



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

4. december 2013*

»Annulationsøgsmål — statsstøtte — artikel 88, stk. 1 og 2, EF — støtte tildelt af Republikken Polen til køb af landbrugsjord — Rådet for Den Europæiske Unions kompetence — eksisterende støtteordning — Republikken Polens tiltrædelse af Den Europæiske Union — støtte tildelt inden tiltrædelsen — passende foranstaltninger — to støtteordninger uadskilleligt forbundet — ændrede omstændigheder — særlige omstændigheder — økonomisk krise — åbenbart fejlskøn — proportionalitetsprincippet«

I sag C-117/10,

angående et annulationsøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 1. marts 2010,

Europa-Kommissionen ved V. Di Bucci, L. Flynn, K. Walkerová og B. Stromsky, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved É. Sitbon og F. Florindo Gijón, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Republikken Litauen ved D. Kriaučiūnas og L. Liubertaitė, som befuldmægtigede,

Ungarn ved G. Koós, M. Fehér og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede,

Republikken Polen ved M. Szpunar og B. Majczyna, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, og afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (refererende dommer), E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund og J.L. da Cruz Vilaça samt dommerne A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas og C. Vajda,

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. januar 2013,

afsagt følgende

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Rådets beslutning 2010/10/EF af 20. november 2009 om Republikken Polens myndigheders ydelse af statsstøtte til køb af landbrugsjord mellem den 1. januar 2010 og den 31. december 2013 (EUT L 4, s. 89, herefter »den anfægtede beslutning«).

Retsforskrifter

Tiltrædelsesakten

- 2 Kapitel 4 i bilag IV til akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republik, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republik tiltrædelse og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 33, herefter »tiltrædelsesakten«), bestemmer:

»[...]

Uden at dette berører procedurerne vedrørende eksisterende støtte som omhandlet i [...] artikel 88 [EF], vil støtteordninger og individuel støtte til aktiviteter i tilknytning til produktion [...] af de produkter, der er oprettet i bilag I til EF-traktaten, [...] som er trådt i kraft i en ny medlemsstat inden tiltrædelsesdatoen, og som fortsat gælder efter denne dato, blive anset for eksisterende støtte som defineret i artikel 88, stk. 1, [EF] på følgende betingelser:

- Kommissionen underrettes om støtteforanstaltningerne senest fire måneder efter tiltrædelsesdatoen. [...] Kommissionen offentliggør en oversigt over denne støtte. [...]

Disse støtteforanstaltninger anses for at være eksisterende støtte som omhandlet i [...] artikel 88, stk. 1, [EF] indtil udgangen af tredje år fra tiltrædelsesdatoen.

De nye medlemsstater skal om nødvendigt ændre disse støtteforanstaltninger med henblik på at efterleve de retningslinjer, der anvendes af Kommissionen, senest ved udgangen af det tredje år efter tiltrædelsesdatoen. Efter den dato skal enhver støtte, der er uforenelig med disse retningslinjer, anses for ny støtte.«

Forordning (EF) nr. 659/1999

- 3 Artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22. marts 1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel [88 EF] (EFT L 83, s. 1) bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

- c) »ny støtte« enhver støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som ikke er eksisterende støtte, herunder ændringer i eksisterende støtte

[...]«

- 4 Forordningens artikel 17, stk. 2, bestemmer:

»Finder Kommissionen, at en eksisterende støtteordning ikke eller ikke længere er forenelig med fællesmarkedet, underretter den pågældende medlemsstat om sin foreløbige undersøgelse og giver den pågældende medlemsstat lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på en måned. [...]«

- 5 Forordningens artikel 18 bestemmer:

»Finder Kommissionen på baggrund af de oplysninger, medlemsstaten har indsendt i henhold til artikel 17, at den eksisterende støtteordning ikke eller ikke længere er forenelig med fællesmarkedet, fremsætter den en henstilling, hvori den foreslår den pågældende medlemsstat passende foranstaltninger. [...]«

- 6 Samme forordnings artikel 19, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Hvis den pågældende medlemsstat accepterer de foreslåede foranstaltninger og underretter Kommissionen herom, tager Kommissionen dette til efterretning og underretter medlemsstaten herom. Medlemsstaten er bundet af sin beslutning om at acceptere at gennemføre de passende foranstaltninger.«

Forordning (EF) nr. 1857/2006

- 7 Artikel 4 i Kommissionens forordning (EF) nr. 1857/2006 af 15. december 2006 om anvendelse af [...] artikel [87 EF] og [88 EF] på statsstøtte til små og mellemstore virksomheder, der beskæftiger sig med produktion af landbrugsprodukter, og om ændring af forordning (EF) nr. 70/2001 (EUT L 358, s. 3) bestemmer:

»1. Støtte til investeringer i landbrugsbedrifter i Fællesskabet med henblik på primærproduktion af landbrugsprodukter er forenelig med fællesmarkedet som omhandlet i [...] artikel 87, stk. 3, litra c), [EF] og fritaget for anmeldelsespligten i [...] artikel 88, stk. 3, [EF,] hvis den opfylder betingelserne i denne artikels stk. 2-10.

[...]

8. Der kan ydes støtte til køb af arealer, undtagen til bygge- og anlægsformål, der koster op til 10% af de støtteberettigede investeringsudgifter.

[...]«

Forordning (EF) nr. 1535/2007

- 8 Artikel 3, stk. 1, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1535/2007 af 20. december 2007 om anvendelse af [...] artikel [87 EF] og [88 EF] på de minimis-støtte til produktion af landbrugsprodukter (EUT L 337, s. 35) bestemmer:

»Støtte, der opfylder betingelserne i denne artikels stk. 2 til 7, anses ikke for at opfylde alle kriterier i [...] artikel 87, stk. 1, [EF] og er derfor ikke omfattet af anmeldelsespligten i [...] artikel 88, stk. 3[EF].«

Landbrugsrammebestemmelserne

- 9 Punkt 29 i EF-rammebestemmelserne for statsstøtte til landbrug og skovbrug for 2007-2013 (EUT 2006 C 319, s. 1, herefter »landbrugsrammebestemmelserne«) bestemmer:

»Støtte til investering i landbrugsbedrifter betragtes som forenelig med [...] artikel 87, stk. 3, litra c), [EF], hvis den opfylder alle betingelserne i artikel 4 i [forordning nr. 1857/2006] [...]«

- 10 Disse rammebestemmelers punkt 195 har følgende ordlyd:

»Med henblik på vurderingen af støtteordninger og individuel støtte, som betragtes som gældende støtte i overensstemmelse med punkt 4 i kapitel 4 i bilag IV til tiltrædelsesakten fra 2003, finder EF-rammebestemmelserne for statsstøtte i landbrugssektoren, der er gældende den 31. december 2006, fortsat anvendelse frem til den 31. december 2007, uden at dette berører punkt 196, forudsat at denne støtte bringes i overensstemmelse med rammebestemmelserne senest den 30. april 2007.«

- 11 Nævnte rammebestemmelers punkt 196 bestemmer under overskriften »Forslag til passende foranstaltninger«:

»I overensstemmelse med [...] artikel 88, stk. 1, [EF] foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne ændrer deres nuværende støtteordninger, så de bringes i overensstemmelse med disse rammebestemmelser senest den 31. december 2007, med undtagelse af de gældende støtteordninger [...] for investeringer vedrørende køb af jord i landbrugsbedrifter, som skal ændres med henblik på at bringes i overensstemmelse med disse rammebestemmelser senest den 31. december 2009.«

- 12 Samme rammebestemmelers punkt 197 bestemmer, at medlemsstaterne opfordres til senest den 28. februar 2007 skriftligt at bekræfte, at de accepterer disse forslag om passende foranstaltninger.

- 13 Rammebestemmelsernes punkt 198 har følgende ordlyd:

»Hvis en medlemsstat undlader at bekræfte sin accept skriftligt inden denne dato, vil Kommissionen anvende artikel 19, stk. 2, i forordning [nr. 659/1999] og om nødvendigt indlede proceduren i henhold til nævnte bestemmelse.«

De midlertidige rammebestemmelser

- 14 Punkt 4.2.2 i de midlertidige EF-rammebestemmelser for statsstøtte, der ydes for at lette adgangen til finansiering under den nuværende finansielle og økonomiske krise«, indført ved Kommissionens meddelelse af 17. december 2008 (EUT 2009 C 83, s. 1), som ændret ved Kommissionens meddelelse offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* af 31. oktober 2009 (EUT C 261, s. 2, herefter »de midlertidige rammebestemmelser«), bestemmer, at i lyset af den økonomiske situation anses det for at være nødvendigt, at der midlertidigt åbnes mulighed for at yde en begrænset støtte under visse betingelser.

- 15 De midlertidige rammebestemmelers punkt 4.2.2, litra h), præciserer bl.a., at »[h]vis der ydes støtte til virksomheder, som beskæftiger sig med primærproduktion af landbrugsprodukter [...], er tilskuddet (eller bruttosubventionsækvivalenten) højst 15 000 EUR pr. virksomhed«.
- 16 De midlertidige rammebestemmelers punkt 7 bestemmer bl.a., at »[d]enne meddelelse [ikke] [...] vil [...] blive anvendt efter den 31. december 2010«.

Sagens baggrund

- 17 I løbet af 1996 indførte Republikken Polen støtte til køb af landbrugsjord.
- 18 I overensstemmelse med proceduren fastsat i kapitel 4 i bilag IV til tiltrædelsesakten underrettede Republikken Polen Kommissionen om to eksisterende støtteordninger benævnt henholdsvis »Rentegodtgørelser for lån til investeringer i landbrugs- og fødevarerektoren og i sektoren for landbrugstjenesteydelser« og »Salg af jord, der ejes af statskassens masse af landbrugsejendomme, med afdragsvis betaling af det skyldige beløb og anvendelse af en fordelagtig rentesats«. Kommissionen opførte følgelig disse støtteordninger på listen over eksisterende statsstøtte i de nye medlemsstater i landbrugssektoren, som blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2005 C 147, s. 2).
- 19 I landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196 foreslog Kommissionen medlemsstaterne at ændre deres nuværende støtteordninger til køb af landbrugsjord, således at de blev bragt i overensstemmelse med disse rammebestemmelser senest den 31. december 2009.
- 20 Den 26. februar 2007 underrettede Republikken Polen Kommissionen om dens accept af forslagene til passende foranstaltninger i nævnte rammebestemmelers punkt 196. Som fastsat i artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 659/1999 tog Kommissionen denne aftale til efterretning ved en meddelelse offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* (EUT 2008 C 70, s. 11).
- 21 Den 12. juni 2009 fremsatte Republikken Polen en begæring på grundlag af artikel 88, stk. 2, EF til Rådet for Den Europæiske Union, hvormed den anmodede om, at Rådet fastslog, at støtte til køb af landbrugsjord var forenelig med fællesmarkedet indtil den 31. december 2013. Ved en skrivelse af 28. september 2009 fremsatte nævnte medlemsstat en tilsvarende begæring til Rådet (Landbrug og Fiskeri).
- 22 Med den anfægtede beslutning efterkom Rådet nævnte begæring på grundlag af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF. Beslutningens artikel 1 har følgende ordlyd:
- »De polske myndigheders undtagelsesvis støtte til køb af landbrugsjord på højst 400 mio. PLN, der ydes mellem den 1. januar 2010 og den 31. december 2013, betragtes som forenelig med fællesmarkedet.«
- 23 Rådet begrundede sin beslutning, idet det navnlig – i anden til ottende betragtning til nævnte beslutning – henviste til de polske landbrugsbedrifters ugunstige arealstruktur, landmændenes lave indtægter, stigningen i prisen på landbrugsinput samt faldet i indtægter og landbrugspriser og den stigende arbejdsløshed i Polen som følge af den økonomiske og finansielle krise. Rådet anførte endvidere, at situationen for de polske landmænd var blevet endnu mere forværret af tabene forårsaget af store oversvømmelser. Endelig fremhævede Rådet den fortsatte stigning i prisen på landbrugsjord, den begrænsede kapital, som de polske landmænd rådede over, og deres vanskeligheder med at få adgang til kredit.

24 11. og 12. betragtning til den anfægtede beslutning har følgende ordlyd:

»(11) Kommissionen har ikke på dette stadium indledt nogen procedure eller tilkendegivet nogen holdning angående støttens art og forenelighed.

(12) Der foreligger derfor ganske særlige omstændigheder, som gør det muligt, som en undtagelse og i det omfang, støtten er strengt nødvendig for at begrænse omfanget af fattigdom i landdistrikterne i Polen, at anse en sådan støtte for at være forenelig med det indre marked.«

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

25 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Den anfægtede beslutning annulleres.
- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 9. august 2010 fik Republikken Litauen, Ungarn og Republikken Polen tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

28 Kommissionen har til støtte for søgsmålet fremsat fire anbringender om henholdsvis Rådets manglende kompetence, magtfordrejning, tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde og et åbenbart fejlskøn med hensyn til forekomsten af særlige omstændigheder samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Om det første anbringende vedrørende Rådets manglende kompetence

29 Kommissionen har med det første anbringende gjort gældende, at Rådet savnede kompetence til at vedtage den anfægtede beslutning.

30 Dette første anbringende omfatter to led. Første led vedrører en overskridelse af den frist, som Rådet havde for at træffe beslutning i medfør af artikel 88, stk. 2, EF, og andet led vedrører Rådets manglende kompetence til at tillade en støtte, som Republikken Polen havde forpligtet sig til at ophæve med accepten af de passende foranstaltninger, som Kommissionen havde foreslået.

Om det første anbringendes første led, hvorefter Rådet traf beslutning mere end tre måneder efter Republikken Polens begæring

– Parternes argumenter

31 Ifølge Kommissionen er den kompetence, som Rådet er tillagt ved artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, underlagt flere betingelser. Rådet kan navnlig kun handle på grundlag af denne bestemmelse inden for en frist på tre måneder at regne fra datoen for medlemsstatens begæring.

- 32 Ved at vedtage den anfægtede beslutning fem måneder efter den dato, hvor Republikken Polen anmodede det om at give tilladelse til en støtte til køb af landbrugsjord, handlede Rådet uden for den ovennævnte frist, selv om det ikke længere havde kompetence til at træffe beslutning.
- 33 Rådet har derimod anført, at den frist på tre måneder til at træffe beslutning, som det tillægges ved artikel 88, stk. 2, EF, kun gælder, hvis Kommissionen allerede har indledt proceduren om undersøgelse af den omhandlede statsstøtte, hvilket ikke er tilfældet her.

– Domstolens bemærkninger

- 34 Det skal herved præciseres, at selv om artikel 88, stk. 2, fjerde afsnit, EF foreskriver, at Kommissionen træffer beslutning, såfremt Rådet ikke har taget stilling inden for en frist på tre måneder fra begæringen, finder denne regel kun anvendelse, hvis Kommissionen allerede har indledt den i artikel 88, stk. 2, første afsnit, EF omhandlede procedure dog uden endnu at have vedtaget en beslutning, der erklærer støtten uforenelig med fællesmarkedet (jf. i denne retning dom af 29.6.2004, sag C-110/02, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 6333, præmis 32 og 33).
- 35 Som generaladvokaten har anført i punkt 34 i forslaget til afgørelse, fremgår det således af ordlyden af artikel 88, stk. 2, tredje og fjerde afsnit, EF, at denne tidsmæssige begrænsning for Rådets kompetence udelukkende tilsigter at forhindre, at den udsættelse af den af Kommissionen indledte procedure, som forelæggelsen for Rådet indebærer, ikke er for langvarig, med risiko for at paralyserer Kommissionens indsats og således svække den centrale rolle, som Kommissionen er tillagt i medfør af artikel 87 EF og 88 EF, ved afgørelsen af, om en støtte eventuelt er uforenelig (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 36 Det er i den foreliggende sag ubestridt, at Kommissionen aldrig har indledt den i artikel 88, stk. 2, første afsnit, EF omhandlede procedure hvad angår den støtte, der godkendes i den anfægtede beslutning. Den omstændighed, at der er forløbet mere end fem måneder mellem Republikken Polens første begæring og vedtagelsen af den anfægtede beslutning, kan derfor ikke fratage Rådet den kompetence, som det tillægges ved artikel 88, stk. 2, tredje afsnit.
- 37 Det følger heraf, at det første anbringendes første led må forkastes som ugrundet.

Om det første anbringendes andet led, hvorefter Rådet har godkendt en støtte, som Republikken Polen har forpligtet sig til at ophæve ved at acceptere de passende foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået.

– Parternes argumenter

- 38 Ifølge Kommissionen følger det af Domstolens faste praksis, at den kompetence, som Rådet er tillagt ved artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, har karakter af en undtagelse, og at Rådet derfor ikke har kompetence til at underkende en beslutning fra Kommissionen, der fastslår en støttes uforenelighed med det indre marked, eller til at forsøge at omgå en sådan beslutning.
- 39 Det er Kommissionens opfattelse, at den i landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196 har taget endelig stilling til, om den støtteordning, som Republikken Polen har indført til fordel for køb af landbrugsjord, er forenelig med det indre marked. Den omstændighed, at denne stillingtagen har fundet sted i form af rammebestemmelser, har ingen betydning, i det omfang EU's retsinstanter har fastslået, at en medlemsstat, der accepterer rammebestemmelser, har pligt til at anvende dem.

- 40 I den foreliggende sag har Republikken Polen meddelt sin accept af forslagene til passende foranstaltninger i landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196. Republikken Polen har derfor pligt til at bringe nævnte støtteordning til ophør senest den 31. december 2009 og til ikke at genindføre den før den 31. december 2013. Ved at godkende samme støtteordning med virkning fra den 1. januar 2010 har Rådet paralyseret virkningen af Kommissionens beslutning og således overskredet sine beføjelser.
- 41 Rådet har derimod anført, at den støtteordning, der godkendes i den anfægtede beslutning, udgør en ny støtteordning. Det er således Rådets opfattelse, at de støtteordninger til køb af landbrugsjord, som Republikken Polen havde indført inden dens tiltrædelse af Den Europæiske Union, i medfør af kapitel 4 i bilag IV til tiltrædelsesakten kun kunne kvalificeres som eksisterende støtteordninger indtil den 30. april 2007.
- 42 Endvidere er den støtteordning, der godkendes i den anfægtede beslutning, forskellig fra de støtteordninger, der er nævnt i denne doms præmis 18, navnlig fordi den er baseret på nye faktiske og retlige omstændigheder. Selv hvis det antages, at passende foranstaltninger har kunnet anvendes på den støtteordning, som Republikken Polen har indført, og at denne ordning ikke er blevet gjort forenelig med disse foranstaltninger, følger det af dom af 24. marts 1993, CIRFS m.fl. mod Kommissionen (sag C-313/90, Sml. I, s. 1125), at denne ordning blot er blevet til en ny støtteordning. Kommissionen har derfor aldrig vurderet foreneligheden med det indre marked af den støtteordning, der godkendes i den anfægtede beslutning.
- 43 Rådet har videre anført, at landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196 ikke finder anvendelse på den støtteordning, som det har godkendt, fordi de passende foranstaltninger, der er fastsat i artikel 88, stk. 1, EF kun finder anvendelse på eksisterende støtte.
- 44 Endelig er Rådet af den opfattelse, at landbrugsrammebestemmelsernes punkt 29 og 196 ikke indebærer, at statsstøtte, der ikke opfylder betingelserne fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1857/2006, uden videre er uforenelig med det indre marked. Eftersom denne forordning er en gruppefritagelsesforordning, kan sådan støtte anmeldes til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 88, stk. 3, EF. Ved at opstille et krav om, at eksisterende støtteordninger bringes i overensstemmelse med disse rammebestemmelser, henviser disse rammebestemmelser punkt 196 blot til forpligtelsen til at overholde artikel 87 EF og 88 EF, der kræver en individuel undersøgelse fra Kommissionens eller Rådets side af den nye støtteordnings forenelighed.
- 45 Kommissionen har i replikken anført, at det følger af kapitel 4 i bilag IV til tiltrædelsesakten, at hvis den omhandlede støtteordning ikke er uforenelig med de rammebestemmelser, der finder anvendelse pr. 1. maj 2007, bevarer denne ordning sin status af eksisterende støtte. Kommissionen har videre anført, at de forskelle mellem eksisterende støtteordninger og den ordning, der godkendes i den anfægtede beslutning, som Rådet har henvist til, ikke er relevante, i det omfang disse ordninger er så uadskilleligt forbundet, at det vil være meget kunstigt at foretage en sondring mellem disse to støtteordninger ved anvendelsen af artikel 88, stk. 2, EF.
- 46 Republikken Litauen, Ungarn og Republikken Polen er i det væsentlige enige i Rådets analyse. Ungarn har navnlig fremhævet, at den abstrakte og generelle formulering af landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196 er til hinder for, at dette punkt kan anses for at formulere forslag til passende foranstaltninger som omhandlet i artikel 88 EF.

– Domstolens bemærkninger

- 47 Det er med henblik på at undersøge, om det andet led af det første anbringende, som Kommissionen har påberåbt sig til støtte for søgsmålet, er velbegrundet, nødvendigt at afgøre, om Rådet i medfør af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF havde kompetence til at fastslå, at den i den anfægtede beslutning

omhandlede støtteordning var forenelig med det indre marked, selv om Republikken Polen havde accepteret de passende foranstaltninger, som var foreslået i landbrugsrammebestemmelserne punkt 196.

- 48 I henhold til artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF kan Rådet på begæring af en medlemsstat med enstemmighed beslutte, at en af denne stat ydet eller planlagt støtte, uanset bestemmelserne i artikel 87 EF eller de i artikel 89 EF nævnte forordninger, skal betragtes som forenelig med det indre marked, hvis ganske særlige omstændigheder berettiger en sådan beslutning.
- 49 En medlemsstat kan således under nærmere angivne omstændigheder anmelde en støtte ikke til Kommissionen, der ville have truffet beslutning inden for rammerne fastlagt af artikel 88, stk. 3, EF, men til Rådet, der træffer beslutning inden for rammerne fastlagt af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF uanset bestemmelserne i artikel 87 EF eller de i artikel 89 EF nævnte forordninger.
- 50 Domstolen har allerede haft lejlighed til at præcisere visse aspekter af fortolkningen af denne bestemmelse.
- 51 Domstolen har således, efter at have henvist til den centrale rolle, som Kommissionen er tillagt i henhold til EUF-traktaten i forbindelse med en støttes eventuelle uforenelighed med det indre marked, fastslået, at artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF omhandler et særligt undtagelsestilfælde, således at den kompetence, der er tillagt Rådet i medfør af denne bestemmelse, klart har karakter af en undtagelse (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 29-31), hvilket indebærer, at den nødvendigvis skal gøres til genstand for en streng fortolkning (jf. analogt dom af 22.4.2010, sag C-510/08, Mattner, Sml. I, s. 3553, præmis 32, og af 14.3.2013, sag C-419/11, Česká spořitelna, ECLI:EU:C:2013:165, præmis 26).
- 52 Hvad dernæst angår bestemmelserne i artikel 88, stk. 2, tredje og fjerde afsnit, EF, hvorefter forelæggelsen for Rådet fra en medlemsstats side dels udsætter sagens behandling i Kommissionen i tre måneder, og Kommissionen dels træffer beslutning, såfremt Rådet ikke har taget stilling inden for denne frist, har Domstolen fastslået, at disse bestemmelser skal fortolkes således, at når den nævnte frist er udløbet, har Rådet ikke længere kompetence til at vedtage en beslutning i medfør af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF angående den pågældende støtte (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 32).
- 53 Domstolen har herved fundet, at fastsættelsen af en sådan tidsbegrænsning for Rådets kompetence ligeledes peger på, at såfremt der ikke er indgivet en begæring til Rådet af den pågældende medlemsstat på grundlag af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, før Kommissionen erklærer den omhandlede støtte uforenelig med det indre marked og på den måde afslutter proceduren i artikel 88, stk. 2, første afsnit, EF, har Rådet ikke længere kompetence til at udøve den undtagelsesvise beføjelse, der er tillagt det ved artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF til at erklære en sådan støtte forenelig med det indre marked (dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 33, og dom af 22.6.2006, sag C-399/03, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 5629, præmis 24).
- 54 Domstolen har i denne forbindelse fremhævet, at det med denne fortolkning undgås, at der vedtages modsatrettede beslutninger, hvilket bidrager til retssikkerheden, idet denne fortolkning opretholder den endelige karakter af en forvaltningsafgørelse, der er blevet endelig ved udløbet af en rimelig søgsmålsfrist eller ved udtømming af de til rådighed stående retsmidler (jf. i denne retning dommen af 29.6.2004 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 32 og 35, og dommen af 22.6.2006 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 25).
- 55 Endelig har Domstolen udtalt sig om spørgsmålet om, hvorvidt den omstændighed, at Rådet ikke har kompetence til at tage stilling til foreneligheden med det indre marked af en støtte, med hensyn til hvilken Kommissionen allerede har truffet endelig beslutning, indebærer, at Rådet heller ikke har kompetence til at træffe beslutning vedrørende en støtte, der har til formål at tildele modtagerne af

den ulovlige støtte, der tidligere er erklæret uforenelig med det indre marked ved en kommissionsbeslutning, et beløb, der skal kompensere for den tilbagebetaling, som de skal foretage i medfør af den pågældende kommissionsbeslutning.

- 56 Domstolen har herved bemærket, at det følger af fast retspraksis, at en anerkendelse af, at en medlemsstat kan tildele modtagerne af en sådan ulovlig støtte en ny støtte med et beløb svarende til den ulovlige støtte, der skal neutralisere virkningerne af den tilbagebetaling, som modtagerne skal foretage i medfør af kommissionsbeslutningen, helt åbenbart vil svare til at gøre de beslutninger, som Kommissionen har truffet i medfør af artikel 87 EF og 88 EF, virkningsløse (dommen af 29.6.2004 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 43, og dommen af 22.6.2006 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 27).
- 57 Domstolen har herefter fastslået, at Rådet, som ikke kan hindre en kommissionsbeslutning, hvori det konstateres, at en støtte er uforenelig med det indre marked, ved selv at erklære denne støtte forenelig med det nævnte marked, så meget desto mindre kan gøre en sådan beslutning fra Kommissionen virkningsløs ved, i medfør af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, at erklære en støtte – der har til formål at kompensere modtagerne af den ulovlige støtte, der er erklæret uforenelig med det indre marked, for den tilbagebetaling, som de skal foretage i medfør af kommissionsbeslutningen – for forenelig med det indre marked (dommen af 29.6.2004 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 44 og 45, og dommen af 22.6.2006 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 28).
- 58 Det følger af denne retspraksis, at med henblik på anvendelsen af artikel 88, stk. 2, EF er Rådets og Kommissionens respektive kompetencer afgrænset på en sådan måde, at der for det første er tale om en kompetence, som fortrinsvis henhører under Kommissionen, idet Rådet kun har kompetence under særlige omstændigheder. For det andet skal Rådets kompetence, som gør det muligt for Rådet i sin beslutning at fravige visse af traktatens bestemmelser om statsstøtte, udøves inden for bestemte tidsmæssige rammer. For det tredje, så snart Kommissionen eller Rådet har truffet endelig beslutning vedrørende foreneligheden af den omhandlede støtte, kan den anden af disse to institutioner ikke længere vedtage en modsatrettet beslutning.
- 59 Denne fortolkning tilsigter at bevare sammenhængen i og styrken af Unionens indsats, idet den dels udelukker, at der træffes modstridende beslutninger, dels forhindrer, at en beslutning truffet af en EU-institution, som er blevet endelig, uden for enhver frist, herunder fristen fastsat i artikel 230, stk. 5, EF, og i strid med retssikkerhedsprincippet, modsiges af en beslutning fra en anden institution.
- 60 Det fremgår endvidere af de betragtninger, som ligger til grund for denne fortolkning, at det er uden betydning, om den støtte, som er genstand for Rådets beslutning, udgør eksisterende støtte eller ny støtte. Som det fremgår af Domstolens praksis, vil kommissionsbeslutningen ikke blot blive gjort virkningsløs, når Rådet vedtager en beslutning, der erklærer en støtte, som er den samme støtte, som Kommissionen allerede har taget stilling til, forenelig med det indre marked, men også når den støtte, som er genstand for Rådets beslutning, er en støtte, der skal kompensere modtagerne af den ulovlige støtte, der er erklæret uforenelig med det indre marked, for den tilbagebetaling, som de skal foretage i medfør af kommissionsbeslutningen. Under sådanne omstændigheder er den anden støtte så uadskilleligt forbundet med den støtte, som Kommissionen tidligere har konstateret er uforenelig med det indre marked, at det synes meget kunstigt at foretage en sondring mellem disse to støtteordninger ved anvendelsen af artikel 88, stk. 2, EF (jf. i denne retning dommen af 29.6.2004 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 45 og 46).
- 61 Det skal i den foreliggende sag således undersøges, om den støtte, som af Rådet blev anset for forenelig med det indre marked, uafhængig af dens karakter af eksisterende støtte eller ny støtte, skal anses for støtte, med hensyn til hvilken Kommissionen allerede har truffet endelig beslutning.

- 62 Det følger i denne henseende af fast retspraksis, at Kommissionen under udøvelse af de beføjelser, den råder over i henhold til artikel 87 EF og 88 EF, kan udstede retningslinjer, hvis formål er at angive, hvorledes Kommissionen i henhold til disse traktatbestemmelser tilsigter at udøve sin skønsbeføjelse med henblik på ny støtte eller over for eksisterende støtteordninger (dom af 18.6.2002, sag C-242/00, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 5603, præmis 27).
- 63 Når retningslinjerne er udstedt på grundlag af artikel 88, stk. 1, EF udgør de en del af det faste og regelmæssige samarbejde, hvorunder Kommissionen sammen med medlemsstaterne foretager en løbende undersøgelse af de eksisterende støtteordninger, og foreslår dem sådanne foranstaltninger, som det indre markeds funktion eller gradvise udvikling kræver (jf. i denne retning dom af 15.10.1996, sag C-311/94, IJssel-Vliet, Sml. I, s. 5023, præmis 36 og 37, og af 5.10.2000, sag C-288/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8237, præmis 64). I det omfang disse forslag til passende foranstaltninger accepteres af en medlemsstat, har de bindende virkning over for sidstnævnte (jf. i denne retning IJssel-Vliet-dommen, præmis 42 og 43, og dommen af 5.10.2000 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 65), der, som det fremgår af artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 659/1999, har pligt til at gennemføre dem.
- 64 I den foreliggende sag meddelte Republikken Polen den 26. februar 2007 sin accept af de forslag til passende foranstaltninger, der er indeholdt i landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196.
- 65 Disse passende foranstaltninger består bl.a. i en ændring af de eksisterende støtteordninger for investeringer vedrørende køb af jord i landbrugsbedrifter med henblik på at bringe disse ordninger i overensstemmelse med rammebestemmelserne senest den 31. december 2009.
- 66 Nævnte rammebestemmelers punkt 29 bestemmer imidlertid, at støtte til investering i landbrugsbedrifter betragtes som forenelig med traktatens artikel 87, stk. 3, litra c), EF, hvis den opfylder alle betingelserne i artikel 4 i forordning nr. 1857/2006.
- 67 Det synes således at fremgå af landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196, at Kommissionen bl.a. foreslår de medlemsstater med eksisterende støtteordninger til køb af landbrugsjord, som ikke opfylder alle betingelserne fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1857/2006, at ændre disse ordninger, så de bringes i overensstemmelse med disse betingelser, eller i mangel heraf at ophæve dem senest den 31. december 2009.
- 68 Rådets argumentation, hvorefter henvisningen i landbrugsrammebestemmelsernes punkt 29 til betingelserne fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1857/2006 betyder, at ethvert forslag, som har til formål at tildele statsstøtte til investeringer i landbrugsbedrifter, der ikke opfylder alle betingelserne fastsat i nævnte artikel, skal anmeldes til Kommissionen, således at denne er i stand til at bedømme, om denne støtte er forenelig med det indre marked, ændrer ikke denne konklusion.
- 69 Det fremgår således af ordlyden af landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196, sammenholdt med samme bestemmelsers punkt 29, at Kommissionen har tilsigtet at pålægge sig at udøve sin skønsbeføjelse ved i visse tilfælde at anvende disse betingelser som kriterier for forenelighed og ikke som kriterier for fritagelse for anmeldelsespligten. Rækkevidden af disse betingelser i forbindelse med anvendelsen af disse rammebestemmelser på eksisterende støtteordninger adskiller sig følgelig fra den rækkevidde, som disse betingelser er tillagt i medfør af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1857/2006.
- 70 Desuden kan Ungarns argument om, at Kommissionen ikke med rette kan foreslå passende foranstaltninger formuleret i generelle og abstrakte termer, der finder anvendelse på eksisterende støtteordninger i flere medlemsstater, ikke tiltrædes. Selv om artikel 17 og 18 i forordning nr. 659/1999 forpligter Kommissionen til at foretage en individuel bedømmelse af hver eksisterende støtteordning, med hensyn til hvilken den påtænker at foreslå passende foranstaltninger, forbyder

hverken artikel 88, stk. 1, EF eller nævnte forordning denne institution at formulere sådanne forslag, idet de identificerer de omhandlede eksisterende støtteordninger ud fra deres egenskaber uden at angive dem ved navn.

- 71 Det skal imidlertid fremhæves, at i overensstemmelse med artikel 88, stk. 1, EF vedrører de passende foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået i landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196, kun eksisterende støtteordninger.
- 72 Den ordning, der godkendes i den anfægtede beslutning, udgør imidlertid en ny støtteordning.
- 73 Dersom det antages, at de to støtteordninger, der er nævnt i denne doms præmis 18, har bevaret deres status af eksisterende støtteordning efter den 30. april 2007, er det således ubestridt, at disse støtteordninger ikke opfyldte betingelserne fastsat i artikel 4 i forordning nr. 1857/2006, hvortil landbrugsrammebestemmelsernes punkt 29 henviser.
- 74 Henset til, at det fremgår af artikel 1, litra c), i forordning nr. 659/1999, at enhver støtteordning, som ikke er en eksisterende støtteordning, udgør en ny støtteordning, og at den støtteordning, der godkendes i den anfægtede beslutning, fandt anvendelse fra den 1. januar 2010, udgjorde sidstnævnte nødvendigvis en ny støtteordning.
- 75 De forpligtelser, der påhviler Republikken Polen, efter dens accept af forslagene til passende foranstaltninger, vedrører således ikke den ordning, der med den anfægtede beslutning anses for forenelig med det indre marked, i det omfang der er tale om en ny støtteordning, som ikke skal forveksles med en eksisterende støtteordning, som er omfattet af de passende foranstaltninger, som denne medlemsstat har accepteret.
- 76 Rådet kan imidlertid ikke blot påberåbe sig, at en støtteordning er ny, for at foretage en ny bedømmelse af en situation, som Kommissionen allerede har foretaget en endelig vurdering af, og modsige denne vurdering. Rådet har således ikke kompetence til at bestemme, at en ny støtteordning skal anses for forenelig med det indre marked, når denne er så uadskilleligt forbundet med en eksisterende støtteordning – som en medlemsstat har forpligtet sig til at ændre, eller ophæve inden for rammerne af artikel 88, stk. 1, EF – at det synes meget kunstigt at foretage en sondring mellem disse to støtteordninger ved anvendelsen af artikel 88, stk. 2, EF (jf. analogt dommen af 29.6.2004 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 46).
- 77 Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag.
- 78 Det bemærkes herved, at der er forløbet et betydeligt tidsrum mellem Kommissionens bedømmelse og Rådets bedømmelse, eftersom den anfægtede beslutning blev vedtaget mere end tre år efter de omhandlede forslag til passende foranstaltninger.
- 79 Denne beslutning er desuden specifikt begrundet med, at der er indtrådt nye omstændigheder, som Rådet har anset for særlige, og som Kommissionen ikke har kunnet taget hensyn til i sin bedømmelse af foreneligheden med det indre marked af de eksisterende støtteordninger til køb af landbrugsjord, som Republikken Polen har indført.
- 80 Mens landbrugsrammebestemmelserne blev vedtaget i 2006, henviser den anfægtede beslutning således i vid udstrækning til virkningerne i 2008 og 2009 af den økonomiske og finansielle krise for landbrugssektoren i Polen. Rådet har bl.a. henvist til faldet i indtægter og landbrugspriser i 2008 og 2009 på grund af recessionen, det høje renteniveau, stigende vanskeligheder forbundet med adgang til kredit og den stigende arbejdsløshed i 2009.

- 81 Kommissionens stillingtagen til støtte for forslaget til passende foranstaltninger var med hensyn til foreneligheden med det indre marked af de støtteordninger, der er nævnt i denne doms præmis 18, nødvendigvis baseret på vurderingen, på grundlag af de økonomiske oplysninger, som den rådede over i 2006, af de konsekvenser, som anvendelsen af disse ordninger kunne indebære for det indre markeds gradvise udvikling eller funktion.
- 82 På grund af de betydelige ændringer i omstændighederne, der er nævnt i denne doms præmis 80, kan Kommissionens bedømmelse af disse støtteordninger derfor ikke anses for at foregribe den bedømmelse, som ville være blevet anlagt af en støtteordning, der omfatter lignende foranstaltninger, men i en væsentlig anden økonomisk kontekst end den, som Kommissionen tog hensyn til i sin bedømmelse. Heraf følger, at foreneligheden med det indre marked af den nye støtteordning, som har været genstand for en begæring fra Republikken Polen til Rådet i medfør af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, skal gøres til genstand for en individuel bedømmelse, der adskiller sig fra bedømmelsen af de ordninger, der er nævnt i denne doms præmis 18, og som gennemføres under hensyntagen til de relevante økonomiske omstændigheder på det tidspunkt, hvor denne støtte ydes (jf. i denne retning dom af 3.10.1991, sag C-261/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4437, præmis 21, og af 21.7.2011, sag C-459/10 P, Freistaat Sachsen og Land Sachsen-Anhalt mod Kommissionen, Sml. I, s. 109, præmis 48).
- 83 Situationen i den foreliggende sag adskiller sig derfor fra den situation, som Domstolen undersøgte i dommen af 29. juni 2004 i sagen Kommissionen mod Rådet og i dommen af 22. juni 2006 i sagen Kommissionen mod Rådet.
- 84 I modsætning til de beslutninger fra Rådet, som blev annulleret i disse to domme, er den anfægtede beslutning i den foreliggende sag således netop begrundet med nye forhold som følge af en omfattende ændring i omstændighederne, som er indtrådt mellem det tidspunkt, hvor Kommissionen undersøgte de eksisterende støtteordninger, som blev anvendt af Republikken Polen, og det tidspunkt, hvor Rådet bedømte den nye støtteordning, som var genstand for den begæring, som denne medlemsstat havde fremsat til Rådet.
- 85 Derfor foreligger de omstændigheder, som begrundede Rådets manglende kompetence i de to domme, der er nævnt i denne doms præmis 83, ikke i den foreliggende sag.
- 86 Endvidere må en anerkendelse af Rådets kompetence ikke føre til en omgåelse af de passende foranstaltninger, som medlemsstaterne har accepteret.
- 87 Således har Rådet for det første kun kompetence til at godkende en ny støtteordning, der svarer til en eksisterende støtteordning, som en medlemsstat havde pligt til at ændre eller ophæve, som følge af accepten af forslag til passende foranstaltninger, hvis der efter de nævnte forslag er indtrådt nye omstændigheder.
- 88 For det andet finder den beføjelse, som Rådet er tillagt ved artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, kun anvendelse inden for de grænser, som er angivet ved denne bestemmelse, dvs. hvis der foreligger særlige omstændigheder (jf. i denne retning dom af 29.2.1996, sag C-122/94, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 881, præmis 13).
- 89 Hvad endelig angår Kommissionens argument om, at Rådet ikke har kompetence til at godkende en støtte, der er i strid med de retningslinjer, der er defineret i landbrugsrammebestemmelserne, skal det bemærkes, at i disse rammebestemmelser er det kun de forslag til passende foranstaltninger i punkt 196, som medlemsstaterne har accepteret, der kan udgøre en endelig stillingtagen fra Kommissionens side til en støtteordnings forenelighed med det indre marked.

- 90 Det er således kun disse forslag til passende foranstaltninger, der er undergivet medlemsstaternes accept, således som det fremgår af landbrugsrammebestemmelsernes punkt 197, mens de andre bestemmelser i rammebestemmelserne blot udgør vejledende retningslinjer, som er bindende for Kommissionen (jf. i denne retning dom af 13.6.2002, sag C-382/99, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 5163, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis) uden at binde medlemsstaterne. De er a fortiori heller ikke bindende for Rådet, i det omfang Rådet i medfør af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF under særlige omstændigheder kan fravige bestemmelserne i artikel 87 EF eller de i artikel 89 EF nævnte forordninger.
- 91 Det fremgår af rammebestemmelsernes punkt 196, at hvad angår eksisterende støtteordninger til køb af landbrugsjord har medlemsstaterne alene forpligtet sig til at ændre dem for at bringe dem i overensstemmelse med de nævnte rammebestemmelser eller i mangel heraf til at ophæve dem senest den 31. december 2009.
- 92 Derimod fremgår det af betragtningerne i denne doms præmis 76-85, at medlemsstaterne med accepten af forslagene til passende foranstaltninger i landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196 ikke har givet afkald på enhver mulighed for at anmode om tilladelse til at genindføre lignende eller identiske ordninger i hele den periode, hvor rammebestemmelserne finder anvendelse.
- 93 Det første anbringendes andet led skal derfor forkastes som ugrundet, og følgelig skal dette anbringende forkastes i sin helhed.

Om det andet anbringende vedrørende magtfordrejning

Parternes argumenter

- 94 Med sit andet anbringende har Kommissionen gjort gældende, at Rådet har gjort sig skyldig i magtfordrejning ved at søge at neutralisere konsekvenserne af den bedømmelse, som Kommissionen har foretaget af støtteordningerne til køb af landbrugsjord indført af Republikken Polen.
- 95 Rådet har for sit vedkommende gjort gældende, at det med vedtagelsen af den anfægtede beslutning ikke har søgt at ophæve virkningerne af en bedømmelse fra Kommissionens side, henset til, at sidstnævnte ikke havde truffet nogen beslutning, der erklærede støtteordningen, der godkendes i den anfægtede beslutning, uforenelig med det indre marked. Det af Rådet forfulgte mål er i virkeligheden at hjælpe de polske landmænd, som er påvirket af den økonomiske og finansielle krise, med at købe landbrugsjord.

Domstolens bemærkninger

- 96 Som Domstolen har fastslået ved adskillige lejligheder, er en retsakt kun udtryk for magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den må antages at være truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (jf. i denne retning bl.a. dom af 14.5.1998, sag C-48/96 P, Windpark Groothusen mod Kommissionen, Sml. I, s. 2873, præmis 52, og af 7.9.2006, sag C-310/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 7285, præmis 69).
- 97 Det må konstateres, at Kommissionen ikke har fremlagt sådanne indicier.

- 98 Hvad angår de af Rådet forfulgte mål med vedtagelsen af den anfægtede beslutning er der intet i de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, der gør det muligt at bekræfte, at Rådet udelukkende eller dog i det mindste overvejende forfulgte andre mål end målet om at gøre det nemmere for polske landmænd at købe landbrugsjord for at begrænse fattigdommen i landdistrikterne i Polen.
- 99 Hvad angår Kommissionens argument om, at det fremgår af kæden af omstændigheder og af skriftvekslingerne, at den anfægtede beslutning tilsigtede at undergrave det standpunkt, som Kommissionen havde indtaget, synes Rådet med rette at have kunnet antage, at Kommissionen ikke havde taget stilling til foreneligheden af den omhandlede støtteordning, således som det fremhæves i 11. betragtning til den anfægtede beslutning.
- 100 Det andet anbringende til støtte for søgsmålet vedrørende magtfordrejning skal derfor forkastes som ugrundet.

Om det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde

Parternes argumenter

- 101 Med sit tredje anbringende har Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede beslutning er blevet vedtaget i strid med princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne, i det omfang Rådet med vedtagelsen af denne beslutning har fritaget Republikken Polen fra den pligt til at samarbejde med Kommissionen, som påhviler denne medlemsstat i medfør af artikel 88, stk. 1, EF.
- 102 Ved at tillade en forlængelse af de eksisterende støtteordninger, som Republikken Polen havde forpligtet sig til at ophæve, har Rådet kompromitteret resultaterne af den dialog, som forudgående har fundet sted mellem Kommissionen og denne medlemsstat.
- 103 Det er Rådets opfattelse, at det ikke er bundet af den forpligtelse til samarbejde, der følger af artikel 88, stk. 1, EF. Rådet har desuden anført, at Republikken Polen ikke havde påtaget sig nogen forpligtelser vedrørende den støtteordning, der godkendes i den anfægtede beslutning.

Domstolens bemærkninger

- 104 Artikel 88, stk. 1, EF pålægger Kommissionen og medlemsstaterne en forpligtelse til et fast og regelmæssigt samarbejde, hvorunder Kommissionen sammen med medlemsstaterne foretager en løbende undersøgelse af eksisterende støtteordninger og foreslår dem sådanne foranstaltninger, som det indre markeds funktion eller gradvise udvikling kræver (jf. i denne retning dommen af 18.6.2002 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 105 Det fremgår herved af denne doms præmis 85, at Republikken Polen ikke havde påtaget sig nogen specifikke forpligtelser vedrørende den støtteordning, der godkendes i den anfægtede beslutning. Denne beslutning kan derfor ikke anses for at have fritaget Republikken Polen fra nogen særlig forpligtelse til at samarbejde, for så vidt som den på ingen måde har kompromitteret resultaterne af den dialog, som forudgående havde fundet sted mellem Kommissionen og denne medlemsstat.
- 106 På baggrund heraf skal Kommissionens tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af princippet om loyalt samarbejde forkastes som ugrundet.

Om det fjerde anbringende vedrørende et åbenbart fejlskøn og tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

107 Med sit fjerde anbringendes første led har Kommissionen gjort gældende, at Rådet har anlagt et åbenbart fejlskøn, for så vidt som Rådet fandt, at der forelå særlige omstændigheder, der kunne begrunde de godkendte foranstaltninger. Kommissionen har med samme anbringendes andet led gjort gældende, at den anfægtede beslutning er i strid med proportionalitetsprincippet, fordi de omhandlede foranstaltninger ikke gør det muligt at nå de mål, der forfølges med nævnte beslutning, og ikke begrænser sig til det minimum, der er nødvendigt for at opfylde disse mål.

Om det fjerde anbringendes første led vedrørende et åbenbart fejlskøn med hensyn til, om der foreligger særlige omstændigheder

– Parternes argumenter

108 Det er Kommissionens opfattelse, at der kun foreligger særlige omstændigheder som omhandlet i artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, hvis disse ikke kunne forudses før deres indtræden, og at disse omstændigheder i den foreliggende sag navnlig vedrører Republikken Polen. Dette kan derfor ikke være tilfældet ved en allerede eksisterende strukturel hindring eller ved et problem, som findes i de fleste medlemsstater.

109 Det er Kommissionens opfattelse, at landbrugsbedriftenes ugunstige arealstruktur og den høje arbejdsløshed i landdistrikterne udgør allerede velkendte problemer, der bunder i selve den polske landbrugsøkonomis struktur. Der er heller intet, der tyder på, at de polske landmænds mangel på kapital ikke er et strukturelt problem, der efter sin art ikke kan anses for særligt. For så vidt angår stigningen i priserne på landbrugsinput er denne heller ikke mere markant i Polen end i de andre medlemsstater. Kommissionen har i øvrigt bestridt, at det ringe omfang af direkte betalinger, som fastsat i tiltrædelsesakten, udsvingene i den polske zloty i forhold til euroen eller stigningen i prisen på landbrugsjord kan beskrives som særlige omstændigheder.

110 Kommissionen er, alt imens den anerkender, at den økonomiske krise kan udgøre en særlig omstændighed, ikke desto mindre af den opfattelse, at denne krise kun kan begrunde den anfægtede beslutning, i det omfang krisen i samspil med de allerede eksisterende strukturelle problemer har resulteret i særlige omstændigheder i Polen, hvilket Rådet ikke har godtgjort. Kommissionen har videre anført, at betydningen af nævnte krise for vanskelighederne med hensyn til adgang til kredit, faldet i landbrugsindtægter og den stigende arbejdsløshed i Polen ikke er særlig, hvis man tager konteksten for hele Den Europæiske Union i betragtning.

111 Det er Rådets opfattelse, at den definition af begrebet særlige omstændigheder, som Kommissionen foreslår, er for restriktiv i lyset af retspraksis, idet sådanne omstændigheder blot skal være uforudsete og kunne påvirke andre medlemsstater eller andre sektorer end landbruget.

112 I den foreliggende sag foreligger der særlige omstændigheder, som består i ekstraordinære omstændigheder vedrørende den økonomiske krise, som har haft store konsekvenser for de polske landmænd, og som således har forværret de strukturelle problemer, der allerede kendetegnede de polske landbrugsbedrifter. Faldet i landbrugsindtægter forårsaget af faldende priser, den stigende arbejdsløshed i landdistrikterne, det høje renteniveau og de stigende vanskeligheder med hensyn til at få adgang til kredit, som er mere udtalte i Polen end i de andre medlemsstater, har gjort det ekstremt vanskeligt, eller endog umuligt, for de polske landmænd at købe landbrugsjord. Hvad angår udsvingene i den polske zloty i forhold til euroen, det ringe omfang af direkte betalinger og stigningen i prisen på landbrugsinput og landbrugsjord er det Rådets opfattelse, at de bidrager til at begrænse de polske landmænds mulighed for at overkomme de alvorlige konsekvenser af recessionen.

– Domstolens bemærkninger

- 113 Det følger af Domstolens praksis, at Rådet med hensyn til anvendelsen af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF har en vid skønsbeføjelse, hvis udøvelse indebærer komplicerede økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en EU-sammenhæng. Domstolskontrollen med udøvelsen af dette skøn skal begrænses til en prøvelse af, om procedurereglerne og begrundelsesforskrifterne er overholdt, om de omstændigheder, som er lagt til grund, er materielt korrekte, og om der er begået en retlig fejl eller er anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af de faktiske omstændigheder eller begået magtfordrejning (jf. i denne retning dommen af 29.2.1996 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 18 og 19, og analogt dom af 22.12.2008, sag C-333/07, Regie Networks, C-333/07, Sml. I, s. 10807, præmis 78).
- 114 Henset til den usædvanlige og uforudsigelige karakter samt omfanget af virkningerne af den økonomiske og finansielle krise for polsk landbrug kan Rådet ikke anses for at have anlagt et åbenbart fejlskøn, da det fandt, at disse virkninger udgjorde særlige omstændigheder som omhandlet i artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF. Kommissionen har endvidere i replikken anerkendt, at denne krises indtræden kunne udgøre en sådan særlig omstændighed.
- 115 Den omstændighed, at den økonomiske og finansielle krise også har haft betydelige virkninger i andre medlemsstater er ikke afgørende, i det omfang dette ikke ændrer ved den særlige karakter af virkningerne af denne krise hvad angår udviklingen af den økonomiske situation for de polske landmænd.
- 116 Ligeledes gør konstateringen af, at landbrugsbedriftenes ugunstige arealstruktur, den høje arbejdsløshed i landdistrikterne og landmændenes mangel på kapital, udgør strukturelle problemer i Polen, det ikke muligt at fastslå, at Rådet foretog et åbenbart fejlskøn, da det fandt, at faldet i landbrugsindtægter forårsaget af faldet i priser, den stigende arbejdsløshed i landdistrikterne, det høje renteniveau og de øgede vanskeligheder med hensyn til at få adgang til kredit som følge af krisen i betydeligt omfang havde forværret situationen for de polske landmænd, hvilket var til hinder for en løsning af de nævnte strukturproblemer og dermed for en begrænsning af fattigdommen i landdistrikterne ved en forbedring af konkurrenceevnen for de polske landbrugsbedrifter (jf. analogt dommen af 29.2.1996 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 21).
- 117 Det følger heraf, at fjerde anbringendes første led skal forkastes som ugrundet.

Om fjerde anbringendes andet led vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

– Parternes argumenter

- 118 Ifølge Kommissionen har Rådet tilsidesat proportionalitetsprincippet med vedtagelsen af den anfægtede beslutning.
- 119 Det er således Kommissionens opfattelse, at den omhandlede støtteordning ikke kan gøre det muligt at nå de mål, der er angivet i nævnte beslutning. Til trods for eksistensen af to støtteordninger til køb af landbrugsjord har den gennemsnitlige størrelse af en landbrugsbedrift i Polen ikke udviklet sig meget de seneste år. Det er ikke godtgjort, at den støtteordning, der godkendes i den anfægtede beslutning, kan opnå bedre resultater, når henses til, at allerede eksisterende støtteordninger ikke havde gjort det muligt at råde bod på de øgede vanskeligheder med hensyn til adgang til kredit, som konstateredes i løbet af 2009. Støtten til køb af landbrugsjord bidrager i virkeligheden til en stigning i prisen på landbrugsjord snarere end i en ændring af ejerskabsstrukturen vedrørende denne jord, hvilket er foruroligende i en kontekst, som allerede er kendetegnet ved en konstant stigning i prisen på landbrugsjord.

- 120 Desuden indebærer overholdelsen af proportionalitetsprincippet ifølge Kommissionen, at der fuldt ud tages hensyn til de gældende foranstaltninger, som kan imødegå de behov, som Rådet anser for særlige omstændigheder. Den anfægtede beslutning tager imidlertid på ingen måde hensyn til de foranstaltninger, som Kommissionen tidligere har tilladt, eller som er tilladt i henhold til dens retningslinjer eller dens gruppefritagelsesforordninger. Navnlig gør de midlertidige rammebestemmelser det muligt for medlemsstaterne at yde støtte til landbrugsbedrifter. Det er endvidere muligt at anvende den de minimis-støtte, der er tilladt i henhold til forordning nr. 1535/2007, for eksempelvis at løse problemet med de høje priser på landbrugsinput.
- 121 Hvad angår den stigende arbejdsløshed har Rådet endvidere undladt at tage hensyn til den omstændighed, at programmet for udvikling af landdistrikterne for 2007-2013 for Republikken Polen indeholder bestemmelser om flere indsatser, der har til formål i landdistrikterne at begrænse denne stigning bl.a. ved overførsel af den overskydende arbejdskraft inden for landbruget til andre sektorer.
- 122 De foranstaltninger, der godkendes i den anfægtede beslutning, begrænser sig desuden ikke til det minimum, der er nødvendigt, da de varer ud over den dato, som Kommissionen i de midlertidige rammebestemmelser har fastsat for anvendelse af støtte med det specifikke mål at imødegå virkningerne af den økonomiske krise.
- 123 Hvad nærmere bestemt angår begrundelsen af den omhandlede ordning med behovet for at kompensere for virkningerne af de oversvømmelser, der ramte 11 vojvodskaber i 2009, har Kommissionen gjort gældende dels, at Rådet ikke har taget hensyn til eksistensen af en støtteordning, der tilsigter at betale erstatning for tæt på 80% af de tab, som de polske landmænd har lidt, dels, at der ikke er nogen forbindelse mellem disse oversvømmelser og købet af landbrugsjord.
- 124 Rådet har anført, at hvad angår proportionalitetsprincippet kan lovligheden af foranstaltningerne vedtaget på grundlag af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF kun påvirkes, hvis disse foranstaltninger er åbenbart uegnede i forhold til det af Rådet forfulgte mål.
- 125 Kommissionen har ikke godtgjort, at den bedømmelse af de komplekse økonomiske omstændigheder, som Rådet har foretaget, åbenbart er behæftet med fejl. Sidstnævnte er navnlig af den opfattelse, at de støtteordninger til køb af landbrugsjord, som Republikken Polen har anvendt, har forbedret arealstrukturen for de polske landbrugsbedrifter, og at denne virkning kan forstærkes ved tildeling af støtte over en længere periode. Rådet har videre gjort gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort, at en sådan støtte vil bidrage til en stigning i prisen på jord. Det er endvidere Rådets opfattelse, at forøgelsen af landbrugsbedriftenes areal gør det muligt at forbedre konkurrenceevnen og indtægterne for de omhandlede landmænd, og at den støtteordning, der godkendes i den anfægtede beslutning, vil favorisere købet af landbrugsjord for personer uden beskæftigelse.
- 126 Det er endvidere Rådets opfattelse, at det ikke havde pligt til at tage hensyn til foranstaltninger, som Kommissionen allerede havde godkendt, i det omfang den beføjelse, som Rådet er tillagt i medfør af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, netop tilsigter at sætte det i stand til at godkende støtte, som Kommissionen ikke retligt var i stand til at godkende, hvilket var tilfældet i den foreliggende sag. Desuden er den støtteordning, der godkendes i den anfægtede beslutning, ikke omfattet af de midlertidige rammebestemmelser.
- 127 Rådet har ligeledes fremhævet, at det er hensigtsmæssigt at bekæmpe arbejdsløsheden ved at kombinere forskellige midler, heriblandt den støtteordning, der godkendes i den anfægtede beslutning.
- 128 Hvad angår nævnte støtteordnings varighed kan den ikke være begrænset til den periode, som er omfattet af de midlertidige rammebestemmelser, og den svarer til det tidsrum, som anses for nødvendigt for at reducere virkningerne af krisen.

129 Endelig har Rådet anført, at nævnte støtteordning ikke direkte tilsigter at kompensere for virkningerne af oversvømmelserne i 2009, og at de sidstnævnte udelukkende blev nævnt i den anfægtede beslutning som en faktor, der forværrede de polske landmænds faldende indtægter. Under alle omstændigheder har den specifikke støtteordning, som Kommissionen har nævnt, ikke kompenseret for alle tabene forbundet med oversvømmelserne.

– Domstolens bemærkninger

130 For så vidt angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet fremgår det af betragtningerne i denne doms præmis 113, at kun såfremt en foranstaltning vedtaget på grundlag af artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som Rådet forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. analogt dom af 8.7.2010, sag C-343/09, Afton Chemical, Sml. I, s. 7027, præmis 46, og af 12.7.2012, sag C-59/11, Association Kokopelli, ECLI:EU:C:2012:447, præmis 39).

131 Heraf følger, at det må afgøres, om godkendelsen af den i den anfægtede beslutning omhandlede støtteordning er åbenbart uhensigtsmæssig med henblik på virkeliggørelsen af det mål, som fremgår af 12. betragtning til beslutningen, dvs. at begrænse fattigdommen i landdistrikterne i Polen.

132 Det må erkendes, at dette mål delvis kan nås via en forbedring af landbrugets effektivitet i Polen, hvilket forudsætter en forøgelse af landbrugsbedriftenes arealstruktur muliggjort ved de polske landmænds køb af landbrugsjord. Det er ubestridt, at de begrænsede indtægter og vanskelighederne forbundet med at få adgang til kredit for de nævnte landmænd er til hinder for gennemførelsen af køb af denne art. Godkendelsen af den omhandlede støtteordning, som søger at kompensere for disse problemer og deres forværring som følge af den økonomiske og finansielle krise ved at foreslå rentegodtgørelser for lån til køb af landbrugsjord, synes således ikke åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til at virkeliggøre det mål, som forfølges med vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

133 Det forhold, at det gøres muligt for personer uden beskæftigelse at vende sig mod landbruget, forudsætter ligeledes, at de har mulighed for at købe landbrugsjord, selv om også de møder vanskeligheder med at få adgang til kredit, hvilket bekræfter, at godkendelsen af den i den anfægtede beslutning omhandlede støtteordning ikke er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til at begrænse fattigdommen i landdistrikterne i Polen.

134 Under disse omstændigheder kan det forhold, at de støtteordninger til køb af landbrugsjord, som tidligere er blevet anvendt, ikke har muliggjort en betydelig og fortsat forøgelse af de polske landbrugsbedriftenes areal, ikke godtgøre, at den anfægtede beslutning er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til at nå sit mål, som anført i denne doms præmis 131.

135 Den ringe udvikling i gennemsnitarealet for de nævnte bedrifter udgør således ikke tilstrækkeligt bevis for, at den støtteordning, som Rådet har godkendt, er åbenbart ineffektiv, i det omfang denne ringe udvikling kan være resultatet af omstændigheder, som ikke vil blive ved med at bestå i hele den periode, der er omfattet af den anfægtede beslutning. Som anført af Republikken Polen gør analysen alene af oplysningerne vedrørende landbrugsbedriftenes gennemsnitlige størrelse det ikke muligt at skelne mellem udviklingen for de bedrifter, der har nydt godt af de tidligere støtteordninger, og udviklingen for dem, som ikke har nydt godt heraf.

136 Hvad angår Kommissionens argument om, at støtteordningerne til køb af landbrugsjord bidrager til en stigning i prisen på landbrugsjord snarere end til en ændring af denne jords ejerskabsstruktur, må det konstateres, at det ikke er tilstrækkeligt underbygget til at godtgøre, at Rådet har valgt en foranstaltning, der er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som den forfølger.

- 137 Det må desuden undersøges, om godkendelsen af den omhandlede støtteordning går åbenbart videre end nødvendigt for at nå de med den anfægtede beslutning forfulgte mål. Kommissionen har således anført, at Rådet ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til de muligheder, som andre instrumenter, der kan bidrage til virkeliggørelsen af målene med den anfægtede beslutning, giver.
- 138 Henset til omfanget af den skønsbeføjelse, som Rådet råder over i den foreliggende sag, kan den anfægtede beslutning ikke anses for at tilsidesætte proportionalitetsprincippet, alene fordi Republikken Polen havde kunnet forfølge de i denne doms præmis 131 omhandlede mål ved hjælp af en anden type støtteordning. Det følger således af fast retspraksis, at Domstolen i forbindelse med en undersøgelse af, om proportionalitetsprincippet er overholdt, i relation til en beslutning truffet på grundlag af en skønsbeføjelse som den, Rådet er tillagt ved artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, således ikke skal undersøge, om den vedtagne beslutning var den eneste eller bedst mulige, men alene, om den var åbenbart uforholdsmæssig (jf. analogt dom af 11.6.2009, sag C-33/08, Agrana Zucker, Sml. I, s. 5035, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 139 Som generaladvokaten har anført i punkt 96 i forslaget til afgørelse, fritager den vide skønsbeføjelse, som Rådet er tillagt, imidlertid ikke Rådet fra i sin bedømmelse at tage hensyn til alle eksisterende foranstaltninger, der specifikt har til formål at rette op på de særlige omstændigheder, som har begrundet godkendelsen af den omhandlede støtteordning.
- 140 Forordning nr. 1535/2007 tilsigter herved at undtage størrelsesmæssigt begrænset støtte fra den anmeldelsespligt, som er indeholdt i artikel 88, stk. 3, EF, og kan således ikke anses for specifikt at rette op på virkningerne af den økonomiske og finansielle krise for de polske landmænd.
- 141 Det er derimod korrekt, at de midlertidige rammebestemmelser blev indført for at lette virksomheders adgang til finansiering under den økonomiske og finansielle krise. Den støtte, som er omhandlet i disse midlertidige rammebestemmelser, har imidlertid en generel funktion i form af investeringsstøtte og har således ikke specifikt til formål at gøre det muligt at købe landbrugsjord. På tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede beslutning fremgik det desuden af punkt 7 i de midlertidige rammebestemmelser, at disse rammebestemmelser ikke ville blive anvendt efter den 31. december 2010. Rådets beslutning om at godkende en støtteordning, der specifikt har til formål at begrænse fattigdommen i landdistrikterne ved at sikre en forøgelse af arealet af landbrugsbedrifterne i Polen over en længere periode, kan derfor ikke anses for at gå åbenbart videre end nødvendigt for at nå de med den anfægtede beslutning forfulgte mål.
- 142 Det bemærkes ligeledes, at selv om visse af de foranstaltninger, som er indeholdt i programmet for udvikling af landdistrikterne for 2007-2013 for Republikken Polen, også tilsigter at bekæmpe arbejdsløsheden i landdistrikterne, synes de at supplere den støtteordning, der godkendes i den anfægtede beslutning, i det omfang de hovedsageligt tilsigter at lette overførslen af overskydende arbejdskraft inden for landbruget til andre sektorer og ikke at forbedre landbrugsbedriftenes rentabilitet eller at skabe adgang for nye landmænd.
- 143 Den omstændighed, at der findes en støtteordning, der kompenserer for størstedelen af skaderne forårsaget af oversvømmelserne i 2009, kan heller ikke godtgøre, at den anfægtede beslutning er åbenbart uforholdsmæssig, i det omfang disse skader kun udgør en af de faktorer, som begrænser de polske landmænds mulighed for at investere og forværrer fattigdommen i landdistrikterne i Polen.
- 144 Hvad endelig angår varigheden af den støtteordning, der godkendes i den anfægtede beslutning, følger det af selve logikken i artikel 88, stk. 2, tredje afsnit, EF, at Rådet ikke er bundet af en tidsmæssig begrænsning fastsat i en meddelelse fra Kommissionen. Når videre henses til den tid, som udviklingen af landbrugsbedriftenes struktur kræver, og varigheden af virkningerne af den økonomiske og finansielle krise kan Rådet ikke anses for at have valgt en åbenbart uforholdsmæssig foranstaltning, da den godkendte ovennævnte støtteordning i perioden fra den 1. januar 2010 til den 31. december 2013.

145 Kommissionens fjerde anbringendes andet led skal derfor forkastes som ugrundet.

146 Det følger heraf, at det fjerde anbringende skal forkastes i sin helhed.

147 Da ingen af Kommissionens anbringender kan tages til følge, bør Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

148 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

149 Republikken Litauen, Ungarn og Republikken Polen bør bære deres egne omkostninger i overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.**
- 3) Republikken Litauen, Ungarn og Republikken Polen bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter