



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

4 päivänä joulukuuta 2013*

Kumoamiskanne — Valtiontuet — SEUT 108 artiklan 1 ja 2 kohta — Unkarin myöntämä tuki maatalousmaan hankkimiseksi — Euroopan unionin neuvoston toimivalta — Voimassa oleva tukijärjestelmä — Aiheelliset toimenpiteet — Kaksi tukijärjestelmää, jotka ovat erottamattomasti yhteydessä toisiinsa — Olosuhteiden muutos — Poikkeukselliset olosuhteet — Talouskriisi — Ilmeinen arviointivirhe — Suhteellisuusperiaate

Asiassa C-121/10,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kumoamiskanteesta, joka on nostettu 4.3.2010,

Euroopan komissio, asiamiehinään V. Di Bucci, L. Flynn, A. Stobiecka-Kuik ja K. Walkerová, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään É. Sítbon ja F. Florindo Gijón,

vastajaana,

jota tukevat

Liettuan tasavalta, asiamiehinään D. Kriauciūnas ja L. Liubertaitė,

Unkari, asiamiehinään G. Koós, M. Fehér ja K. Szíjjártó, ja

Puolan tasavalta, asiamiehenään M. Szpunar,

väliintulijoina,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (esittelevä tuomari), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund ja J. L. da Cruz Vilaça sekä tuomarit A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas ja C. Vajda,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,
kuultuaan julkisasiamiehen 17.1.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Euroopan komissio vaatii kanteellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan 22.12.2009 tehdyn neuvoston päätöksen 2009/1017/EU Unkarin tasavallan viranomaisten suunnitelmasta myöntää valtiontukea maatalousmaan hankkimiseksi 1 päivän tammikuuta 2010 ja 31 päivän joulukuuta 2013 välisenä aikana (EUVL L 348, s. 55; jäljempänä riidanalainen päätös).

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Liittymisasiakirja

- 2 Tšekin tasavallan, Viron tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Unkarin tasavallan, Maltan tasavallan, Puolan tasavallan, Slovenian tasavallan ja Slovakian tasavallan liittymisehdoista ja niiden sopimusten mukautuksista, joihin Euroopan unioni perustuu, tehdyn asiakirjan (EUVL 2003, L 236, s. 33; jäljempänä liittymisasiakirja) liitteessä X olevan 3 luvun 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Niiden velvoitteiden estämättä, joista määrätään sopimuksissa, joihin Euroopan unioni perustuu, Unkari saa pitää voimassa seitsemän vuoden ajan liittymispäivästä maatalousmaan hankkimista koskevan, tämän asiakirjan allekirjoittamisajankohtana voimassa olevassa lainsäädännössään säädetyt kiellot, jotka koskevat luonnollisten henkilöiden, jotka eivät asu Unkarissa eivätkä ole Unkarin kansalaisia, tai oikeushenkilöiden maatalousmaan hankintaa. – –

– –”

Asetus (EY) N:o 659/1999

- 3 [SEUT 108] artiklan soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 22.3.1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 659/1999 (EYVL L 83, s. 1) 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

- b) ’voimassa olevalla tuella’

– –

- ii) hyväksytyjä tukia eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka komissio tai [Euroopan unionin] neuvosto on hyväksynyt;

– –

- c) ’uudella tuella’ kaikkia tukia, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka eivät ole voimassa olevaa tukea, mukaan lukien voimassa olevan tuen muutokset;

– –”

- 4 Asetuksen 17 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissio katsoo, että voimassa oleva tukiohjelma ei sovellu tai ei enää sovellu yhteismarkkinoille, se ilmoittaa asianomaiselle jäsenvaltiolle alustavasta kannastaan ja antaa tälle mahdollisuuden esittää huomautuksensa kuukauden kuluessa. – –”

- 5 Asetuksen 18 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jos komissio jäsenvaltion 17 artiklan mukaisesti toimittamien tietojen perusteella katsoo, että voimassa oleva tukiohjelma ei sovellu tai ei enää sovellu yhteismarkkinoille, se antaa suosituksen, jossa se ehdottaa aiheellisia toimenpiteitä asianomaiselle jäsenvaltiolle. – –”

- 6 Asetuksen 19 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jos asianomainen jäsenvaltio hyväksyy ehdotetut toimenpiteet ja ilmoittaa siitä komissiolle, komissio kirjaa kyseisen tiedon ja ilmoittaa siitä jäsenvaltiolle. Annettuaan hyväksyntänsä jäsenvaltio on velvollinen toteuttamaan aiheelliset toimenpiteet.”

Asetus (EY) N:o 1857/2006

- 7 [SEUT 107] ja [SEUT 108] artiklan soveltamisesta maataloustuotteiden tuottamisen alalla toimiviin pieniin ja keskiuuriin yrityksiin sekä asetuksen (EY) N:o 70/2001 muuttamisesta 15.12.2006 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1857/2006 (EUVL L 358, s. 3) 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. [Euroopan unionissa] sijaitsevien maatilojen investointituki maataloustuotteiden alkutuotantoon on [SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan] mukaisesti yhteismarkkinoille soveltuvaa ja vapautettu [SEUT 108 artiklan 3 kohdan] mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta, jos se täyttää tämän artiklan 2–10 kohdassa säädetyt edellytykset.

– –

8. Tukea voidaan myöntää muun kuin rakentamiseen tarkoitetun maan hankintaan enintään 10 prosenttia investoinnin tukikelpoisista kustannuksista.

– –”

Asetus (EY) N:o 1535/2007

- 8 [SEUT 107] ja [SEUT 108] artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen maataloustuotteiden tuotannon alalla 20.12.2007 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1535/2007 (EUVL L 337, s. 35) 3 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tukien ei katsota täyttävän kaikkia [SEUT 107 artiklan 1 kohdan] perusteita, jos ne täyttävät tämän artiklan 2–7 kohdassa vahvistetut edellytykset, eikä niihin sen vuoksi sovelleta [SEUT 108 artiklan 3 kohdan] mukaista ilmoitusvelvollisuutta.”

Maatalousalan suuntaviivat

- 9 Maa- ja metsätalousalan valtiontukea koskevien suuntaviivojen, jotka on annettu vuosiksi 2007–2013 (EUVL 2006, C 319, s. 1; jäljempänä maatalousalan suuntaviivat), 29 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Maatilojen investointituen katsotaan olevan [SEUT 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan] mukaista, jos se täyttää kaikki [asetuksen N:o 1857/2006] 4 artiklassa asetetut edellytykset. – –”

- 10 Suuntaviivojen otsikon ”Ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi” alla olevassa 196 kohdassa todetaan seuraavaa:

”[SEUT 108 artiklan 1 kohdan] mukaisesti komissio ehdottaa jäsenvaltioille, että ne muuttavat nykyisiä tukijärjestelmiään siten, että ne ovat näiden suuntaviivojen mukaisia viimeistään 31. joulukuuta 2007, lukuun ottamatta – – maatilojen maanostoon liittyvään investointitukeen sovellettavia nykyisiä järjestelmiä, jotka on muutettava näiden suuntaviivojen mukaisiksi 31. joulukuuta 2009 mennessä.”

- 11 Suuntaviivojen 197 kohdan mukaan jäsenvaltioita kehoitetaan vahvistamaan kirjallisesti 28.2.2007 mennessä, että ne hyväksyvät nämä ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi.

- 12 Suuntaviivojen 198 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Jos jäsenvaltio ei ole vahvistanut hyväksyntäänsä kirjallisesti ennen kyseistä päivämäärää, komissio soveltaa asetuksen [N:o 659/1999] 19 artiklan 2 kohtaa ja aloittaa tarvittaessa kyseisessä säännöksessä tarkoitettua menettelyä.”

Tilapäiset puitteet

- 13 Komissio otti 17.12.2008 päivätyllä tiedonannollaan käyttöön tilapäiset yhteisön puitteet valtiontukitoimenpiteille rahoituksen saatavuuden turvaamiseksi tämänhetkessä finanssi- ja talouskriisissä (EUVL 2009, C 83, s. 1); näiden puitteiden, sellaisina kuin ne ovat muutettuina Euroopan unionin virallisessa lehdessä 31.10.2009 julkaistulla komission tiedonannolla (EUVL C 261, s. 2; jäljempänä tilapäiset puitteet), 4.2.2 kohdassa todetaan, että taloudellisen tilanteen perusteella on tarpeen hyväksyä tilapäisesti rajoitettu määrä tukea tietyin edellytyksin.

- 14 Tilapäisten puitteiden 4.2.2 kohdan h alakohdassa täsmennetään muun muassa, että ”jos tukea myönnetään maataloustuotteiden alkutuotannon alalla toimiville yrityksille – –, raha-avustuksen (tai bruttoavustusekvivalentin) suuruus saa olla enintään 15 000 euroa yritystä kohti”.

- 15 Tilapäisten puitteiden 7 kohdassa todetaan erityisesti, että ”tiedonantoa ei sovelleta 31 päivän joulukuuta 2010 jälkeen”.

Asian tausta

- 16 Unkari ilmoitti 27.11.2006 päivätyllä kirjeellä komissiolle EY 88 artiklan 3 kohdan nojalla kahdesta valtiontukijärjestelmästä, joista ensimmäisen otsikko oli ”Maa-alueiden hankintaa varten halpakorkoisina lainoina myönnetty tuki” ja jälkimmäisen ”Maa-alueiden yhdistämistä varten myönnetty tuki”. Järjestelmien tarkoituksena oli korvata kaksi voimassa ollutta tukijärjestelmää, ja niitä oli tarkoitus soveltaa 31.12.2009 asti. Niissä oli kyse investointituesta maanviljelijöille, jotka aikoivat hankkia maatalousmaata.

- 17 Komissio piti tukia EY 87 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisina, joten se päätti kahdella 22.12.2006 tekemällään päätöksellä (EUVL 2007, C 68, s. 8; jäljempänä yhdessä 22.12.2006 tehdyt päätökset) olla vastustamatta niitä. Päätöksissä täsmennettiin, että kyseisten tukijärjestelmien kesto ulottui komission antaman hyväksynnän ajankohdasta ”päivämäärään 31.12.2009”.
- 18 Maatalousalan suuntaviivojen 196 kohdassa komissio ehdotti jäsenvaltioille, että ne muuttaisivat maatalousmaan hankintaan tarkoitettuja voimassa olleita tukijärjestelmiä siten, että ne olisivat näiden suuntaviivojen mukaisia 31.12.2009 mennessä.
- 19 Unkari ilmoitti 7.2.2007 hyväksyvänsä suuntaviivojen 196 kohdassa olevat ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi. Kuten asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan 1 kohdassa säädetään, komissio totesi hyväksynnän Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistulla tiedonannolla (EUVL 2008, C 70, s. 11).
- 20 Unkari pyysi 4.11.2009 neuvostolta EY 88 artiklan 2 kohdan nojalla, että maatalousmaan hankintaan tarkoitettujen tukijärjestelmien voimassaoloa jatkettaisiin päivämäärän 31.12.2009 jälkeenkin. Kyseinen jäsenvaltio esitti 27.11.2009 neuvostolle yksityiskohtaisemman pyynnön saadakseen luvan soveltaa 31.12.2013 saakka kyseisiä kahta voimassa ollutta tukijärjestelmää maatalousmaan hankkimiseksi.
- 21 Riidanalaisella päätöksellä neuvosto hyväksyi pyynnön SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla. Päätöksen 1 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Unkarin viranomaisen kerkotuksena ja suorina tukina maatalousmaan hankintaan myöntämä poikkeuksellinen valtiontuki, jonka suuruus on enintään 4 000 miljoonaa Unkarin forinttia ja joka myönnetään 1 päivän tammikuuta 2010 ja 31 päivän joulukuuta 2013 välisenä aikana, katsotaan yhteismarkkinoille soveltuvaksi.”

- 22 Neuvosto perusteli päätöksensä mainitsemalla sen johdanto-osan toisesta kuudenteen perustelukappaleesta muun muassa maan käytön epäedullisen rakenteen, Unkarin maanviljelijöillä olevien pääomien vähäisyyden ja heidän lainansaantivaikeutensa talous- ja finanssikriisin seurauksena, koska maatalousmaan hankintaan myönnettävien lainojen korot ovat nousseet ja koska pankit soveltavat tiukkoja ehtoja lainojen myöntämisessä Unkarin maanviljelijöille. Neuvosto korostaa, että tällainen asiayhteys luo riskin siitä, että maataloustoimintaa harjoittamattomat taloudelliset toimijat lisäävät maan ostoja keinottelutarkoituksissa. Se väittää lisäksi, että talouskriisi on aiheuttanut Unkarissa työttömyyden kasvun ja bruttokansantuotteen laskun, erityisesti maatalouden alalla.
- 23 Riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kahdeksannessa ja yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(8) Komissio ei ole tässä vaiheessa aloittanut mitään menettelyä eikä ottanut kantaa tuen luonteeseen ja soveltuvuuteen.

(9) Näin ollen kyseessä ovat poikkeukselliset olosuhteet, joiden vuoksi tällaisen tuen voidaan poikkeuksellisesti ja siinä määrin kuin se on Unkarin maaseudun köyhyyden lieventämiseksi ehdottoman välttämätöntä katsoa soveltuvan yhtenäismarkkinoille.”

Oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa ja asianosaisten vaatimukset

- 24 Komissio vaatii, että unionin tuomioistuin
- kumoaa riidanalaisen päätöksen ja
 - velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 25 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin
- hylkää kanteen perusteettomana ja
 - velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 26 Unionin tuomioistuimen presidentin 9.8.2010 antamalla määräyksellä Liettuan tasavalta, Unkari ja Puolan tasavalta hyväksyttiin asiassa väliintulijoiksi tukemaan neuvoston vaatimuksia.

Kanne

- 27 Komissio esittää kanteensa tueksi neljä kanneperustetta, jotka koskevat neuvoston toimivallan puuttumista, harkintavallan väärinkäyttöä, vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista ja ilmeistä arviointivirhettä siinä, onko kyse poikkeuksellisista olosuhteista, sekä suhteellisuusperiaatteen loukkaamista.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee neuvoston toimivallan puuttumista

Asianosaisten lausumat

- 28 Komissio väittää ensimmäisessä kanneperusteessaan, ettei neuvostolla ollut toimivaltaa tehdä riidanalaista päätöstä.
- 29 Komission mukaan unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmanteen alakohtaan perustuva neuvoston toimivalta on luonteeltaan poikkeuksellista eikä neuvostolla siis ole toimivaltaa tehdä vaikutuksiltaan tehottomaksi komission päätöstä, jolla tuki katsotaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi, tai yrittää kiertää tällaista päätöstä.
- 30 Komissio katsoo omaksuneensa maatalousalan suuntaviivojen 196 kohdassa lopullisen kannan siitä, olivatko tukijärjestelmät, jotka Unkari oli ottanut käyttöön maatalousmaan hankkimiseksi, sisämarkkinoille soveltuvia. Se, että tällainen kanta omaksuttiin suuntaviivojen muodossa, on merkityksetöntä, koska komission mukaan Euroopan unionin tuomioistuimet ovat katsoneet, että suuntaviivat hyväksyvä jäsenvaltio on velvollinen soveltamaan niitä.
- 31 Komissio väittää nyt käsiteltävässä asiassa, että Unkari oli ilmoittanut hyväksyvänsä maatalousalan suuntaviivojen 196 kohtaan sisältyvät ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi. Niinpä se oli velvollinen lakkauttamaan kyseiset tukijärjestelmät viimeistään 31.12.2009 eikä se saa ottaa niitä uudelleen käyttöön ennen 31.12.2013. On siis niin, että hyväksyessään tukijärjestelmät 1.1.2010 alkaen neuvosto on vaarantanut komission päätöksen tehokkuuden ja siten ylittänyt toimivaltansa.
- 32 Neuvosto väittää päinvastoin, että riidanalaisella päätöksellä hyväksytyssä tukijärjestelmässä on kyse uudesta tukijärjestelmästä, joka on erillinen komission 22.12.2006 tekemillään päätöksillä hyväksymistä tukijärjestelmistä muun muassa siksi, että se perustuu uusiin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin. Komissio ei siis ollut koskaan tutkinut riidanalaisella päätöksellä hyväksytyyn tukijärjestelmään soveltuvuutta sisämarkkinoille.
- 33 Neuvosto lisää, että maatalousalan suuntaviivojen 196 kohta ei ole sovellettavissa neuvoston hyväksymään tukijärjestelmään, koska SEUT 108 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja aiheellisia toimenpiteitä sovelletaan vain voimassa olevaan tukeen.

34 Komissio väittää vastauskirjelmässään, että neuvoston mainitsevat erot voimassa olleiden tukijärjestelmien ja riidanalaisella päätöksellä hyväksytyyn tukijärjestelmän välillä eivät ole merkityksellisiä, koska nämä järjestelmät ovat yhteydessä toisiinsa niin erottamattomasti, että olisi pitkälti keinotekoista pyrkiä tekemään eroa niiden välillä SEUT 108 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa.

35 Liettuan tasavalta, Unkari ja Puolan tasavalta ovat pääasiallisesti samaa mieltä neuvoston analyysistä.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

36 Sen arvioimiseksi, onko komission kanteensa tueksi esittämä ensimmäinen kanneperuste perusteltu, on tarpeen selvittää, oliko neuvosto SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla toimivaltainen pitämään riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettua tukijärjestelmää sisämarkkinoille soveltuvana, vaikka Unkari oli hyväksynyt maatalousalan suuntaviivojen 196 kohdassa ehdotetut aiheelliset toimenpiteet.

37 SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltion pyynnöstä neuvosto voi yksimielisesti päättää, että tukea, jota tämä jäsenvaltio myöntää tai aikoo myöntää, pidetään SEUT 107 artiklan määräyksistä tai SEUT 109 artiklassa tarkoitettujen asetusten säännöksistä poiketen sisämarkkinoille soveltuvana, jos tällainen päätös on poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi perusteltu.

38 Jäsenvaltio voi siis tarkkaan määritellyissä olosuhteissa ilmoittaa tuesta komission, joka olisi tehnyt asiassa päätöksen SEUT 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti, asemasta neuvostolle, joka tekee asiassa päätöksen SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti poiketen SEUT 107 artiklan määräyksistä tai SEUT 109 artiklassa tarkoitetuista asetuksista.

39 Unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus täsmentää joitakin näkökohtia mainitun määräyksen tulkinnassa.

40 Niinpä unionin tuomioistuin on todennut ensinnäkin, muistutettuaan EUT-sopimuksessa komissiolle varatusta keskeisestä asemasta todettaessa tuen mahdollinen soveltumattomuus sisämarkkinoille, että SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta koskee poikkeuksellista ja erityistä tapausta, joten mainitussa määräyksessä neuvostolle annettulla toimivallalla on selvästi poikkeuksellinen luonne (ks. vastaavasti asia C-110/02, komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, Kok., s. I-6333, 29–31 kohta), mikä tarkoittaa sitä, että SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa on välttämättä tulkittava suppeasti (ks. analogisesti asia C-510/08, Mattner, tuomio 22.4.2010, Kok., s. I-3553, 32 kohta ja asia C-419/11, Česká spořitelna, tuomio 14.3.2013, 26 kohta).

41 Unionin tuomioistuin on katsonut toiseksi SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen ja neljännen alakohdan määräyksistä – joissa todetaan yhtäältä, että jäsenvaltion saattaessa asian neuvoston käsiteltäväksi komissiossa meneillään oleva tutkimus keskeytyy kolmen kuukauden määräajaksi, ja toisaalta, että neuvoston tässä määräajassa tekemän päätöksen puuttuessa komissio ratkaisee asian –, että näitä määräyksiä on tulkittava siten, ettei neuvostolla mainitun määräajan päätyttyä enää ole toimivaltaa tehdä kyseessä olevan tuen osalta päätöstä mainitun kolmannen alakohdan mukaisesti (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 32 kohta).

42 Unionin tuomioistuin on todennut tältä osin, että tällaisen ajallisen rajoituksen määrääminen neuvoston toimivallalle osoittaa myös, että ellei kyseessä oleva jäsenvaltio ole esittänyt neuvostolle mitään pyyntöä SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla ennen kuin komissio toteaa kyseessä olevan tuen sisämarkkinoille soveltumattomaksi ja päättää näin SEUT 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua menettelyä, neuvostolla ei enää ole oikeutta käyttää sille viimeksi mainitun määräyksen kolmannessa alakohdassa annettua

poikkeuksellista toimivaltaa tällaisen tuen toteamiseen sisämarkkinoille soveltuvaksi (em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 33 kohta ja asia C-399/03, komissio v. neuvosto, tuomio 22.6.2006, Kok., s. I-5629, 24 kohta).

- 43 Unionin tuomioistuin on korostanut tässä asiayhteydessä, että tällaisen tulkinnan avulla voidaan välttää päätösosaltaan ristiriitaisiksi osoittautuvien päätösten tekeminen, joten kyseinen tulkinta myötävaikuttaa oikeusvarmuuteen, koska se suojaa hallintopäätöksen lopullisuutta, joka toteutuu, kun muutoksenhakua varten säädetyt kohtuulliset määräajat ovat päättyneet tai kun kaikki muutoksenhakeinot on käytetty (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, 32 ja 35 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 22.6.2006, 25 kohta).
- 44 Lopuksi unionin tuomioistuin on lausunut siitä, merkitseekö se, ettei neuvostolla ole toimivaltaa lausua sellaisen tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille, jonka osalta komissio on jo tehnyt lopullisen päätöksen, sitä, ettei neuvostolla ole myöskään toimivaltaa päättää tuesta, jonka tarkoituksena on myöntää aikaisemmin komission päätöksellä sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun lainvastaisen tuen saajille määrä, joka on tarkoitettu korvaamaan takaisinmaksut, joihin heidät on velvoitettu kyseisen päätöksen nojalla.
- 45 Unionin tuomioistuin on huomauttanut tältä osin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sen hyväksyminen, että jäsenvaltio voisi myöntää tällaisen lainvastaisen tuen saajille määrältään lainvastaista tukea vastaavan uuden tuen niiden takaisinmaksujen vaikutuksen kumoamiseksi, joihin tuensaajat on velvoitettu mainitun päätöksen nojalla, merkitsisi selvästi komission SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan nojalla tekemien päätösten tehokkuuden vaarantamista (em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, 43 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 22.6.2006, 27 kohta).
- 46 Unionin tuomioistuin on siis todennut, että neuvosto, joka ei voi tehdä tehottomaksi komission päätöstä, jossa tuki todetaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi, toteamalla itse, että tuki soveltuu sisämarkkinoille, ei voi myöskään vaarantaa tällaisen päätöksen tehokkuutta toteamalla SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla sisämarkkinoille soveltuvaksi tuen, jonka tarkoituksena on korvata sisämarkkinoille soveltumattomaksi todetun lainvastaisen tuen saajille takaisinmaksut, joihin heidät on mainitun päätöksen nojalla velvoitettu (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, 44 ja 45 kohta ja em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 22.6.2006, 28 kohta).
- 47 Tästä oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 108 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa neuvoston ja komission toimivalta on rajattu siten, että ensinnäkin komission toimivalta on ensisijaista, kun taas neuvosto on toimivaltainen vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Toiseksi neuvoston on käytettävä toimivaltaansa, jonka nojalla se voi päätöksessään poiketa tietyistä perussopimuksen määräyksistä valtioneuvosten alalla, tietyissä ajallisissa rajoissa. Kolmanneksi on niin, että komission tai neuvoston tehtyä lopullisen päätöksen kyseessä olevan tuen soveltuvuudesta, toinen näistä toimielimistä ei enää voi tehdä päinvastaista päätöstä.
- 48 Tällaisen tulkinnan tarkoituksena on säilyttää unionin toiminnan johdonmukaisuus ja tehokkuus, koska se estää yhtäältä keskenään ristiriitaisten päätösten tekemisen ja toisaalta sen, että unionin toimielimen lopulliseksi tullutta päätöstä voitaisiin kaikista määräajoista, mukaan lukien SEUT 263 artiklan 6 kohdassa asetettu määräaika, huolimatta vastustaa oikeusvarmuuden periaatetta loukaten kyseisen päätöksen kanssa ristiriidassa olevalla toisen toimielimen päätöksellä.
- 49 Tällaisen tulkinnan taustalla olevista näkökohdista ilmenee lisäksi, että on merkityksetöntä, onko neuvoston päätöksen kohteena olevassa tuessa kyse voimassa olevasta tuesta vai uudesta tuesta. On nimittäin huomattava, että – kuten oikeuskäytännöstä ilmenee – komission päätöksen tehokkuus vaarantuu paitsi silloin, kun neuvosto tekee päätöksen, jossa se toteaa sisämarkkinoille soveltuvaksi tuen, joka on sama kuin se, josta komissio jo on lausunut, myös silloin, kun neuvoston päätöksen kohteena oleva tuki on tukea, jonka tarkoituksena on korvata sisämarkkinoille soveltumattomaksi

todetun lainvastaisen tuen saajille takaisinmaksut, joihin heidät on komission päätöksen nojalla velvoitettu. Tällaisissa olosuhteissa jälkimmäinen tuki on niin erottamattomasti yhteydessä tukeen, jonka komissio on aikaisemmin todennut sisämarkkinoille soveltumattomaksi, että on pitkälti keinotekoista pyrkiä erottamaan nämä tuet toisistaan SEUT 108 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, 45 ja 46 kohta).

- 50 Nyt käsiteltävässä asiassa on siis tutkittava, onko neuvoston sisämarkkinoille soveltuviksi toteamia tukia pidettävä siitä riippumatta, ovatko ne luonteeltaan voimassa olevaa tukea vai uutta tukea, tukina, joista komissio on jo tehnyt lopullisen päätöksen.
- 51 Tässä yhteydessä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että komissio voi SEUT 107 ja SEUT 108 artiklan mukaista toimivaltaa käyttäessään antaa suuntaviivoja, joissa se ilmoittaa, kuinka se aikoo käyttää kyseisten artiklojen nojalla harkintavaltaansa uusien tukien tai voimassa olevien tukijärjestelmien osalta (asia C-242/00, Saksa v. komissio, tuomio 18.6.2002, Kok., s. I-5603, 27 kohta).
- 52 Koska nämä suuntaviivat perustuvat SEUT 108 artiklan 1 kohtaan, ne ovat osa säännöllistä ja toistuvaa yhteistyötä, jonka yhteydessä komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä ja tekee jäsenvaltioille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi (ks. vastaavasti asia C-311/94, IJssel-Vliet, tuomio 15.10.1996, Kok., s. I-5023, 36 ja 37 kohta ja asia C-288/96, Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000, Kok., s. I-8237, 64 kohta). Siltä osin kuin jäsenvaltio hyväksyy nämä ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi, ne sitovat kyseistä jäsenvaltiota (ks. vastaavasti em. asia IJssel-Vliet, tuomion 42 ja 43 kohta ja em. asia Saksa v. komissio, tuomio 5.10.2000, 65 kohta), joka on velvollinen toteuttamaan ne, kuten asetuksen N:o 659/1999 19 artiklan 1 kohdassa muistutetaan.
- 53 Nyt käsiteltävässä asiassa Unkari ilmoitti 7.2.2007 hyväksyvänsä maatalousalan suuntaviivojen 196 kohtaan sisältyvät ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi.
- 54 Näissä aiheellisissa toimenpiteissä on muun muassa kyse siitä, että maatilojen maanostoon liittyvään investointitukeen sovellettavia voimassa olevia tukijärjestelmiä muutetaan siten, että nämä järjestelmät ovat suuntaviivojen mukaisia 31.12.2009 mennessä.
- 55 Tästä seuraa, että komission maatalousalan suuntaviivojen 196 kohdassa ehdottamat aiheelliset toimenpiteet koskevat SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaisesti vain voimassa olevia tukijärjestelmiä.
- 56 Riidanalaisella päätöksellä hyväksytyssä järjestelmässä on kuitenkin kyse uudesta tukijärjestelmästä.
- 57 Niinpä tämän tuomion 16 kohdassa mainittuja tukijärjestelmiä voitiin asetuksen N:o 659/1999 1 artiklan b alakohdan ii alakohdan mukaan pitää voimassa olevina tukijärjestelminä vain siltä ajanjaksolta, jonka ajaksi ne oli hyväksytty 22.12.2006 tehdyillä päätöksillä, eli 31.12.2009 asti.
- 58 On siis niin, että koska mainitun asetuksen 1 artiklan c alakohdan mukaan kussakin tukijärjestelmässä, joka ei ole voimassa oleva tukijärjestelmä, on kyse uudesta tukijärjestelmästä, ja koska riidanalaisella päätöksellä hyväksytyä tukijärjestelmää voitiin soveltaa 1.1.2010 alkaen, viimeksi mainitussa järjestelmässä oli välttämättä kyse uudesta tukijärjestelmästä.
- 59 Se, että mainitulla järjestelmällä olisi vain jatkettu 31.12.2009 päättyneitä järjestelmiä, jos tällainen jatkaminen oletetaan osoitetuksi, ei ole ratkaiseva, koska voimassa olevan tukijärjestelmän jatkamisella luodaan uusi tuki, joka on jatketusta järjestelmästä erillinen (ks. vastaavasti asia C-138/09, Todaro Nunziatina & C., tuomio 20.5.2010, Kok., s. I-4561, 46 ja 47 kohta).

- 60 Unkariin kohdistuvat velvoitteet sen hyväksytyä ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi eivät siis koske järjestelmää, jota riidanalaisessa päätöksessä pidetään sisämarkkinoille soveltuvana, koska kyse on uudesta tukijärjestelmästä, joka ei sekoitu kyseisen jäsenvaltion hyväksymissä aiheellisissa toimenpiteissä tarkoitettuun voimassa olleeseen tukijärjestelmään.
- 61 Neuvosto ei kuitenkaan voi vedota pelkkään tukijärjestelmän uuteen luonteeseen tutkiakseen uudelleen tilanteen, josta komissio jo on tehnyt lopullisen arvioinnin, eikä siis vastustaa komission arviointia esittämällä sen kanssa ristiriidassa olevan arvioinnin. Neuvostolla ei siis ole toimivaltaa päättää, että uutta tukijärjestelmää on pidettävä sisämarkkinoille soveltuvana, kun se on voimassa olevaan tukijärjestelmään, jonka muuttamiseen tai lakkauttamiseen jäsenvaltio on sitoutunut SEUT 108 artiklan 1 kohdan mukaisesti, yhteydessä niin erottamattomasti, että on pitkälti keinotekoisia pyrkiä erottamaan nämä kaksi järjestelmää toisistaan SEUT 108 artiklan 2 kohtaa sovellettaessa (ks. analogisesti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.6.2004, 46 kohta).
- 62 Näin ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävässä asiassa.
- 63 Tässä yhteydessä voidaan todeta, että komission tekemän arvioinnin ja neuvoston tekemän arvioinnin välillä on kulunut huomattava aika, koska riidanalainen päätös tehtiin lähes kolme vuotta kyseisten aiheellisia toimenpiteitä koskeneiden ehdotusten esittämisen jälkeen.
- 64 Lisäksi riidanalainen päätös on nimenomaan perusteltu sillä, että on ilmaantunut uusia neuvoston poikkeuksellisia pitämiä olosuhteita, joita komissio ei voinut ottaa huomioon arvioidessaan, olivatko voimassa olleet tukijärjestelmät, jotka Unkari oli ottanut käyttöön maatalousmaan hankkimiseksi, sisämarkkinoille soveltuvia.
- 65 On siis niin, että kun maatalousalan suuntaviivat annettiin vuonna 2006, riidanalaisessa päätöksessä puolestaan viitataan laajasti vaikutuksiin, jotka talous- ja finanssikriisi aiheutti vuosina 2008 ja 2009 Unkarin maatalousalalle. Neuvosto mainitsee muun muassa maatalousmaan hankintaan tarkoitettujen lainojen korkojen nousun ja pankkien tällaisten lainojen myöntämisessä käyttämien ehtojen kiristymisen vuosina 2008 ja 2009 sekä työttömyyden kasvun ja bruttokansantuotteen laskun, erityisesti maatalouden alalla.
- 66 Kanta, jonka komissio omaksui aiheellisiksi toimenpiteiksi tekemänsä ehdotuksen tueksi tämän tuomion 16 kohdassa mainittujen järjestelmien soveltuvuudesta sisämarkkinoille, perustui kuitenkin välttämättä arviointiin, jonka se teki vuonna 2006 käytössään olleiden taloustietojen perusteella seurauksista, joita kyseisten järjestelmien soveltamisella voisi olla sisämarkkinoiden asteittaiselle kehittämiselle tai niiden toiminnalle.
- 67 Tämän tuomion 65 kohdassa mainitun olosuhteiden merkittävän muutoksen takia arvioinnista, jonka komissio teki kyseisistä tukijärjestelmistä, ei siis voida katsoa, että siinä otettaisiin ennakolta kantaa arviointiin, joka olisi tehty samankaltaisia toimenpiteitä sisältävästä tukijärjestelmästä, jota olisi kuitenkin sovellettu sellaisessa taloudellisessa asiayhteydessä, joka olisi poikennut radikaalisti siitä, jonka komissio otti arvioinnissaan huomioon. Tästä seuraa, että Unkarin neuvostolle SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla osoittaman pyynnön kohteena olevan uuden tukijärjestelmän soveltuvuus sisämarkkinoille on tutkittava tämän tuomion 16 kohdassa mainittujen järjestelmien arvioinnista erillisessä tapauskohtaisessa arvioinnissa, joka tehdään ottamalla kyseisten tukien myöntämishetkellä merkitykselliset taloudelliset olosuhteet huomioon (ks. vastaavasti asia C-261/89, Italia v. komissio, tuomio 3.10.1991, Kok., s. I-4437, 21 kohta ja asia C-459/10 P, Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt v. komissio, tuomio 21.7.2011, Kok., s. I-109, 48 kohta).
- 68 Niinpä nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva tilanne poikkeaa tilanteesta, jonka yhteisöjen tuomioistuin tutki edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 29.6.2004 antamassaan tuomiossa ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan neuvosto 22.6.2006 antamassaan tuomiossa.

- 69 On nimittäin huomattava, että erotuksena näissä kahdessa tuomiossa kumotuista neuvoston päätöksistä riidanalainen päätös on nyt käsiteltävässä asiassa perusteltu nimenomaan uusilla seikoilla, jotka johtuvat olosuhteiden merkittävästä muutoksesta ajankohdan, jona komissio tutki Unkarissa sovelletut voimassa olleet tukijärjestelmät, ja sen ajankohdan välillä, jolloin neuvosto arvioi uutta tukijärjestelmää, joka on kyseisen jäsenvaltion sille osoittaman pyynnön kohteena.
- 70 Niinpä seikat, joiden perusteella kummassakin tämän tuomion 68 kohdassa mainituista tuomioista todettiin, ettei neuvosto ollut toimivaltainen, puuttuvat nyt käsiteltävästä asiasta.
- 71 Neuvoston katsominen toimivaltaiseksi ei myöskään voi mahdollistaa jäsenvaltioiden hyväksymien aiheellisten toimenpiteiden kiertämistä.
- 72 On nimittäin yhtäältä niin, että neuvosto on toimivaltainen hyväksymään voimassa olevan tukijärjestelmän, jonka muuttamiseen tai lakkauttamiseen jäsenvaltio oli velvollinen hyväksyttyään ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi, kanssa samankaltaisen uuden tukijärjestelmän vain, jos kyseisten ehdotusten jälkeen on ilmaantunut uusia olosuhteita.
- 73 Toisaalta SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa neuvostolle myönnetyn toimivallan käyttäminen tulee kysymykseen vain kyseisessä määräyksessä mainituin rajoituksin eli poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa (ks. vastaavasti asia C-122/94, komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, Kok., s. I-881, 13 kohta).
- 74 Lopuksi on muistutettava komission argumentista, jonka mukaan neuvosto ei ole toimivaltainen hyväksymään maatalousalan suuntaviivojen vastaista tukea, että näissä suuntaviivoissa vain niiden 196 kohtaan sisältyvissä ja jäsenvaltioiden hyväksymissä ehdotuksissa aiheellisiksi toimenpiteiksi voi olla kyse komission lopullisesta kannasta siihen, soveltuuko tukijärjestelmä sisämarkkinoille.
- 75 Jäsenvaltioiden hyväksyttäviksi nimittäin saatetaan vain mainitut ehdotukset aiheellisiksi toimenpiteiksi, kuten maatalousalan suuntaviivojen 197 kohdassa todetaan, kun taas suuntaviivojen muissa kohdissa on kyse vain ohjeellisista yleisistä säännöistä, jotka sitovat komissiota (ks. vastaavasti asia C-382/99, Alankomaat v. komissio, tuomio 13.6.2002, Kok., s. I-5163, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) mutteivät jäsenvaltioita. Ne eivät sitäkään suuremmalla syyllä voi sitoa neuvostoa, koska tälle annetaan SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa toimivalta poiketa SEUT 107 artiklan säännöksistä tai SEUT 109 artiklassa tarkoitetuista asetuksista poikkeuksellisissa olosuhteissa.
- 76 Suuntaviivojen 196 kohdasta ilmenee, että siltä osin kuin kyse on voimassa olevista tukijärjestelmistä maatalousmaan hankkimiseksi jäsenvaltiot ovat sitoutuneet vain muuttamaan näitä järjestelmiä siten, että ne ovat kyseisten suuntaviivojen mukaisia, tai sen sijaan lakkauttamaan ne 31.12.2009 mennessä.
- 77 Tämän tuomion 61–70 kohdassa esitetystä sitä vastoin ilmenee, että jäsenvaltiot eivät maatalousalan suuntaviivojen 196 kohtaan sisältyvät aiheellisia toimenpiteitä koskevat ehdotukset hyväksyessään ole menettäneet koko suuntaviivojen soveltamisaikana kaikkea mahdollisuutta pyytää lupaa siihen, että ne ottavat uudelleen käyttöön samankaltaisia tai samanlaisia järjestelmiä.
- 78 Tästä seuraa, että komission ensimmäinen kanneperuste, joka koskee neuvoston toimivallan puuttumista, ei ole perusteltu, joten se on hylättävä.

Toinen kanneperuste, joka koskee harkintavallan väärinkäyttöä

Asianosaisten lausumat

- 79 Toisessa kanneperusteessaan komissio väittää, että neuvosto on käyttänyt harkintavaltaansa väärin yrittäessään tehdä tyhjiksi sen arvioinnin seuraukset, jonka komissio oli tehnyt Unkarin maatalousmaan hankkimiseksi käyttöön ottamista tukijärjestelmistä.
- 80 Neuvosto väittää, ettei se ole riidanalaisen päätöksen tehdessään yrittänyt tehdä tyhjiksi komission tekemän arvioinnin vaikutuksia, koska komissio ei ollut tehnyt mitään päätöstä, jossa riidanalaisella päätöksellä hyväksytty tukijärjestelmä todettaisiin sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Neuvosto toteaa todellisuudessa pyrkivänsä auttamaan Unkarin maanviljelijöitä, joihin talous- ja finanssikriisi on vaikuttanut, ostamaan maatalousmaata.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 81 Kuten oikeuskäytännössä on toistuvasti todettu, toimenpidettä tehtäessä harkintavaltaa on käytetty väärin ainoastaan, jos objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella on selvää, että toimenpide on tehty yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muiden kuin esitettyjen päämäärien saavuttamiseksi tai perussopimuksessa asian käsittelyjärjestykseksi erityisesti määrätyn menettelyn välttämiseksi (ks. vastaavasti mm. asia C-48/96 P, Windpark Groothusen v. komissio, tuomio 14.5.1998, Kok., s. I-2873, 52 kohta ja asia C-310/04, Espanja v. neuvosto, tuomio 7.9.2006, Kok., s. I-7285, 69 kohta).
- 82 On todettava, ettei komissio ole esittänyt tällaisia seikkoja.
- 83 Päämääristä, joita neuvosto on tavoitellut riidanalaisen päätöksen tehdessään, on todettava, ettei unionin tuomioistuimelle esitetyssä asiakirja-aineistossa ole mitään, minkä perusteella voitaisiin todeta, että neuvosto olisi pyrkinyt yksinomaan tai ainakin olennaisilta osin muuhun kuin auttamaan Unkarin maanviljelijöitä hankkimaan helpommin maatalousmaata köyhyyden lieventämiseksi Unkarin maaseudulla.
- 84 Komission argumentista, jonka mukaan tapahtumakulusta ja kirjeenvaihdosta ilmenee, että riidanalaisen päätöksen tarkoituksena oli tehdä komission kannan vaikutukset tehottomiksi, on todettava, että neuvosto on voinut pätevästi katsoa, ettei komissio ollut ottanut kantaa kyseessä olevan tukijärjestelmän soveltuvuuteen, kuten riidanalaisen päätöksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa korostetaan.
- 85 Niinpä toinen kanneperuste, joka koskee harkintavallan väärinkäyttöä, on hylättävä perusteettomana.

Kolmas kanneperuste, joka koskee vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista

Asianosaisten lausumat

- 86 Komissio väittää kolmannella kanneperusteellaan, että riidanalainen päätös on tehty toimielinten välisen vilpittömän yhteistyön periaatteen vastaisesti, koska tämän päätöksen tehdessään neuvosto on vapauttanut Unkarin tällä jäsenvaltiolla SEUT 108 artiklan 1 kohdan nojalla olevasta velvollisuudesta tehdä yhteistyötä komission kanssa.
- 87 Komissio nimittäin toteaa, että hyväksyessään voimassa olleiden tukijärjestelmien, jonka lakkauttamiseen Unkari oli sitoutunut, jatkamisen neuvosto on vaarantanut komission ja mainitun jäsenvaltion aikaisemmin pitämän vuoropuhelun tulokset.

- 88 Neuvoston mielestä SEUT 108 artiklan 1 kohdasta johtuva yhteistyövelvollisuus ei sido sitä. Lisäksi se toteaa uudelleen, ettei Unkari ollut tehnyt mitään sitoumusta riidanalaisella päätöksellä hyväksytyyn tukijärjestelmän osalta.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 89 SEUT 108 artiklan 1 kohdan nojalla komissio ja jäsenvaltiot ovat velvollisia säännölliseen ja toistuvaan yhteistyöhön, jonka yhteydessä komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä ja tekee jäsenvaltioille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheellisiksi toimenpiteiksi (ks. vastaavasti em. asia Saksa v. komissio, tuomio 18.6.2002, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 90 Tässä yhteydessä tämän tuomion 70 kohdasta ilmenee, ettei Unkari ollut tehnyt mitään nimenomaista sitoumusta riidanalaisella päätöksellä hyväksytyyn tukijärjestelmän osalta. Niinpä mainitusta päätöksestä ei voida katsoa, että Unkari olisi vapautettu sillä erityisestä yhteistyövelvollisuudesta, koska päätöksellä ei ole mitenkään vaarannettu komission ja mainitun jäsenvaltion välillä aikaisemmin pidetyn vuoropuhelun tuloksia.
- 91 Esitetyn perusteella komission kolmas kanneperuste, joka koskee vilpittömän yhteistyön periaatteen loukkaamista, on hylättävä perusteettomana.

Neljäs kanneperuste, joka koskee ilmeistä arviointivirhettä ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

- 92 Komissio väittää neljännen kanneperusteensa ensimmäisessä osassa, että neuvosto on tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että oli olemassa poikkeuksellisia olosuhteita, jotka oikeuttivat hyväksytyt toimenpiteet. Saman kanneperusteensa toisessa osassa komissio väittää, että riidanalainen päätös on suhteellisuusperiaatteen vastainen, koska päätöksen päämäärää ei voida saavuttaa kyseisten toimenpiteiden avulla eivätkä nämä toimenpiteet rajoitu vain siihen, mikä on ehdottomasti tarpeen päämäärän saavuttamiseksi.

Neljännen kanneperusteensa ensimmäinen osa, joka koskee ilmeistä arviointivirhettä siinä, onko kyse poikkeuksellisista olosuhteista

– Asianosaisten lausumat

- 93 Komission mielestä olosuhteita voidaan pitää SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettulla tavalla poikkeuksellisina vain, jos niiden ilmaantuminen ei ollut ennakoitavissa ja jos ne koskevat nyt käsiteltävässä asiassa erityisesti Unkaria. Niinpä niistä ei voi olla kyse jo aikaisemmin olemassa olleessa rakenteellisessa esteessä tai useimpien jäsenvaltioiden kohtaamassa ongelmassa.
- 94 Komission mukaan Unkarin maatilojen epäedullinen rakenne on jo vanha ongelma, joka johtuu itse Unkarin maatalouden rakenteesta. Mikään ei myöskään osoita, ettei Unkarin maanviljelijöiden kohtaamassa pääoman puutteessa olisi kyse rakenteellisesta ongelmasta, jota jo luonnostaan ei voida pitää poikkeuksellisena. Riski maan ostojen lisääntymisestä keinottelutarkoituksissa ei myöskään ole muista neuvoston mainitsemista seikoista erillinen olosuhde.
- 95 Lisäksi komissio kyllä myöntää, että talouskriisissä voi olla kyse poikkeuksellisesta olosuhteesta, mutta katsoo, että tällainen kriisi voi oikeuttaa riidanalaisen päätöksen vain siltä osin kuin kriisi on vaikuttanut yhdessä jo olemassa olleiden rakenteellisten ongelmien kanssa siten, että Unkarissa ilmaantuu poikkeuksellisia olosuhteita, mitä neuvosto ei ole osoittanut. Komissio toteaa myös, että

tällaisen kriisin vaikutus lainansaantivaikeuteen, köyhyyden lisääntymiseen ja työttömyyden kasvuun, maataloustuotannon kannattavuuden alenemiseen ja yleiseen talouden taantumaan Unkarissa ei ole luonteeltaan poikkeuksellinen, kun koko unionin asiayhteys otetaan huomioon.

- 96 Neuvoston mielestä komission ehdottama poikkeuksellisten olosuhteiden käsitteen määritelmä on oikeuskäytännön perusteella liian rajoittava, sillä tällaisten olosuhteiden on ainoastaan oltava odottamattomia ja ne voivat vaikuttaa muihinkin jäsenvaltioihin tai toimialoihin kuin maatalouteen.
- 97 Neuvoston mukaan nyt käsiteltävässä asiassa on kyse poikkeuksellisista olosuhteista, jotka ovat syntyneet taluskriisiin liittyneistä epätavallisista tapahtumista, joilla on ollut merkittäviä vaikutuksia Unkarin maanviljelijöihin ja jotka ovat siis entisestään pahentaneet Unkarin maatalon jo olleita rakenteellisia ongelmia. Niinpä vaikeutunut lainansaanti, maataloustuotannon kannattavuuden aleneminen, köyhyyden lisääntyminen tai talouden taantuma kriisin seurauksena – tilanne on näiden seikkojen osalta pahempi Unkarissa kuin muissa jäsenvaltioissa – ovat tehneet Unkarin maanviljelijöille äärimmäisen vaikeaksi ja jopa mahdottomaksi hankkia maatalousmaata.

– Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

- 98 Oikeuskäytännöstä ilmenee, että neuvostolla on SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmatta alakohtaa sovellettaessa laaja harkintavalta, jonka käyttäminen edellyttää koko unionia silmällä pitäen tehtävää taloudellisten ja yhteiskunnallisten kysymysten monitahoista arviointia. Tämän harkintavallan käyttämisestä koskeva tuomioistuINVALVONTA kohdistuu ainoastaan siihen, että menettelyä ja perusteluvollisuutta koskevia sääntöjä on noudatettu, että ratkaisun perustana olevat tosiseikat pitävät asiallisesti paikkansa, että asiassa ei ole tehty oikeudellista virhettä, että tosiseikkoja ei ole arvioitu ilmeisen virheellisesti ja että harkintavaltaa ei ole käytetty väärin (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, 18 ja 19 kohta ja analogisesti asia C-333/07, Régie Networks, tuomio 22.12.2008, Kok., s. I-10807, 78 kohta).
- 99 Kun talous- ja finanssikriisin epätavallisuus ja odottamattomuus sekä siitä Unkarin maatalouteen aiheutuneiden vaikutusten laajuus otetaan huomioon, neuvoston ei voida katsoa tehneen ilmeistä arviointivirhettä todetessaan, että näissä vaikutuksissa on kyse SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetuista poikkeuksellisista olosuhteista. Komissio on sitä paitsi myöntänyt vastauskirjelmässään, että mainitun kriisin ilmaantumisessa voi olla kyse tällaisesta poikkeuksellisesta olosuhteesta.
- 100 Se, että talous- ja finanssikriisillä on ollut huomattavia vaikutuksia myös muissa jäsenvaltioissa, ei ole ratkaisevaa, koska tämä seikka ei vaikuta kriisin vaikutusten poikkeuksellisuuteen siltä osin kuin kyse on Unkarin maanviljelijöiden taloudellisen tilanteen kehittymisestä.
- 101 Myöskään toteamus, jonka mukaan maatilojen epäedullinen rakenne tai maanviljelijöiden pääomien puute ovat rakenteellisia ongelmia Unkarissa, ei mahdollista päätelmää, jonka mukaan neuvosto on tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että vaikeutunut lainansaanti ja maataloustuotannon kannattavuuden aleneminen kriisin seurauksena ovat merkittävästi pahentaneet Unkarin maanviljelijöiden tilannetta, mikä estää siten kyseisten rakenteellisten ongelmien korjaamisen ja siis köyhyyden lievittämisen maaseudulla parantamalla Unkarin maatilojen kilpailukykyä (ks. analogisesti em. asia komissio v. neuvosto, tuomio 29.2.1996, 21 kohta).
- 102 Tästä seuraa, että neljännen kanneperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

Neljannen kanneperusteen toinen osa, joka koskee suhteellisuusperiaatteen loukkaamista

– Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

- 103 Komission mukaan neuvosto ei ole riidanalaisista päätöistä tehdessään noudattanut suhteellisuusperiaatetta.
- 104 Komissio nimittäin katsoo, ettei kyseessä olevan tukijärjestelmän avulla voida saavuttaa kyseisessä päätöksessä mainittua päämäärää. Niinpä maatilojen keskikoko Unkarissa ei kahdesta maatalousmaan hankintaan tarkoitettusta tukijärjestelmästä huolimatta ole viime vuosina juurikaan kasvanut. Ei ole osoitettu, että riidanalaisella päätöksellä hyväksytyin tukijärjestelmän avulla voitaisiin saavuttaa parempia tuloksia, kun sitä ennen voimassa olleilla tukijärjestelmillä ei voitu vastata vuonna 2009 havaittuun vaikeutuneeseen lainansaantiin. Tuet maatalousmaan hankintaan myötävaikuttavat todellisuudessa maatalousmaan hinnan nousuun pikemminkin kuin muutokseen tällaisen maan omistusrakenteessa.
- 105 Lisäksi suhteellisuusperiaatteen noudattaminen edellyttää komission mukaan sitä, että otetaan kattavasti huomioon voimassa olevat toimenpiteet, joilla voidaan vastata neuvoston poikkeuksellisiin olosuhteisiin pitämiin tarpeisiin. Riidanalaisessa päätöksessä ei kuitenkaan oteta mitenkään huomioon toimenpiteitä, jotka komissio on aikaisemmin hyväksynyt tai sallinut suuntaviivoissaan ja ryhmäpoikkeusasetuksissaan. Erityisesti on niin, että jäsenvaltiot voivat tilapäisten puitteiden perusteella myöntää tukea maanviljelijöille. Samoin on mahdollista turvautua asetuksessa N:o 1535/2007 sallittuun vähämerkityksiseen tukeen.
- 106 Lisäksi neuvosto on jättänyt ottamatta huomioon sellaisten muuntyyppisten välineiden olemassaoloa, joiden tarkoituksena on korjata joitakin riidanalaisessa päätöksessä mainituista ongelmista. Niinpä liittymisasiakirjan nojalla Unkarilla oli seitsemän vuoden siirtymäkauden ajan mahdollisuus jarruttaa keinottelua rajoittamalla muiden kuin maassa asuneiden oikeutta hankkia maatalousmaata. Työttömyyden kasvusta komissio toteaa, että Unkarin ohjelmassa maaseudun kehittämiseksi vuosina 2007–2013 kaavaillaan useita toimia työttömyyden kasvun rajoittamiseksi maaseudulla, muun muassa siirtämällä maatalouden liiallista työvoimaa muille talouden toimialoille.
- 107 Lopuksi komissio toteaa, että riidanalaisella päätöksellä hyväksytyt toimenpiteet eivät rajoitu siihen, mikä on ehdottomasti tarpeen, sillä niiden kesto ylittää ajankohdan, jonka komissio on tilapäisissä puitteissa vahvistanut sovellettaessa tukia, joilla on nimenomaisesti tarkoitus selviytyä taluskriisin vaikutuksista.
- 108 Neuvosto toteaa suhteellisuusperiaatteen noudattamisesta, että SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla toteutettujen toimenpiteiden lainmukaisuuteen voi vaikuttaa vain se, että nämä toimenpiteet eivät selvästikään sovellu neuvoston tavoittelemaan päämäärään.
- 109 Komissio ei ole osoittanut, että neuvoston toteuttama monitahoisten taloudellisten tosiseikkojen arviointi oli selvästi virheellinen. Neuvosto katsoo erityisesti, että Unkarin soveltamat maatalousmaan hankintaan tarkoitettut tukijärjestelmät ovat parantaneet Unkarin maatilojen kokorakennetta. Neuvosto väittää myös, ettei komissio ole osoittanut, että tällainen tukijärjestelmä myötävaikuttaisi maan hintojen nousuun. Lisäksi se toteaa, että maatilojen suuremman koon avulla voidaan parantaa kyseessä olevien maanviljelijöiden kilpailukykyä ja tuloja.
- 110 Lisäksi neuvosto katsoo, ettei se ollut velvollinen ottamaan huomioon komission jo hyväksymiä toimenpiteitä, koska sille SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa annetun toimivallan tarkoituksena juuri on antaa sille mahdollisuus hyväksyä tukia, joita komissio ei lain mukaan olisi voinut hyväksyä, mistä on kyse nyt käsiteltävässä asiassa. Riidanalaisella päätöksellä hyväksytty tukijärjestelmä ei myöskään kuulu tilapäisten puitteiden soveltamisalaan.

- 111 Neuvosto korostaa myös, että liittymisasiakirjassa sallituilla maatalousmaan hankinnan rajoituksilla ei rajoiteta niitä riskejä, että Unkarissa asuvat toimijat ostavat maatalousmaata keinottelutarkoituksissa, ja että työttömyyttä on asianmukaista torjua yhdistämällä eri keinoja, joiden joukossa on riidanalaisella päätöksellä hyväksytty tukijärjestelmä.
- 112 Kyseisen tukijärjestelmän kestosta neuvosto toteaa, ettei sen tarvitse rajoittaa tilapäisten puitteiden kattamaan ajanjaksoon, ja se vastaa aikaa, joka on katsottu tarpeelliseksi maatalousmaan yksityistämisen prosessin saattamiseksi päätökseen Unkarissa ja kriisin vaikutusten vähentämiseksi.
- 113 Unkari väittää, että kyseessä olevan toimenpiteen ilmeisen soveltumattomuuden osoittamiseksi on tarpeen osoittaa, ettei toimenpide missään tapauksessa olisi tehokas, mitä komissio ei ole osoittanut eikä edes väittänyt.
- Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta
- 114 Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen osalta tämän tuomion 98 kohdassa esitetystä ilmenee, että ainoastaan toimenpiteen, joka on toteutettu SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla, ilmeinen soveltumattomuus neuvoston tavoitteleman päämäärän saavuttamiseen voi vaikuttaa tällaisen toimenpiteen lainmukaisuuteen (ks. analogisesti asia C-343/09, Afton Chemical, tuomio 8.7.2010, Kok., s. I-7027, 46 kohta ja asia C-59/11, Association Kokopelli, tuomio 12.7.2012, 39 kohta).
- 115 Tästä seuraa, että on selvittävää, onko riidanalaisessa päätöksessä tarkoitettun tukijärjestelmän hyväksyminen ilmeisen soveltumaton mainitun päätöksen johdanto-osan yhdeksännessä perustelukappaleessa asetetun sen päämäärän saavuttamiseen, jossa on kyse köyhyyden lievittämisestä Unkarin maaseudulla.
- 116 Tämä päämäärä katsotaan voitavan saavuttaa osittain parantamalla Unkarin maatalouden tehokkuutta, mikä edellyttää tilakoon kasvattamista; tämä on mahdollista sillä, että Unkarin maanviljelijät hankkivat maatalousmaata. On riidatonta, että kyseisten maanviljelijöiden tulojen riittämättömyys ja heidän lainansaantivaikeutensa ovat tällaisten hankintojen esteenä. On siis niin, että kun kyseessä olevan tukijärjestelmän tarkoituksena on kompensoida näitä ongelmia ja sitä, että talous- ja finanssikriisi on pahentanut niitä, ehdottamalla joko maatalousmaan ostoon tarkoitettujen lainojen korkotukea tai suoraa tukea tällaisen maan hankintaan, tällaisen järjestelmän hyväksyminen ei ole ilmeisen soveltumattonta riidanalaisen päätöksen tekemisellä tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseen.
- 117 Niinpä se, että aikaisemmin sovellettu maatalousmaan hankintaan tarkoitettu tukijärjestelmä ei ole mahdollistanut unkarilaisten maatilojen koon merkittävää ja jatkuvaa kasvua, ei ole omiaan osoittamaan, että riidanalainen päätös olisi ilmeisen soveltumaton sillä tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseen, sellaisena kuin se mainittiin tämän tuomion 115 kohdassa.
- 118 On nimittäin huomattava, ettei kyseisten tilojen keskikoon heikko kasvu riitä osoittamaan neuvoston hyväksymän tukijärjestelmän ilmeistä tehottomuutta, koska on mahdollista, että tällainen heikko kasvu johtuu olosuhteista, jotka eivät ole omiaan jatkumaan koko riidanalaisen päätöksen kattamaa ajanjaksoa.
- 119 Komission argumentista, jonka mukaan maatalousmaan hankintaan tarkoitettujen tukijärjestelmät myötävaikuttavat maatalousmaan hinnan nousuun pikemminkin kuin tällaisen maan omistusrakenteen muutokseen, on todettava, ettei tällaiselle väitteelle ole riittävästi näyttöä sen osoittamiseksi, että neuvosto olisi valinnut tavoittelemansa päämäärän kannalta ilmeisen soveltumattoman toimenpiteen.

- 120 Lisäksi on tutkittava, ylitetäänkö kyseessä olevan tukijärjestelmän hyväksymisellä selvästi se, mikä on tarpeen riidanalaisessa päätöksessä tarkoitetun päämäärän saavuttamiseksi. Komission mukaan nimittäin neuvosto ei ole ottanut riittävästi huomioon sellaisten muiden välineiden, jotka voivat myötävaikuttaa kyseisen päämäärän saavuttamiseen, tarjoamia näkymiä.
- 121 Kun neuvostolla nyt käsiteltävässä asiassa olevan harkintavallan laajuus otetaan huomioon, riidanalaisesta päätöksestä ei voida katsoa, että sillä loukattaisiin suhteellisuusperiaatetta vain sen takia, että Unkarille olisi ollut mahdollista tavoitella tämän tuomion 115 kohdassa tarkoitettua päämäärää muuntotyypisellä tukijärjestelmällä. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että tutkiessaan, onko suhteellisuusperiaatetta noudatettu päätöksessä, joka on tehty neuvostolla SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan nojalla olevan kaltaisen harkintavallan perusteella, unionin tuomioistuimen ei ole selvitettävä, oliko kyseinen päätös ainoa tai paras mahdollinen, vaan sen on selvitettävä ainoastaan, oliko päätös ilmeisen suhteeton (ks. analogisesti asia C-33/08, Agrana Zucker, tuomio 11.6.2009, Kok., s. I-5035, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 122 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 44 kohdassa, neuvosto ei laajasta harkintavallastaan huolimatta kuitenkaan vapaudu velvollisuudesta ottaa arvioinnissaan huomioon voimassa olevat toimenpiteet, jotka on nimenomaisesti suunnattu korjaamaan poikkeukselliset olosuhteet, joilla kyseessä olevan tukijärjestelmän hyväksyminen on perusteltu.
- 123 Tässä yhteydessä on huomattava, että asetuksen N:o 1535/2007 tarkoituksena on vapauttaa määrältään pienet tuet SEUT 108 artiklan 3 kohdan sisältämästä ilmoitusvelvollisuudesta eikä siitä siis voida katsoa, että sillä pyritäisiin nimenomaan korjaamaan talous- ja finanssikriisin vaikutuksia Unkarin maanviljelijöihin.
- 124 On sitä vastoin totta, että tilapäiset puitteet otettiin käyttöön edistämään yritysten pääsyä rahoitukseen talous- ja finanssikriisin yhteydessä. Tilapäisten puitteiden mukaisten tukien yleisenä tehtävänä on kuitenkin tukea investointeja eikä niillä siis ole nimenomaisesti tarkoitus mahdollistaa maatalousmaan hankintaa. Lisäksi riidanalaisen päätöksen tekemisajankohtana tilapäisten puitteiden 7 kohdassa todettiin, ettei näitä puitteita sovellettaisi 31.12.2010 jälkeen. Niinpä neuvoston päätöksestä hyväksyä tukijärjestelmä, jonka nimenomaisena tarkoituksena on lievittää köyhyyttä maaseudulla varmistamalla maan yksityistämisen prosessin saattaminen päätökseen ja maatilojen rakenteen parantaminen Unkarissa pidemmällä aikavälillä, ei voida katsoa, että sillä ylitettäisiin selvästi se, mikä on tarpeen riidanalaisen päätöksen päämäärän saavuttamiseksi.
- 125 Samoin on todettava, että vaikka joillakin niistä toimenpiteistä, jotka sisältyvät Unkarin ohjelmaan maaseudun kehittämiseksi vuosina 2007–2013, on myös tarkoitus torjua työttömyyttä maaseudulla, niillä täydennetään riidanalaisella päätöksellä hyväksyttyä tukijärjestelmää siltä osin kuin niiden pääasiallisena tarkoituksena on edistää maatalouden liiallisen työvoiman siirtoa muille talouden toimialoille eikä parantaa maatilojen kannattavuutta.
- 126 Liittymisasiakirjassa sallituista maatalousmaan hankinnan rajoituksista on todettava, että niillä on merkitystä vain vähennettäessä maan ostoja keinottelutarkoituksissa, mutta niillä ei missään tapauksessa voida korjata muita riidanalaisen päätöksen perusteluissa mainittuja ongelmia. Kuten neuvosto perustellusti toteaa, kyseisillä rajoituksilla ei myöskään voida torjua sitä, että Unkarissa asuvat toimijat ostavat maatalousmaata keinottelutarkoituksissa.
- 127 Lopuksi on todettava riidanalaisella päätöksellä hyväksytyyn tukijärjestelmän kestosta, että SEUT 108 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan logiikasta jo ilmenee, ettei neuvosto voi olla velvollinen noudattamaan komission tiedonannossa vahvistettua ajallista rajoitusta. Maan yksityistämisen prosessin päätökseen saattamisen edellyttämän ajan sekä talous- ja finanssikriisin vaikutusten keston perusteella ei ole myöskään katsottava, että neuvosto olisi valinnut ilmeisen suhteettoman toimenpiteen hyväksyessään kyseessä olevan tukijärjestelmän ajanjaksoksi 1.1.2010–31.12.2013.

- 128 Komission neljännen kanneperusteen toinenkin osa on siis hylättävä perusteettomana.
- 129 Tästä seuraa, että neljäs kanneperuste on hylättävä kokonaisuudessaan.
- 130 Koska yhtäkään komission kanneperustetta ei voida hyväksyä, kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

- 131 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska neuvosto on vaatinut komission velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 132 Työjärjestyksen 140 artiklan 1 kohdan mukaisesti Liettuan tasavalta, Unkari ja Puolan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) Kanne hylätään.**
- 2) Euroopan komissio velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**
- 3) Liettuan tasavalta, Unkari ja Puolan tasavalta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Allekirjoitukset