



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
P. MENGOZZI  
fremsat den 17. januar 2013<sup>1</sup>

**Sag C-111/10**

**Europa-Kommissionen  
mod**

**Rådet for Den Europæiske Union**

»Statsstøtte — Rådets kompetence — artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF — eksisterende støtteordninger — forslag om passende foranstaltninger — virkninger — forordning nr. 659/1999 — støtte til investeringer i køb af landbrugsjord i Litauen«

1. Kommissionen har i den foreliggende sag nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 2009/983/EU af 16. december 2009 om Republikken Litauens myndigheders ydelse af statsstøtte til køb af statsejet landbrugsjord mellem den 1. januar 2010 og den 31. december 2013 (herefter »den anfægtede afgørelse«)<sup>2</sup>.
2. Kommissionen har i tre parallelle sager anfægtet tre andre afgørelser fra Rådet vedrørende samme type støtte ydet af Republikken Polen (sag C-117/10), Republikken Letland (sag C-118/10) og Republikken Ungarn (sag C-121/10).
3. Alle disse sager rejser det samme vanskelige spørgsmål: Skal Kommissionen, når den har fremsat et forslag om passende foranstaltninger som led i den løbende undersøgelse af eksisterende støtteordninger i medlemsstaterne i henhold til artikel 108, stk. 1, TEUF (eller artikel 88, stk. 1, EF for så vidt angår sag C-117/10), anses for at have taget endelig stilling til, om den pågældende ordning er forenelig med det indre marked, hvilket kan være til hinder for, at Rådet udøver den kompetence, som det er tillagt ved artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF (eller ved artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF) til at godkende støtte, uanset artikel 107 TEUF (eller artikel 87 EF) og de øvrige bestemmelser, der finder anvendelse, hvis det er berettiget af ganske særlige omstændigheder?

### **I – Retsforskrifter**

4. Artikel 108, stk. 1, TEUF bestemmer:

»Kommissionen foretager sammen med medlemsstaterne en løbende undersøgelse af de støtteordninger, som findes i disse stater. Den foreslår dem sådanne foranstaltninger, som det indre markeds funktion eller gradvise udvikling kræver.«

<sup>1</sup> — Originalsprog: italiensk.

<sup>2</sup> — EUT L 338, s. 93.

5. Artikel 108, stk. 2, tredje og fjerde afsnit, TEUF foreskriver følgende:

»På begæring af en medlemsstat kan Rådet med enstemmighed beslutte, at en af denne stat ydet eller planlagt støtte, uanset bestemmelserne i artikel 107 eller de i artikel 109 nævnte forordninger, skal betragtes som forenelig med det indre marked, hvis ganske særlige omstændigheder berettiger en sådan beslutning. Har Kommissionen indledt den i dette stykkes første afsnit fastsatte fremgangsmåde med hensyn til denne støtteforanstaltning, bevirker den pågældende stats begæring til Rådet, at sagens behandling udsættes, indtil Rådet har taget stilling til spørgsmålet.

Dog træffer Kommissionen beslutning, såfremt Rådet ikke har taget stilling inden tre måneder efter, at begæringen er fremsat.«

6. Med hensyn til de relevante bestemmelser i kapitel 4 i bilag IV til akten vedrørende Litauens tiltrædelse af EU (herefter »tiltrædelsesakten fra 2003«)<sup>3</sup>, Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93<sup>4</sup>, EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren (herefter »landbrugsrammebestemmelserne fra 2000«)<sup>5</sup> og EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til landbrug og skovbrug for 2007-2013 (herefter »landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013«)<sup>6</sup> henvises til punkt 5-16 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10, eftersom retsfor skrifterne i den foreliggende sag stort set svarer til dem, der er genstand for denne sag.

7. I en meddelelse i EU-Tidende af 15. marts 2008<sup>7</sup> noterede Kommissionen sig i medfør af artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 Litauens »udtrykkelige og ubetingede samtykke« til forslagene om passende foranstaltninger i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, som de litauiske myndigheder meddelte Kommissionen ved brev af 22. marts 2007.

## II – Sagens baggrund og den anfægtede afgørelse

8. Den 31. august 2004 underrettede Litauen efter proceduren i kapitel 4 i bilag IV til tiltrædelsesakten fra 2003 Kommissionen om de foranstaltninger, som Litauen ønskede skulle anses for at være eksisterende støtte indtil udgangen af det tredje år efter tiltrædelsen, jf. artikel 88, stk. 1, EF. Det drejede sig bl.a. om en ordning for »støtte til køb af jord«<sup>8</sup>.

9. Ved beslutning af 22. november 2006<sup>9</sup> godkendte Kommissionen efter forudgående undersøgelse en planlagt støtteordning for investeringer i køb af maksimalt 300 hektar landbrugsjord, som de litauiske myndigheder havde anmeldt. Støtteordningen, der skulle skabe vilkårene for en rationel forvaltning af landbrugsbedrifter, blev godkendt til og med den 31. december 2010. Planen gik ud på at yde støtte baseret på to forskellige mekanismer. Den første mekanisme, der var forbeholdt unge landmænd, resulterede i en lavere købspris, som blev beregnet ved at multiplicere prisen med 0,6 (ved kontantkøb) eller 0,75 (i øvrige tilfælde). I forbindelse med den anden mekanisme svarede støtten til forskellen mellem den rente, som køber faktisk betalte (mindst 5%), og bankens rentesats. Den tildelte støtte var underlagt en række yderligere forpligtelser, der afhang af den anvendte mekanisme, bl.a. om overholdelse af minimumsstandarder for miljøbeskyttelse eller dyrevelfærd og forbud mod at overdrage

3 — Akt vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, EUT L 236, særlig s. 798.

4 — EFT L 83, s. 1.

5 — EFT 2000 C 28, s. 2.

6 — EUT 2006 C 319, s. 1.

7 — EUT C 70, s. 11.

8 — EUT C 147 af 17.6.2005, s. 2. Navnet på den pågældende støtteordning er for Litauens vedkommende nævnt [o.a.: på litauisk] i punkt 20.

9 — Sag nr. N 112/05, Støtte til køb af jord, EUT C 317, s. 6. Den engelske udgave af beslutningen kan ses på GD for Konkurrencens websted: [http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf)

den erhvervede jord eller anvende jord, der var købt af staten, til andre formål i en periode på fem år. De potentielle støttemodtagere skulle desuden opfylde en række betingelser. De skulle f.eks. have praktisk landbrugserfaring eller have taget en særlig landbrugsuddannelse afsluttet med et diplom. Støtten måtte ikke udgøre mere end 40% af de støtteberettigede udgifter. Støtteordningen skulle gælde indtil 2010<sup>10</sup>.

10. Kommissionen opfordrede ved skrivelse af 30. maj 2005 medlemsstaterne til at indsende forslag til forenkling af støttereglerne for landbrugssektoren. Ved skrivelse af 19. juni 2006 anmodede den litauiske regering Kommissionen om at videreføre muligheden for at yde støtte til investeringer i køb af landbrugsjord, navnlig for unge landmænd, eventuelt ved at nedsætte støttens størrelse. Medlemsstaten fremførte det samme synspunkt på mødet mellem Kommissionen og medlemsstaterne den 22. og 23. juni 2006.

11. Ved skrivelse af 12. november 2009 til Rådet (landbrug og fiskeri) anmodede de litauiske myndigheder om, at der undtagelsesvist blev givet tilladelse til at yde støtte til køb af landbrugsjord i Litauen i medfør af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF. Den 4. december 2009 fremsendte medlemsstaten supplerende oplysninger til Rådet.

12. Den 16. december 2009 vedtog Rådet enstemmigt (syv delegerationer undlod at stemme) den anfægtede afgørelse. Artikel 1 i denne afgørelse lyder således:

»De litauiske myndigheders undtagelsesvise støtte til køb af statsejet landbrugsjord på højst 55 mio. LTL, der ydes mellem den 1. januar 2010 og den 31. december 2013, betragtes som forenelig med det indre marked.«

13. Den støtte, der blev erklæret forenelig, beskrives således i femte og sjette betragtning til den anfægtede afgørelse:

»(5) Der vil blive ydet to alternative former for statsstøtte: 1) ved at multiplicere markedsprisen på købt jord med en vejningsfaktor (0,6 eller 0,75 for unge landmænd, hvis alle støtteordningens betingelser er opfyldt) og 2) ved at sælge statsejet landbrugsjord på en ratebasis, idet støtten i så fald svarer til forskellen mellem den faktiske rente, som køber har betalt, på minimum 5%, og den långivende banks rentesats.

(6) Den planlagte statsstøtte beløber sig til maksimalt 55 mio. litauiske litas (LTL) og skulle muliggøre køb af i alt 370 000 hektar landbrugsjord i perioden 2010-2013, i form af maksimalt 300 hektar landbrugsjord pr. køber. Det gennemsnitlige støttebeløb pr. bedrift forventes at ligge på ca. 11 000 LTL. [...]«

### III – Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

14. Kommissionen anlagde den foreliggende sag ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 26. februar 2010. Republikken Ungarn, Republikken Litauen og Republikken Polen fik ved kendelse af 9. august 2010 tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

15. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen annullerer den anfægtede afgørelse og tilpligter Rådet at betale sagens omkostninger. Rådet har nedlagt påstand om, at Domstolen frifinder Rådet og tilpligter Kommissionen at betale sagens omkostninger. Ungarn, Polen og Litauen har nedlagt påstand om, at Domstolen frifinder Rådet. Polen støtter ligeledes Rådets påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

10 — Jf. punkt 2.2 i beslutningen.

#### IV – Søgsmålet

16. Kommissionen har til støtte for søgsmålet fremført fire anbringender vedrørende Rådets manglende kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse, magtfordrejning, tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne og et åbenbart urigtigt skøn.

##### A – *Det første anbringende om Rådets manglende kompetence*

17. Med det første anbringende, der er baseret på Rådets manglende kompetence, har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at det forslag om passende foranstaltninger, der er fremsat i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, sammen med Litauens accept af dette forslag udgør en »beslutning«, hvorved Kommissionen har fastslået, at den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse for hele anvendelsesperioden for disse rammebestemmelser, dvs. indtil den 31. december 2013, er uforenelig med fællesmarkedet. Kommissionen har med henvisning til Domstolens dom af 29. juni 2004<sup>11</sup> og af 22. juni 2006<sup>12</sup>, som jeg har gennemgået i punkt 27-31 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10, gjort gældende, at det følger af princippet om foregribelse, som kriteriet for fordelingen af Kommissionens og Rådets kompetencer i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF ifølge denne retspraksis bygger på, at Rådet ikke havde beføjelse til at vedtage den anfægtede afgørelse i det foreliggende tilfælde.

18. Parternes drøftelser under sagen ved Domstolen har især været rettet mod tre spørgsmål. Det første spørgsmål vedrører kvalificeringen af den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse, og kræver bl.a., at det vurderes, om denne ordning som hævdet af Kommissionen er identisk med den ordning, der var genstand for forslaget om passende foranstaltninger i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, eller om ordningen, som Rådet har anført, udgør en ny særskilt støtteforanstaltning [jf. punkt 1) nedenfor]. Det andet spørgsmål vedrører virkningerne af et forslag om passende foranstaltninger, som den pågældende medlemsstat har accepteret [jf. punkt 2) nedenfor]. Det tredje spørgsmål drejer sig endelig om rækkevidden af det forslag om passende foranstaltninger, der er fremsat i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, og af Litauens accept af dette forslag [jf. punkt 3) nedenfor].

##### 1. Den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse

19. Det er efter min opfattelse vanskeligt at bestride, at de støtteordninger, der er beskrevet i henholdsvis Kommissionens beslutning af 22. november 2006 og den anfægtede afgørelse, i det væsentlige er identiske. I skrivelsen af 12. november 2009 til Rådet bad Litauen i øvrigt udtrykkeligt Rådet om at godkende »en forlængelse af den støtte, der i øjeblikket ydes til køb af statsejet jord, indtil den 31. december 2013«. De argumenter, som Rådet har fremført for at vise, at de to ordninger er forskellige, og som i det væsentlige skal godtgøre, at den ordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse, har en anden gyldighedsperiode, ydes til andre personer og er baseret på nye faktiske og retlige omstændigheder, må efter min opfattelse afvises af de årsager, jeg har angivet i punkt 53, 54 og 56 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10, som jeg tillader mig at henvise til. Hvad angår Rådets påstand om, at gennemførelsen af den ordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse, kræver, at der vedtages nye lovbestemmelser, vil jeg bemærke, at den litauiske regering ikke har oplyst, at der er vedtaget nye bestemmelser, og faktisk har anført gentagne gange i sine indlæg, at den lovgivning, der blev anmeldt til Kommissionen i 2005, ikke er blevet ændret. Det skal endelig påpeges, at Litauen i sine skrivelser af 12. november 2009 og 4. december 2009 til Rådet udtrykkeligt bad Rådet om at godkende en »forlængelse af den nuværende støtteordning«.

11 — Sag C-110/02, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 6333.

12 — Sag C-399/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 5629.

20. Det er på den anden side ubestridt, at den støtteordning, der erklæres forenelig med det indre marked i den anfægtede afgørelse, udgør »ny støtte« som omhandlet i artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999, eftersom den ordning, Litauen anmeldte i 2005, kun skulle gælde indtil den 31. december 2009, og Kommissionen i den nævnte beslutning af 22. november 2006 havde godkendt den frem til dette tidspunkt. Selv om det i princippet fremgår af den retspraksis, der er nævnt i punkt 17 i dette forslag til afgørelse, at en sådan kvalificering ikke er tilstrækkelig til, at Rådet mister sin kompetence i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF (jf. i denne retning punkt 50 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10), har den alligevel afgørende betydning i den foreliggende sag, hvilket vil ses af det følgende. Det er i den forbindelse tilstrækkeligt at påpege, at en forlængelse af den ordning, som Kommissionen godkendte i 2006, efter den 31. december 2009 ville have krævet, at den blev anmeldt igen, og at Kommissionen igen fastslog, at den var forenelig, eftersom denne ordning ikke var forenelig med nr. 1857/06.

2. Virkningerne af et forslag om passende foranstaltninger, som den pågældende medlemsstat har accepteret

21. Jeg mener af de grunde, jeg har angivet i punkt 62-72 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10, at et forslag om passende foranstaltninger, der er blevet accepteret af den medlemsstat, som det er rettet til, udgør Kommissionens *endelige stillingtagen* til den omhandlede støtteordnings forenelighed og har *tilsvarende bindende retsvirkninger som en beslutning*. Jeg mener derfor, at en sådan retsakt ifølge Domstolens praksis, jf. punkt 17 i dette forslag til afgørelse, kan være til hinder for, at der træffes afgørelser efter artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, som er i modstrid med denne retsakt.

22. Jeg vil nu fastlægge rækkevidden dels af den stillingtagen til foreneligheden af støtte til køb af landbrugsjord, som Kommissionen gav udtryk for i forbindelse med forslaget om passende foranstaltninger i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, dels af de forpligtelser, som Litauen påtog sig ved at acceptere dette forslag. Spørgsmålet om, hvorvidt Rådet savnede kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse, afhænger således af, hvad undersøgelsen af disse to aspekter viser.

3. Rækkevidden af de passende foranstaltninger, der er indeholdt i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, og af Litauens accept

23. Jeg har i punkt 74 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10 understreget, at det ganske vist fastslås i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, at støtte til investeringer i køb af landbrugsjord, der ikke er forenelig med artikel 4, stk. 8, i forordning nr. 1857/2006, principielt er uforenelig med det indre marked, men at denne stillingtagen ikke i sig selv kan anses for endelig, eftersom Kommissionen ifølge punkt 183 i disse rammebestemmelser stadig har pligt til at fastslå og erklære, at planlagte støtteordninger eller planlagte individuelle støtteforanstaltninger er uforenelige, ved den kontrolprocedure, der er fastsat i artikel 108 TEUF. Jeg har derfor afvist den antagelse, som Kommissionen også har fremført i den foreliggende sag, nemlig at landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013 fra den 31. december 2007 til den 31. december 2013 »erklærer« enhver – dvs. også planlagt – støtte til investeringer i køb af landbrugsjord, der ikke er forenelig med disse bestemmelser, uforenelig med det indre marked. Rådet og den litauiske regering har efter min opfattelse med rette påpeget, at en sådan tilgang vil medføre, at Kommissionen tillægges en reguleringsbeføjelse, der ikke er i overensstemmelse med procedurerne i artikel 108 TEUF.



24. I det ovenfor nævnte forslag til afgørelse har jeg herved under hensyn til den samlede virkning af det forslag om passende foranstaltninger, der fremsættes i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, og den forpligtelse, som den pågældende medlemsstat har påtaget sig, fastslået, at Kommissionens stillingtagen til den støtteordning for køb af landbrugsjord, der eksisterer i denne medlemsstat, må anses for endelig og kan være til hinder for den kompetence, som Rådet er tillagt ved artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF (jf. punkt 75 og 76).

25. I det foreliggende tilfælde er omstændighederne imidlertid anderledes og gør det ikke muligt at drage den samme konklusion. Selv om Litauen skriftligt gav sit »udtrykkelige og ubetingede« samtykke<sup>13</sup> til de foranstaltninger, som Kommissionen foreslog i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, og derfor ligesom de andre medlemsstater, der gav deres samtykke, forpligtede sig til at ændre sin støtteordning for køb af landbrugsjord inden den 31. december 2009, er det ubestridt, at den pågældende ordning ikke var gældende efter denne dato. Det følger heraf, at Litauen ikke var forpligtet til at foretage nogen ændring i det konkrete tilfælde, og at den forpligtelse, Litauen havde påtaget sig, faktisk ophørte på det tidspunkt, hvor en manglende opfyldelse af denne forpligtelse indtrådte.

26. Den anfægtede afgørelse legitimerede under disse omstændigheder ikke tilsidesættelsen af en aftale, der var indgået i henhold til artikel 108, stk. 1, TEUF, og var heller ikke i modstrid med Kommissionens endelige stillingtagen, eftersom en sådan stillingtagen som nævnt kun foreligger for de ordninger, der er nævnt i punkt 196 i rammebestemmelserne for 2007-2013, hvilket for Litauens vedkommende vil sige en ordning, der kun skulle anvendes indtil den 31. december 2009.

27. En anden konklusion vil måske være mulig, hvis det påstås, at Litauen accepterede landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013 i deres helhed og forpligtede sig til ikke at indføre støtteordninger for køb af landbrugsjord, der ikke er forenelige med disse rammebestemmelser, i hele perioden fra den 31. december 2009 til den 31. december 2013. For det første er denne påstand, der findes i visse passager i Kommissionens indlæg, dog i modstrid med rækkevidden af det samtykke, som Litauen meddelte Kommissionen, og som ifølge meddelelsen i EUT af 15. marts 2008 var begrænset til de passende foranstaltninger, der er indeholdt i rammebestemmelsernes punkt 196. For det andet indebærer den, at den mekanisme, der er fastsat i artikel 108, stk. 1, TEUF og reguleret ved artikel 18 og 19 i forordning nr. 659/1999, anvendes i en anden sammenhæng end den oprindelige (løbende undersøgelse af eksisterende støtteordninger).

28. Der er endelig ingen tvivl om, at landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013 indeholder Kommissionens stillingtagen, hvorefter støtten til investeringer i køb af landbrugsjord – hvilket Kommissionen med rette har anført – ikke opfylder betingelserne i forordning nr. 1857/2006 og derfor er uforenelig med det indre marked. En sådan stillingtagen kan dog ikke være til hinder for Rådets kompetence i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF uden at fravige den i punkt 17 i dette forslag til afgørelse nævnte retspraksis, hvorefter det kun er en endelig stillingtagen, der kan have en sådan virkning. Selv om den løsning, som jeg mener Domstolen bør vælge i den foreliggende sag, kan forekomme meget formalistisk, synes det dog at være den eneste, der er forenelig med den fortolkning af kriterierne for fordelingen af Kommissionen og Rådets kompetencer i henhold til artikel 108 TEUF, som Domstolen har anlagt i sin praksis.

#### 4. Konklusion om Rådets kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse

29. Jeg vil på grundlag af det ovenfor anførte foreslå Domstolen at forkaste Kommissionens første anbringende om Rådets manglende kompetence.

13 — Jf. meddelelsen i EUT C 70 af 15.3.2008.

*B – Det andet og tredje anbringende om henholdsvis magtfordrejning og tilsidesættelse af forpligtelsen til loyalt samarbejde*

30. Med det andet anbringende har Kommissionen i det væsentlige gjort gældende, at Rådet ved at tillade støtteforanstaltninger, der blev erklæret uforenelige med fællesmarkedet i punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, har udnyttet den kompetence, som det er tillagt ved artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, til andre formål end dem, der er fastsat i traktaten. Denne bestemmelse giver efter dens opfattelse Rådet ret til at erklære en støtte, som Kommissionen ikke er i stand til at godkende, forenelig med fællesmarkedet under ganske særlige omstændigheder, men den giver ikke Rådet beføjelse til at underkende Kommissionens vurdering af, om en støtte, der er indført ved en bindende retsakt, er forenelig med fællesmarkedet.

31. Jeg er i den forbindelse enig i den antagelse, som dette anbringende bygger på, nemlig at punkt 196 i landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, sammenholdt med Litauens accept af de deri nævnte passende foranstaltninger, udgør Kommissionens endelige og bindende stillingtagen til, om foranstaltninger, som i det væsentlige er identiske med dem, der er genstand for den anfægtede afgørelse, er forenelige med fællesmarkedet. Det fremgår imidlertid af sagens omstændigheder, at denne stillingtagen vedrørende en ordning, som i lighed med Litauens forpligtelse til at ændre denne ordning ophørte den 31. december 2009, ikke havde nogen virkninger efter denne dato.

32. Jeg mener derfor også, at det andet anbringende om magtfordrejning bør forkastes.

33. Med det tredje anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Rådet ved at vedtage den anfægtede afgørelse fritog Litauen for forpligtelsen til at samarbejde i forbindelse med den løbende undersøgelse af eksisterende støtteordninger, der foreskrives i artikel 108, stk. 1, TEUF, og for den forpligtelse, som Litauen påtog sig ved at acceptere de passende foranstaltninger, Kommissionen havde anbefalet. Rådet har grebet ind i Kommissionens traktatfæstede beføjelser og har derved forskudt den institutionelle balance, der er sikret ved traktaten.

34. Jeg mener heller ikke, at dette anbringende kan tages til følge. Det bygger således på en antagelse om, at den anfægtede afgørelse greb ind i den forpligtelse, som Litauen havde påtaget sig over for Kommissionen til at ændre den eksisterende støtteordning for køb af jord med henblik på at bringe den i overensstemmelse med landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013. Eftersom denne forpligtelse bortfaldt den 31. december 2009, hvor ordningen ophørte, kan det indgreb, som Kommissionen er utilfreds med, uafhængigt af andre overvejelser ikke anses for godtgjort.

*C – Det fjerde anbringende om et åbenbart urigtigt skøn vedrørende forekomsten af ganske særlige omstændigheder samt en tilsidesættelse af traktaten og de almindelige EU-retlige principper*

35. Kommissionen har i det væsentlige støttet sit fjerde anbringende på to klagepunkter, som jeg vil behandle hver for sig i det følgende. Kommissionen har for det første gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn, fordi de omstændigheder, der påberåbes som begrundelse for de godkendte støtteforanstaltninger, ikke har en ganske særlig karakter. Den har for det andet anført, at disse foranstaltninger ikke står i rimeligt forhold til de tilstræbte mål, navnlig hvad angår godkendelsens varighed.

36. Hvad angår begrebet »ganske særlige omstændigheder« som omhandlet i artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, arten og omfanget af det skøn, som Rådet har ved øvelsen af sin kompetence i medfør af denne bestemmelse, og grænserne for Domstolens prøvelse af de beslutninger, der vedtages i henhold til denne bestemmelse, tillader jeg mig at henvise til betragtningerne i punkt 86 og 87 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10.

1. Det første klagepunkt om et åbenbart urigtigt skøn med hensyn til forekomsten af ganske særlige omstændigheder som omhandlet i artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF

37. Kommissionen har navnlig gjort gældende, at den anfægtede afgørelse fejlagtigt fremstiller visse *strukturproblemer i den litauiske landbrugssektor* som ganske særlige omstændigheder. Den har bl.a. henvist til anden betragtning til denne afgørelse, hvori Rådet oplyser, at »[p]å grund af utilstrækkelige landbrugsindkomster er det vanskeligt at forbedre de litauiske landbrugsbedrifters ugunstige arealstruktur«, og præciserer, at »[i] 2009 udgjorde bedrifter med et areal på op til 5 hektar 52,5% af alle bedrifter«. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at Rådet fejlagtigt fremstillede » *udviklingen i markedsvilkårene*«, herunder faldet i producentpriserne på landbrugsprodukter i 2009, der er nævnt i tredje betragtning til den anfægtede afgørelse, som en ganske særlig omstændighed. Hvad endelig angår de faktorer, der er nævnt i fjerde betragtning til den anfægtede afgørelse, dvs. »landmændenes mangel på egenkapital« og »kreditinstitutternes høje rentesatser på lån til køb af landbrugsjord« i slutningen af 2008 og i 2009, har Kommissionen anført, at den første af disse faktorer er af strukturel karakter, og at den anden er et symptom på den økonomiske krise og derfor ikke kan adskilles fra den generelle situation, der er påberåbt i afgørelsens tredje betragtning.

38. Hertil vil jeg indledningsvis bemærke, at Kommissionen efter min opfattelse har ret i sin påstand om, at de forhold, der er nævnt i anden betragtning til den anfægtede afgørelse (små landbrugsbedrifter og lave landbrugsindkomster), ikke *som sådan* er ganske særlige omstændigheder som omhandlet i artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, eftersom de er af strukturel karakter og ikke konjunkturbetingede, hvilket Rådet og Litauen ikke har bestridt.

39. I modsætning til hvad den sagsøgende institution har anført, følger det dog ikke af den anfægtede afgørelses opbygning, at disse forhold anses for ganske særlige omstændigheder. De beskrives snarere som forhold, der kendetegner den litauiske landbrugsøkonomis struktur, og hensigten med at henvise til dem er frem for alt at vurdere de økonomiske og sociale konsekvenser af recessionen, som er det vigtigste forhold, der ifølge indholdet af tredje og fjerde betragtning til den anfægtede afgørelse ligger til grund for de godkendte foranstaltninger. Det samme kan siges om landmændenes mangel på egenkapital, som Kommissionen blot har betegnet som et strukturelt forhold uden at underbygge det nærmere.

40. Det fremgår desuden klart af dom af 29. februar 1996, Kommissionen mod Rådet, at Rådet ved udøvelsen af sin kompetence i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF kan støtte sig på den omstændighed, at strukturproblemerne i en bestemt økonomisk sektor *fortsat består* eller *er blevet værre*, med henblik på at vurdere, hvilke virkninger en ugunstig konjunktur har for denne sektor<sup>14</sup>.

41. Hvad angår Kommissionens argument om, at nedgangen i indkomstniveauet, faldet i producentpriserne på landbrugsprodukter i 2009 og den økonomiske krise, der opstod i efteråret 2008 og fortsatte i hele 2009, berørte samtlige medlemsstater, vil jeg understrege, at den omstændighed, at en vis situation kan berøre flere medlemsstater på samme tid eller i givet fald kan berøre forskellige økonomiske sektorer, ifølge retspraksis ikke forhindrer, at denne situation alligevel kan være en omstændighed, der er relevant for anvendelsen af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF<sup>15</sup>, når der også tages hensyn til de særlige konsekvenser, som denne situation har kunnet have i en given medlemsstat. Kommissionen har i den forbindelse understreget i sine indlæg, at Litauen blev hårdt ramt af den økonomiske krise, der som tidligere nævnt er den vigtigste faktor, som Rådet baserede den anfægtede afgørelse på. Kommissionen udelukker i øvrigt ikke, at en situation med generel økonomisk krise i princippet kan udgøre en ganske særlig omstændighed.

14 — Sag C-122/94, Sml. I, s. 881, præmis 21.

15 — Domstolen afviste et tilsvarende argument fra Kommissionen i præmis 22 i dommen af 29.2.1996 i sagen Kommissionen mod Rådet.



42. Jeg mener som følge heraf ikke, at Kommissionen har godtgjort, at Rådet har anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at fastslå, at der forelå omstændigheder, som kunne begrunde vedtagelsen af en afgørelse i henhold til artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF.

2. Spørgsmålet om, hvorvidt de foranstaltninger, der godkendes i den anfægtede afgørelse, var utilstrækkelige og uforholdsmæssige

43. Kommissionen har for det første gjort gældende, at støtteordningerne for køb af jord ikke gør det muligt at løse eller mindske strukturproblemer såsom landbrugsbedriftenes ringe størrelse. Støtte af den type, som Rådet har godkendt, øger efterspørgslen efter landbrugsjord og fører til højere priser på jord i stedet for at ændre ejerstrukturen i landbruget, hvilket i sidste instans er mere fordelagtigt for sælgerne end for køberne. Kommissionen har på grundlag af oplysninger fra Eurostat – og efter forespørgsel fra Domstolen oplysninger fra Litauens statistiske kontor – anført, at landbrugsbedriftenes gennemsnitlige størrelse kun er øget marginalt gennem årene, selv om Litauen har haft en støtteordning for køb af landbrugsjord siden 2003. Kommissionen har præciseret i sin replik – hvilket ikke tilbagevises af den litauiske regering, som Domstolen bad om at tilkendegive sin holdning – at den prisstigning, der blev registreret i 2006 og 2007, i hvert fald ikke kan skyldes, at der er tildelt støtte, eftersom Litauen ikke underrettede Kommissionen om en sådan udgiftspost for disse år. Litauen har som svar på et skriftligt spørgsmål fra Domstolen gjort gældende, at Eurostats oplysninger først og fremmest vedrører overdragelse af eksproprieret jord til de tidligere ejere, og at en analyse af statistikkerne for privatiseringen af statsejet jord, som var det område, hvor den pågældende støtte skulle ydes, har vist, at der skete en betydelig forøgelse af landbrugsarealernes gennemsnitlige størrelse mellem 2005 og 2009.

44. Uanset hvordan de statistiske oplysninger, som Kommissionen og Litauen har fremlagt, fortolkes, og selv om det måtte fremgå af disse oplysninger, at de litauiske landbrugsbedriftenes gennemsnitlige størrelse ikke er forøget særlig meget i løbet af årene, mener jeg ikke, at det i sig selv er tilstrækkeligt til at godtgøre, at Rådet *åbenbart* har overskredet grænserne for sit skøn ved at fastslå, at de foranstaltninger, der godkendes i den anfægtede afgørelse, var tilstrækkelige til at forfølge de mål, der er nævnt i tiende betragtning til denne afgørelse, dvs. at forbedre bedriftenes struktur og effektiviteten af landbruget i Litauen samt at afslutte den igangværende jordreform i denne medlemsstat. Jeg mener heller ikke, at den uunderbyggede påstand om, at anvendelsen af støtteordningen for investeringer i køb af landbrugsjord ikke har gjort det muligt at sænke de strukturelt høje renter på lån til køb af landbrugsjord i Litauen, er tilstrækkelig til at bevise, at en sådan ordning er åbenbart uegnet til at forfølge målet om at forbedre landmændenes muligheder for at optage disse lån. Hvad angår Kommissionens – heller ikke underbyggede – argument om, at støtten til investeringer i køb af landbrugsjord kun bevirker, at jordpriserne stiger, skal det påpeges, at den godkendte støtteordning udelukkende vedrører salg af statsejet jord, hvilket bør begrænse spekulative tiltag.

45. Kommissionen har for det andet påpeget, at den for at imødegå følgerne af krisen udarbejdede en særlig meddelelse i 2009 om midlertidige EF-rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise<sup>16</sup> (herefter »de midlertidige rammebestemmelser«), som efter en række ændringer<sup>17</sup> gjorde det muligt for medlemsstaterne at hjælpe landbrugsbedrifter på forskellige måder, bl.a. ved at yde midlertidig støtte på op til 15 000 EUR frem til udgangen af 2010. Kommissionen mener, at Rådet har tilsidesat proportionalitetsprincippet ved ikke at tage hensyn til denne støtte, som er specifikt rettet mod de

16 — EUT C 83, s. 1.

17 — Kommissionens meddelelse om ændring af de midlertidige EF-rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise (EUT 2009 C 261, s. 2).

problemer, krisen har ført med sig, og navnlig ved ikke at have undersøgt, om denne støtte gjorde det muligt at afhjælpe disse problemer. Kommissionen mener desuden, at Rådet burde have taget hensyn til andre støtteinstrumenter såsom forordning nr. 1535/2007<sup>18</sup>, som de litauiske myndigheder kunne anvende til at afhjælpe de problemer for landmændene, der er beskrevet i den anfægtede afgørelse.

46. De argumenter, som Kommissionen har fremsat, gør det nødvendigt at undersøge, om og i hvilket omfang det påhviler Rådet at tage hensyn til foranstaltninger, der allerede er truffet på EU-plan for at rette op på de forhold, som den anmodende medlemsstat betragter som ganske særlige omstændigheder. Med henvisning til de betragtninger, jeg har anlagt i punkt 96 i mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-117/10, mener jeg, at Rådet i forbindelse med sin vurdering i henhold til artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF har pligt til i det mindste at tage hensyn til allerede eksisterende foranstaltninger, der *specifikt* har til formål at imødegå de forhold, der kan begrunde en godkendelse af den omhandlede støtte<sup>19</sup>, uden at det betyder, at denne institution skal gennemgå eller angive alle de retsregler, der gælder på det pågældende område, i sin afgørelse.

47. Det fremgår i det foreliggende tilfælde ikke af den anfægtede afgørelse, at Rådet har undersøgt, hvorvidt Litauen udnyttede de muligheder, der fandtes i de midlertidige rammebestemmelser, og hvilke virkninger de initiativer, der måtte være taget på dette grundlag, havde<sup>20</sup>. Det skal imidlertid påpeges, at det beløbsmæssigt begrænsede direkte tilskud, som Kommissionen har henvist til, skulle afbøde de økonomiske konsekvenser af krisen og ikke specifikt havde til formål at stimulere investeringer med henblik på at forbedre bedrifternes struktur eller afslutte den igangværende jordreform i denne medlemsstat, og at det kun var muligt at yde tilskud til og med den 31. december 2010, hvilket Litauen i øvrigt påpegede i sine skrivelser til Rådet af 12. november 2009 og 4. december 2009. Jeg mener under disse omstændigheder, at Rådet med rette fastslog, at en mere målrettet indsats, der strakte sig over længere tid, eventuelt i kombination med andre instrumenter ville tilgodese målet om at afbøde finanskrisens konsekvenser, herunder landmændenes problemer med at få adgang til lån, og gøre det muligt at håndtere strukturproblemerne i den polske landbrugsøkonomi på en mere hensigtsmæssig måde. Jeg mener derimod ikke, at Rådet som anført af Kommissionen havde en særlig forpligtelse til at tage hensyn til forordning nr. 1535/2007<sup>21</sup>, som ikke specifikt er rettet mod at nå de mål, der angives i afgørelsen. Formålet med den ordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse, er under alle omstændigheder at stimulere investeringer i køb af landbrugsjord, og den indgår derfor i en anden sammenhæng end denne forordning.

48. Kommissionen har for det tredje anført, at der ikke er overensstemmelse mellem de strukturproblemer, som de godkendte foranstaltninger skulle løse, og begrundelsen for disse foranstaltninger. I den forbindelse har jeg allerede påpeget, at den økonomiske og finansielle krises konsekvenser for den litauiske landbrugssektor set ud fra den anfægtede afgørelses opbygning var den vigtigste årsag til, at de pågældende foranstaltninger blev erklæret forenelige. Kommissionen har derfor umiddelbart ret i, at der ikke er sammenhæng mellem denne begrundelse og den konklusion, som Rådet nåede frem til i tiende betragtning til den anfægtede afgørelse, dvs. at »[d]er foreligger [...] ganske særlige omstændigheder, som gør det muligt, som en undtagelse og i det omfang, støtten er strengt nødvendig for en vellykket afslutning af jordreformen og for en forbedring af bedrifternes struktur og af effektiviteten af litauisk landbrug, at anse en sådan støtte for at være forenelig med det indre marked«. Hvis den anfægtede afgørelse læses i sammenhæng med den begæring, Litauen fremsatte (navnlig i skrivelsen til Rådet af 12.11.2009), er det dog klart, at formålet med de pågældende foranstaltninger først og fremmest er at gøre det muligt at afslutte jordreformen i denne

18 — Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007 af 20.12.2007 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte til produktion af landbrugsprodukter (EUT L 337, s. 35).

19 — Jf. i denne retning også generaladvokat Cosmas' forslag til afgørelse i sagen, der gav anledning til dommen af 29.2.1996 i sagen Kommissionen mod Rådet, navnlig præmis 85.

20 — De litauiske myndigheder forklarede dog både i skrivelsen af 12. november og skrivelsen af 4. december 2009 til Rådet, hvorfor de anså de midlertidige rammebestemmelser for utilstrækkelig til at imødegå de vanskeligheder, der var opstået på grund af den økonomiske og finansielle krise.

21 — Nævnt i fodnote 18 ovenfor.

medlemsstat, der, som den litauiske regering har forklaret i sit interventionsindlæg, helt eller næsten er gået i stå på grund af de negative, undtagelsesvise og uforudsete virkninger, som krisen har haft i den litauiske landbrugssektor, både ved at forværre strukturproblemerne i denne sektor og ved at gøre det vanskeligere for landmændene at optage lån til køb af landbrugsjord. Forstået på denne måde har Kommissionen ikke ret i, at den anfægtede afgørelse er inkonsekvent.

49. Kommissionen har endelig gjort gældende, at de godkendte foranstaltningers tidsmæssige gyldighed og varigheden af deres virkninger (da der er tale om finansiering i form af langfristede lån) i sig selv gør disse foranstaltninger uforholdsmæssige.

50. Den omstændighed, at Rådets kompetence i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF har karakter af en undtagelse bevirker efter min opfattelse, at den undtagelse, der indrømmes i henhold til denne bestemmelse, skal begrænses tidsmæssigt og kun skal gælde, så længe det er strengt nødvendigt for at afhjælpe de omstændigheder, der er påberåbt til støtte for afgørelsen<sup>22</sup>. Når en afgørelse, der træffes i henhold til artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, EF, vedrører en støtteordning som denne, der skal gælde i en forholdsvis lang periode, har Rådet pligt til at forklare, hvorfor det anser dette for påkrævet, ud fra de omstændigheder, der påberåbes med henblik på at erklære ordningen forenelig med det indre marked. Det præciseres ikke nærmere i den anfægtede afgørelse, af hvilke årsager det ansås for nødvendigt at godkende den pågældende ordning for en periode på fire år. Disse årsager kan imidlertid udledes af den sammenhæng, hvori denne afgørelse blev vedtaget, samt af de godkendte foranstaltningers karakter, de problemer, som de skulle medvirke til at løse, og de tilstræbte mål. Litauen kom dog ind på spørgsmålet om varigheden af de foranstaltninger, der skulle godkendes, i sine skrivelser af 12. november og 4. december 2009, hvoraf det især fremgik, at privatiseringen af jorden var blevet forsinket af finanskrisen, og at det ikke var muligt at afslutte den i nær fremtid og i hvert fald ikke før efter den 31. december 2010, hvor de midlertidige rammebestemmelser ophørte med at have virkning. Når Rådet henviser til denne begæring i den anfægtede afgørelse, må det antages, at Rådet indirekte fremfører den samme begrundelse som den nævnte medlemsstat. Rådet har endelig præciseret og uddybet denne begrundelse i sine indlæg for Domstolen.

51. Materielt set er Kommissionens klagepunkt i det væsentlige baseret på den omstændighed, at varigheden af den undtagelse, der indrømmes i den anfægtede afgørelse, og gyldighedsperioden for landbrugsrammebestemmelserne for 2007-2013, er sammenfaldende, hvilket ifølge den sagsøgende institution viser, at Rådet i højere grad forsøgte at blokere for anvendelsen af disse rammebestemmelser end at begrænse undtagelsen til, hvad der var strengt nødvendigt for at afhjælpe den konstaterede uligevægt. Hvad angår dette sammenfald mener jeg under hensyntagen til de langsigtede mål, som afgørelsen forfølger (bl.a. afslutningen af jordreformen), og de forventeligt langsigtede konsekvenser af den finansielle og økonomiske krise, der er påberåbt som ganske særlige omstændigheder til støtte for denne afgørelse, ikke, at Kommissionen har formået at godtgøre, at Rådet med godkendelsen af den pågældende ordning for perioden fra den 1. januar 2010 til den 31. december 2013 åbenbart har overskredet grænserne for det skøn, som det har ved udøvelsen af sin kompetence i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF.

52. Jeg mener som følge heraf også, at det fjerde anbringende bør forkastes.

## V – Forslag til afgørelse

53. Jeg foreslår på grundlag af det ovenfor anførte Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »Frifindelse.
- Europa-Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 — Jf. i denne retning dommen af 29.2.1996 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 25.

— De intervenerende medlemsstater bærer deres egne omkostninger.«