предвижда, че Комисията се произнася, когато Съветът не е изразил отношението си в срок от три месеца от подаването на молбата, това правило се прилага само когато Комисията вече е започнала процедурата по член 88, параграф 2, първа алинея ЕО, но все още не е приела решение, с което обявява помощта за несъвместима с общия пазар (вж. в този смисъл Решение от 29 юни 2004 г. по дело Комисия/Съвет, C-110/02, Recueil, стр. I-6333, точки 32 и 33).

35 Всъщност, както посочва генералният адвокат в точка 34 от заключението си, от текста на член 88, параграф 2, трета и четвърта алинея ЕО следва, че единствената цел на това ограничение на компетентността на Съвета във времето е да не позволи суспендирането на започнатата от Комисията процедура, до което води сезирането на Съвета, да продължи прекалено дълго с риск да парализира действията на Комисията и по този начин да отслаби централната роля, която членове 87 ЕО и 88 ЕО ѝ отреждат при признаването на евентуалната несъвместимост на дадена помощ (вж. Решение по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 29, както и цитираната съдебна практика).

36 В случая е безспорно, че Комисията не е започвала посочената в член 88, параграф 2, първа алинея ЕО процедура по отношение на разрешената с обжалваното решение помощ. Следователно фактът, че са изтекли пет месеца от първата молба, подадена от Република Полша, до приемането на обжалваното решение, не може да лиши Съвета от възложената му с член 88, параграф 2, трета алинея ЕО компетентност.

37 Поради това първата част от първото основание трябва да се отхвърли като неоснователна.

По втората част от първото основание, изведена от това, че Съветът е разрешил помощ, която Република Полша се е задължила да прекрати, като е приела предложените от Комисията подходящи мерки

– Доводи на страните

38 Според Комисията от постоянната практика на Съда следва, че правомощието, което член 88, параграф 2, трета алинея ЕО възлага на Съвета, има изключителен характер и че следователно Съветът не е компетентен да обезсили решение на Комисията за констатиране на несъвместимост на дадена помощ с вътрешния пазар или да се опита да заобиколи такова решение.

39 Комисията счита, че в точка 196 от Насоките за земеделието тя е възприела окончателна позиция по съвместимостта с вътрешния пазар на въведената от Република Полша схема за помощ за закупуване на земеделска земя. Фактът, че тази позиция е изразена под формата на насоки, бил без значение, доколкото съдилищата на Съюза били приели, че държава членка, която приема насоки, е длъжна да ги прилага.

40 В случая Република Полша била уведомила Комисията, че приема посочените в точка 196 от Насоките за земеделието предложения за подходящи мерки. Следователно тя била длъжна да сложи край на схемата за помощ най-късно на 31 декември 2009 г. и да не я въвежда отново преди 31 декември 2013 г. Така, като е разрешил същата тази схема за помощи от 1 януари 2010 г., Съветът бил осуетил ефикасността на решението на Комисията и по този начин бил превишил компетентността си.

41 Противно на това, Съветът поддържа, че схемата за помощи, разрешена с обжалваното решение, представлява нова схема за помощи. Според него по силата на глава 4 от приложение IV към Акта за присъединяване схемите за помощи за закупуване на земеделска земя, въведени от Република Полша преди присъединяването ѝ към Съюза, могат да се квалифицират като съществуващи схеми за помощи само до 30 април 2007 г.

42 Освен това разрешената с обжалваното решение схема за помощи била различна от схемите за помощи, посочени в точка 18 от настоящото решение, тъй като се основавала на нови фактически и правни обстоятелства. Също така, дори да се предположи, че подходящите мерки са били приложими към въведената от Република Полша схема за помощи и че тази схема не е била приведена в съответствие тези мерки, от Решение от 24 март 1993 г. по дело CIRFS и др./Комисия (C-313/90, Recueil, стр. I-1125) следвало, че тази схема просто се е превърнала в нова схема за помощи. Следователно Комисията не била извършвала преценка за съвместимостта с вътрешния пазар на разрешената с обжалваното решение схема за помощи.

43 Съветът добавя, че точка 196 от Насоките за земеделието е неприложима към одобрената от него схема за помощи, тъй като предвидените в член 88, параграф 1 ЕО подходящи мерки се прилагат само към съществуващите помощи.

44 Накрая, Съветът счита че точки 29 и 196 от Насоките за земеделието не означават, че държавните помощи, които не отговарят на посочените в член 4 от Регламент 1857/2006 условия, системно са несъвместими с вътрешния пазар. Всъщност, тъй като този регламент е регламент за групово освобождаване, Комисията можела да бъде уведомена за тези помощи съгласно член 88, параграф 3 ЕО. Изисквайки схемите за помощи да се приведат в съответствие с Насоките за земеделието, точка 196 от тези насоки просто припомняла задължението за съобразяване с разпоредбите на членове 87 ЕО и 88 ЕО, което изисквало индивидуално разглеждане на съвместимостта на новата схема за помощи от Комисията или от Съвета.

45 В писмената си реплика Комисията поддържа, че от глава 4 от приложение IV към Акта за присъединяване следва, че ако няма несъвместимост между разглежданата схема за помощи и приложимите от 1 май 2007 г. насоки, тази схема запазва статута си на съществуваща помощ. Тя изтъква също, че посочените от Съвета разлики между съществуващите схеми за помощи и разрешената с обжалваното решение схема за помощи са ирелевантни, тъй като между тези помощи е налице такава неразривна връзка, че разграничаването им за целите на прилагането на член 88, параграф 2 ЕО би било напълно изкуствено.

46 Република Литва, Унгария и Република Полша по същество споделят анализа на Съвета. Унгария подчертава по-специално, че поради абстрактната и обща формулировка на точка 196 от Насоките за земеделието не може да се приеме, че в тази разпоредба се съдържат предложения за подходящи мерки по смисъла на член 88 ЕО.

Съображения на Съда

47 За да се прецени основателността на втората част от първото основание, което Комисията изтъква в подкрепа на жалбата си, трябва да се установи дали на основание член 88, параграф 2, трета алинея ЕО Съветът е компетентен да счете, че посочената в обжалваното решение схема за помощи е съвместима с вътрешния пазар, при положение че Република Полша е приела предложените в точка 196 от Насоките за земеделието подходящи мерки.

48 Съгласно член 88, параграф 2, трета алинея ЕО по искане на държава членка Съветът с единодушие може да реши, че помощта, която държавата предоставя или има намерение да предостави, следва да се счете за съвместима с общия пазар по изключение от разпоредбите на член 87 ЕО или от предвидените в член 89 ЕО регламенти, ако такова решение може да бъде оправдано с наличието на извънредни обстоятелства.

49 Следователно дадена държава членка може при точно определени обстоятелства да изпрати уведомление за дадена помощ не до Комисията, която ще се произнесе в определената от член 88, параграф 3 ЕО рамка, а до Съвета, който ще се произнесе в рамката, определена от член 88, параграф 2, трета алинея ЕО, дерогирайки разпоредбите на член 87 ЕО или предвидените в член 89 ЕО регламенти.

50 Съдът вече е имал повод да уточни някои аспекти от тълкуването на тази разпоредба.

51 Така, след като припомня отредената с ДФЕС централна роля на Комисията при признаването на евентуалната несъвместимост на дадена помощ с вътрешния пазар, Съдът постановява най-напред, че член 88, параграф 2, трета алинея ЕО се отнася до изключителен и особен случай, поради което правомощието, възложено на Съвета по силата на тази разпоредба, очевидно има изключителен характер (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точки 29—31), което означава, че въпросният член 88, параграф 2, трета алинея ЕО непременно трябва да се тълкува стриктно (вж. по аналогия Решение от 22 април 2010 г. по дело Mattner, C-510/08, Сборник, стр. I-3553, точка 32 и Решение от 14 март 2013 г. по дело Česká spořitelna, C-419/11, точка 26).

52 По-нататък, що се отнася до разпоредбите по член 88, параграф 2, трета и четвърта алинея ЕО, съгласно който, от една страна, сезирането на Съвета от държава членка спира течащото в рамките на Комисията разглеждане за срок от три месеца, и от друга страна, ако Съветът не приеме решение в този срок, Комисията се произнася по случая, Съдът констатира, че с изтичането на този срок Съветът вече не е компетентен да приеме решение относно съответната помощ на основание на посочената трета алинея (вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 32).

53 В това отношение Съдът приема, че установяването на такова ограничение във времето на компетентността на Съвета показва също, че ако съответната държава членка не отправи искане до Съвета на основание член 88, параграф 2, трета алинея ЕО, преди Комисията да обяви разглежданата помощ за несъвместима с вътрешния пазар, като по този начин приключи процедурата по член 88, параграф 2, първа алинея ЕО, Съветът вече не може да упражни възложеното му от третата алинея на последната разпоредба извънредно правомощие, за да обяви една такава помощ за съвместима с вътрешния пазар (Решение от 29 юни 2004 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 33 и Решение от 22 юни 2006 г. по дело Комисия/Съвет, C-399/03, Recueil, стр. I-5629, точка 24).

54 В това отношение Съдът подчертава, че това тълкуване позволява да се избегне приемането на решения, които си противоречат в разпоредителната си част, и така допринася за правната сигурност, тъй като запазва окончателния характер на административно решение, придобит след изтичане на разумните срокове за обжалване или след изчерпване на възможните способи за обжалването му (вж. в този смисъл Решение от 29 юни 2004 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точки 32 и 35 и Решение от 22 юни 2006 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 25).

55 Накрая, Съдът се е произнесъл и по въпроса дали обстоятелството, че Съветът не е компетентен да се произнесе по съвместимостта с вътрешния пазар на помощ, по която Комисията се е произнесла окончателно, означава, че Съветът не е компетентен да се произнесе и по помощ, която има за предмет предоставянето на получателите на незаконна помощ, която по-рано е била обявена за несъвместима с решение на Комисията, на сума, предназначена да компенсира сумите, които те са длъжни да върнат в изпълнение на това решение.

56 В това отношение Съдът посочва, че според постоянната съдебна практика да се признае, че държава членка може да предостави на получателите на такава незаконна помощ нова помощ на същата стойност като незаконната помощ, предназначена да неутрализира последиците от връщането на сумите, които те са длъжни да върнат в изпълнение на посоченото решение, би означавало да се осуети ефикасността на решенията, взети от Комисията по силата на членове 87 ЕО и 88 ЕО (Решение от 29 юни 2004 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 43 и Решение от 22 юни 2006 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 27).

57 Затова Съдът отсъжда, че Съветът, който не може да препятства решение на Комисията, с което се констатира несъвместимостта на дадена помощ с вътрешния пазар, като той самият обяви тази помощ за съвместима с посочения пазар, не може също така да осуети ефикасността на такова решение, като на основание член 88, параграф 2, трета алинея ЕО обяви за съвместима с вътрешния пазар помощ, предназначена да компенсира получателите на незаконната помощ, обявена за несъвместима с вътрешния пазар, за сумите, които те са длъжни да върнат в изпълнение на посоченото решение (вж. в този смисъл Решение от 29 юни 2004 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точки 44 и 45 и Решение от 22 юни 2006 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 28).

58 От тази съдебна практика следва, че за прилагането на член 88, параграф 2 ЕО правомощията на Съвета и на Комисията са очертани така, че на първо място, става дума за правомощие, което по правило принадлежи на Комисията, тъй като Съветът е компетентен само при наличието на извънредни обстоятелства. На второ място, правомощието на Съвета, което му позволява да дерогира с решението си някои разпоредби на Договора в областта на конкуренцията, трябва да се упражни в определена времева рамка. На трето място, след като Комисията или Съветът са се произнесли окончателно по съвместимостта на разглежданата помощ, другата от тези две институции вече не може да приеме решение в обратния смисъл.

59 Това тълкуване има за цел да запази съгласуваността и ефективността на действията на Съюза, тъй като, от една страна, то не допуска приемането на решения, които си противоречат, и от друга страна, не позволява на окончателно решение на институция на Съюза да противоречи на решение на друга институция извън всякакъв срок, включително извън предвидения в член 230, параграф 5 ЕО срок, и в нарушение на принципа на правна сигурност.

60 Съображенията, които подкрепят това тълкуване, показват също, че няма голямо значение дали помощта, предмет на решението на Съвета, е съществуваща или нова помощ. Всъщност, както следва от практиката на Съда, ефикасността на решението на Комисията се поставя под съмнение не само когато Съветът приема решение, с което обявява за съвместима с вътрешния пазар помощ, която е същата като помощта, по която Комисията вече се е произнесла, но и когато помощта, предмет на решението на Съвета, е предназначена да компенсира получателите на незаконна помощ, обявена за несъвместима с вътрешния пазар, за сумите, които те са длъжни да върнат в изпълнение на решението на Комисията. При тези обстоятелства между втората помощ и помощта, чиято несъвместимост с вътрешния пазар преди това е оспорена от Комисията, е налице такава неразривна връзка, че разграничаването им за целите на прилагане на член 88, параграф 2 ЕО изглежда напълно изкуствено (вж. в този смисъл Решение от 29 юни 2004 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точки 45 и 46).

61 Следователно в настоящото дело е важно да се разгледа въпросът дали помощите, които Съветът е обявил за съвместими с вътрешния пазар, трябва да се считат, независимо от характера им на съществуваща или на нова помощ, за помощи, по които Комисията вече се е произнесла окончателно.

62 В това отношение от постоянната съдебна практика следва, че при упражняването на правомощията, с които разполага съгласно членове 87 ЕО и 88 ЕО, Комисията може да приема насоки, които имат за цел да посочат начина, по който тя възнамерява да упражнява, по силата на същите членове, правото си на преценка по отношение на новите помощи или на съществуващите схеми за помощи (Решение от 18 юни 2002 г. по дело Германия/Комисия, C-242/00, Recueil, стр. I-5603, точка 27).

63 Когато се основават на член 88, параграф 1 ЕО, тези насоки представляват елемент от редовното и периодично сътрудничество, в рамките на което Комисията съвместно с държавите членки осъществява постоянен контрол върху съществуващите схеми за помощи и предлага на държавите членки подходящи мерки, необходими за последователното развитие или за функционирането на вътрешния пазар (вж. в този смисъл Решение от 15 октомври 1996 г. по дело IJssel-Vliet, C-311/94, Recueil, стр. I-5023, точки 36 и 37, както и Решение от 5 октомври 2000 г. по дело Германия/Комисия, C-288/96, Recueil, стр. I-8237, точка 64). Доколкото тези предложения за подходящи мерки са приети от държава членка, те имат обвързващо действие спрямо тази държава членка (вж. в този смисъл Решение по дело IJssel-Vliet, посочено по-горе, точки 42 и 43, както и Решение по дело Германия/Комисия, посочено по-горе, точка 65), която, както припомня член 19 от Регламент № 659/1999, е длъжна да ги приложи.

64 В случая на 26 февруари 2007 г. Република Полша е уведомила Комисията, че приема предложенията за подходящи мерки по точка 196 от Насоките за земеделието.

65 Тези подходящи мерки се изразяват по-специално в изменение на съществуващите схеми за помощи за инвестиции, свързани със закупуване на земя в земеделските стопанства, с цел да се приведат тези схеми в съответствие с посочените насоки до 31 декември 2009 г.

66 Точка 29 от посочените насоки обаче гласи, че помощите за инвестиции в земеделски стопанства се обявяват за съвместими с разпоредбите на член 87, параграф 3, буква в) ЕО, ако отговарят на всички условия, посочени в член 4 от Регламент № 1857/2006.

67 Следователно очевидно е, че в точка 196 от Насоките за земеделието Комисията предлага на държавите членки, които имат съществуващи схеми за помощи за закупуване на земеделска земя, които не отговарят на всички условия, посочени в член 4 от Регламент № 1857/2006, да изменят тези схеми, за да ги приведат в съответствие с посочените условия, или ако не бъде направено такова изменение, да ги премахнат до 31 декември 2009 г.

68 Този извод не се поставя под съмнение от довода на Съвета, че позоваването в точка 29 от Насоките за земеделието на условията, посочени в член 4 от Регламент № 1857/2006, означава, че Комисията трябва да бъде уведомявана за всеки проект за предоставяне на държавни помощи за инвестиции в земеделските стопанства, който не отговаря на посочените в този член условия, по такъв начин, че да може да прецени дали тези помощи са съвместими с вътрешния пазар.

69 Така от текста на точка 196 от Насоките за земеделието, тълкуван във връзка с точка 29, следва, че Комисията е възнамерявала да се задължи да упражни правомощието си на преценка, като в определени случаи използва тези условия като критерии за съвместимост, а не като критерии за освобождаване от задължението за уведомление. Следователно в контекста на прилагане на Насоките за земеделието към съществуващите схеми за помощи обхватът на посочените условия се различава от обхвата им по член 4, параграф 1 от Регламент № 1857/2006.

70 Освен това не може да се уважи доводът на Унгария, че Комисията не може валидно да предложи абстрактно и общо формулирани подходящи мерки, приложими към схеми за помощи, съществуващи в няколко държави членки. Всъщност, макар членове 17 и 18 от Регламент № 659/1999 да задължават Комисията да разгледа поотделно всяка съществуваща схема за помощ, за която възнамерява да предложи подходящи мерки, нито член 88, параграф 1 ЕО, нито посоченият регламент забраняват на тази институция да формулира такива предложения, като идентифицира съответните съществуващи схеми за помощ посредством техните характеристики, без да ги посочва поименно.

71 Важно е обаче да се подчертае, че съгласно член 88, параграф 1 ЕО подходящите мерки, предложени от Комисията в точка 196 от Насоките за земеделието, се отнасят само до съществуващи схеми за помощи.

72 Разрешената с обжалваното решение схема обаче представлява нова схема за помощи.

73 Така, дори да се предположи, че двете схеми за помощи, посочени в точка 18 от настоящото решение, са запазили статута си на съществуваща схема за помощи след 30 април 2007 г., безспорно е, че тези схеми за помощи не съответстват на условията, посочени в член 4 от Регламент № 1857/2006, към които препраща точка 29 от Насоките за земеделието.

74 Предвид това, че от член 1, буква в) от Регламент № 659/1999 следва, че всяка схема за помощи, която не е съществуваща схема за помощи, е нова схема за помощи, и че схемата за помощ, разрешена с обжалваното решение, е приложима от 1 януари 2010 г., последната неминуемо представлява нова схема за помощи.

75 Следователно задълженията, които тежат върху Република Полша в резултат на това, че е приела предложенията за подходящи мерки, не се отнасят до схемата, която е счетена за съвместима с вътрешния пазар с обжалваното решение, тъй като става дума за нова схема за помощи, която не трябва да се бърка със съществуващата схема за помощи, до която се отнасят приетите от тази държава членка подходящи мерки.

76 Съветът обаче не може да се позове само на факта, че схемата за помощи е нова, за да преразгледа положение, по отношение на което Комисията вече е извършила окончателна преценка, и по този начин да влезе в противоречие с тази преценка. Следователно Съветът не е

компетентен, за да реши, че една нова схема за помощи трябва да се счете за съвместима с вътрешния пазар, когато между нея и една съществуваща схема за помощи, която определена държава членка се е задължила да измени или премахне на основание член 88, параграф 1 ЕО, е налице такава неразривна връзка, че разграничаването им за целите на прилагане на член 88, параграф 2 ЕО изглежда напълно изкуствено (вж. по аналогия Решение от 29 юни 2004 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 46).

77 Настоящият случай обаче не е такъв.

78 В това отношение може да се отбележи, че е изтекъл значителен период от време между извършването на преценката на Комисията и на преценката на Съвета, тъй като обжалваното решение е било прието почти три години след разглежданите предложения за подходящи мерки.

79 Освен това обжалваното решение е изрично мотивирано конкретно с настъпването на нови обстоятелства, счетени от Съвета за извънредни, които Комисията не е могла да вземе предвид при извършване на преценката на съвместимостта с вътрешния пазар на съществуващите схеми за помощи за закупуване на земеделска земя, въведени от Република Полша.

80 Така, докато Насоките за земеделието са приети през 2006 г., обжалваното решение се позовава в голяма степен на последиците от икономическата и финансова криза в земеделския сектор в Полша през 2008 г. и 2009 г. Съветът се позовава по-специално на спада на доходите и на цените на земеделските продукти през тези две години в резултат на рецесията, на високото ниво на лихвените проценти, на по-големите трудности при получаването на кредити и на увеличаването на безработицата през 2009 г.

81 Позицията относно съвместимостта с вътрешния пазар на посочените в точка 18 от настоящото решение схеми за помощи, застъпена от Комисията в подкрепа на предложението ѝ за подходящи мерки, обаче неизбежно се основава на преценката — от гледна точка на икономическите данни, с които тя е разполагала през 2006 г. — на последиците, които прилагането на тези схеми може да има за последователното развитие или за функционирането на вътрешния пазар.

82 Следователно поради значителната промяна в обстоятелствата, посочена в точка 80 от настоящото решение, може да се счете, че преценката на Комисията относно тези схеми за помощи не е предопределила преценката, която е трябвало да бъде направена по отношение на схема за помощи, която включва сходни мерки, но която е трябвало да се приложи в напълно различен от взетия предвид от Комисията икономически контекст. От това следва, че съвместимостта с вътрешния пазар на новата схема за помощи, предмет на отправено от Република Полша до Съвета на основание член 88, параграф 2, трета алинея ЕО искане, трябва да се прецени след отделна преценка на съвместимостта на схемите, посочени в точка 18 от настоящото решение, извършена при отчитане на релевантните към момента на предоставяне на тези помощи икономически обстоятелства (вж. в този смисъл Решение от 3 октомври 1991 г. по дело Италия/Комисия, C-261/89, Recueil, стр. I-4437, точка 21 и Решение от 21 юли 2011 г. по дело Freistaat Sachsen и Land Sachsen-Anhalt/Комисия, C-459/10 P, Сборник, стр. I-109, точка 48).

83 Следователно положението, което е предмет на разглеждане по настоящото дело, се различава от положението, което Съдът е разгледал с решението си от 29 юни 2004 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, и Решението от 22 юни 2006 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе.

84 Всъщност, за разлика от решенията на Съвета, които са били отменени с тези две съдебни решения, в случая обжалваното решение се основава именно на нови елементи, произтичащи от значителна промяна в обстоятелствата, настъпила между момента, в който Комисията е

разгледала съществуващите схеми за помощи, въведени от Република Полша, и момента, в който Съветът е извършил преценка на новата схема за помощи, предмет на искането, отправено до него от тази държава членка.

85 Следователно в настоящото дело не са налице елементите, които са обосновали липсата на компетентност на Съвета в двете съдебни решения, посочени в точка 83 от настоящото решение.

86 Освен това признаването на компетентността на Съвета не може да позволи заобикалянето на подходящите мерки, които са приети от държавите членки.

87 Всъщност, от една страна, Съветът е компетентен да разреши нова схема за помощи, подобна на съществуваща схема за помощи, която дадена държава членка се е задължила да измени или премахне, като е приела предложенията за подходящи мерки само ако след посочените предложения са настъпили нови обстоятелства.

88 От друга страна, предоставеното на Съвета с член 88, параграф 2, трета алинея ЕО правомощие се прилага само в посочените в тази разпоредба граници, а именно при наличието на извънредни обстоятелства (вж. в този смисъл Решение от 29 февруари 1996 г. по дело Комисия/Съвет, C-122/94, Recueil, стр. I-881, точка 13).

89 Накрая, що се отнася до довода на Комисията, че Съветът не разполага с компетентността да разреши помощ, която противоречи на указанията, дадени в Насоките за земеделието, следва да се припомни, че в рамките на тези насоки само предложенията за подходящи мерки, които се съдържат в точка 196 и които са приети от държавите членки, могат да се разглеждат като окончателно становище на Комисията относно съвместимостта на дадена схема за помощи с вътрешния пазар.

90 Всъщност само тези предложения за подходящи мерки подлежат на одобрение от държавите членки, както е посочено в точка 197 от Насоките за земеделието, докато останалите разпоредби на насоките представляват само общи указания, които са задължителни за Комисията (вж. в този смисъл Решение от 13 юни 2002 г. по дело Нидерландия/Комисия, C-382/99, Recueil, стр. I-5163, точка 24 и цитираната съдебна практика), но не обвързват държавите членки. A fortiori те не могат да обвържат и Съвета, тъй като член 88, параграф 2, трета алинея ЕО му дава право да се отклони от разпоредбите на член 87 ЕО или от предвидените в член 89 ЕО регламенти при наличието на извънредни обстоятелства.

91 От точка 196 от Насоките за земеделието обаче следва, че що се отнася до съществуващите схеми за помощи за закупуване на земеделска земя, държавите членки са се задължили единствено да изменят тези схеми, за да се съобразят с посочените насоки, или ако не ги изменят, да ги премахнат до 31 декември 2009 г.

92 От съображенията, изложени в точки 76—85 от настоящото решение, обаче следва, че с приемането на предложенията за подходящи мерки по точка 196 от насоките държавите членки не се лишават от възможността да поискат разрешение да въведат отново сходни или идентични схеми през цялата продължителност на периода, през който се прилагат насоките.

93 Следователно втората част от първото основание трябва да се отхвърли като неоснователна и оттам да се отхвърли цялото основание.

По второто основание, изведено от злоупотреба с власт

Доводи на страните

94 С второто си основание Комисията поддържа, че Съветът е злоупотребил с власт, като се е опитал да неутрализира последиците от преценката на Комисията на въведените от Република Полша схеми за помощи за закупуване на земеделска земя.

95 Съветът от своя страна изтъква, че като е приел обжалваното решение, той не е искал да неутрализира последиците от преценка на Комисията, тъй като последната не е приела никакво решение, с което обявява разрешената с обжалваното решение схема за помощи за несъвместима с вътрешния пазар. Всъщност целта, преследвана от Съвета, била да се помогне на засегнатите от икономическата и финансова криза полски земеделски производители да закупят земеделска земя.

Съображения на Съда

96 Както Съдът многократно е постановявал, даден акт е опорочен поради злоупотреба с власт само ако въз основа на обективни, относими и съвпадащи доказателства се установи, че единствената или поне определящата цел, с която е приет, е да се постигнат резултати, различни от тези, които се твърди, че са желани, или за да се избегне специално предвидена в Договора процедура, за да се реагира на конкретните обстоятелства в случая (вж. в този смисъл по-специално Решение от 14 май 1998 г. по дело Windpark Groothusen/Комисия, C-48/96 P, Recueil, стр. I-2873, точка 52 и Решение от 7 септември 2006 г. по дело Испания/Съвет, C-310/04, Recueil, стр. I-7285, точка 69).

97 Трябва да се констатира, че Комисията не е представила такива доказателства.

98 Що се отнася до целите, преследвани от Съвета с приемането на обжалваното решение, нищо в представените пред Съда документи не позволява да се приеме, че Съветът е преследвал една-единствена или поне определяща цел, различна от тази да помогне на полските земеделски производители да закупят по-лесно земеделска земя, за да се ограничи бедността в селските райони на Полша.

99 Що се отнася до довода на Комисията, че от хода на събитията и от обменената кореспонденция е видно, че обжалваното решение има за цел да обезсили възприетото от нея становище, изглежда, че Съветът е могъл валидно да счете, че Комисията не е изразила становище относно съвместимостта на разглежданата схема за помощи, както се подчертава в съображение 11 от обжалваното решение.

100 Следователно второто основание за обжалване, изведено от злоупотреба с власт, трябва да се отхвърли като неоснователно.

По третото основание, изведено от нарушение на принципа на лоялно сътрудничество

Доводи на страните

101 С третото си основание Комисията поддържа, че обжалваното решение е прието в нарушение на принципа на лоялно сътрудничество между институциите, тъй като с приемането му Съветът е освободил Република Полша от задължението да оказва съдействие на Комисията, което тази държава членка има по силата на член 88, параграф 1 ЕО.

102 Всъщност, разрешавайки удължаването на съществуващите схеми за помощи, които Република Полша се е задължила да прекрати, Съветът осуетил резултатите от диалога, проведен преди това между Комисията и тази държава членка.

103 Съветът счита, че не е обвързан от задължението за сътрудничество по член 88, параграф 1 ЕО. Освен това той отново твърди, че Република Полша не е поемала никакво задължение по отношение на разрешената с обжалваното решение схема за помощи.

Съображения на Съда

104 Член 88, параграф 1 ЕО налага на Комисията и на държавите членки задължението за редовно и периодично сътрудничество, в рамките на което Комисията съвместно с държавите членки осъществява постоянен контрол върху съществуващите схеми за помощи и предлага на държавите членки подходящи мерки, необходими за последователното развитие или функциониране на вътрешния пазар (вж. в този смисъл Решение от 18 юни 2002 г. по дело Германия/Комисия, посочено по-горе, точка 28 и цитираната съдебна практика).

105 В това отношение от точка 85 от настоящото решение следва, че Република Полша не е поемала никакво конкретно задължение по отношение на разрешената с обжалваното решение схема за помощи. Следователно не може да се счете, че това решение е освободило Република Полша от конкретно задължение за сътрудничество, тъй като то не е осуетило резултатите от диалога, проведен преди това между Комисията и тази държава членка.

106 Предвид тези елементи третото основание на Комисията, изведено от нарушение на принципа на лоялно сътрудничество, трябва да се отхвърли като неоснователно.

По четвъртото основание, изведено от явна грешка в преценката и от нарушение на принципа на пропорционалност

107 С първата част от четвъртото си основание Комисията поддържа, че Съветът е допуснал явна грешка в преценката, като е счел, че са били налице извънредни обстоятелства, оправдаващи приемането на одобрените мерки. С втората част от същото основание тя изтъква, че обжалваното решение противоречи на принципа на пропорционалност, тъй като разглежданите мерки не позволяват да се постигнат преследваните с посоченото решение цели и не се ограничават до минимално необходимото за постигането на тези цели.

По първата част от четвъртото основание, изведена от явна грешка в преценката относно наличието на извънредни обстоятелства

– Доводи на страните

108 Според Комисията обстоятелствата могат да се считат за извънредни по смисъла на член 88, параграф 2, трета алинея ЕО само ако не е могло да се предвиди настъпването им и ако в случая те са засегнали конкретно Република Полша. Следователно не представлявало извънредно обстоятелство съществуващо отпреди това препятствие от структурно естество или проблем, с който се сблъскват повечето държави членки.

109 Комисията счита, че неблагоприятната структура на земеделските стопанства и високият ръст на безработица в земеделските райони са стари проблеми, които произтичат от самата структура на полската аграрна икономика. Освен това нищо не показвало, че липсата на средства, която изпитват полските земеделски производители, е нещо различно от структурен проблем, който по самото си естество не може да се квалифицира като извънреден. Що се отнася до

увеличението на цените на вложените в селскостопанската дейност материали, в Полша то не било по-голямо от това в другите държави членки. Комисията оспорва също, че ниското равнище на преки плащания, предвидено след Акта за присъединяване, колебанията на курса на злотата спрямо еврото или увеличението на цената на земеделската земя могат да се разглеждат като извънредни обстоятелства.

110 Освен това, макар да признава, че икономическата криза може да представлява извънредно обстоятелство, Комисията все пак счита, че тази криза може да обоснове обжалваното решение само ако се съчетае със съществуващите преди това структурни проблеми по такъв начин, че да породи извънредни обстоятелства в Полша, което Съветът не бил доказал. Комисията поддържа също, че влиянието на посочената криза върху възможностите за получаване на кредит, намаляването на доходите на земеделските производители и увеличаването на безработицата в Полша не са нещо извънредно в контекста на Съюза като цяло.

111 Съветът счита, че предложеното от Комисията определение на понятието „извънредни обстоятелства“ е прекалено рестриктивно с оглед на съществуващата съдебна практика, тъй като тези обстоятелства трябва само да бъдат непредвидими и могат да засягат други държави членки или други сектори, различни от земеделието.

112 В случая били налице извънредни обстоятелства, изразяващи се в настъпването на извънредни събития, свързани с икономическата криза, които имали сериозни последици за земеделските производители и които следователно утежнявали още повече вече съществуващите структурни проблеми на полските земеделски производители. Така намаляването на доходите на земеделските производители в резултат от спада на цените, увеличаването на безработицата в селските райони, високото ниво на лихвените проценти и по-големите трудности при получаването на кредити в резултат на кризата, които били по-изразени в Полша отколкото в други държави членки, правели изключително трудно, дори невъзможно, закупуването на земеделска земя от полските земеделски производители. Що се отнася до колебанията на курса на злотата спрямо еврото, ниското равнище на преките плащания или увеличението на цената на вложените в селскостопанската дейност материали и на земеделската земя, Съветът счита, че тези фактори допринасят за ограничаване на възможностите на полските земеделски производители да превъзмогнат сериозните последици от рецесията.

– Съображения на Съда

113 От практиката на Съда следва, че при прилагането на член 88, параграф 2, трета алинея ЕО Съветът разполага с широко право на преценка, чието упражняване включва комплексни оценки от икономическо и социално естество, които трябва да бъдат направени в контекста на Съюза. В този контекст съдебният контрол върху упражняването на това право на преценка се свежда до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, както и до проверката дали възприетите факти са установени точно и дали не е налице грешка при прилагане на правото, явна грешка в преценката на фактите или злоупотреба с власт (вж. в този смисъл Решение от 29 февруари 1996 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точки 18 и 19 и по аналогия Решение от 22 октомври 2008 г. по дело Regie Networks, C-333/07, Сборник, стр. I-10807, точка 78).

114 Предвид необичайния и непредвидим характер, както и обхвата на последиците от икономическата и финансова криза за полските земеделски производители обаче, не може да се счете, че Съветът е допуснал явна грешка в преценката, като е приел, че тези последици представляват извънредни обстоятелства по смисъла на член 88, параграф 2, трета алинея ЕО. Освен това в писмената си реплика Комисията признава, че настъпването на тази криза може да представлява такова извънредно обстоятелство.

115 Фактът, че икономическата и финансова криза е породила сериозни последици и в други държави членки, не е от решаващо значение, доколкото това по никакъв начин не променя извънредния характер на последиците от тази криза по отношение на развитието на икономическото положение на полските земеделски производители.

116 Освен това констатацията, че неблагоприятната структура на земеделските стопанства, високият ръст на безработица в селските райони или липсата на средства, с която се сблъскват земеделските производители, са структурни проблеми в Полша, не доказва, че Съветът е допуснал явна грешка в преценката, като е счел, че намаляването на доходите на земеделските производители в резултат от спада на цените, увеличаването на безработицата в селските райони, високото ниво на лихвените проценти и по-големите трудности при получаването на кредити в резултат на кризата са влошили чувствително положението на полските земеделски производители, като по този начин са попречили да се противодейства на посочените структурни проблеми и следователно да се ограничи бедността в селските райони, като се подобри конкурентоспособността на полските земеделски стопанства (вж. по аналогия Решение от 29 февруари 1996 г. по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 21).

117 Следователно първата част от четвъртото основание трябва да се отхвърли като неоснователна.

По втората част от четвъртото основание, изведена от нарушение на принципа на пропорционалност

– Доводи на страните

118 Според Комисията, като е приел обжалваното решение, Съветът е нарушил принципа на пропорционалност.

119 Всъщност Комисията счита, че разглежданата схема за помощи не позволява да се постигнат целите, посочени в обжалваното решение. Така въпреки наличието на две схеми за помощи за закупуване на земеделска земя средният размер на земеделските стопанства в Полша се бил променил съвсем малко през последните години. Не било доказано, че разрешената с обжалваното решение схема за помощи позволява да се постигнат по-добри резултати, при положение че съществуващите преди това схеми за помощи не са позволили да се преодолеят по-големите трудности при получаването на кредити, наблюдавани през 2009 г. Всъщност помощите за закупуване на земеделска земя допринасяли по-скоро за увеличаване на цените на земеделските земи отколкото за промяна на структурата на собственост на тези земи, което било особено смущаващо в една ситуация, при която вече е налице постоянно покачване на цената на земеделската земя.

120 Освен това според Комисията спазването на принципа на пропорционалност изисква да се отчетат напълно действащите мерки, които могат да посрещнат нуждите, които Съветът квалифицира като извънредни обстоятелства. Обжалваното решение обаче по никакъв начин не отчитало мерките, които по-рано са били одобрени от Комисията или които са разрешени от нейните насоки и регламенти за групово освобождаване. По-специално Временната рамка позволявала на държавите членки да предоставят помощи на земеделските производители. Освен това, за да се разреши проблемът с високите цени на вложените в селскостопанската дейност материали, било възможно да се използват одобрените с Регламент № 1535/2007 помощи de minimis.

121 Освен това, що се отнася до увеличаването на безработицата, Съветът бил пропуснал да вземе предвид и факта, че програмата за развитие на селските райони на Република Полша за 2007—2013 г. предвижда множество действия за ограничаване на това увеличение в селските райони, по-специално чрез пренасочване на излишната работна ръка в земеделския сектор към други сектори на икономиката.

122 Освен това мерките, разрешени с обжалваното решение, не били сведени до минимално необходимите, тъй като продължителността им надхвърляла датата, определена от Комисията във Временната рамка за прилагане на изрично предвидените за посрещане на последиците от икономическата криза помощи.

123 Накрая, що се отнася по-специално до обосновката на разглежданата схема с необходимостта от преодоляване на последиците от наводненията, които засягат 11 воеводства през 2009 г., Комисията изтъква, от една страна, че Съветът не е отчел наличието на схема за помощи, целяща да обезщети до 80 % от загубите на земеделските производители, и от друга страна, че няма никаква връзка между тези наводнения и закупуването на земеделска земя.

124 По отношение на спазването на принципа на пропорционалност Съветът твърди, че законността на мерките, приети въз основа на член 88, параграф 2, трета алинея ЕО, може да бъде засегната само ако тези мерки са явно неподходящи за постигане на целта, преследвана от Съвета.

125 Комисията не била доказала, че извършената от Съвета преценка на сложни икономически обстоятелства е опорочена от явна грешка. Съветът счита по-специално, че приложените от Република Полша схеми за помощи за закупуване на земеделска земя са подобрили структурата на полските земеделски стопанства от гледна точка на тяхната площ и че този резултат може да бъде подсилен с предоставянето на по-дългосрочни помощи. Съветът изтъква също, че Комисията не е доказала, че тези помощи биха допринесли за повишаване на цената на земята. Съветът счита също, че увеличаването на площта на земеделските стопанства позволява да се подобрят конкурентоспособността и доходите на съответните земеделски производители и че схемата за помощ, одобрена с обжалваното решение, би следвало да благоприятства придобиването на земеделска земя от безработни лица.

126 Освен това Съветът счита, че не е бил длъжен да взема предвид вече одобрените от Комисията мерки, тъй като целта на предоставеното му с член 88, параграф 2, трета алинея ЕО правомощие е именно да му позволи да одобри помощи, които Комисията не би могла законно да одобри, какъвто бил настоящият случай. Впрочем одобрената с обжалваното решение схема за помощи не попадала в обхвата на Временната рамка.

127 Съветът подчертава също, че в борбата с безработицата следва да се комбинират няколко различни средства, едно от които е тази схема за помощи.

128 Що се отнася до продължителността на тази схема за помощи, нямало изискване тя да бъде ограничена до периода, покрит от Временната рамка, а тя съответствала на времето, за което било счетено, че е нужно за намаляване на последиците от кризата.

129 Накрая, Съветът поддържа, че непосредствената цел на посочената схема за помощи не е да компенсира последиците от наводненията от 2009 г. и че тези наводнения са споменати в обжалваното решение единствено като фактор, който утежнява спада в доходите на полските земеделски производители. Във всички случаи посочената от Комисията конкретна схема за помощи не компенсирала всички загуби от наводненията.

– Съображения на Съда

130 Що се отнася до спазването на принципа на пропорционалност, от съображенията в точка 113 от настоящото решение следва, че единствено явно неподходящият характер на мярка, приета на основание член 88, параграф 2, трета алинея ЕО за постигане на преследваната от Съвета цел, може да засегне законосъобразността на такава мярка (вж. по аналогия Решение от 8 юли 2010 г. по дело Afton Chemical, C-343/09, Сборник, стр. I-7027, точка 46 и Решение от 12 юли 2012 г. по дело Association Kokopelli, C-59/11, точка 39).

131 Следователно трябва да се установи дали разрешаването на съдържащата се в обжалваното решение схема за помощи е явно неподходящо за реализиране на целта, посочена в съображение 12 от това решение, а именно да се ограничи бедността в селските райони на Полша.

132 Признато е, че тази цел може да бъде частично постигната чрез подобряване на ефективността на земеделието в Полша, което предполага увеличаване на площта на земеделските стопанства чрез закупуването на земеделска земя от полските земеделски производители. Не се оспорва, че ниските доходи на посочените земеделски производители и трудностите при получаването на кредити са пречка за закупуването на земеделска земя. Следователно разрешаването на разглежданата схема за помощи, която има за цел да превъзмогне тези проблеми и тяхното задълбочаване вследствие на икономическата и финансова криза чрез предлагане на субсидии за плащане на лихвите върху заемите за закупуване на земеделска земя, не изглежда явно неподходящо за осъществяване на целта, преследвана с приемането на обжалваното решение.

133 Освен това фактът, че се дава възможност на лицата без работа да се обърнат към земеделието, предполага те да имат възможност да придобият земеделска земя, въпреки че срещат трудности при получаването на кредити, което потвърждава, че одобряването на схемата за помощи, посочена в обжалваното решение, не е явно неподходящо за ограничаването на бедността в селските райони на Полша.

134 При тези обстоятелства фактът, че по-рано приложената схема за помощи за закупване на земеделска земя не е довела до значително и непрекъснато увеличаване на площта на полските земеделски стопанства, не доказва, че обжалваното решение е явно неподходящо за постигане на преследваната с него цел, която бе припомнена в точка 131 от настоящото решение.

135 Всъщност слабото нарастване на средната площ на посочените земеделски стопанства не е достатъчно, за да се докаже явната неефективност на разрешената от Съвета схема за помощи, тъй като е възможно това слабо нарастване да е резултат от обстоятелства, които не биха могли да просъществуват през целия период, покрит от обжалваното решение. Освен това, както изтъква Република Полша, анализът само на данните за средния размер на земеделските стопанства не позволява да се разграничи развитието на стопанствата, които са се ползвали от по-ранни схеми за помощи, от това на стопанствата, които не са се ползвали от тези схеми.

136 Що се отнася до довода на Комисията, че схемите за помощи за закупуване на земеделска земя допринасят по-скоро за увеличаване на цената на земеделската земя отколкото за промяна на структурата на собственост на тези земи, следва да се констатира, че това твърдение не е подкрепено с достатъчно данни, за да се докаже, че Съветът е избрал мярка, която е явно неподходяща за постигане на преследваната от него цел.

137 Освен това следва да се провери дали разрешаването на разглежданата схема за помощи не надхвърля явно необходимото за постигане на целите, посочени в обжалваното решение. Всъщност Комисията поддържа, че Съветът не е отчел в достатъчна степен възможностите, предлагани от други инструменти, които могат да допринесат за постигането на целите на обжалваното решение.

138 Предвид обхвата на правото на преценка, с което разполага Съветът в настоящия случай, не може да се счете, че обжалваното решение нарушава принципа на пропорционалност само поради факта че Република Полша е могла да преследва посочената в точка 131 от настоящото решение цел посредством друг вид схема за помощи. Всъщност от постоянната съдебна практика следва, че когато разглежда спазването на принципа на пропорционалност от решение, прието въз основа на право на преценка като предоставеното на Съвета от член 88, параграф 2, трета алинея ЕО, Съдът не трябва да установява дали приетото решение е било единственото или най-доброто възможно, а само дали то е било явно непропорционално (вж. по аналогия Решение от 11 юни 2009 г. по дело Agrana Zucker, C-33/08, Сборник, стр. I-5035, точка 33 и цитираната съдебна практика).

139 Поради това, както посочва генералният адвокат в точка 96 от заключението си, широкото право на преценка, с което разполага Съветът, не го освобождава от задължението да вземе предвид при преценката си вече съществуващи мерки, насочени специално към предотвратяване на извънредните обстоятелства, които обосновават разрешаването на разглежданата схема за помощи.

140 В това отношение Регламент № 1535/2007 има за цел да освободи помощите на малка стойност от задължението за уведомяване по член 88, параграф 3 ЕО и следователно не може да се приеме, че този регламент има специално за цел да поправи последиците от икономическата и финансова криза за полските земеделски производители.

141 Вярно е обаче, че Временната рамка е установена, за да улесни достъпа на предприятията до финансиране в контекста на икономическа и финансова криза. Въпреки това помощите, предвидени от тази временна рамка, изпълняват обща функция за подпомагане на инвестирането и следователно не са предназначени специално за улесняване на закупуването на земеделска земя. Освен това към датата на приемане на обжалваното решение точка 7 от Временната рамка предвижда, че същата няма да се прилага след 31 декември 2010 г. Следователно решението на Съвета да разреши схема за помощ, предназначена специално да ограничи бедността в селските райони, като гарантира увеличаването на площта на земеделските стопанства в Полша за по-дълъг период от време, не може да се счита за явно нахвърлящо необходимото за постигане на целите на обжалваното решение.

142 Освен това, макар някои мерки, които фигурират в програмата за развитие на селските райони на Република Полша за 2007—2013 г., да имат за цел и борбата с безработицата в селските райони, те изглежда допълват схемата за помощи, разрешена от обжалваното решение, тъй като са предназначени главно да благоприятстват пренасочването на излишната работна ръка от земеделския сектор към други сектори на икономиката, а не да подобрят рентабилността на земеделските стопанства или да позволят установяването на нови земеделски стопанства.

143 Обстоятелството, че съществува схема за помощи, която компенсира вредите, причинени от наводненията от 2009 г., също не може да докаже явно непропорционалния характер на обжалваното решение, доколкото тези вреди са само един от факторите, които ограничават инвестиционния капацитет на полските земеделски производители и утежняват бедността в селските райони на Полша.

144 Накрая, що се отнася до продължителността на разрешената с обжалваното решение схема за помощи, от член 88, параграф 2, трета алинея ЕО следва, че Съветът не може да бъде обвързан от временно ограничение, установено с известие на Комисията. Освен това предвид времето, необходимо за развитие на структурата на земеделските стопанства, и продължителността на последиците от икономическата и финансова криза не може да се счете, че като е разрешил посочената схема за помощи за периода от 1 януари 2010 г. до 31 декември 2013 г., Съветът е избрал явно непропорционална мярка.

145 Следователно трябва да се отхвърли като неоснователна и втората част от четвъртото основание на Комисията.

146 От това следва, че четвъртото основание трябва да се отхвърли изцяло.

147 Тъй като не може да бъде уважено нито едно от изложените от жалбоподателя основания, жалбата следва да се отхвърли.

По съдебните разноски

148 По смисъла на член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Съветът е направил искане за осъждането на Комисията и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

149 В съответствие с член 140, параграф 1 от същия правилник Република Литва, Унгария и Република Полша понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.

3) Република Литва, Унгария и Република Полша понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи