



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

4. december 2013*

»Annullationsøgsmål — statsstøtte — artikel 108, stk. 1 og 2, TEUF — støtte tildelt af Ungarn til køb af landbrugsjord — Rådet for Den Europæiske Unions kompetence — eksisterende støtteordning — passende foranstaltninger — to støtteordninger uadskilleligt forbundet — ændrede omstændigheder — særlige omstændigheder — økonomisk krise — åbenbart fejlskøn — proportionalitetsprincippet«

I sag C-121/10,

angående et annullationsøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 4. marts 2010,

Europa-Kommissionen ved V. Di Bucci, L. Flynn, A. Stobiecka-Kuik og K. Walkerová, 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. Kriauciūnas og L. Liubertaitė, som befuldmægtigede,

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

Republikken Polen ved M. Szpunar, som befuldmægtiget,

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,

generaladvokat: P. Mengozzi

* Processprog: engelsk.

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 afgørelse 2009/1017/EU af 22. december 2009 om Ungarns myndigheders ydelse af statsstøtte til køb af landbrugsjord mellem den 1. januar 2010 og den 31. december 2013 (EUT L 348, s. 55, herefter »den anfægtede afgørelse«).

Retsforskrifter

Tiltrædelsesakten

- 2 Kapitel 3, punkt 2, i bilag X til akten 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 grundlaget for Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 33, herefter »tiltrædelsesakten«), bestemmer:

»Uanset forpligtelserne i de traktater, som Den Europæiske Union bygger på, kan Ungarn i syv år fra tiltrædelsesdatoen opretholde forbuddene i den ungarske lovgivning, der gælder på tidspunktet for undertegnelsen af denne akt, for så vidt angår erhvervelse af landbrugsjord for fysiske personer, som ikke er bosiddende i eller statsborgere i Ungarn, og for juridiske personer. [...]

[...]«

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 [108 TEUF] (EFT L 83, s. 1) bestemmer:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

b) »eksisterende støtte«

[...]

ii) godkendt støtte, dvs. støtteordninger og individuel støtte, som er godkendt af Kommissionen eller Rådet [for Den Europæiske Union]

[...]

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 [107 TEUF] og [108 TEUF] 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 [Den Europæiske Union] med henblik på primærproduktion af landbrugsprodukter er forenelig med fællesmarkedet som omhandlet i [...] artikel [107, stk. 3, litra c), TEUF] og fritaget for anmeldelsespligten i [...] artikel [108, stk. 3, TEUF], 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 [107 TEUF] og [108 TEUF] 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 [107, stk. 3, TEUF] og er derfor ikke omfattet af anmeldelsespligten i [...] artikel [108, stk. 3, TEUF].«

Landbrugsrammebestemmelserne

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

»Støtte til investering i landbrugsbedrifter betragtes som forenelig med [...] artikel [107, stk. 3, litra c), TEUF], hvis den opfylder alle betingelserne i artikel 4 i [forordning nr. 1857/2006] [...]«

- 10 Disse rammebestemmelers punkt 196 med overskriften »Forslag til passende foranstaltninger« har følgende ordlyd:

»I overensstemmelse med [...] artikel [108, stk. 1, TEUF] 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.«

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

- 12 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

- 13 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.

- 14 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«.

- 15 De midlertidige rammebestemmelers punkt 7 bestemmer bl.a., at »[d]enne meddelelse [ikke] [...] vil [...] blive anvendt efter den 31. december 2010«.

Sagens baggrund

- 16 Ved skrivelse af 27. november 2006 underrettede Ungarn på grundlag af artikel 88, stk. 3, EF Kommissionen om to statsstøtteordninger benævnt henholdsvis »støtte til køb af jord i form af rentetilskud« og »støtte til konsolidering af jord«. Disse ordninger skulle erstatte to eksisterende støtteordninger og skulle finde anvendelse indtil den 31. december 2009. Ordningerne bestod i støtte til investeringer til fordel for landmænd, som havde til hensigt at købe landbrugsjord.
- 17 Kommissionen, som var af den opfattelse, at disse former for støtte var forenelige med artikel 87, stk. 3, litra c), EF, besluttede ved to beslutninger af 22. december 2006 (EUT 2007 C 68, s. 8, herefter samlet »beslutningerne af 22. december 2006«) ikke at rejse indsigelse. Disse beslutninger præciserede, at de omhandlede støtteordninger skulle være fra datoen for Kommissionens godkendelse »indtil den 31. december 2009«.
- 18 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.
- 19 Den 7. februar 2007 underrettede Ungarn Kommissionen om dens accept af forslagene til passende foranstaltninger i nævnte rammebestemmelsernes 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).
- 20 Den 4. november 2009 fremsatte Ungarn en begæring på grundlag af artikel 88, stk. 2, EF til Rådet om, at de eksisterende støtteordninger til køb af landbrugsjord blev forlænget indtil den 31. december 2009. Den 27. november 2009 fremsatte denne medlemsstat en mere detaljeret begæring til Rådet, hvormed den anmodede om tilladelse til indtil den 31. december 2013 at anvende de to eksisterende støtteordninger til køb af landbrugsjord.
- 21 Med den anfægtede afgørelse efterkom Rådet nævnte begæring på grundlag af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF. Afgørelsens artikel 1 har følgende ordlyd:
- »De ungarske myndigheders undtagelsesvis statsstøtte i form af rentetilskud og direkte tilskud til køb af landbrugsjord på maksimalt [4 mia.] HUF, der tildeles mellem den 1. januar 2010 og den 31. december 2013, betragtes som forenelig med det indre marked.«
- 22 Rådet begrundede sin afgørelse, idet det navnlig – i anden til sjette betragtning til nævnte afgørelse – henviste til den ugunstige arealudnyttelsesstruktur, de ungarske landmænds begrænsede kapital og vanskeligheder med at få adgang til kredit som følge af den økonomiske og finansielle krise på grund af stigningen i rentesatserne på lån til køb af landbrugsjord og stramningen af bankernes betingelser for ydelse af lån til landmænd i Ungarn. Rådet fremhævede, at denne kontekst skaber en risiko for en stigning i spekulationskøb af jord foretaget af økonomiske aktører, der ikke driver landbrugsaktivitet. Rådet anførte desuden, at den økonomiske krise har resulteret i en stigning i arbejdsløsheden og et fald i bruttonationalproduktet i Ungarn, navnlig i landbrugssektoren.
- 23 Ottende og niende betragtning til den anfægtede afgørelse lyder således:
- »(8) Kommissionen har ikke på dette stadium indledt nogen procedure eller tilkendegivet nogen holdning angående støttens art og forenelighed.
- (9) 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 Ungarn, at anse en sådan støtte for at være forenelig med det indre marked.«

Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

24 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

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

25 Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 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

27 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

Parternes argumenter

- 28 Kommissionen har med det første anbringende gjort gældende, at Rådet savnede kompetence til at vedtage den anfægtede afgørelse.
- 29 Ifølge Kommissionen følger det af Domstolens faste praksis, at den kompetence, som Rådet er tillagt ved artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, har karakter af en undtagelse, og at Rådet derfor ikke har kompetence til at underkende en afgørelse fra Kommissionen, der fastslår en støttes uforenelighed med det indre marked, eller til at forsøge at omgå en sådan afgørelse.
- 30 Det er Kommissionens opfattelse, at den i landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196 har taget endelig stilling til, om de støtteordninger, som Ungarn har indført til fordel for køb af landbrugsjord, er forenelige med det indre marked. Den omstændighed, at denne stillingtagen har fundet sted i form af rammebestemmelser, har ingen betydning, i det omfang EU's retsinstanser har fastslået, at en medlemsstat, der accepterer rammebestemmelser, har pligt til at anvende dem.
- 31 I den foreliggende sag har Ungarn meddelt sin accept af forslagene til passende foranstaltninger i landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196. Ungarn har derfor pligt til at bringe de nævnte støtteordninger til ophør senest den 31. december 2009 og til ikke at genindføre dem før den 31. december 2013. Ved at godkende samme støtteordninger med virkning fra den 1. januar 2010 har Rådet paralyseret virkningen af Kommissionens beslutning og således overskredet sine beføjelser.

- 32 Rådet har derimod anført, at den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse, udgør en ny støtteordning, som er forskellig fra de ordninger, der godkendes af Kommissionen ved beslutningerne af 22. december 2006, navnlig fordi den er baseret på nye faktiske og retlige omstændigheder. Kommissionen har derfor aldrig vurderet foreneligheden med det indre marked af den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse.
- 33 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 108, stk. 1, TEUF, kun finder anvendelse på eksisterende støtte.
- 34 Kommissionen har i replikken anført, at de forskelle mellem de eksisterende støtteordninger og den ordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse, 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 støtteordninger ved anvendelsen af artikel 108, stk. 2, TEUF.
- 35 Republikken Litauen, Ungarn og Republikken Polen er i det væsentlige enige i Rådets analyse.

Domstolens bemærkninger

- 36 Det er med henblik på at undersøge, om det første anbringende, som Kommissionen har påberåbt sig til støtte for søgsmålet, er velbegrundet, nødvendigt at afgøre, om Rådet i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF havde kompetence til at fastslå, at den i den anfægtede afgørelse omhandlede støtteordning var forenelig med det indre marked, selv om Ungarn havde accepteret de passende foranstaltninger, som var foreslået i landbrugsrammebestemmelserne punkt 196.
- 37 I henhold til artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF kan Rådet på begæring af en medlemsstat med enstemmighed beslutte, at en af denne stat ydet eller planlagt støtte, uanset bestemmelserne i artikel 107 TEUF eller de i artikel 109 TEUF nævnte forordninger, skal betragtes som forenelig med det indre marked, hvis ganske særlige omstændigheder berettiger en sådan beslutning.
- 38 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 108, stk. 3, TEUF, men til Rådet, der træffer beslutning inden for rammerne fastlagt af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF uanset bestemmelserne i artikel 107 TEUF eller de i artikel 109 TEUF nævnte forordninger.
- 39 Domstolen har allerede haft lejlighed til at præcisere visse aspekter af fortolkningen af denne bestemmelse.
- 40 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 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF 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 dom af 29.6.2004, sag C-110/02, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 6333, præmis 29-31), hvilket indebærer, at denne artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, 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).
- 41 Hvad dernæst angår bestemmelserne i artikel 108, stk. 2, tredje og fjerde afsnit, TEUF, 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 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF angående den pågældende støtte (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 32).

- 42 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 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, før Kommissionen erklærer den omhandlede støtte uforenelig med det indre marked og på den måde afslutter proceduren i artikel 108, stk. 2, første afsnit, TEUF, har Rådet ikke længere kompetence til at udøve den undtagelsesvis beføjelse, der er tillagt det ved artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF 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).
- 43 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).
- 44 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.
- 45 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 107 TEUF og 108 TEUF, 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).
- 46 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 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, 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 (jf. i denne retning 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).
- 47 Det følger af denne retspraksis, at med henblik på anvendelsen af artikel 108, stk. 2, TEUF 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.

- 48 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 263, stk. 6, TEUF, og i strid med retssikkerhedsprincippet modsiges af en beslutning fra en anden institution.
- 49 Det fremgår endvidere af de betragtninger, som ligger til grund for denne fortolkning, at det er uden betydning, om den støtte, der 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, der er den samme støtte, som Kommissionen allerede har taget stilling til, forenelig med det indre marked, men også når den støtte, der 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 108, stk. 2, TEUF (jf. i denne retning dommen af 29.6.2004 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 45 og 46).
- 50 Det skal i den foreliggende sag således undersøges, om de former for støtte, som af Rådet blev anset for forenelige med det indre marked, uafhængig af deres karakter af eksisterende støtte eller ny støtte, skal anses for støtte, med hensyn til hvilken Kommissionen allerede har truffet endelig beslutning.
- 51 Det følger i denne henseende af fast retspraksis, at Kommissionen under udøvelse af de beføjelser, den råder over i henhold til artikel 107 TEUF og 108 TEUF, 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).
- 52 Når retningslinjerne er udstedt på grundlag af artikel 108, stk. 1, TEUF, 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.
- 53 I den foreliggende sag meddelte Ungarn den 7. februar 2007 sin accept af de forslag til passende foranstaltninger, der er indeholdt i landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196.
- 54 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.
- 55 Heraf følger, at i overensstemmelse med artikel 108, stk. 1, TEUF vedrører de passende foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået i landbrugsrammebestemmelsernes punkt 196, kun eksisterende støtteordninger.
- 56 Den ordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse, udgør imidlertid en ny støtteordning.

- 57 De støtteordninger, der er nævnt i denne doms præmis 16, kunne således i medfør af artikel 1, litra b), nr. ii), i forordning nr. 659/1999 kun anses for eksisterende støtteordninger i den periode, i løbet af hvilken de var blevet godkendt ved beslutningerne af 22. november 2006, dvs. indtil den 31. december 2009.
- 58 Henset til, at det fremgår af nævnte forordnings artikel 1, litra c), at enhver støtteordning, som ikke er en eksisterende støtteordning, udgør en ny støtteordning, og at den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse, fandt anvendelse fra den 1. januar 2010, udgjorde sidstnævnte nødvendigvis en ny støtteordning.
- 59 Den omstændighed, hvis den anses for godtgjort, at denne ordning blot er en forlængelse af de ordninger, som udløb den 31. december 2009, er ikke afgørende, i det omfang en forlængelse af en eksisterende støtteordning skaber en ny støtte, der kan adskilles fra den ordning, som er blevet forlænget (jf. i denne retning dom af 20.5.2010, sag C-138/09, Todaro Nunziatina & C, Sml. I, s. 4561, præmis 46 og 47).
- 60 De forpligtelser, der påhviler Ungarn efter denne medlemsstats accept af forslagene til passende foranstaltninger, vedrører således ikke den ordning, som med den anfægtede afgørelse 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, der er omfattet af de passende foranstaltninger, som denne medlemsstat har accepteret.
- 61 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 108, stk. 1, TEUF – at det synes meget kunstigt at foretage en sondring mellem disse to støtteordninger ved anvendelsen af artikel 108, stk. 2, TEUF (jf. analogt dommen af 29.6.2004 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 46).
- 62 Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag.
- 63 Det bemærkes herved, at der er forløbet et betydeligt tidsrum mellem Kommissionens bedømmelse og Rådets bedømmelse, eftersom den anfægtede afgørelse blev vedtaget mere end tre år efter de omhandlede forslag til passende foranstaltninger.
- 64 Denne afgørelse 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 Ungarn har indført.
- 65 Mens landbrugsrammebestemmelserne blev vedtaget i 2006, henviser den anfægtede afgørelse således i vid udstrækning til virkningerne i 2008 og 2009 af den økonomiske og finansielle krise for landbrugssektoren i Ungarn. Rådet har bl.a. henvist til stigningen i rentesatserne på lån til køb af landbrugsjord og stramningen af bankernes betingelser for ydelse af sådanne lån i 2008 og 2009 samt en stigning i arbejdsløsheden og et fald i bruttonationalproduktet, navnlig i landbrugssektoren.
- 66 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 16, imidlertid 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.

- 67 På grund af de betydelige ændringer i omstændighederne, der er nævnt i denne doms præmis 65, 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 Ungarn til Rådet i medfør af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, skal gøres til genstand for en individuel bedømmelse, der adskiller sig fra bedømmelsen af de ordninger, der er nævnt i denne doms præmis 16, 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, Italien mod Kommissionen, 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).
- 68 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.
- 69 I modsætning til de beslutninger fra Rådet, der blev annulleret i disse to domme, er den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag således netop begrundet med nye forhold som følge af en omfattende ændring i omstændighederne, der er indtrådt mellem det tidspunkt, hvor Kommissionen undersøgte de eksisterende støtteordninger, som blev anvendt af Ungarn, og det tidspunkt, hvor Rådet bedømte den nye støtteordning, der var genstand for den begæring, som denne medlemsstat havde fremsat til Rådet.
- 70 Derfor foreligger de omstændigheder, som begrundede Rådets manglende kompetence i de to domme, der er nævnt i denne doms præmis 68, ikke i den foreliggende sag.
- 71 Endvidere må en anerkendelse af Rådets kompetence ikke føre til en omgåelse af de passende foranstaltninger, som medlemsstaterne har accepteret.
- 72 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.
- 73 For det andet finder den beføjelse, som Rådet er tillagt ved artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, 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).
- 74 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 det i disse rammebestemmelser kun er 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.
- 75 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 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF under særlige omstændigheder kan fravige bestemmelserne i artikel 107 TEUF eller de i artikel 109 TEUF nævnte forordninger.

- 76 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.
- 77 Derimod fremgår det af betragtningerne i denne doms præmis 61-70, 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.
- 78 Heraf følger, at Kommissionens første anbringende vedrørende Rådets manglende kompetence er ugrundet og skal forkastes.

Om det andet anbringende vedrørende magtfordrejning

Parternes argumenter

- 79 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 Ungarn.
- 80 Rådet har gjort gældende, at det med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse 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 afgørelse, uforenelig med det indre marked. Det af Rådet forfulgte mål er i virkeligheden at hjælpe de ungarske landmænd, som er påvirket af den økonomiske og finansielle krise, med at købe landbrugsjord.

Domstolens bemærkninger

- 81 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).
- 82 Det må konstateres, at Kommissionen ikke har fremlagt sådanne indicier.
- 83 Hvad angår de af Rådet forfulgte mål med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse 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 ungarske landmænd at købe landbrugsjord for at begrænse fattigdommen i landdistrikterne i Ungarn.
- 84 Hvad angår Kommissionens argument om, at det fremgår af kæden af omstændigheder og af skriftvekslingerne, at den anfægtede afgørelse 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 ottende betragtning til den anfægtede afgørelse.
- 85 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

- 86 Med sit tredje anbringende har Kommissionen gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er blevet vedtaget i strid med princippet om loyalt samarbejde mellem institutionerne, i det omfang Rådet med vedtagelsen af denne afgørelse har fritaget Ungarn fra den pligt til at samarbejde med Kommissionen, som påhviler denne medlemsstat i medfør af artikel 108, stk. 1, TEUF.
- 87 Ved at tillade en forlængelse af de eksisterende støtteordninger, som Ungarn havde forpligtet sig til at ophæve, har Rådet kompromitteret resultaterne af den dialog, som forudgående har fundet sted mellem Kommissionen og denne medlemsstat.
- 88 Det er Rådets opfattelse, at det ikke er bundet af den forpligtelse til samarbejde, der følger af artikel 108, stk. 1, TEUF. Rådet har desuden anført, at Ungarn ikke havde påtaget sig nogen forpligtelser vedrørende den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse.

Domstolens bemærkninger

- 89 Artikel 108, stk. 1, TEUF 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).
- 90 Det fremgår herved af denne doms præmis 70, at Ungarn ikke havde påtaget sig nogen specifikke forpligtelser vedrørende den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse. Denne afgørelse kan derfor ikke anses for at have fritaget Ungarn 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.
- 91 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

- 92 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 afgørelse er i strid med proportionalitetsprincippet, fordi de omhandlede foranstaltninger ikke gør det muligt at nå det mål, der forfølges med nævnte afgørelse, og ikke begrænser sig til det minimum, der er nødvendigt for at opfylde dette mål.

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

– Parternes argumenter

- 93 Det er Kommissionens opfattelse, at der kun foreligger særlige omstændigheder som omhandlet i artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, hvis disse ikke kunne forudses før deres indtræden, og at disse omstændigheder i den foreliggende sag navnlig vedrører Ungarn. Dette kan derfor ikke være tilfældet ved en allerede eksisterende strukturel hindring eller ved et problem, som findes i de fleste medlemsstater.
- 94 Det er Kommissionens opfattelse, at landbrugsbedrifternes ugunstige arealstruktur i Ungarn udgør et allerede velkendt problem, der bunder i selve den ungarske landbrugsøkonomis struktur. Der er heller intet, der tyder på, at de ungarske landsmænds mangel på kapital ikke er et strukturelt problem, der efter sin art ikke kan anses for særligt. Desuden udgør risikoen for en stigning i antallet af spekulationskøb af jord ikke en omstændighed, som kan adskilles fra de andre af Rådet påpegede forhold.
- 95 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 afgørelse, i det omfang krisen i samspil med de allerede eksisterende strukturelle problemer har resulteret i særlige omstændigheder i Ungarn, hvilket Rådet ikke har godtgjort. Kommissionen har videre anført, at betydningen af nævnte krise for vanskelighederne med hensyn til adgang til kredit, stigningen i fattigdom og arbejdsløshed og landbrugsproduktionens nedsatte rentabilitet samt for den generelle økonomiske recession i Ungarn ikke er særlig, hvis man tager konteksten for hele Den Europæiske Union i betragtning.
- 96 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.
- 97 I den foreliggende sag foreligger der særlige omstændigheder, som består i ekstraordinære omstændigheder vedrørende den økonomiske krise, der har haft store konsekvenser for de ungarske landmænd, og som således har forværret de strukturelle problemer, der allerede kendetegnede de ungarske landbrugsbedrifter. De stigende vanskeligheder med at få adgang til kredit, landbrugsproduktionens nedsatte rentabilitet, stigningen i fattigdom eller den økonomiske recession som følge af krisen, som er mere udtalte i Ungarn end i de andre medlemsstater, har således gjort det ekstremt vanskeligt, eller endog umuligt, for de ungarske landmænd at købe landbrugsjord.

– Domstolens bemærkninger

- 98 Det følger af Domstolens praksis, at Rådet med hensyn til anvendelsen af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF 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).

- 99 Henset til den usædvanlige og uforudsigelige karakter samt omfanget af virkningerne af den økonomiske og finansielle krise for ungarsk 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 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF. Kommissionen har endvidere i replikken anerkendt, at denne krises indtræden kunne udgøre en sådan særlig omstændighed.
- 100 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 ungarske landmænd.
- 101 Ligeledes gør konstateringen af, at landbrugsbedrifternes ugunstige arealstruktur eller landmændenes mangel på kapital udgør strukturelle problemer i Ungarn, det ikke muligt at fastslå, at Rådet foretog et åbenbart fejlskøn, da det fandt, at de stigende vanskeligheder med at få adgang til kredit og landbrugsproduktionens nedsatte rentabilitet som følge af krisen i betydeligt omfang havde forværret situationen for de ungarske 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 ungarske landbrugsbedrifter (jf. analogt dommen af 29.2.1996 i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 21).
- 102 Det følger heraf, at fjerde anbringendes første led skal forkastes som ugrundet.

Om fjerde anbringendes andet led vedrørende tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

– Parternes argumenter

- 103 Ifølge Kommissionen har Rådet tilsidesat proportionalitetsprincippet med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 104 Det er således Kommissionens opfattelse, at den omhandlede støtteordning ikke kan gøre det muligt at nå det mål, der er angivet i nævnte afgørelse. Til trods for eksistensen af to støtteordninger til køb af landbrugsjord har den gennemsnitlige størrelse af en landbrugsbedrift i Ungarn ikke udviklet sig meget de seneste år. Det er ikke godtgjort, at den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse, 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.
- 105 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 afgørelse 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.
- 106 Desuden har Rådet ikke har taget hensyn til forekomsten af andre former for instrumenter, der tilsigter at afhjælpe visse af de problemer, som der henvises til i den anfægtede afgørelse. Ungarn havde således i medfør af tiltrædelsesakten mulighed for i en overgangsperiode på syv år at bremse spekulation ved at begrænse ikke-bosiddende personers ret til at købe landbrugsjord. Hvad angår stigningen i

arbejdsløsheden indeholder programmet for udvikling af landdistrikterne for 2007-2013 for Ungarn 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.

- 107 De foranstaltninger, der godkendes i den anfægtede afgørelse, 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.
- 108 Rådet har anført, at hvad angår proportionalitetsprincippet kan lovligheden af foranstaltningerne vedtaget på grundlag af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF kun påvirkes, hvis disse foranstaltninger er åbenbart uegnede i forhold til det af Rådet forfulgte mål.
- 109 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 Ungarn har anvendt, har forbedret arealstrukturen for de ungarske landbrugsbedrifter. Rådet har videre gjort gældende, at Kommissionen ikke har godtgjort, at en sådan støtteordning 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.
- 110 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 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, 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 afgørelse, ikke omfattet af de midlertidige rammebestemmelser.
- 111 Rådet har ligeledes fremhævet, at de restriktioner for køb af landbrugsjord, som er tilladt i henhold til tiltrædelsesakten, ikke begrænser risikoen for spekulationskøb foretaget af operatører, som er bosiddende i Ungarn, og at det er hensigtsmæssigt at bekæmpe arbejdsløsheden ved at kombinere forskellige midler, heriblandt den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse.
- 112 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.
- 113 Ungarn har gjort gældende, at det for at fastslå, at den omhandlede foranstaltning er åbenbart uhensigtsmæssig er nødvendigt at godtgøre, at den absolut ikke er effektiv, hvilket Kommissionen hverken har godtgjort eller påstået.

– Domstolens bemærkninger

- 114 For så vidt angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet fremgår det af betragtningerne i denne doms præmis 98, at kun såfremt en foranstaltning vedtaget på grundlag af artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF 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).
- 115 Heraf følger, at det må afgøres, om godkendelsen af den i den anfægtede afgørelse omhandlede støtteordning er åbenbart uhensigtsmæssig med henblik på virkeliggørelsen af det mål, som fremgår af niende betragtning til afgørelsen, dvs. at begrænse fattigdommen i landdistrikterne i Ungarn.

- 116 Det må erkendes, at dette mål delvis kan nås via en forbedring af landbrugets effektivitet i Ungarn, hvilket forudsætter en forøgelse af landbrugsbedrifternes arealstruktur muliggjort ved de ungarske 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 enten rentetilskud til lån til køb af landbrugsjord eller en direkte støtte til køb af sådan jord, synes således ikke åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til at virkeliggøre det mål, som forfølges med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.
- 117 Under disse omstændigheder kan det forhold, at den støtteordning til køb af landbrugsjord, som tidligere er blevet anvendt, ikke har muliggjort en betydelig og fortsat forøgelse af de ungarske landbrugsbedrifters areal, ikke godtgøre, at den anfægtede afgørelse er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til at nå sit mål, som anført i denne doms præmis 115.
- 118 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 afgørelse.
- 119 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.
- 120 Det må desuden undersøges, om godkendelsen af den omhandlede støtteordning går åbenbart videre end nødvendigt for at nå de med den anfægtede afgørelse 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 dette mål, giver.
- 121 Henset til omfanget af den skønsbeføjelse, som Rådet råder over i den foreliggende sag, kan den anfægtede afgørelse ikke anses for at tilsidesætte proportionalitetsprincippet, alene fordi Ungarn havde kunnet forfølge de i denne doms præmis 115 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 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, 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).
- 122 Som generaladvokaten har anført i punkt 44 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.
- 123 Forordning nr. 1535/2007 tilsigter herved at undtage størrelsesmæssigt begrænset støtte fra den anmeldelsespligt, som er indeholdt i artikel 108, stk. 3, TEUF, og kan således ikke anses for specifikt at rette op på virkningerne af den økonomiske og finansielle krise for de ungarske landmænd.
- 124 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 afgørelse 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 gennemførelse af privatiseringen af jord og en forbedring af landbrugsbedrifternes struktur i Ungarn over en længere periode, kan derfor ikke anses for at gå åbenbart videre end nødvendigt for at nå de med den anfægtede afgørelse forfulgte mål.

- 125 Det bemærkes ligeledes, at selv om visse af de foranstaltninger, som er indeholdt i programmet for udvikling af landdistrikterne for 2007-2013 for Ungarn, også tilsigter at bekæmpe arbejdsløsheden i landdistrikterne, synes de at supplere den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse, i det omfang de hovedsageligt tilsigter at lette overførslen af overskydende arbejdskraft inden for landbruget til andre sektorer og ikke at forbedre landbrugsbedrifternes rentabilitet.
- 126 For så vidt angår de restriktioner for køb af landbrugsjord, som er tilladt i henhold til tiltrædelsesakten, må det fastslås, at de kun tjener til at reducere spekulationskøb af jord, men at de i intet tilfælde kan afhjælpe de andre problemer, som er nævnt i begrundelsen for den anfægtede afgørelse. Som Rådet med rette har anført, gør disse restriktioner det desuden ikke muligt at bekæmpe spekulationskøb af landbrugsjord, der foretages af operatører, som er bosiddende i Ungarn.
- 127 Hvad endelig angår varigheden af den støtteordning, der godkendes i den anfægtede afgørelse, følger det af selve logikken i artikel 108, stk. 2, tredje afsnit, TEUF, at Rådet ikke er bundet af en tidsmæssig begrænsning fastsat i en meddelelse fra Kommissionen. Når videre henses til den tid, som gennemførelsen af privatiseringen af jord 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.
- 128 Kommissionens fjerde anbringendes andet led skal derfor forkastes som ugrundet.
- 129 Det følger heraf, at det fjerde anbringende skal forkastes i sin helhed.
- 130 Da ingen af Kommissionens anbringender kan tages til følge, bør Rådet frifindes

Sagens omkostninger

- 131 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.
- 132 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