



Határozatok Tára

PAOLO MENGOZZI
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2013. január 17.¹

C-117/10. sz. ügy

**Európai Bizottság
kontra**

az Európai Unió Tanácsa

„Állami támogatások — A Tanács hatásköre — Az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése — Létező támogatási programok — Megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat — Joghatások — 659/1999 rendelet — Mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló beruházások támogatása Lengyelországban”

1. A jelen eljárás tárgyát képező keresetben a Bizottság azt kéri a Bíróságtól, hogy semmisítse meg a Lengyel Köztársaság hatóságai által a 2010. január 1. és 2013. december 31. közötti időszakban mezőgazdasági földterületek vásárlása céljából nyújtandó állami támogatásról szóló, 2009. november 20-i 2010/10/EK tanácsi határozatot (a továbbiakban: megtámadott határozat)².
2. Az ezzel párhuzamosan előterjesztett másik három keresetben a Bizottság a Litván Köztársaság (C-111/10. sz. ügy), a Lett Köztársaság (C-118/10. sz. ügy) és a Magyar Köztársaság (C-121/10. sz. ügy) által nyújtott hasonló típusú támogatásokra vonatkozó tanácsi határozatokat támadja.
3. Mindhárom kereset ugyanazt az érzékeny kérdést veti fel: a tagállamokban létező támogatási programok EK 88. cikk (1) bekezdése (vagy ami a C-111/10., C-118/10. és C-121/10. sz. ügyet illeti, az EUMSZ 108. cikk (1) bekezdése) szerinti folyamatos vizsgálata keretében a Bizottság által a megfelelő intézkedésekre vonatkozóan megfogalmazott javaslat a szóban forgó program közös piaccal való összeegyeztethetősége tekintetében az intézmény olyan végleges állásfoglalásának minősül-e, amely alkalmas az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése (illetve az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése) által a Tanácsra ruházott azon hatáskör gyakorlásának megakadályozására, hogy az EK 87. cikktől (illetve az EUMSZ 107. cikktől), valamint a más alkalmazandó rendelkezésektől eltérve engedélyezze a támogatást, ha azt rendkívüli körülmények indokolják?

I – Jogi háttér

4. Noha a megtámadott határozatot a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően tették közzé, annak meghozatalára az EK-Szerződés rendelkezései alapján került sor. A jelen indítványban tehát ez utóbbi rendelkezéseire szükséges hivatkozni.

¹ — Eredeti nyelv: olasz.

² — HL 2010. L 4., 89. o.

5. Az EK 88. cikk (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A Bizottság a tagállamokkal együttműködve folyamatosan vizsgálja a tagállamokban létező támogatási programokat. Javaslatot tesz a tagállamoknak a közös piac fokozatos fejlődése vagy működése által megkövetelt megfelelő intézkedések meghozatalára.”

6. E cikk (2) bekezdésének harmadik és negyedik albekezdése a következőket írja elő:

„Valamely tagállam kérelmére a Tanács egyhangúlag úgy határozhat, hogy a tagállam által nyújtott vagy nyújtani kívánt támogatást – a 87. cikk rendelkezéseitől vagy a 89. cikk alapján elfogadott rendeletektől eltérve – a közös piaccal összeegyeztethetőnek kell tekinteni, ha az ilyen határozatot rendkívüli körülmények indokolják. Ha a Bizottság e támogatást illetően már megindította az e bekezdés első albekezdésében említett eljárást, a kérelem tagállam általi benyújtása a Tanácshoz a Tanács álláspontjának kinyilvánításáig az eljárás felfüggesztését eredményezi.

Ha azonban a Tanács a kérelem benyújtásától számított három hónapon belül nem nyilatkozik, az ügyben a Bizottság határoz.”

7. A Lengyelországnak az Európai Unióhoz való csatlakozásáról szóló okmány (a továbbiakban: 2003. évi csatlakozási okmány)³ IV. melléklete 4. fejezetének az EK-Szerződés versenyszabályai alkalmazásának feltételeire vonatkozó része a következőképpen rendelkezik:

„Az EK-Szerződés 88. cikkében előírt, a létező támogatásokra vonatkozó eljárások sérelme nélkül, az EK-Szerződés I. mellékletében felsorolt termékek – a halászati termékek és ezekből származó termékek kivételével – előállításával, feldolgozásával vagy forgalmazásával kapcsolatos tevékenységekre nyújtott, az új tagállamokban a csatlakozás időpontja előtt bevezetett és azt követően is alkalmazandó támogatási programok vagy egyedi támogatások az [EK 88. cikk] (1) bekezdése értelmében létező támogatásnak minősülnek, a következő feltételek mellett:

- a támogatásokról a csatlakozás időpontját követő négy hónapon belül tájékoztatni kell a Bizottságot. A tájékoztatásnak adatokat kell tartalmaznia minden egyes támogatás jogalapjára vonatkozóan. [...]. A Bizottság közzéteszi e támogatások listáját.

E támogatások a csatlakozás időpontját követő harmadik év végéig minősülnek az [EK 88. cikk] (1) bekezdése értelmében »létező« támogatásnak.

Amennyiben szükséges, az új tagállamok módosítják a fenti támogatásokat, annak érdekében, hogy azok legkésőbb a csatlakozást követő harmadik év végére megfeleljenek a Bizottság által alkalmazott iránymutatásoknak. Ezen időpontot követően az iránymutatásokkal összeegyeztethetetlen támogatások új támogatásnak minősülnek.”

3 – A Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány (HL L 236., különösen a 798. o.).

8. Az EK-Szerződés 93. cikkének (későbbi EK 88. cikk) alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 1999. március 22-i 659/1999/EK tanácsi rendeletnek⁴ a 2003. évi csatlakozási okmánnyal módosított 1. cikke b) és c) pontja értelmében e rendelet alkalmazásában:

„b) a »létező támogatás«:

- i) [...] [Lengyelország] [...] csatlakozási okmánya IV. melléklete 3. pontjának és az említett melléklet függelékének sérelme nélkül minden támogatás, amely a Szerződésnek az érintett országokban történő hatálybalépését megelőzően már létezett, vagyis az olyan támogatási rendszerek [helyesen: támogatási programok] és egyedi támogatások, amelyeket a Szerződés hatálybalépése előtt vezettek be, és azt követően is alkalmazandók;
- ii) engedélyezett támogatás, azaz olyan támogatási programok és egyedi támogatások, amelyeket a Bizottság vagy a Tanács engedélyezett;

[...]

c) az »új támogatás« olyan támogatás, azaz támogatási program és egyedi támogatás, amely nem létező támogatás, beleértve a létező támogatások módosítását is”;

[...].”

9. A 659/1999 rendelet V. fejezetében lévő 17–19. cikk meghatározza a létező támogatási programokra vonatkozó eljárást. Az „[EK 88. cikk (1) bekezdése] szerinti együttműködés” címet viselő 17. cikk (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy létező támogatási program nem, vagy többé már nem egyeztethető össze a közös piaccal, előzetes véleményéről tájékoztatja az érintett tagállamot, és lehetőséget biztosít számára, hogy egy hónapos határidőn belül benyújtsa észrevételeit. [...]”

10. „A megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat” címet viselő következő 18. cikk alapján:

„Amennyiben a 17. cikk szerint a tagállam által nyújtott információ alapján a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a létező támogatási program nem, vagy többé már nem egyeztethető össze a közös piaccal, ajánlást készít, amelyben megfelelő intézkedéseket javasol az érintett tagállamnak. Az ajánlásban javasolhatja, különösen:

a) a támogatási program lényeges módosítását;

vagy

b) eljárási követelmények bevezetését;

vagy

c) a támogatási program megszüntetését.”

⁴ — HL L 83., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 8. fejezet, 1. kötet, 339. o.

11. Végezetül a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) és (2) bekezdése a következőképpen határozza meg a megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat jogi következményeit:

„(1) Amennyiben az érintett tagállam elfogadja a javasolt intézkedéseket, és erről tájékoztatja a Bizottságot, a Bizottság ezt a megállapítást rögzíti, és erről tájékoztatja a tagállamot. A tagállamot az elfogadás kötelezi a megfelelő intézkedések végrehajtására.

(2) Amennyiben az érintett tagállam nem fogadja el a javasolt intézkedéseket, és a Bizottság az érintett tagállam érveit figyelembe véve még mindig úgy véli, hogy az intézkedések szükségesek, kezdeményezi a 4. cikk (4) bekezdése szerinti eljárást⁵. A 6., 7. és 9. cikket értelemszerűen kell alkalmazni.”

12. Az agrárágazatban nyújtott 2000. évi állami támogatásokról szóló, 2006. december 31-én lejáró közösségi iránymutatások (a továbbiakban: 2000. évi mezőgazdasági iránymutatás)⁶ 4.1.1.5. pontjának negyedik alpontja a mezőgazdasági üzemekkel kapcsolatos beruházási támogatás elszámolható költségei közé sorolja a mezőgazdasági termőterületek megvásárlását.

13. 2007. január 1-jétől az agrár- és erdészeti ágazatban nyújtott állami támogatásokról szóló, a 2000. évi mezőgazdasági iránymutatások helyébe lépő⁷ közösségi iránymutatások, 2007–2013 (a továbbiakban: 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás)⁸ 29. pontja a következőképpen rendelkezik:

„A mezőgazdasági üzemekben végzett beruházással kapcsolatos támogatást akkor nyilvánítják a Szerződés 87. cikke (3) bekezdésének c) pontjával összeegyeztethetőnek, ha az megfelel az 1857/2004/EK [helyesen: 1857/2006/EK] rendelet⁹ 4. cikkében szereplő valamennyi feltételnek”.

14. A 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás fent említett 29. pontjában hivatkozott 1857/2006/EK rendelet 4. cikkének (1) és (8) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A Közösségen belüli gazdaságokban mezőgazdasági termékek elsődleges előállítása céljából végrehajtott beruházáshoz nyújtott támogatás a[z EK 87. cikk] (3) bekezdésének c) pontja értelmében összeegyeztethető a közös piaccal, és mentesül a[z EK 88. cikk] (3) bekezdésében előírt bejelentési kötelezettség alól, feltéve hogy megfelel a (2)–(10) bekezdésben meghatározott feltételeknek.

[...]

(8) Támogatás adható olyan nem építkezési célra szánt föld vásárlására, amely a beruházás elszámolható költségeinek legfeljebb 10%-ába kerül”.

5 — Az EK 88. cikk (2) bekezdésének első albekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárásról van szó.

6 — HL 2000. C 28., 2. o.

7 — Lásd a 2007–2013. évi mezőgazdasági iránymutatások (194) bekezdését.

8 — HL 2006. C 319., 1. o.

9 — A Szerződés 87. és 88. cikkének a mezőgazdasági termékek előállításával foglalkozó kis- és középvállalkozásoknak nyújtott állami támogatásokra történő alkalmazásáról és a 70/2001/EK rendelet módosításáról szóló, 2006. december 15-i 1857/2006/EK bizottsági rendelet (HL L 358., 3. o.).

15. A 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatásnak „A 2003-as csatlakozási okmány szerinti meglévő állami támogatások” címet viselő VIII. E. fejezetében lévő 195. pontja értelmében:

„A 2003-as csatlakozási okmány IV. melléklete 4. fejezetének 4. pontja szerinti meglévő támogatásnak tekintendő támogatási rendszerek [helyesen: támogatási programok] és egyéni támogatások értékelésére a 2006. december 31-én hatályos, a mezőgazdasági ágazatban nyújtott állami támogatásról szóló iránymutatások alkalmazandók 2007. december 31-ig a (196) bekezdés sérelme nélkül, azzal a feltétellel, hogy az ilyen támogatások legkésőbb 2007. április 30-tól megfelelnek ezeknek az iránymutatásoknak”.

16. A 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatásnak a „Megfelelő intézkedésekre irányuló javaslatok” címet viselő VIII. F. fejezetében lévő 196–198. pontja értelmében:

„(196)

A Szerződés 88. cikkének (1) bekezdésével összhangban a Bizottság javasolja a tagállamoknak, hogy módosítsák meglévő támogatási rendszereiket [helyesen: támogatási programjaikat], hogy e rendszerek [helyesen: programok] legkésőbb 2007. december 31-től megfeleljenek ezen iránymutatásoknak, kivéve [...] a mezőgazdasági termőterület vásárlására irányuló beruházások meglévő támogatási rendszereit [helyesen: támogatási programjait], amelyeket módosítani kell, hogy ezen iránymutatásoknak legkésőbb 2009. december 31-től megfeleljenek.

(197) A tagállamokat megkérlik, hogy legkésőbb 2007. február 28-ig írásban jelezzék, hogy elfogadják a megfelelő intézkedések hozatalára javasoltakat.

(198) Ha egy állam az elfogadást e határidő lejártáig írásban nem erősíti meg, a Bizottság a 659/1999/EK rendelet 19. cikkének (2) bekezdését alkalmazza, és amennyiben szükséges, kezdeményezi az e cikkben megállapított eljárást”.

17. A Hivatalos Lap 2008. március 15-i számában megjelent közleményben¹⁰ a Bizottság a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdésével összhangban nyugtázta Lengyelország „kifejezett és feltétel nélküli beleegyezését” a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontja szerinti megfelelő intézkedésekre irányuló javaslatok vonatkozásában, amely beleegyezést a lengyel hatóságok 2007. február 26-án közöltek írásban a Bizottsággal.

II – A jogvita előzményei és a megtámadott határozat

18. 2004-ben a fenti 7. pontban hivatkozott 2003. évi csatlakozási okmány IV. mellékletének 4. fejezetében meghatározott eljárásnak megfelelően Lengyelország tájékoztatta a Bizottságot azon megfelelő intézkedésekről, amelyeket az EK 88. cikk (1) bekezdése értelmében a csatlakozást követő harmadik év végéig létező támogatásként kíván elismertetni. Ezek között a következő intézkedések szerepeltek: „A mezőgazdasági és agrár-élelmiszeripari beruházásokra vonatkozó kölcsön kamattámogatása” és „Az államkincstár mezőgazdasági ingatlanállományába tartozó földterületek részletfizetéssel és kedvezményes kamattal történő adásvétele”¹¹.

19. 2005. május 30-i levelében a Bizottság azt kérte a tagállamoktól, hogy tegyék meg a mezőgazdasági ágazatban nyújtott támogatásokra vonatkozó szabályok egyszerűsítésére irányuló javaslataikat. A lengyel kormány 2006. júniusi levelében az új iránymutatásnak a Bizottság által részére 2006. május 19-én megküldött tervezetét értékelve a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló beruházási támogatások fenntartását kérte a Bizottságtól. A lengyel kormány 2006. november 3-i levelében az

10 — HL C 70., 11. o.

11 — HL C 147., 2005.6.17., 2. o. Ami Lengyelországot illeti, a szóban forgó programok elnevezését a 2. és 5. pont tartalmazza.

1857/2006 rendelet tervezetének módosítását kérte a Bizottságtól a 4. cikk (8) bekezdésének megsemmisítésével, és a mezőgazdasági földterületek megvásárlásának a 4. cikk (4) bekezdésében felsorolt beruházási támogatások elszámolható költségei közé sorolásával. Lengyelország ugyanezen javaslatot terjesztette elő a Bizottság és a tagállamok között 2006. október 25-én tartott találkozón.

20. A lengyel hatóságok 2009. április 21-i levelükben a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjának (lásd a fenti 16. pontot) módosítását kérték a Bizottságtól. A Bizottság 2009. május 15-i válaszlevelében arra emlékeztetett, hogy az iránymutatás rendkívüli jogcímen, az egyes tagállamok, köztük Lengyelország által előterjesztett kérelemre vezette be a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló létező beruházási támogatási programok megtartásának lehetőségét, és hogy nem lehetséges az eltérés további meghosszabbítása.

21. Az Unió Elnökségének címzett 2009. június 12-i levelükben a lengyel hatóságok azt kérték, hogy a lengyelországi mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló beruházási támogatások az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése alapján a 2010. január 1. és 2013. december 31. közötti időszakra vonatkozóan rendkívüli jogcímen kerüljenek engedélyezésre. 2009. szeptember 28-án ugyanilyen tartalmú kérelmet küldtek a Mezőgazdasági és Halászati Tanács részére. A Bizottság több alkalommal, mind a Mezőgazdasági Különbizottság előkészítő ülésein mind a lengyel kormány képviselőivel tartott találkozókön kifejezte egyet nem értését a javasolt intézkedés és alternatív megoldások tekintetében.

22. 2009. november 20-án a Tanács (hét küldöttség tartózkodása mellett) egyhangúlag elfogadta a megtámadott határozatot. A határozat 1. cikke a következőképpen szól:

„A mezőgazdasági földterületek megvásárlásához nyújtott kölcsönökhöz a lengyel hatóságok által a 2010. január 1. és 2013. december 31. közötti időszakban biztosított, legfeljebb 400 millió PLN összegű rendkívüli támogatás összeegyeztethető a közös piaccal.”

23. A megtámadott határozat (9) és (10) preambulumbekzdése a következőképpen határozza meg az összeegyeztethetőnek nyilvánított támogatást:

„(9) Az odaítélendő állami támogatás összege 400 millió PLN, és annak lehetővé kellene tennie, hogy a 2010-től 2013-ig terjedő időszakban a családi gazdaság kritériumait teljesítő – azaz legfeljebb 300 hektáros – gazdaságok létrehozása vagy kibővítése céljából 600 000 hektárnyi mezőgazdasági földterület kerüljön értékesítésre. A rendszernek lehetővé kell tennie körülbelül 24 000 olyan gazdaság létrehozását, melyek területe nem kisebb az adott vajdaságra jellemző átlagos területnél. A gazdaságonként nyújtott támogatás átlagos összegének körülbelül 4 500 EUR-nak kellene lennie. A támogatásra jogosult földterület ára nem haladhatja meg az adott vajdaságra jellemző átlagárát. Az államkincstár mezőgazdasági ingatlanállományába tartozó földterületek esetében tendereljárást kell alkalmazni.

(10) A támogatás hitelek kamattámogatásának formáját fogja ölteni, azaz legalább a bank által alkalmazott éves kamatláb – amely a Lengyel Nemzeti Bank által leszámított váltókra alkalmazott viszontleszámítolási kamatláb másfélszerese – és a hitelfelvevő által fizetett tényleges, 2%-os mértékű kamat közötti különbség kifizetését fogja jelenteni”.

III – A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

24. A Bíróság Hivatalához 2010. március 3-án érkezett kérelmével a Bizottság benyújtotta a jelen eljárás tárgyát képező keresetet. A 2010. augusztus 9-i végzéssel engedélyezésre került a Magyar Köztársaság, a Litván Köztársaság és a Lengyel Köztársaság beavatkozása a Tanács kérelmeinek támogatása végett.

25. A Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság semmisítse meg a megtámadott határozatot, és a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére. A Tanács arra kéri a Bíróságot, hogy a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére. Magyarország, Lengyelország és Litvánia arra kéri a Bíróságot, hogy a keresetet mint megalapozatlant utasítsa el. Lengyelország támogatja a Tanács kérelmeit, beleértve a Bizottságnak a költségek viselésére történő kötelezését is.

IV – A keresetről

26. A Bizottság négy jogalapot terjeszt elő keresete alátámasztására, amelyek a Tanácsnak a megtámadott határozat elfogadására vonatkozó hatásköre hiányán, a hatáskörrel való visszaélésen, az intézmények közötti jóhiszemű együttműködés elvének megsértésén, valamint nyilvánvaló mérlegelési hibán alapulnak. A jogalapok vizsgálata előtt röviden emlékeztetni kell a Bíróságnak az állami támogatások ellenőrzésére irányuló eljárás során betöltött bizottsági és tanácsi szerepre vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlatára.

A – A Bíróságnak az állami támogatások ellenőrzésére irányuló eljárás során betöltött bizottsági és tanácsi szerepre vonatkozó állandó ítélkezési gyakorlata

27. A Bíróság az EK 88. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdésének hatályára vonatkozóan első alkalommal a Bizottság által azon két határozattal szemben előterjesztett megsemmisítés iránti kereset keretében határozott, amelyekben a Tanács Olaszország és Franciaország tekintetében engedélyezte a meghatározott borok lepárlására nyújtott támogatásokat¹². Ami annak a jelen jogvita szempontjából releváns vonatkozását illeti, az említett ügyekben meghozott ítélet azt mutatja, hogy a Bíróság hallgatólagosan úgy vélte, hogy a Tanácsnak a Szerződés említett rendelkezésén alapuló hatásköre nem szűnik meg abban az esetben, ha Bizottság az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást megindító határozatában a Tanács által engedélyezett támogatás összeegyeztethetlenségét állapította meg.

28. A Bizottságnak és a Tanácsnak a szóban forgó támogatásra vonatkozó álláspontja összeegyeztethetlensége tekintetében a Bíróság két ezt követő ítéletében ismertette megközelítését.

29. A 2004. június 29-én teljes ülésen hozott első ítélet¹³ alapjául szolgáló ügyben a Bizottság az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás eredményeként a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánította a Portugál Köztársaság által a sertésenyésztési ágazatban nyújtott bizonyos támogatásokat, és elrendelte azok visszatérítését. Ezt követően Portugália kérelmére az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése alapján a Tanács határozatot fogadott el, amelyben a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánította az e támogatások visszafizetésére kötelezett portugál sertésenyésztőknek nyújtott támogatást. A Bizottság vitatta a Tanács olyan határozat elfogadására vonatkozó hatáskörét, amely véleménye szerint ismételen engedélyezte a korábban általa a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított támogatásokat. A Bíróság ítéletében mindenekelőtt kiemelte, hogy az EK 88. cikk központi szerepet juttat a Bizottságnak a támogatások közös piaccal való összeegyeztethetlensége megállapításában, amely a létező támogatási programok vizsgálatát vagy a nyújtani kívánt támogatások engedélyezését jelenti. A Bíróság megállapította, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdéséből kiderül, hogy „a rendelkezés egy kivételes és különleges esetre vonatkozik”¹⁴, és a Tanács hatásköre „nyilvánvalóan kivételes jellegű”¹⁵. A Bíróság véleménye szerint ebből az következik, hogy „ha a Bizottság elfogadta a támogatást a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánító határozatot, a Tanács nem akadályozhatja meg e határozat

12 — A C-122/94. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-881. o.). Korábban Mayras főtanácsnok foglalkozott a kérdéssel a 70/72. sz. ügyben (EBHT 1973., 834. o.) ismertetett indítványában.

13 — A C-110/02. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2004. június 29-én hozott ítélet (EBHT 2004., I-6333. o.).

14 — Az ítélet 30. pontja; ilyen értelemben *obiter dictum*, lásd a 156/77. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1978. október 12-én hozott ítéletet (EBHT 1978., 1881. o.) is.

15 — Az ítélet 31. pontja.

hatékony érvényesülését azáltal, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése alapján a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja a határozatot”¹⁶. A Bíróság ezt követően kimondta, hogy „a Tanács azzal már nem akadályozhatja meg egy ilyen határozat hatékony érvényesülését, hogy e rendelkezés alapján a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítja [...] a Bizottság határozata által a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított támogatás kedvezményezettjei részére a terhekre e határozatban előírt visszatérítési kötelezettség ellentételezése végett nyújtott támogatást”. A Bíróság ezen értelmezést ítélte a jogbiztonság elvével koherens értelmezésnek, mivel az „lehetővé teszi annak elkerülését, hogy a Bizottság és a Tanács ugyanazon állami támogatásról egymás után ellentétes határozatokat hozzon”, és hogy vita tárgyát képezze „az ésszerű jogorvoslati határidő leteltével vagy a jogorvoslati jog kimerítésével beálló közigazgatási határozat jogerős jellege”¹⁷.

30. A 2006. június 22-én hozott ítéletében¹⁸ a Bíróság megerősítette ezeket az elveket. Az ügyben egy olyan határozat képezte a vita tárgyát, amellyel a Tanács engedélyezte, hogy a Belga Királyság a koordinációs központoknak adókedvezményt biztosítson. E központok adózási rendszere a Bizottság számos állásfoglalásának tárgyát képezte, így az összeegyeztethetlenséget kimondó azon határozatának is, amelyet az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás lezárásaként 2003 februárjában fogadott el. Ugyanezen év áprilisában a belga kormány a koordinációs központok létrehozásáról szóló törvényen végrehajtott módosításokról értesítette a Bizottságot, amelyek tekintetében új vizsgálati eljárás indult. Ezzel egyidejűleg Belgium a Tanácshoz fordult, amely 2003. július 16-án az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése alapján határozatot fogadott el, amellyel bizonyos koordinációs központok esetében meghosszabbította a szóban forgó adózási rendszer alkalmazását. A 2004. június 29-én hozott ítéletre történő hivatkozást követően a Bíróság kiemelte, hogy a Tanács által engedélyezett támogatások megegyeznek a Bizottság által a 2003. februári határozatában a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított támogatásokkal. A Bíróság a Tanács azon érvelését elutasítva, miszerint ezen intézkedések új jogi aktusok által létrehozott új és csak korlátozott számú, könnyen beazonosítható koordinációs központra vonatkozó támogatásoknak minősülnek, a hatáskör hiánya miatt megsemmisítette a határozatot.

31. A fentiekből egyrészt az következik, hogy az a kritérium, amely alapján az EK 88. cikkben a Bizottságra és a Tanácsra ruházott hatáskörök megoszlanak, az *előfoglalás elvén* alapul, „ezért ha már egyszer az egyik intézmény határozott egy bizonyos támogatásnak a közös piaccal való összeegyeztethetőségéről, ezzel megelőzi a másik intézményt, ezért az többé nem határozhat az érintett támogatásról”¹⁹, másrészt hogy az ítélezési gyakorlat jelenlegi állása szerint kizárólag az elsőként eljáró intézmény *végleges állásfoglalása* számít olyannak, amely megakadályozza a másik intézmény hatáskörének gyakorlását.

B – Az első, a Tanács hatáskörének hiányára vonatkozó jogalapról

32. Az első, a Tanács hatáskörének hiányára vonatkozó jogalappal a Bizottság két különböző kifogást terjeszt elő. Elsőként arra hivatkozik, hogy a megtámadott határozat az EK 88. cikk (2) bekezdésének negyedik albekezdésében előírt három hónapos határidőn túl került elfogadásra. Másrészt vitatja a Tanács arra vonatkozó hatáskörét, hogy a jelen ügy körülményei között az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése alapján eljárjon. Jóllehet ez utóbbi kifogás logikailag az első kifogásban előadott kérdéshez képest előkérdésnek minősül, gyakorlati okokból elemzésemben a Bizottság írásbeli beadványaiban követett sorrendet alkalmazom.

16 — Az ítélet 44. pontja.

17 — Az ítélet 35. pontja.

18 — A C-399/03. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2006. június 22-én hozott ítélet (EBHT 2006., I-5629. o.).

19 — Jacobs főtanácsnok fent hivatkozott C-110/02. sz. Transalpine Ölleitung ügyben ismertetett indítványának 20. pontja.

1. Az első jogalap első kifogásáról, amely az EK 88. cikk (2) bekezdésének negyedik albekezdésében előírt határidő megsértésére vonatkozik

33. A Bizottság úgy véli, hogy a Tanács az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése által ráruházott hatáskörét a kérelemnek az érintett tagállam általi benyújtásától számított három hónapon belül köteles gyakorolni. Az EK 88. cikk (2) bekezdésének negyedik albekezdése kifejezetten előírja a Tanácsra ruházott hatáskör kivételes jellege által igazolt ezen időbeli korlátozást. A jelen ügyben, mivel Lengyelország kérelmét a 2009. június 12-i levelében nyújtotta be, a 2009. november 20-án elfogadott megtámadott határozat az előírt határidőn túl született. A Tanács válaszában előadja, hogy a Bizottság helytelenül értelmezi az EK 88. cikk (2) bekezdését, és hogy a rendelkezés harmadik albekezdésével összefüggésben értelmezett negyedik albekezdéséből az következik, hogy a három hónapos határidőt kizárólag abban az esetben kell alkalmazni, amennyiben a tagállam azt követően nyújtja be kérelmét, hogy a Bizottság az EK 88. cikk (2) bekezdésének második albekezdése alapján már megindította az eljárást.

34. Véleményem szerint az EK 88. cikk (2) bekezdése harmadik és negyedik albekezdésének helyes értelmezése a Tanács által javasolt értelmezés. Jóllehet a három hónapos határidőnek az e cikk külön albekezdésében történő előírása az időbeli korlát általános hatályát is jelentheti, a harmadik albekezdés második mondata és a negyedik albekezdés között fennálló terminológiai egységesség („[...] a kérelem tagállam általi benyújtása a Tanácshoz a Tanács *álláspontjának kinyilvánításáig* az eljárás felfüggesztését eredményezi, valamint „[h]a azonban a Tanács a kérelem benyújtásától számított három hónapon belül *nem nyilatkozik*”) ²⁰, valamint a negyedik albekezdés utolsó mondatrészének egy már megindított eljárás fennállását feltételező megfogalmazása („[...] a Bizottság határoz”) olyan elemeknek tűnnek számomra, amelyek a Tanács által javasolt értelmezést támasztják alá ²¹. Ezen értelmezést követve az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése által a Tanácsra ruházott hatáskör gyakorlásának időbeli korlátozása a Szerződés által a határozatok között abban az esetben fennálló esetleges ellentét megelőzése céljából felállított szabályozás szerves részét képezi, amikor a tagállam a kérelmét az EK 88. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szerinti eljárás megindítását követően nyújtja be. Ebből a szempontból a meglehetősen rövid határidő előírása az eljárás felfüggesztésére irányuló, Bizottságra háruló kötelezettség ellensúlyozására szolgál a Tanács tétlensége esetén, lehetővé téve az előbbi gyors fellépését.

35. A javasolt és a Bíróság ítélezési gyakorlata ²² által egyébként hallgatólagosan támogatott értelmezés a jelen ügytől eltérő esetekben nyitva hagyja a kérdést a Tanács szóban forgó hatásköre gyakorlása során alkalmazandó esetleges időbeli korlátozások vonatkozásában. E tekintetben jogosnak tűnik azon kérdés, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésének negyedik albekezdése által előírt három hónapos határidő analógia útján esetlegesen alkalmazható-e abban az esetben is, amikor a Bizottság *azt követően* kívánja megkezdeni az EK 88. cikk (2) bekezdésének második albekezdése szerinti eljárást, hogy a következő harmadik albekezdés értelmében az érintett tagállam már benyújtotta kérelmét, és a Tanácsnak a szóban forgó támogatásra irányuló vizsgálata még folyamatban van ²³. A jelen ügyben azonban nyilvánvalóan nem ez az eset áll fenn.

36. A Tanács hatáskörének gyakorlása során ugyanakkor az uniós jog általános elvei alapján mindenképpen tekintettel kell lenni az ésszerű határidőre. Minden más tényezőtől függetlenül a jelen ügy valamennyi körülményét figyelembe véve úgy vélem, hogy a körülbelül öt hónapos határidő – a Tanács eljárásának kivételes jellegére is figyelemmel – nem tekinthető ésszerűtlennek.

20 — A dőlt betűs kiemelés tőlem.

21 — Akárcsak a Szerződés nyelvi változatainak többségében az „azonban” kötőszónak az EK 88. cikk (2) bekezdése negyedik albekezdésének elején történő használata.

22 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2004. június 29-én hozott ítélet 33. pontja.

23 — Ezen alkalmazás azt feltételezi, hogy a Bizottság a Tanács részére benyújtott kérelem ellenére mindenképpen jogosult a vizsgálati eljárás megindításáról dönteni, amely az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében felfüggesztve maradna. Ebben az esetben a következő, negyedik albekezdés által előírt határidő az eljárás megindításától kezdődne, amely egyben megegyezne a felfüggesztés időpontjával.

37. A fentiek alapján véleményem szerint el kell utasítani a Bizottság által felhozott első kifogást.

38. Másodlagosan, arra az esetre, ha a Bíróság a jelen ügyben alkalmazhatónak ítéli az EK 88. cikk (2) bekezdésének negyedik albekezdése által előírt határidőt, a Tanács arra hivatkozik, hogy határidőben nyilatkozott. A lengyel kormány által támogatva a Tanács megerősíti, hogy Lengyelország csak 2009. szeptember 28-án, a lengyel hatóságok által a Mezőgazdasági és Halászati Tanács részére címzett levél megküldésének napján fordult érvényesen hozzá. Az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti eljárás lefolytatása céljából a Tanácshoz intézett, e levélben foglalt kérelem lép a 2009. június 12-i megegyező szövegű kérelem helyébe, amely a Tanács és a lengyel hatóságok közötti levélváltást követően visszavonásra került. Ezen okból a Tanács nem foglalhatott állást a 2009. június 12-i levél tekintetében, amely nem került sem szétosztásra, sem a Tanács ülésének, valamint előkészítő szervei valamely találkozásának napirendjére.

39. Ezzel összefüggésben nem tűnik sem vitásnak, sem vitathatónak, hogy a 2009. június 12-i levél elnevezése, valamint tartalma alapján minden szempontból az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti kérelemnek minősül. A Tanács nem vitatja, hogy megkapta a Mezőgazdasági és Halászati Tanács elnöke részére címzett, Lengyelország Európai Unió melletti Állandó Képviselőtársaságának tájékoztatójával²⁴ kísért szóban forgó levelet, jóllehet kiemeli, hogy bármely különös jogkövetkezmény nélkül annak csak másolati példányát kapta meg, az eredetét nem²⁵. Ezzel szemben sem a Tanács, sem a lengyel kormány nem szolgáltat bizonyítékot azon állítása alátámasztására, miszerint a lengyel hatóságok a levélben foglalt kérelmet visszavonták. E körülmények között úgy vélem, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésének negyedik albekezdése szerinti három hónapos határidő – amennyiben az a jelen ügyben alkalmazandó – a 2009. június 12-i levélben megfogalmazott kérelem benyújtásától kezdődik, és így a megtámadott határozat határidőn túl került elfogadásra. Végezetül véleményem szerint ehhez hasonlóan azt az érvet is el kell utasítani, amelyet a Tanács azon körülményből vezet le, hogy az előírt döntéshozatali eljárás keretében csak a 2009. szeptember 28-i kérelemmel „foglalkozott”. A Tanácsnak a belső vizsgálati eljárás megindítására vonatkozó esetleges tétlensége vagy késedelme ugyanis nincs hatással az EK 88. cikk (2) bekezdésének negyedik albekezdése szerinti határidő kezdő időpontjára, amely a kérelem benyújtásának időpontjával esik egybe.

2. Az első jogalap második kifogásáról, amely a Tanács arra vonatkozó hatáskörének hiányára utal, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése alapján eljárjon

40. E kifogás keretében a Bizottság lényegében arra hivatkozik, hogy a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontja szerinti, megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat a Lengyelország által történő elfogadásával együtt olyan „határozatnak” minősül, amellyel a Bizottság a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánította a megtámadott határozatban a szóban forgó iránymutatás alkalmazásának teljes időtartamára, azaz 2013. december 31-ig engedélyezett támogatási programot.

41. A felek között a Bíróság előtt folyó jogvita lényegében négy kérdést vet fel. Az első annak meghatározására irányul, hogy – ahogy azt a Tanáccsal és a beavatkozó tagállamokkal szemben a Bizottság állítja – a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló, Lengyelország által 2004-ben bejelentett támogatási program 2009. december 31-ig megőrizte-e a „létező támogatás” státuszát, és ezért tárgyát képezheti-e a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjában foglalt, megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslatnak (lásd a lenti a) pontot). A második kérdés a megtámadott határozatban engedélyezett támogatási program státuszára vonatkozik, és különösen annak értékelésére irányul, hogy – ahogy azt a Bizottság állítja – e program megegyezik-e a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjában foglalt, megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat tárgyát képező programmal, vagy – ahogy ellenben a beavatkozó

24 – E tájékoztató dátumaként tévesen 2009. július 16. szerepel.

25 – A Tanács Titkársága 2009. június 24-én vette nyilvántartásba a tájékoztatót és a levelet.

tagállamok által támogatott Tanács állítja – új és eltérő támogatást képez (lásd a lenti b) pontot). A harmadik kérdés a megfelelő intézkedésekre vonatkozó, az érintett tagállam által elfogadott javaslat joghatásaira vonatkozik (lásd a lenti c) pontot). Végül a negyedik kérdés a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjában megfogalmazott, megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat, valamint annak Lengyelország általi elfogadása hatályának meghatározására irányul (lásd a lenti d) pontot).

a) A Lengyelország által mezőgazdasági földterületek vásárlása céljából 2009. december 31-ig nyújtott támogatási program státuszáról

42. A Bizottság álláspontja azon az előfeltevésen alapul, hogy a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló beruházásokat támogató, Lengyelország által a Közösséghez való csatlakozást megelőzően bevezetett intézkedések folyamatosan, azoknak 2004-ben a Bizottsághoz történő bejelentésének napjától 2009. december 31-ig az EK 88. cikk (1) bekezdése értelmében vett létező támogatásnak minősültek. A Tanács ezzel szemben úgy véli, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány IV. melléklete 4. fejezetének 4. pontja értelmében a Lengyelország által 2004-ben a Bizottsághoz bejelentett támogatási programok kizárólag a csatlakozás évét követő harmadik év végéig minősülhetnek létező támogatásnak. A Tanács úgy véli, hogy a Bizottság az EK 88. cikk (1) bekezdése szerinti, megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat útján nem jogosult e támogatási programok alkalmazásának meghosszabbítására, ahogyan ezzel szemben a Bizottság a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjában tett. E javaslat továbbá nem járhat azzal a hatással, hogy az elsődleges jog rendelkezéseit, a jelen ügyben a 2003. évi csatlakozási okmány IV. mellékletében rögzített szabályt módosítja.

43. Véleményem szerint a Tanács érvei nem meggyőzőek.

44. A 2003. évi csatlakozási okmány IV. melléklete 4. fejezetének 4. pontja előírja, hogy az új tagállamokban alkalmazott és a Bizottsághoz bejelentett mezőgazdasági támogatások „a csatlakozás időpontját követő harmadik év végéig minősülnek az [EK] 88. cikk (1) bekezdése értelmében létező támogatásnak”, és hogy e határidő elteltét követően „a [Bizottság által alkalmazott] iránymutatásokkal összeegyeztethetetlen támogatások új támogatásnak minősülnek” (lásd a fenti 7. pontot). E rendelkezésből ezzel szemben levezethető, hogy a jelzett időszakban, azaz 2007. április 30-án alkalmazandó mezőgazdasági iránymutatásokkal összeegyeztethető támogatások ezen időpontot követően is megőrizték létező támogatás státuszukat.

45. A 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 194. pontja alapján az iránymutatás 2007. január 1-jétől alkalmazandó. Mindazonáltal a következő 195. pont a 2003. évi csatlakozási okmány IV. melléklete 4. fejezetének 4. pontja szerint meglévő támogatásnak tekintendő támogatások vonatkozásában különös rendszert állít fel annak előírásával, hogy e támogatások értékelésére a 2006. december 31-ig alkalmazandó mezőgazdasági iránymutatás, azaz a 2000. évi mezőgazdasági iránymutatás alkalmazandó 2007. december 31-ig. Emellett a Bizottság a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjában annak lehetővé tétele érdekében, hogy valamennyi tagállam folyamatosan az új iránymutatáshoz igazíthassa a mezőgazdasági földterületek vásárlásával kapcsolatos, a vonatkozó szabályok szerint hatályos támogatási programjaikat, azok számára kétéves, 2009. december 31-ig tartó átmeneti időszakot engedélyezett.

46. Ahogyan az a jelen indítvány 12. pontjában már említésre került, a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 195. pontja szerinti támogatásokra 2007. december 31-ig alkalmazandó 2000. évi mezőgazdasági iránymutatás a mezőgazdasági üzemekkel kapcsolatos beruházási támogatás elszámolható költségei közé sorolta a mezőgazdasági földterületek megvásárlását. Ebből az következik, hogy a 2003. évi csatlakozási okmány IV. melléklete 4. fejezetének 4. pontjában előírt hároméves határidő lejártakor, 2007. április 30-án a mezőgazdasági földterületek vásárlását támogató, Lengyelország által a Bizottságnak 2004-ben bejelentett intézkedések összeegyeztethetőek az e

támogatásokra ebben az időpontban alkalmazandó iránymutatással²⁶, és így megőrizték a létező támogatás státuszukat 2007. december 31-ig, amikor az értékelésükre már nem a 2000. évi mezőgazdasági iránymutatás vonatkozott. A 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjának alkalmazásában ezen intézkedések 2007. december 31-ét követően is megőrizték a létező támogatás minősítésüket.

47. A fentiekből az következik, hogy a Bizottság eljárása során nem sértette meg az EK 88. cikk (1) és (2) bekezdésében előírt eljárást, és a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatással nem módosította az elsődleges jog rendelkezéseit sem, amikor a Bizottság – ahogy azt a Tanács véli – a 2003. évi csatlakozási okmány IV. melléklete 4. fejezetének 4. pontjában előírt hároméves határidőn túl meghosszabbította azon támogatási programok alkalmazását, amelyek e határidő lejártakor új támogatásnak minősültek volna, mivel nem egyeztethetők össze az alkalmazandó mezőgazdasági iránymutatással. A szóban forgó iránymutatás 196. pontjában a Bizottság ténylegesen csupán az e programok értékelési szempontjai időbeli alkalmazásának szabályozására szorítkozik, mivel a 2003. évi csatlakozási okmány IV. melléklete hivatkozott rendelkezésére figyelemmel ténylegesen azt korlátozza, hogy azok elveszítsék a létező támogatás minősítésüket.

48. Azt a következtetést kell tehát levonni, hogy – ahogyan azt a Bizottság állítja – a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló, Lengyelország által 2004-ben bejelentett támogatási programok 2009. december 31-ig, a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjában az e támogatások összeegyeztethetőségének biztosítására előírt időpontig, megőrizték a 2003. évi csatlakozási okmány IV. melléklete 4. fejezetének 4. pontja szerinti létező támogatás státuszukat. Ebből az következik, hogy a szóban forgó programok az EK 88. cikk (1) bekezdése és a 659/1999 rendelet 18. cikke értelmében vett megfelelő intézkedések tárgyát képezhetik.

b) A megtámadott határozatban engedélyezett támogatási programról

49. A Tanács, a lengyel kormány által támogatva, arra hivatkozik, hogy a mezőgazdasági földterületek vásárlását támogató, a megtámadott határozatban engedélyezett program mindenképpen „új támogatásnak” minősül, mivel egyrészt számos olyan elemet tartalmaz, amely megkülönbözteti azt azon programtól, amelyre vonatkozóan a Bizottság nyilatkozott, másrészt 2010. január 1-jétől elvesztette létező támogatás státuszát, mivel azt Lengyelország nem módosította 2009. december 31-ig.

50. E tekintetben mindenekelőtt megjegyzem, hogy a Tanács véleményével ellentétben azon kizárólagos körülmény, hogy a megtámadott határozat tárgyát képező támogatás a 659/1999 rendelet 1. cikkének c) pontja értelmében „újnak” minősül, nem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy e határozat elfogadásával a Tanács az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése által ráruházott hatáskörének keretei között maradt. A korábban hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2004. június 29-én hozott ítéletében ugyanis a Bíróság elutasította a Tanács hasonló érvelését²⁷, és a szóban forgó támogatások joghatásainak vizsgálatán alapuló megközelítést alkalmazva kimondta, hogy az intézménynek az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti hatásköre nemcsak az olyan támogatások esetében kizárt, amelyeket a Bizottság már a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított, hanem más, „újnak” minősíthető támogatás esetében is, amennyiben e két támogatás között *olyan kapcsolat áll fenn, amely önkényessé tenné azok elhatárolását.*

26 — Sem a Tanács sem a beavatkozó tagállamok nem vitatták a fent hivatkozott intézkedéseknek a 2000. évi mezőgazdasági iránymutatással való összeegyeztethetőségét.

27 — A Tanács, a portugál kormány által támogatva, arra hivatkozott, hogy a vitatott támogatás „új támogatásnak” minősül, mivel új kifizetést jelent, a Bizottság által összeegyeztethetetlennek minősített támogatási program nyújtásáról rendelkező törvényrendeletektől eltérő tagállami rendelkezésnek alapul, és arra más jogosultsági és kifizetési feltételek teljesülnek, mint az e törvényrendeletek alapján megítélt támogatásoknál (21. pont).

51. A fentieket előrebocsátva megjegyzem, hogy nem vitás a felek között, hogy mind a Tanács által engedélyezett, mind a Lengyelország által 2004-ben bejelentett és 2009. december 31-ig létező támogatásként alkalmazott támogatási program a mezőgazdasági földterületek megvásárlásához kapcsolódó kölcsön kamattámogatását foglalja magában. Megjegyzem továbbá, hogy a lengyel hatóságok által a Tanács részére címzett 2009. június 12-i, valamint 2009. szeptember 28-i levelek különböző részei kifejezett utalást tesznek azon lehetőség 2013. december 31-ig történő „kiterjesztésének” vagy „megtartásának” szükségességére, hogy Lengyelország támogatást nyújthasson mezőgazdasági földterületek vásárlására²⁸, avagy a 2010–2013-as időszakban „továbbra is alkalmazhassa” e támogatásokat²⁹, amely igényre a hatóságok már a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás elfogadása céljából folytatott konzultáció során is határozottan hivatkoztak (lásd a fenti 19–20. pontot).

52. E tekintetben a Tanács és a lengyel kormány kizárólag arra utalnak, hogy a Tanács által engedélyezett program: i) a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontja által figyelembe vett támogatáshoz képest eltérő időbeli hatállyal rendelkezik; ii) eltérő kedvezményezetti körre vonatkozik; iii) nyújtására eltérő jogi szabályozás alapján kerül sor; és iv) a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás elfogadásakor létező körülményektől eltérő körülmények alapján került értékelésre.

53. Ami a fent felsorolt szempontok közül az elsőt illeti, megjegyzem, hogy az ügyiratokból nem következik, és a Tanács, valamint a lengyel kormány sem állította azt, hogy a mezőgazdasági földterületek vásárlásához kapcsolódó, Lengyelország által 2004-ben bejelentett támogatási programot határozott időre hozták volna létre. Éppen ellenkezőleg, a Bizottság arra irányuló folyamatos igyekezete, hogy a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás is tartalmazzon egy, a korábbi iránymutatásban az e támogatási típusra vonatkozóan meglévő előíráshoz hasonló előírást, egyértelműen azt jelzik, hogy a lengyel hatóságok szándéka a szóban forgó támogatásoknak az új iránymutatás hatálya teljes időtartamára, és így a Bizottság által megállapított 2009. december 31-i időpontot követő időszakra vonatkozó megtartása. Ezért nem helytálló azt állítani, hogy a Lengyelország által 2004-ben bejelentett támogatási program a megtámadott határozat tárgyát képező programhoz képest eltérő időbeli hatállyal rendelkezik. Emlékeztetek továbbá arra, hogy a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontja alapján a tagállamokban létező, a földterületek vásárlását támogató programokat 2010. január 1-jétől 2013. december 31-ig ezen iránymutatás rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni. Kétségtelen, hogy ezen előírás – függetlenül annak a későbbiekben vizsgálandó joghatásaitól – a megtámadott határozatban figyelembe vett határidőn belül alkalmazandó támogatásokra vonatkozik. Mindenesetre a Bíróság a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2006. június 22-én hozott ítéletének 36. pontjában már megállapította, hogy az a körülmény, hogy a Tanács által engedélyezett támogatási program időbeli hatálya eltér attól, amelynek az összeegyeztethetlenségét a Bizottság megállapította, nincs hatással arra a megállapításra, hogy a Tanács határozata ellentmond a Bizottság határozatának.

54. Ugyanígy nincs relevanciája azon megállapításnak, miszerint a megtámadott határozat tárgyát képező támogatási program a Lengyelország által 2004-ben bejelentett program alapján előterjesztett kérelem benyújtóitól eltérő kedvezményezetti körnek szól. Azon érvek hiányában ugyanis, amelyek azt bizonyítanák, hogy a támogatásoknak az e program keretében történő nyújtása eltérő alanyi feltételek alapján történik, az az egyedüli körülmény, hogy a szóban forgó támogatásokat konkrétan a már támogatottaktól eltérő jogalanyok vagy olyan személyek veszik igénybe, akik azt kezdetben nem vehették igénybe, de a ténybeli vagy jogbeli helyzetük változása okán kedvezményezetteké váltak, a

28 — Lásd a 2009. június 12-i levél 4. pontját és a 2009. szeptember 28-i levél 5. pontját.

29 — Lásd a 2009. szeptember 28-i levél 5. pontját.

támogatási program időbeli hatálya rendes következményének tekintendő. Ugyanez a helyzet áll fenn abban az esetben, amikor az alkalmazandó szabályozás kifejezetten előírja, hogy a már támogatott személy nem terjeszthet elő ismételt kérelmet az ugyanazon program keretében nyújtandó támogatásra vonatkozóan³⁰.

55. Ami azon érvelést illeti, miszerint a megtámadott határozatban engedélyezett támogatások nyújtására új nemzeti szabályozás szerint került sor, az általam lefolytatott vizsgálatok alapján megjegyzem, hogy a lengyel kormány által beavatkozási beadványában kizárólag hivatkozásai alapján megjelölt 2010. január 6-i minisztertanácsi rendelet csupán a Szerkezetátalakítási és Modernizációs Ügynökség feladataira vonatkozó, 2009. január 22-i minisztertanácsi rendelet arra az esetre vonatkozó rendelkezéseit pontosítja, amikor nem kerülhet sor a szóban forgó támogatások nyújtására, mivel a földterületre vonatkozó adásvételi szerződést egymással családi vagy öröklési kapcsolatban álló jogalanyok kötik. E rendelet ugyanakkor a mezőgazdasági ágazatban nyújtandó támogatások szabályozására vonatkozó keretszabályként hivatkozik a 2007. június 19-i mezőgazdasági miniszteri rendeletre³¹. Tehát még ha 2010-ben a lengyel kormány által hivatkozott aktus ténylegesen módosította is a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló támogatások megítélésének módját, az nyilvánvalóan olyan kis mértékű módosítást jelentett, amely nem teszi vita tárgyává a Bizottság azon állítását, miszerint e támogatások nyújtására továbbra is a 2009. december 31-én hatályos szabályozáshoz képest lényegében változatlan jogi szabályozás alapján kerül sor.

56. Úgy tűnik számomra, hogy az azon megállapításon alapuló érvnek, miszerint a megtámadott határozat a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás elfogadásakor nem létező körülmények alapján került elfogadásra, nyilvánvalóan nincs jelentősége azon támogatási programok különbözőségének bizonyítása céljából, amelyre vonatkozóan a Bizottság és a Tanács nyilatkozott, mivel az a Bizottság és a Tanács által lefolytatott értékelés alapját képező elemekre hivatkozik.

57. Végezetül, ami azon érvet illeti, miszerint 2010. január 1-jétől a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló, Lengyelország által alkalmazott támogatási program „új támogatásnak” minősül, mivel a szóban forgó tagállam 2009. december 31-ig nem hajtotta végre a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatásban javasolt megfelelő intézkedéseket, úgy vélem, hogy e minősítés elérése egyrészt nem érinti e támogatási programot, másrészt pedig – ahogy az már a jelen indítvány 50. pontjában kifejtésre került – ez önmagában nem elegendő a Tanácsnak a megtámadott határozat elfogadására irányuló hatásköre megállapításához, különösen a jelen ügyhöz hasonló esetben, amikor bizonyított, hogy a Tanács és a Bizottság lényegében azonos intézkedések vonatkozásában nyilatkozott.

58. A fentiek fényében azt a következtetést kell levonni, hogy a Tanács és a Lengyelország által felhozott érvek nem teszik kérdésessé a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló, a szóban forgó tagállamban hatályos és a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontja szerinti megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat tárgyát képező, valamint a megtámadott határozatban engedélyezett támogatási program lényegi azonosságát, ami az iratanyag vizsgálatából következik.

59. Meg kell azonban még vizsgálni, hogy a Bizottság a szóban forgó programnak a közös piaccal való összeegyeztettségére vonatkozóan olyan végleges álláspontra helyezkedett-e, amely alkalmas az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése által a Tanácsra ruházott hatáskör gyakorlása megakadályozására.

30 — E következtetésnek nem mond ellent sem a 659/1999 rendelet 1. cikkének c) pontja, amelynek alapján „új támogatásnak” minősül a „létező támogatások módosítása”, sem a Tanács és a lengyel kormány által hivatkozott ítélkezési gyakorlat, így különösen a C-295/97. sz. Piaggio-ügyben 1999. június 17-én hozott ítélet (EBHT 1999., I-3735. o.) és a C-242/00. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2002. június 18-án hozott ítélet (EBHT 2002., I-5603. o.), amelyben a Bíróság hallgatólagosan „új támogatásnak” minősítette a regionális támogatási programok alapján támogatandó tartományok listáját, amelynek célja a Bizottság által már engedélyezett lista kiegészítése, és ezáltal a létező támogatási program területi és személyi hatályának módosítása.

31 — Dz. U. 109. sz., poz. 750.

c) A megfelelő intézkedésekre vonatkozó, az érintett tagállam által elfogadott javaslat joghatásairól

60. A Bizottság úgy véli, hogy a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontja az abban javasolt megfelelő intézkedések tagállam általi elfogadásával az olyan egyedi határozatok gyűjteményének joghatásaihoz hasonló joghatásokkal bír, amelyek 2009. december 31-ét követően a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánítják a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló, a szóban forgó iránymutatásnak nem megfelelő valamennyi támogatási programot. Az a körülmény, hogy nem egyedi határozatokról van szó, semmit nem változtat azon a tényen, hogy e programok összeegyeztethetőségére vonatkozóan a Bizottság egyébként oly módon fogalmazta meg álláspontját, hogy mérlegelési jogkörét nem egyedi ügyekben, hanem az iránymutatásokon keresztül gyakorolta. A jelen ügyben a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló, Lengyelországban létező támogatási programok esetében alkalmazandó határozat arra kötelezte volna e tagállamot, hogy 2009. december 31-ig szüntesse meg és ezen időpontot követően 2013. december 31-ig ne állítsa fel ismételtlen e programokat. A Bizottság véleménye szerint ebből az következik, hogy a Bíróság fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2004. június 29-én, valamint a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 2006. június 22-én hozott ítéletében (lásd a fenti 29–30. pontot) rögzített elvek alkalmazásával a Tanácsnak nem volt hatásköre olyan határozat elfogadására, amely ismételtlen engedélyezte Lengyelország számára a szóban forgó támogatások nyújtását.

61. A Tanács, a lengyel kormány által támogatva, válaszában előadja, hogy a jelen ügyben – a fent hivatkozott ügyektől eltérően – a Bizottság nem fogadott el határozatot a megtámadott határozatban engedélyezett támogatások összeegyeztethetlenségére vonatkozóan. A Bíróság azonban a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 1996. február 29-én hozott ítéletében (lásd a fenti 27. pontot) kimondta, hogy a Bizottságnak a támogatás összeegyeztethetőségére vonatkozó egyszerű véleménye nem alkalmas a Tanács EK 88. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdése szerinti hatásköre gyakorlásának megakadályozására. Ezen intézmény szerint a Bizottság sem határozat, sem egyszerű vélemény formájában nem foglalt állást a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló, Lengyelországban 2010. január 1-jétől 2013. december 31-ig alkalmazandó támogatási programok összeegyeztethetőségére vonatkozóan. A 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontja ugyanezen iránymutatás 29. pontjával összefüggésben értelmezve kizárólag azt jelenti, hogy 2010. január 1-jétől a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló valamennyi támogatás új támogatásnak minősül, amelynek a közös piaccal való összeegyeztethetőségét az EK 87. és az EK 88. cikk alapján kell értékelni, amennyiben az 1857/2006 rendelet értelmében nem élvez mentességet.

62. Úgy vélem, hogy az EK 88. cikk, ahogyan jelenleg az EUMSZ 108. cikk, a Bizottságra ruházta az arra irányuló általános hatáskört, hogy az állami támogatásoknak a közös piaccal való összeegyeztethetőségére vonatkozóan határozzon, ami a létező támogatási programok felülvizsgálatát, illetve a nyújtandó támogatások engedélyezését jelenti. E hatáskör gyakorlása során az e cikk (1) bekezdése értelmében a Bizottság a tagállamokkal együttműködve folyamatosan felülvizsgált valamennyi létező támogatási programot.

63. A 659/1999 rendelet 17–19. cikke nagy vonalakban meghatározza e felülvizsgálat lefolytatásának módját, amely a következő: amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy valamely létező támogatási program nem, vagy többé már nem egyeztethető össze a közös piaccal, az érintett tagállamnak a szóban forgó probléma megoldásához szükséges intézkedéseket javasol, beleértve a támogatási program esetleges megszüntetését, és amennyiben a tagállam nem fogadja el ezen intézkedéseket, a Bizottság, amennyiben még mindig úgy véli, hogy az intézkedések szükségesek, kezdeményezi az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást.

64. A létező támogatási programok folyamatos felülvizsgálatának – a támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándéknak az EK 88. cikk (3) bekezdése szerinti felülvizsgálatához hasonlóan – tehát két szakasza van, amelyből a második csupán esetleges. Mindazonáltal, míg az új támogatások esetén – az érintett tagállam általi bejelentés visszavonásának esetét kivéve – amennyiben a Bizottság

komoly kétségeket támaszt a bejelentett támogatásnak a belső piaccal való összeegyeztethetőségét illetően, vagy ha meg van győződve az összeegyeztethetlenség fennállásáról, köteles a hivatalos vizsgálati eljárás kezdeményezésére, a létező támogatások esetében ezen eljárás kezdeményezésére kizárólag abban az esetben kerül sor, ha az érintett tagállam nem fogadja el a javasolt intézkedéseket. A 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállam által történő elfogadás ugyanis anélkül kötelezi e tagállamot a megfelelő intézkedések végrehajtására, hogy a Bizottságnak vele szemben kötelező érvényű határozatot kellene elfogadnia. A létező támogatások felülvizsgálata során a hivatalos vizsgálati eljárás kezdeményezése tehát lényegében azt a célt szolgálja, hogy kötelező erővel ruházza fel az összeegyeztethetlenségre vonatkozó azon megállapítást, amelyre alapozva a Bizottság a megfelelő intézkedéseket javasolta, amely javaslat az érintett tagállam általi elfogadás hiányában önmagában nem bír kötelező erővel³².

65. Mivel a jelen ügyben Lengyelország elfogadta a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjában megfogalmazott, megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslatot, a Bizottságnak nem kellett kezdeményeznie az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárást. Nem vitás ugyanakkor, hogy a lengyel hatóságok nem hajtották végre ezeket az intézkedéseket, hanem a Tanácshoz fordultak az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti határozat meghozatala érdekében. E körülmények között tehát meg kell határozni azokat a következményeket, amelyek a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján a tagállamokra háruló azon kötelezettség megsértéséből erednek, hogy végrehajtsák a Bizottság által javasolt és általuk elfogadott intézkedéseket. Különösen azt kell meghatározni, hogy – ahogyan azt a Tanács és a lengyel kormány állítja – ilyen körülmények között a Bizottság köteles-e a hivatalos vizsgálati eljárás kezdeményezésére. Igenlő válasz esetén a 659/1999 rendelet 19. cikkének (1) bekezdése szerinti kötelezettség megsértése megegyezne a javasolt intézkedések elutasításával, és a Bizottság állásfoglalása nem tekinthető véglegesnek. A megfelelő intézkedésekre vonatkozó azon javaslat joghatása, amelyet a tagállam kezdetben elfogadott, de nem hajtott végre, megegyezne az olyan hivatalos vizsgálati eljárás kezdeményezésére irányuló határozat joghatásával, amely egy, a közös piaccal *prima facie* összeegyeztethetetlennek minősülő támogatási programra vonatkozik, amely határozat a Bíróság véleménye szerint önmagában nem alkalmas a Tanács EK 88. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdése szerinti hatásköre gyakorlásának megakadályozására³³. Nemleges válasz esetén ellenben a tagállam által elfogadott, megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat ugyanolyan vagy hasonló joghatással bírna, mint az összeegyeztethetlenségre vonatkozóan az EK 88. cikk (2) bekezdésének első albekezdése alapján elfogadott határozat³⁴, és ezért a jelen indítvány 29–30. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat a jelen ügyre is alkalmazható.

66. A 659/1999 rendelet 19. cikkének szövege nem nyújt olyan iránymutatást, amely az egyik vagy a másik megoldáshoz vezetne. Különösen e cikk (2) bekezdésének azon része, amely általánosan utal azokra az esetekre, amikor a tagállam „nem fogadja el a Bizottság által javasolt intézkedéseket”, nem teszi lehetővé annak olyan esetekre történő alkalmazásának előzetes kizárását, amikor az elutasításra azt követően kerül sor, hogy a tagállam valamely korábbi időpontban elfogadta ezen intézkedéseket. E cikk két, külön tényállást (az (1) bekezdésben a javaslat elfogadását, a (2) bekezdésben annak elutasítását) szabályozó bekezdésre történő tagolása ugyanakkor azon álláspontot alátámasztó következetes érvelést kínál, miszerint a hivatalos vizsgálati eljárás kezdeményezése csak abban az esetben kötelező, ha a tagállam és a Bizottság között kezdettől fogva ellentét állt fenn a végrehajtandó intézkedések tekintetében. Ezen álláspontot alátámasztó további elemek találhatóak a Bíróság ítélkezési gyakorlatában. A Bíróság az IJssel-Vliet ügyben hozott ítéletében³⁵ egy korábbi, a CIRFS és társai

32 — Mindez nem zárja ki, hogy az EK 88. cikk (3) bekezdése szerinti eljárás az álláspontjának megváltoztatására vezesse a Bizottságot, különösen az érintettek által előterjesztett észrevételek fényében. A jelen ügyben azonban a Bizottságot köti a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás.

33 — A fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet.

34 — Ez azzal a következménnyel jár, hogy a Bizottság a nem teljesítő tagállammal szemben az EK 88. cikk (2) bekezdésének második albekezdése vagy az EK 226. cikk (jelenleg EUMSZ 258. cikk) alapján eljárhat.

35 — A C-311/94. sz. Ijssel-Vliet-ügyben 1996. október 15-én hozott ítélet (EBHT 1996., I-5023. o.); lásd továbbá Lenz főtanácsnok 1996. május 23-án ismertetett indítványát (EBHT 1996., I-5025. o.).

kontra Bizottság ügyben hozott ítéletre³⁶ hivatkozva Hollandia vonatkozásában kötelező erővel ruházta fel a halászati ágazat támogatásainak nyújtására vonatkozó, a Bizottság által az EK-Szerződés 93. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott, a tagállammal együttműködve kidolgozott és a tagállam által kifejezetten elfogadott iránymutatásokban foglalt szabályokat. A Bíróság úgy jutott e következtetésre, hogy különösen a Bizottság és a holland kormány által felállított „együttműködési mechanizmusra” helyezte a hangsúlyt, amely olyan kötelezettségeket keletkeztetett, amelyek alól egyik fél sem mentesülhetett egyoldalúan³⁷.

67. Ezen ítélkezési gyakorlatból kiindulva úgy vélem, hogy éppen ez, a Bizottság és a tagállamok közötti, elvart és a Szerződés által kifejezetten megkövetelt különös együttműködési mechanizmus az, amely a létező támogatási programok nyomon követési és felülvizsgálati rendszere egésze értelmezésének kulcsát adja. E mechanizmus alapján ugyanis először a Bíróság, majd a jogalkotó ismerte el e rendszer keretében azon aktus kötelező joghatásait, amely ezen együttműködés megtestesítője. Véleményem szerint e mechanizmus alapján tekinthető jogszerűnek továbbá a Bizottság eljárása az általa javasolt intézkedések végrehajtására irányuló, önként vállalt kötelezettségét nem teljesítő tagállam tekintetében³⁸. A megfelelő intézkedésekre vonatkozó, a címzett tagállam által elfogadott javaslat elismert joghatásaival nem lenne összeegyeztethető tehát annak megállapítása, hogy a Bizottság valamely hasonló esetben rendelkezésre álló kizárólagos eszköze az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás kezdeményezése, ami azonban a korábban vállalt kötelezettség ellenére a szóban forgó tagállam részére lehetővé tenné a létező program alapján történő folyamatos támogatásnyújtást az eljárás teljes időtartamára vonatkozóan.

68. Másrésztől emlékeztetni kell arra, hogy a Bizottság a megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslatát a szóban forgó program felülvizsgálatának végén adja ki, és e javaslat a 659/1999 rendelet 18. cikke értelmében annak előzetes megállapítását feltételezi, hogy az érintett tagállam által alkalmazott program nem egyeztethető össze a közös piaccal. Amennyiben az intézkedések a szóban forgó program valamely részének módosítását igénylik, azok a Bizottság által annak érdekében szükségesnek ítélt javítást jelentik, hogy a tagállam a létező program alapján továbbra is támogatást nyújthasson. Ebből az következik, hogy amikor a megfelelő intézkedések elfogadását követően a Bizottság lezárja a szóban forgó eljárást, *hivatalosan kinyilvánítja állásfoglalását* a szóban forgó programra vonatkozóan. Abban az esetben, ha az érintett tagállam végrehajtja a javasolt intézkedéseket, ezen állásfoglalás a szóban forgó program összeegyeztethetőségét jelenti, amennyiben azonban a tagállam nem tesz eleget a végrehajtásnak, az állásfoglalás az összeegyeztethetetlenséget foglalja magában³⁹.

36 — A C-313/90. sz. ügyben 1993. március 24-én hozott ítélet (EBHT 1993., I-1125. o.).

37 — Lásd különösen a 36., 37. és 41. pontot; lásd ebben az értelemben továbbá a C-135/93. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 1995. június 29-én hozott ítéletet (EBHT 1995., I-1651. o.). A jogirodalom egy része alapján a Bíróságnak a megfelelő intézkedésekre vonatkozó, a tagállamok által a gyakorlati előnyökre vonatkozó nyilvánvaló kétségek ellenére elfogadott javaslatok kötelező joghatásaival kapcsolatos ítélkezési gyakorlata az elvek szintjén kérdéseket tesz fel, a közösségi jog forrásainak rendszerébe lényegében egy új aktusfélét bevezetve, ilyen értelemben lásd például Waelbroeck, *Les propositions de mesures utiles: une nouvelle source de droit communautaire*, in *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, 2003., 217. o. E jogos kérdések ellenére a mostanára kellő mértékben állandósult ítélkezési gyakorlat áll rendelkezésre, ami nem teszi kívánatossá, sem elvárhatóvá a *felülvizsgálatot*. Ahogy látható, az egyébként pontosan átültetésre került a 659/1999 rendeletbe.

38 — Ebben az értelemben, ami a Bizottság által elfogadott és az érintett tagállam által hallgatólágon elfogadott mezőgazdasági iránymutatásokban meghatározott létező támogatási programokra vonatkozó éves jelentések benyújtása kötelezettségének megsértését illeti, lásd a C-69/05. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2006. január 12-én hozott ítéletet (EBHT 2006., I-7. o.).

39 — Más szavakkal a Bizottság álláspontja e körülmények között ugyanazon joghatásokkal bír, mint a 659/1999 rendelet 7. cikkének (4) bekezdése szerinti, feltételeket meghatározó határozat.

69. A fenti indokok alapján tehát úgy vélem, hogy amennyiben a tagállam kötelezettséget vállalt arra nézve, hogy végrehajtja a Bizottság által javasolt megfelelő intézkedéseket, az intézménynek a szóban forgó támogatási program összeegyeztethetőségére vonatkozó állásfoglalása végleges jelleget nyer, és a kötelezettség teljesítésének elmulasztása esetén a szóban forgó program a belső piaccal összeegyeztethetetlennek minősül⁴⁰.

70. Annak megállapítása, hogy a megfelelő intézkedésekre vonatkozó, az érintett tagállam által elfogadott javaslat a Bizottságnak a szóban forgó támogatási program összeegyeztethetőségére vonatkozó végleges állásfoglalásának tekintendő, ezen aktus az EK 230. cikk (jelenleg EUMSZ 263. cikk) szerinti megtámadhatóságának érzékeny kérdését veti fel. Amennyiben az ezen állásfoglalás által sértett fél azon joga, hogy az előbbi megsemmisítését kérje, illetve elérje, úgy tűnik, hogy logikailag a kötelező joghatásokat kiváltó aktus természetéből ered, nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy e kötelező joghatások valamely harmadik fél olyan cselekményéből (a tagállam általi elfogadás) következnek, amelyre a Bizottságnak nincs befolyása, miközben az ez utóbbival közvetlenül összefüggő egyedüli aktus (megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat) ajánlásnak minősül, és önmagában nem bír kötelező erővel⁴¹.

71. E tekintetben úgy vélem, hogy a 659/1999 rendelet 18. és 19. cikke szerinti eljárást összességében, valamint a Bizottság és tagállam közötti, a Szerződés által megkövetelt együttműködési mechanizmusra tekintettel kell megítélni, amelyen – ahogyan azt már korábban megállapítottam – a létező támogatási programok ellenőrzése rendszerének egésze alapul. Ezen eljárás keretében a megfelelő intézkedésekre vonatkozó, a Bizottság által az érintett tagállam részére címzett javaslat nem köti a tagállamot, amely szabadon dönthet az intézkedések végrehajtására irányuló kötelezettség vállalása vagy annak elutasítása és ezáltal az EK 88. cikke (2) bekezdése szerinti eljárás felvállalása mellett. Mindazonáltal a javaslatnak a tagállam által a 659/1999 rendelet 19. cikke (1) bekezdése értelmében történő elfogadása átvételhez kötött, azaz mindaddig nem bír kötelező erővel, ameddig a tagállam arról nem tájékoztatja a Bizottságot, és ez utóbbi azt nem rögzíti hivatalosan, egyúttal értesítve arról a tagállamot⁴². A megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat kötelező ereje tehát végső soron a Bizottság aktusából következik⁴³. Más szavakkal, a megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat a tagállam általi elfogadásával, ezen elfogadás Bizottság általi rögzítésével és a tagállam vonatkozó tájékoztatásával már nem minősül egyszerű ajánlásnak, azaz kötelező joghatással nem bíró⁴⁴ és ebből

40 — A Tanács és a lengyel kormány álláspontjával szemben a hivatkozott CIRFS-ügyben hozott ítélet 35. pontja nem teszi lehetővé ettől eltérő megoldás elfogadását, mivel azon álláspont alátámasztására szolgált érveket, miszerint a megfelelő intézkedések végrehajtásának elmulasztása esetén a szóban forgó *támogatási program* új támogatássá válik, amelynek összeegyeztethetőségét a Bizottságnak az EK 88. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás kezdeményezésével kell vizsgálni. A CIRFS-ügyben hozott ítélet tárgyát képező vitatott szabályozás ugyanis, amellyel kapcsolatban Hollandia egyetértését fejezte ki, kizárólag a létező program keretében nyújtott támogatások bejelentésének kötelezettségét írta el, és nem azok módosítását.

41 — Lásd a T-330/94. sz., Salt Union kontra Bizottság ügyben 1996. október 22-én hozott ítéletet (EBHT 1996., II-1475. o.) és Misho főtanácsnok C-242/00. sz. ügyben ismertetett indítványát, amely a fent hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben 2002. június 18-án hozott ítélet alapját képezte. A jogirodalom egy része úgy véli, hogy a megfelelő intézkedésekre vonatkozó, a tagállam által elfogadott javaslat által sértett személyek kizárólag a nemzeti bírósághoz fordulhatnak azon aktus megtámadásával, amelyben az érintett tagállam egyetértését fejezte ki, lásd ilyen értelemben WAELBROEK M., i.m., 221. o.

42 — E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 659/1999 rendelet 26. cikke értelmében a Bizottság „az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában közzétesz egy összefoglaló közleményt azon határozatokról, amelyeket [...] a 18. cikk szerint, a 19. cikk (1) bekezdésével összefüggésben hoz”, és ezen összefoglaló közleményben rögzíteni szükséges, hogy „a határozat egy példányát hiteles nyelvi változatban vagy változatokban be lehet szerezni”. A közlemény hatályára lásd a Törvényszék T-354/05. sz., TF1 kontra Bizottság ügyben 2009. március 11-én hozott ítéletét (EBHT 2009., II-471. o.).

43 — E tekintetben a Törvényszék a fent hivatkozott, TF1 kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének 70. pontjában megállapítja, hogy „a [létező támogatási programokra vonatkozó folyamatos] vizsgálati eljárás akkor fejeződik be [...], amikor a Bizottság – az állami támogatások közös piaccal való összeegyeztethetősége vizsgálatának kizárólagos hatáskörében eljárva – úgy dönt, hogy elfogadja az állami kötelezettségvállalásokat mint a szempontjainak megfelelőket”.

44 — Az EK 249. cikk ötödik bekezdése (jelenleg az EUMSZ 288. cikk ötödik bekezdése). A Szerződés meghatározott szűk körben elismeri az ajánlások kötelező erejét, lásd az EK 97. cikk (jelenleg EUMSZ 117. cikk) (2) bekezdését. Lásd a Törvényszék T-132/96. és T-143/96. sz., Freistaat Sachsen és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1999. december 15-én hozott ítéletének (EBHT 1999., II-3663. o.) 209. pontját; Mayras főtanácsnoknak a hivatkozott 70/72. sz. ügyben ismertetett indítványát (EBHT 1973., 834. o.), valamint Lenz főtanácsnoknak a hivatkozott C-313/90. sz. ügyben ismertetett indítványát.

következően nem megtámadható aktusnak⁴⁵, továbbá a határozatával azonos kötelező joghatások kiváltására alkalmas⁴⁶. Az ezen aktus által sértett jogalanyokat (a támogatás kedvezményezettjei, azok versenytársai, a támogatást nyújtó területi szervek stb.) tehát olyan helyzetbe kell hozni, hogy az EK 230. cikk negyedik bekezdése által előírt feltételek mellett eljárást indíthassanak. Úgy tűnik, hogy ebben az értelemben döntött a Bíróság a fent hivatkozott Németország kontra Bizottság ügyben 2002. június 18-án hozott ítéletében⁴⁷, míg a Törvényszék újabban kifejezetten megerősítette, hogy a megfelelő intézkedésekre vonatkozó, a tagállam által elfogadott javaslat megtámadható az EK 230. cikk negyedik bekezdése alapján⁴⁸.

72. A fenti megfontolások összességére tekintettel egyetérttek a Bizottság azon álláspontjával, miszerint a megfelelő intézkedésekre vonatkozó, a címzett tagállam által elfogadott javaslat a Bizottságnak a szóban forgó támogatási program összeegyeztethetőségére vonatkozó végleges állásfoglalásának minősül, amely a határozatával azonos kötelező joghatások kiváltására alkalmas. Egy ilyen aktus tehát a Bíróságnak a jelen indítvány fenti 29–30. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlata alapján alkalmas arra, hogy megakadályozza az ezzel ellentétes határozatoknak az EK 88. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdése alapján történő meghozatalát.

73. E tekintetben meg kell határozni egyrészt a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjában foglalt megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslat keretében a mezőgazdasági földterületek vásárlásához nyújtott támogatások összeegyeztethetősége vonatkozásában a Bizottság által elfogadott állásfoglalás és másrészt a Lengyelország által e javaslat elfogadásával vállalt kötelezettségek hatályát. A Tanácsnak a megtámadott határozat elfogadására vonatkozó hatásköre hiányának esetleges megállapítása ugyanis e kettős vizsgálat eredményétől függ.

d) A 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjában foglalt megfelelő intézkedések és a Lengyelország általi elfogadás hatályáról

74. A 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás meghatározza azokat a szempontokat, amelyekhez a Bizottság a mezőgazdasági ágazatban nyújtandó támogatásoknak a 2007. december 31. és 2013. december 31. közötti időszakra vonatkozó felülvizsgálata során igazodik. Ami a mezőgazdasági üzemekkel kapcsolatos beruházási támogatásokat illeti, az iránymutatás 29. pontja rögzíti, hogy azokat akkor nyilvánítják a közös piaccal összeegyeztethetőnek, ha azok megfelelnek az 1857/2006/EK rendelet 4. cikkében szereplő valamennyi feltételnek, amely cikk (8) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy „támogatás adható olyan nem építkezési célra szánt föld vásárlására, amely a beruházás elszámolható

45 — Az EK 230. cikk első bekezdése (jelenleg az EUMSZ 263. cikk első bekezdése). A fent hivatkozott Salt Union kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében a Törvényszék kizárta a Bizottság arra vonatkozó elutasításának megtámadhatóságát, hogy megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslattal forduljon a tagállamhoz, mivel ez utóbbi nem köteles azt elfogadni.

46 — A Törvényszék a hivatkozott, TF1 kontra Bizottság ügyben hozott ítéletében a 659/1999 rendelet 17., 18. és 19. cikke szerinti eljárást „természetéből adódóan egy döntéshozatali eljárásként” határozta meg, lásd a 69. pontot.

47 — Az ezen ítélet (C-242/00. sz. [EBHT 2002., I-5603. o.]) alapját képező ügyben a Németországi Szövetségi Köztársaság eljárást indított azon határozat megsemmisítése iránt, amelyben a Bizottság a felperes szerint egyes regionális támogatásokat abban az esetben nyilvánított a közös piaccal összeegyeztethetőnek, amennyiben azok megfeleltek a német lakosság meghatározott százalékának. A kereset elfogadhatóságát vitató kifogásában a Bizottság többek között úgy vélte, hogy a német kormány által megtámadott határozat csupán két azon korábbi álláspont megerősítését jelentette, amelyek elfogadására a regionális támogatásokra vonatkozó iránymutatások végrehajtása során került sor, amely iránymutatásokban a Bizottság a 2000–2006-os időszakra vonatkozóan rögzítette a regionális célú támogatásoknak a lakosságzámmal összefüggő felső határait, és arra kérte a német kormányt, hogy oly módon módosítsa létező támogatási programjait, hogy azok összeegyeztethetőek legyenek a szóban forgó iránymutatásokkal. Ezen érvelést elutasítva a Bíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az ítéletben „határozatnak” minősített szóban forgó álláspontok „a regionális támogatásokra vonatkozó, önmagukban kizárólag a tagállam általi elfogadásuk esetén kötelező erővel bíró iránymutatások szerves részét” képezték. A továbbiakban a Bíróság megállapította, hogy a német hatóságok, még ha elfogadták is a Bizottság által a hozzáigazításra vonatkozóan javasolt intézkedést, kifejezett fenntartást fogalmaztak meg a felső értékek meghatározása módjának tekintetében. Ezen előfeltevésekre alapozva a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a regionális támogatásokra vonatkozó iránymutatásoknak a felső értékek meghatározásának módjára vonatkozó szerves részére nem lehet Németországgal szemben hivatkozni, ami azzal a következménnyel jár, hogy a Bizottság által hivatkozott álláspontok nem tekinthetők olyan aktusoknak, amelyek tekintetében a megtámadott határozat – a tagállam tekintetében kötelező joghatással bíró, első határozat – csak megerősítésre szorítkozhat. A Bíróság tehát *a priori* nem utasította el annak lehetőségét, hogy a megfelelő intézkedésekre vonatkozó, a tagállam által elfogadott javaslat megtámadható aktusnak minősüljön, de lényegében annak kizárására szorítkozott, hogy a szóban forgó ügyben erről lenne szó.

48 — A fent hivatkozott TF1 kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 60–81. pontja.

költségeinek legfeljebb 10%-ába kerül”. Igaz tehát, hogy – ahogy azt a Bizottság állítja – a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás úgy foglal állást, hogy főszabály szerint a mezőgazdasági földterületek vásárlására nyújtott, az 1857/2006 rendelet 4. cikkének (8) bekezdésével összhangban nem álló beruházási támogatások összeegyeztethetetlenek. Mindazonáltal *az új támogatási programok vagy egyedi támogatások esetén* ezen állásfoglalás önmagában nem tekinthető véglegesnek, mivel a Bizottság az iránymutatás 183. pontja alapján az EK 88. cikkben előírt vizsgálati eljárás útján köteles megállapítani és kinyilvánítani e támogatások összeegyeztethetlenségét. Nem tűnik helyesnek tehát annak megállapítása, hogy – ahogyan arra a Bizottság a Bírósághoz benyújtott beadványai egyes részeiben hivatkozik – 2007. december 31-től 2013. december 31-ig a szóban forgó iránymutatás a közös piaccal összeegyeztethetetlenek „nyilvánít” *minden* vele összhangban nem álló, mezőgazdasági földterület vásárlásához nyújtott beruházási támogatást. E nézőpont szerint a Tanács azon érvei, miszerint ezen álláspont elfogadása annak elismerésével járna, hogy az EK 88. cikk által előírt eljárás helyett a Bizottság szabályozó hatáskörrel bír, elfogadhatóak.

75. Ami a mezőgazdasági földterületek vásárlását támogató, a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás elfogadásakor *létező* programokat illeti, a szóban forgó iránymutatás 196. pontja azt javasolja a tagállamoknak, hogy 2009. december 31-ig a létező támogatási rendszereiket tegyék ezen iránymutatásokkal összeegyeztethetővé. E javaslat alapját az iránymutatás 29. pontjában szereplő azon állásfoglalás képezi, miszerint e támogatások összeegyeztethetetlenek a közös piaccal, ha azok nem felelnek meg az 1857/2006 rendelet 4. cikke (8) bekezdésében rögzített feltételnek. A jelen ügyben nem vitás, hogy Lengyelország egyetértéséről tájékoztatta a Bizottságot a javasolt megfelelő intézkedések végrehajtása tekintetében, amely egyetértést a Bizottság a 659/1999 rendelet 26. cikkének (1) bekezdése alapján az alábbiak szerint nyilvánosságra hozott:

„A [2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági] iránymutatások 196. pontja értelmében a tagállamok kötelesek módosítani támogatási programjaikat annak érdekében, hogy azok legkésőbb 2007. december 31-ig összhangba kerüljenek az iránymutatásokkal. Kivétel ez alól [...] a mezőgazdasági üzemeken belüli földterületszerzésre vonatkozó beruházások, amelyeket 2009. december 31-ig kell az iránymutatásokkal összehangolni.

Az iránymutatások 197. pontja szerint a tagállamoknak írásban meg kell erősíteniük, hogy elfogadják a megfelelő intézkedésekre vonatkozó javaslatokat legkésőbb 2007. február 28-ig.

A Bizottság 2007. január 29-i levelében emlékeztette a tagállamokat a fent említett megfelelő intézkedések elfogadásának szükségességére.

A tagállamok írásban közölték, hogy a javasolt intézkedésekkel kifejezetten és feltétel nélkül egyetértenek: [...]

Lengyelország 2007. február 26. [...].

A 659/1999/EK rendelet 19. cikke (1) bekezdésének értelmében a Bizottság nyugtázza a fenti listán szereplő tagállamok kifejezett és feltétel nélküli beleegyezését a javasolt megfelelő intézkedésekre vonatkozóan.”

76. A Tanács állításával ellentétben a Lengyelország által ily módon vállalt kötelezettség tartalma és hatálya egyértelműen következik a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatásnak az ezen iránymutatás 29. pontjával, valamint a 1857/2006 rendelet 4. cikkének (8) bekezdésével összefüggésben értelmezett 196. pontjából: a tagállam köteles a mezőgazdasági üzemeken belüli földterületszerzésre vonatkozó beruházásokra irányuló, létező támogatási programjainak oly módon történő módosítására, hogy megszünteti a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló, az 1857/2006 rendelet 4. cikke (8) bekezdésében előírt korlátot túllépő támogatás lehetőségét.

77. Lengyelország megsértette e kötelezettségét, mivel hatályban tartotta és nem módosította e programokat.

e) A Tanácsnak a megtámadott határozat elfogadására irányuló hatáskörére vonatkozó következtetések

78. A fenti megfontolások összességéből az következik, hogy a Tanács azzal, hogy a Lengyelország által megszüntetni elfogadott támogatásokkal lényegében megegyező támogatásokat engedélyezett, nemcsak hogy ténylegesen mentesítette a tagállamot a Bizottsággal szemben vállalt kötelezettségei alól az EK 88. cikk (1) bekezdésének alkalmazásával megkötött megállapodás megsértésének jogszerűvé tétele útján, hanem egyben olyan határozatot fogadott el, amely nyilvánvalóan ellentétes a Bizottságnak a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjában a szóban forgó intézkedések közös piaccal való összeegyeztethetőségére vonatkozóan kinyilvánított végleges állásfoglalásával.

79. E körülmények között azt javaslom, hogy a Bíróság fogadja el a kereset első jogalapjának második kifogását, és a jelen indítvány fenti 29–30. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat alkalmazásával állapítsa meg, hogy a Tanács nem rendelkezett hatáskörrel a megtámadott határozat elfogadására vonatkozóan. Véleményem szerint a Bizottság keresetének helyt kell adni, és a megtámadott határozatot meg kell semmisíteni. Folytatom azonban a Bizottság által felhozott többi jogalap vizsgálatát arra az esetre, ha a Bíróság nem ért egyet az általam javasolt döntéssel.

C – A második, hatáskörrel való visszaélésre vonatkozó és harmadik, a jóhiszemű együttműködés kötelezettségének megsértésére vonatkozó jogalapról

80. A második jogalappal a Bizottság lényegében azt állítja, hogy a Tanács a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontjában a közös piaccal összeegyeztethetetlennek nyilvánított támogatások engedélyezésével az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése által ruházott hatáskörét a Szerződés által előírt céloktól eltérően gyakorolta. Álláspontja szerint e rendelkezés ugyanis arra jogosítja fel a Tanácsot, hogy rendkívüli körülmények esetén a közös piaccal összeegyeztethetőnek nyilvánítson olyan támogatásokat, amelyeket a Bizottság nem engedélyezhet, nem ruházta azonban fel a Tanácsot olyan hatáskörrel, amely alapján semmissé tehetné a Bizottságnak valamely támogatás összeegyeztethetőségére vonatkozó, kötelező hatályú aktusba foglalt értékelését.

81. E tekintetben csak azt jegyzem meg, hogy a szóban forgó jogalap ugyanazon előfeltevésen alapul, mint a kereset első jogalapja, azaz hogy a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás 196. pontja az abban foglalt intézkedések Lengyelország általi elfogadásával a Bizottság végleges és kötelező állásfoglalását képezi a megtámadott határozat tárgyát képezőkkel lényegében megegyező intézkedések közös piaccal való összeegyeztethetősége vonatkozásában. Amennyiben tehát – ahogyan javasoltam – a Bíróság helyesnek ítéli ezen előfeltevést, a hatáskörrel való visszaélésre vonatkozó jogalapot elnyeli a Tanács hatáskörének hiányára vonatkozó első jogalap, míg ellenkező esetben az első jogalap elutasításnak alapját képező indokok alapján azt megalapozatlannak kell tekinteni.

82. A harmadik jogalappal a Bizottság arra utal, hogy a Tanács a megtámadott határozat elfogadásával mentesítette Lengyelországot az EK 88. cikk (1) bekezdése szerinti, a létező támogatási programokra vonatkozó folyamatos felülvizsgálat keretében rá háruló együttműködési, valamint a Bizottság által javasolt megfelelő intézkedések elfogadásával vállalt kötelezettség teljesítése alól. Ily módon a Tanács a Szerződés által a Bizottságra ruházott hatáskörökbe való beavatkozás révén megsértette a Szerződés által felállított intézményi egyensúlyt. A Tanács aaptalannak véli e jogalapot, és a Bizottság terhére rója, hogy megsértette a jóhiszemű együttműködés kötelezettségét azáltal, hogy a Mezőgazdasági és Halászati Tanácsnak a Lengyelország kérelmét tárgyaló ülésin elmulasztotta előadni kifogásait a Tanács hatáskörének állítólagos hiányára vonatkozóan, és hogy 2009. május 15-i levelében azt javasolta Lengyelországnak, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése alapján forduljon a Tanácshoz.

83. Úgy tűnik számomra, hogy a szóban forgó jogalap csak a tekintetben független a kereset első jogalapjától, hogy a Bizottság érveit úgy kell értelmezni, hogy azok a Tanácsnak róják fel a jóhiszemű együttműködés elvének azáltal történő megsértését, hogy a jelen ügy körülményei között elfogadta a Szerződés szerint ráruházott hatáskörébe tartozó aktust. Első ránézésre úgy vélem, hogy sem az intézmények közötti jóhiszemű együttműködés kötelezettsége⁴⁹, sem az intézményi egyensúly elve, amelyek az uniós döntéshozatali rendszeren belüli, intézmények közötti párbeszéd folyamatának alapját jelentik, nem kötelezhet arra valamely intézményt, hogy ne gyakorolja kivételes és a szóban forgó tárgyat szabályozó normáktól eltérő jellegű saját hatáskörét – *anélkül, hogy annak korlátait túllépné* – annak érdekében, hogy lehetővé tegye a tárgyban általános hatáskörrel rendelkező intézmény eljárását. Az ezzel ellentétes vélemény a jelen ügyben lényegében azt jelentené, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdésében a Tanácsra ruházott hatáskörre vonatkozóan új korlátok kerülnének felállításra a Szerződés által előírt és a Bíróság által ítélezési gyakorlatában meghatározott korlátokhoz képest.

84. Ezenkívül egyetértek a Bizottsággal abban, hogy az általa Lengyelországnak címzett arra vonatkozó javaslat, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerint terjesszen elő kérelmet, valamint a bizottsági tisztségviselőknek a Tanács előtti eljárás során tanúsított magatartása nem jelentik a jóhiszemű együttműködés kötelezettségének megsértését, és a Tanács semmiképpen sem hivatkozhat azokra olyan elemekként, amelyek igazolják a Bizottság által neki felrótt ezen kötelezettség megsértését.

D – A negyedik kereseti jogalapról, amely a rendkívüli körülmények fennállásával kapcsolatos nyilvánvaló mérlegelési hibára, valamint a Szerződés és az uniós jog alapelveinek megsértésére vonatkozik

85. Negyedik kereseti jogalapja keretében a Bizottság lényegében két kifogásra hivatkozik. Az első kifogásában arra utal, hogy a megtámadott határozat nyilvánvaló mérlegelési hibát tartalmaz, mivel az engedélyezett támogatások igazolására felhozott körülmények nem rendkívüliek. A második kifogásában azzal érvel, hogy ezek az intézkedések aránytalanok az elérni kívánt célokhoz viszonyítva, különös tekintettel a megadott engedély tartamára

86. Előzetesen megjegyzem, hogy – ahogyan maga a Bizottság a fent hivatkozott, Bizottság kontra Tanács ügyben 1996. február 29-én hozott ítéletre hivatkozva kiemeli – a Tanács az EK 88. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdését alkalmazva széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik, ami arra korlátozódnó bírósági felülvizsgálatot indokol, hogy a Tanács „nem követett-e el nyilvánvaló hibát vagy hatáskörrel való visszaélést, vagy nem lépte-e nyilvánvalóan túl mérlegelési jogkörének korlátait”⁵⁰. Ami konkrétan a Bíróság felülvizsgálatát illeti az arányosság elvére tekintettel, figyelembe véve a szóban forgó hatáskör rendkívüli és kivételes jellegét, valamint a közös agrárpolitika területén az uniós intézményeknek elismert széles mérlegelési jogkört⁵¹, különösen amikor gazdasági, politikai és szociális jellegű értékeléseket kell végezniük, és a Szerződés által az ilyen politika tekintetében megállapított

49 – Lásd az EUSZ 13. cikk (2) bekezdését és az ítélezési gyakorlatban különösen a 204/86. sz., Görögország kontra Tanács ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítéletet (EBHT 1988., 5323. o.), és a C-65/93. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1995. március 30-án hozott ítéletet (EBHT 1995., I-643. o.).

50 – 18. és 19. pont. A 18. pontban a Bíróság emlékeztet továbbá arra, hogy „amikor a közösségi agrárpolitika Tanács általi végrehajtása során összetett gazdasági helyzetet kell értékelni, az intézmény mérlegelési jogköre nem kizárólag a meghozandó intézkedések jellegére és hatályára, hanem bizonyos mértékben a tények megállapítására is kiterjed, különösen abban az értelemben, hogy a Tanács szükség esetén általános megállapításokat is alapul vehet”.

51 – Lásd végül a C-335/09. sz., Lengyelország kontra Bizottság ügyben 2012. június 26-án hozott ítélet 71. és 72. pontját a Bizottság végrehajtási hatáskörei tekintetében és a Törvényszék T-326/07. sz., Cheminova és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítéletének (EBHT 2007., I-2685. o.) 194–196. pontját.

különböző célokat összeegyeztetniük, úgy vélem – ami egyébként kitűnik már a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben 1996. február 29-én hozott ítéletből⁵² –, hogy a Bíróság felülvizsgálatának a jelen esetben az engedélyezett intézkedésnek a Tanács által követni kívánt cél elérése szempontjából való nyilvánvalóan alkalmatlan jellegének vizsgálatára kell korlátozódnia.

87. Ami a szóban forgó normában lévő „rendkívüli körülmények” fogalmat illeti, úgy vélem, hogy a Bizottság által adott értelmezés a helyes, amelynek alapján egy strukturális és nem egyszerű konjunkturális probléma természeténél fogva önmagában tekintve nem minősül ilyen körülménynek. A Cosmas főtanácsnok által a hivatkozott C-122/94. sz. ügyben ismertetett indítványban használt kifejezések alapján a „rendkívüli körülmények” fogalma „abnormális, előre nem látható vagy legalábbis nem folyamatos, rendszeres gyakoriságú és a normálistól biztosan eltérő elképzelésre utal”.

1. Az első, az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti rendkívüli körülmények fennállásával kapcsolatos nyilvánvaló mérlegelési hibára vonatkozó kifogásról

88. A szóban forgó kifogásában a Bizottság elsőként arra hivatkozik, hogy a megtámadott határozat tévesen tünteti fel rendkívüli körülményekként *a mezőgazdasági ágazatra vonatkozóan Lengyelországban jelentkező strukturális problémákat*. Ezzel összefüggésben mindenekelőtt egyetérték a Bizottsággal abban, hogy a Tanács által a megtámadott határozat (2) preambulumbekkezdésében hivatkozott, „a lengyel mezőgazdasági gazdaságok *kedvezőtlen területi szerkezetére*”, „*a közvetlen kifizetések alacsony szintjére*”, melyben Lengyelország a 2003. évi csatlakozási okmányban előírt, fokozatos bevezetést célzó mechanizmus alkalmazását követően részesül”, valamint „*az alacsony mezőgazdasági jövedelmekre*”⁵³ vonatkozó tényezők *mint olyanok* nem képeznek az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti rendkívüli körülményeket. Egyrésztől ugyanis olyan tényezőkről van szó, amelyek kizárólag a lengyelországi mezőgazdaság szerkezetének leírására (a mezőgazdasági gazdaságok kis mérete, alacsony mezőgazdasági jövedelem) szorítkoznak, másrészt közvetlen támogatásra⁵⁴ irányuló, az érintett tagállam Unióhoz való csatlakozásakor kiadott normákban szereplő eszközök alkalmazására vonatkoznak. E tényezők nem konjunkturális jellege azt jelzi, hogy azok nem rendelkeznek a rendkívüliség szükséges jellegével⁵⁵. Nem vagyok ugyanakkor meggyőződve arról, hogy ugyanilyen következtetésre vezet a megtámadott határozat (2) preambulumbekkezdésében említett utolsó tényező, azaz „a mezőgazdasági termelők részére teljesített kifizetések értékében *az euroárfolyam 10%-os csökkenése* miatt történt esés”, amely 2008-ban a lengyelországi mezőgazdasági jövedelmek további csökkenését idézte elő. Véleményem szerint a Bizottság azon megállapítása, miszerint a nemzeti devizaárfolyamok euróhoz viszonyított ingadozása normális, valamennyi eurót még be nem vezető tagállamot érintő jelenségnek tekinthető, önmagában nem elegendő annak kizárására, hogy az ingadozás más tényezőkkel együtt bizonyos ágazatokban rendkívüli mértékben kedvezőtlen konjunktúrát idéz elő⁵⁶. Az a tény azonban, hogy valamely körülmény egyidejűleg több tagállamra vonatkozhat, vagy esetlegesen több gazdasági ágazatot érint, nem zárja ki, hogy az egyébként az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése alkalmazása

52 — Amennyiben a 18. pontban a Bíróság – felidézve a C-138/79. sz., Roquette Frères kontra Tanács ügyben 1980. október 29-én hozott ítélet (EBHT 1980., 3333. o.) 25. pontját – arra a helyzetre hivatkozik, amikor a szóban forgó hatóság „nyilvánvalóan túllépte a mérlegelési jogköre korlátait”.

53 — Minden kiemelés tőlem.

54 — A közvetlen közösségi kifizetések fokozatos bevezetésének a 2003. évi csatlakozási okmánnyal (369. és 370. o.) bevezetett rendszerét a Cseh Köztársaság, az Észt Köztársaság, a Ciprusi Köztársaság, a Lett Köztársaság, a Litván Köztársaság, a Magyar Köztársaság, a Máltai Köztársaság, a Lengyel Köztársaság, a Szlovén Köztársaság és a Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről szóló okmánynak, valamint az Európai Unió alapját képező szerződéseknél a közös agrárpolitika reformját követő kiigazításáról szóló, 2004. március 22-i 2004/281/EK határozat (HL L 93., 1. o.) fogadta el. E határozat egy Lengyelország által előterjesztett megsemmisítési kereset tárgyát képezte, amelyet a Bíróság a C-273/04. sz., Lengyelország kontra Tanács ügyben 2007. október 23-án hozott ítéletében (EBHT 2007., I-8925. o.) elutasított. A rendszer, valamint annak működése ismertetése vonatkozásában lásd Poiaras Maduro főtanácsnoknak a hivatkozott ügyben 2007. június 21-én ismertetett indítványát.

55 — A Tanáccsal együtt kiemelem ugyanakkor, hogy a kereset A.11. mellékletét képező jelentés a 2008. évi mezőgazdasági jövedelmeknek a 2007. évhez viszonyított 16%-os csökkenéséről tanúskodik.

56 — Ilyen értelemben foglal állást egyébként a „Five years of Poland in the European Union” című jelentés, amelynek egyes részeit a Bizottság mellékelte keresetéhez.

szempontjából releváns körülménynek minősüljön⁵⁷. Ehhez hasonlóan véleményem szerint nem lehet *a priori* kizárni, hogy a megtámadott határozat (6) preambulumbekzdésében említett tényező, azaz *a vidéki munkanélküliség 2009-ben történő növekedése* kivételes jelleggel bír, különösen annak figyelembevételével, hogy – ahogyan azt maga a Bizottság kiemeli – a megelőző időszakban (2003–2007) ezzel ellentétes trendet mutattak ki. A keresethez csatolt statisztikákból továbbá – ahogyan azt a Tanács kiemeli – az következik, hogy a vidéki munkanélküliség mértékének különösen jelentős (24,6%-os) emelkedését mutatták ki 2008 harmadik negyedéve és 2009 harmadik negyedéve között. E tekintetben véleményem szerint nem meggyőző az arra történő hivatkozás sem, miszerint a lengyelországi vidéki munkanélküliség mértéke az uniós átlaghoz viszonyítva nem tűnik különösen magasnak, valamint azon megállapítás sem, miszerint strukturális jellegű jelenségről van szó.

89. Ennél nehezebb a megtámadott határozat (7) preambulumbekzdésében megjelölt tényező, azaz *a mezőgazdasági földterületek árainak Lengyelországban 2007 óta történő folyamatos és jelentős mértékű emelkedése* jelentőségének értékelése. Amennyiben ugyanis a Bizottság által szolgáltatott számok a mezőgazdasági földterületek árai 2003 óta történő folyamatos emelkedését mutatják, a jelenség markánsabbnak mutatkozik a Tanács által jelölt időponttól (2007) kezdődően, még ha rendkívülinek nem tekinthető mértéket ér is el. Véleményem szerint a Bizottság azon érvelése, miszerint ez az emelkedés azon strukturális tényezőtől függ, amelyet a mezőgazdasági földterületek korlátozott rendelkezésre állása és ebből következően a kérelmek kielégítésére alkalmatlan kínálat jelent, nem tűnik meggyőzőnek, amennyiben ténylegesen bizonyítást nyer, hogy az árak emelkedése 2007 óta intenzívebbé vált.

90. Másodsorban a szóban forgó kifogás keretében a Bizottság úgy azt állítja, hogy a Tanács tévesen jelölte meg rendkívüli körülményként a „*piaci feltételek változását*”. E tekintetben megjegyzem, hogy ami különösen a „*mezőgazdasági imputanyagok árának*” a megtámadott határozat (4) preambulumbekzdésében említett *2009 folyamán történő növekedését*⁵⁸ illeti, a Bizottság lényegében csak azt veszi figyelembe, hogy az említett imputanyagok árai valamennyi tagállam esetében növekedtek. Márpedig amint arra már rámutattam, ilyen hivatkozás önmagában nem elegendő valamely körülmény rendkívüli jellegtől való megfosztásához azon különös körülményekre is figyelemmel, amelyeket az előbbi körülmény az adott tagállamban előidőzhet. Ami a megtámadott határozat (3) és (5) preambulumbekzdésében említett körülményeket, azaz *a gazdasági válság által okozott recessziót*, valamint „*a 16 vajdaságból 11 vajdaságot sújtó árvíz*”⁵⁹ illeti, úgy tűnik, hogy maga a Bizottság is megerősíti, hogy elvileg rendkívüli körülményeknek minősülhetnek.

91. Amennyiben az eddigi elemzésből az következik, hogy a megtámadott határozatban hivatkozott egyes tényezők önmagukban nem bírnak rendkívüli jelleggel, ez véleményem szerint nem elegendő az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése által a Tanácsra ruházott hatáskör gyakorlása igazolására szolgáló rendkívüli körülmények fennállásának mérlegelésére vonatkozó nyilvánvaló hiba igazolására. A Bizottság által javasolt megközelítés, amely valamennyi tényező egymástól független vizsgálatára irányult, véleményem szerint nem helyes. A megtámadott határozatból ugyanis az következik, hogy az egyes, különösen a Bizottság által a lengyel mezőgazdaság „strukturális” elemeiként leírt tényezőkre történő hivatkozás azon különös környezet leírására szolgál, amelyben az engedélyezett intézkedések elhelyezkednek, valamint azon gazdasági és társadalmi hatások értékelésére, amelyeket a recesszió, azon alapvető tényező idézett elő, amelynek révén a megtámadott határozat szerkezete tekintetében az intézkedések elfogadása igazolást nyer. Másrészről a fent hivatkozott

57 — A fent hivatkozott, Bizottság kontra Tanács ügyben 1996. február 29-én hozott ítélet 22. pontja elutasította a Bizottság hasonló érvelését.

58 — A dőlt betűs kiemelés tőlem.

59 — A dőlt betűs kiemelés tőlem.

Bizottság kontra Tanács ügyben 1996. február 29-én hozott ítéletből egyértelműen következik, hogy az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti hatáskör gyakorlása során a Tanács a kedvezőtlen konjunktúra valamely gazdasági ágazatra gyakorolt hatásainak értékelését alapozhatja ezen ágazat strukturális problémáinak *tartós fennállására* vagy *súlyosbodására*⁶⁰.

92. A fentiek alapján – tekintettel a Tanács által e tárgyban gyakorolt széles mérlegelési jogkörre – úgy vélem, hogy a Bizottság nem bizonyította az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti határozat elfogadásának igazolására alkalmas körülmények fennállására vonatkozó nyilvánvaló mérlegelési hiba meglétét.

2. A megtámadott határozatban engedélyezett intézkedések alkalmatlan és aránytalan jellegéről

93. A Bizottság úgy véli, hogy a Tanács által engedélyezett intézkedések nem alkalmasak a megtámadott határozatban hivatkozott problémák orvoslására. Elsőként úgy véli, hogy ezen intézkedések nem alkalmasak a mezőgazdasági gazdaságok méretének növelésére irányuló cél elérésére, amely méret tekintetében az elmúlt években nem következett be jelentős változás, a Lengyelország által 1996 óta alkalmazott hasonló intézkedések ellenére. A Bizottság szerint ez azzal magyarázható, hogy a szóban forgó támogatások a földtulajdoni viszonyok átalakításának előmozdítása helyett kizárólag a földterületek árának emelkedését idézték elő. A Tanács által engedélyezett intézkedések ugyanezen okból teljesen alkalmatlanok a megtámadott határozat (7) preambulumbekzdésében ismertetett helyzet, azaz ezen árak 2007 óta történő folyamatos és jelentős mértékű emelkedésének orvoslására. A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy ezen intézkedések nem alkalmasak a vidéki munkanélküliség csökkentésére irányuló cél elérésére, mivel a létező mezőgazdasági gazdaságok megerősítésére irányulnak. A Bizottság végezetül nem érti, hogy az engedélyezett támogatás miként orvosolhatná az árak emelkedését, és kiemeli, hogy a támogatás a kölcsönhöz kapcsolódva elérhetetlen marad olyan családok számára, akiknek életszínvonala katasztrofális csökkenést szenvedett a mezőgazdasági imputanyagok árának növekedése következtében.

94. Véleményem szerint a Bizottság érvei nem elegendők annak bizonyítására, hogy a Tanács *nyilvánvalóan* túllépte a mérlegelési jogköre korlátait, amikor azt állapította meg, hogy azok a szóban forgó intézkedések, amelyek kifejezetten a mezőgazdasági területek vásárlására irányuló beruházások ösztönzésére szolgálnak, nyilvánvalóan alkalmatlanok a létező mezőgazdasági gazdaságok szerkezetének megerősítésére, vagy a munkanélküli személyek mezőgazdaságba történő belépésének elősegítésére irányuló cél elérésére (a megtámadott határozat (6) preambulumbekzdése). Ehhez hasonlóan nem bizonyított az az állítás, miszerint ezen intézkedések okozzák a mezőgazdasági földterületek árának folyamatos emelkedését.

95. Másodsorban a Bizottság kiemeli, hogy a válság következményeinek leküzdése érdekében 2009-ben elfogadta a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez biztosított ideiglenes közösségi keretrendszerrel szóló közleményt⁶¹ (a továbbiakban: ideiglenes közösségi keretrendszer), amely alapján a későbbi módosításoknak⁶² köszönhetően a mezőgazdasági gazdaságok javára szóló tagállami beavatkozások különböző formáit engedélyezték, többek között egy legfeljebb 15 000 euró összegű ideiglenes támogatást 2010 végéig. A Bizottság továbbá úgy véli, hogy e kifejezetten a válsághoz kapcsolódó problémákkal való szembenézést célzó támogatás figyelmen kívül hagyásával, és különösen

60 — Az ítélet 21. pontja.

61 — HL C 83., 1. o.

62 — A Bizottság közleménye, amely módosítja a jelenlegi pénzügyi és gazdasági válságban a finanszírozási lehetőségek elérésének támogatására irányuló állami támogatási intézkedésekhez biztosított ideiglenes közösségi keretrendszerrel szóló közleményt (HL C 261., 2. o.)

azon vizsgálat mellőzésével, hogy e támogatás lehetővé tette-e e problémák orvoslását, a Tanács megsértette az arányosság elvét. A Bizottság úgy véli, hogy a Tanácsnak figyelembe kellett volna vennie a Bizottság és maga a Tanács által engedélyezett azon eszközöket, amelyek célja a megtámadott határozatban megjelölt problémák orvoslása, illetve amelyeket Lengyelország e célból felhasználhatott.

96. A Bizottság érvei megkövetelik annak vizsgálatát, hogy a Tanács köteles-e figyelembe venni az uniós szinten a kérelmező tagállam által rendkívüli körülmények címén hivatkozott helyzetek orvoslása céljából már elfogadott intézkedéseket, és ha köteles rá, akkor milyen mértékben. E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Tanács – a 87. cikk rendelkezéseitől és a 89. cikk alapján elfogadott rendeletektől eltérve – gyakorolhatja az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése által ráruházott hatáskört. Ebből következően nem lehet azt állítani, hogy ebben az összefüggésben a Tanácsot kötnék a Bizottság vagy maga a Tanács által e cikkek alapján elfogadott intézkedések, kivéve természetesen a Bizottságnak az e hatáskör gyakorlása megakadályozására alkalmas határozatait. Az ezzel ellentétes megállapítás nyilvánvalóan ellentétes lenne az EK 88. cikk (2) bekezdése harmadik albekezdésének egyértelmű szövegével. Ezzel egyidejűleg azonban nem látom annak lehetőségét, hogy a szóban forgó norma alapján történő határozathozatalt igazoló körülményeknek az egyes esetekben történő fennállására vonatkozó értékelése során teljes mértékben el lehessen tekinteni azon jogi és szabályozási környezettől, amelybe az engedélyezendő intézkedések illeszkednek, különösen abban az esetben, amikor e körülmények leírása során a Tanács a szóban forgó ágazat strukturális és időben elhúzódó helyzeteire hivatkozik. Úgy vélem tehát, hogy az intézmény értékelése során legalább azon már korábban létező intézkedéseket köteles figyelembe venni, amelyek *kifejezetten* arra irányulnak, hogy a szóban forgó támogatások engedélyezésének igazolására alkalmas körülményeket elhárítsák⁶³, ez azonban a Tanácsra nézve nem jár azzal, hogy köteles lenne megvizsgálni vagy határozatában megjelölni az adott területre vonatkozó jogi szabályozás egészét.

97. A jelen ügyben a megtámadott határozatból nem következik, hogy a Tanács megvizsgálta volna, hogy Lengyelország élt-e az ideiglenes közösségi keretrendszer nyújtotta lehetőségekkel, és hogy milyen hatással jártak az ennek alapján esetlegesen megvalósított beavatkozások. Mindazonáltal úgy vélem, hogy a Bizottság által hivatkozott, korlátozott összegű közvetlen támogatás egyrészt – noha a válság gazdasági hatásainak mérséklése volt a feladata – nem kifejezetten a mezőgazdasági gazdaságok szerkezetének javítására irányuló beruházások ösztönzését célozta, és másrésztől annak nyújtására kizárólag 2010. december 31-ig kerülhetett sor. Ilyen körülmények között álláspontom szerint a Tanács helyesen ítélhette úgy, hogy egy célzottabb és tágabb időbeli hatállyal bíró beavatkozás – esetlegesen más eszközökkel együtt is – alkalmasabb lehet mind a pénzügyi válság következményeinek, és különösen a mezőgazdasági termelők hitelhez jutási nehézségeinek enyhítésére, mind pedig a lengyel mezőgazdaság strukturális problémáinak megfelelőbb módon történő megoldására. Véleményem szerint ehhez hasonlóan a Tanács feladata, hogy megtámadott határozatában az 1698/2005 rendelettel⁶⁴ összhangban figyelembe vegye a közösségi vidékfejlesztési politika keretében a vidéki munkanélküliséggel szemben előírt intézkedéseket, valamint a Lengyelország által a mezőgazdasági termelőket a 2009. évi árvizek miatt érő veszteségek kompenzálása céljából nyújtott támogatási program hatásait, amely – ahogyan azt a felperes intézmény megerősíti – a veszteségek körülbelül 80%-ának fedezetét biztosította, véleményem szerint ezek figyelmen kívül hagyása önmagában kétséggé teszi a szóban forgó határozat jogszerűségét azon tényre figyelemmel, hogy a határozat egy meghatározott időszaki konjunktúra esetén számos jogalapon és a szóban forgó ágazat helyzetének globális értékelésén alapul. A Bizottság véleményével ellentétben ezzel szemben úgy tűnik számomra, hogy a Tanács nem köteles kifejezetten figyelembe venni más támogatási eszközöket, így az 1535/2007 rendelet⁶⁵ szerinti eszközöket, amelyeket Lengyelország a

63 – Lásd ebben az értelemben lásd Cosmas főtanácsnok fent hivatkozott C-122/94. sz. ügyben ismertetett indítványát, különösen annak 85. pontját.

64 – Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról szóló, 2005. szeptember 20-i 1698/2005/EK tanácsi rendelet (HL L 277., 1. o.).

65 – Az EK-Szerződés 87. és 88. cikkének a mezőgazdasági termelőágazatban nyújtott csekély összegű (*de minimis*) támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2007. december 20-i 1535/2007/EK bizottsági rendelet (HL L 337., 35. o.).

mezőgazdasági termelőket terhelő költségek kompenzálása céljából vehetett igénybe. Olyan támogatásokról van ugyanis szó, amelyek nem kifejezetten a határozatban megjelölt célok elérésére szolgáltak. Mindenesetre, ahogy a Tanács az általa hivatkozott eszközök tekintetében kiemeli, a megtámadott határozatban engedélyezett program célja a mezőgazdasági földterületek vásárlására irányuló beruházások ösztönzése, és ebből következően az említett eszközökhöz képest eltérő jelleget ölt.

98. Végezetül a Bizottság arra hivatkozik, hogy az engedélyezett intézkedések időbeli hatálya, valamint az általuk kiváltott joghatások időbeli elhúzódása (mivel hosszú lejáratú kölcsönök támogatásáról van szó) önmagában aránytalanná teszi ezeket az intézkedéseket.

99. E tekintetben az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése által a Tanácsra ruházott hatáskör kivételes jellegére figyelemmel nem kétséges, hogy az e rendelkezése alapján engedélyezett eltéréseknek időben korlátozottaknak kell lenniük, és azokat kizárólag a határozat alapjául szolgáló körülmények orvoslásához feltétlenül szükséges időszakra vonatkozóan kell a közös piaccal összeegyeztethetővé nyilvánítani⁶⁶. Ez azt jelenti, hogy ha az EK 88. cikk (2) bekezdésének harmadik bekezdése szerinti határozat viszonylag hosszú időszakra alkalmazandó támogatási programokra vonatkozik – mint a jelen esetben –, véleményem szerint a Tanács köteles megjelölni azokat az indokokat, amelyek alapján úgy véli, hogy ez az összeegyeztethetővé nyilvánítás alapjául felhozott körülményekre tekintettel szükséges. A jelen esetben jóllehet igaz, hogy a lengyel hatóságok Tanácsnak címzett 2009. június 12-i és 2009. szeptember 28-i levele, valamint a megtámadott határozat csak szüksézávan jelöli meg azokat az indokokat, amelyek miatt a Tanács szükségesnek ítélte a szóban forgó program négyéves időszakra történő engedélyezését, ezek az indokok kikövetkeztethetők a megtámadott határozat háttéréül szolgáló összefüggésekből, valamint az engedélyezett intézkedések, az általuk orvosolni kívánt problémák és az elérendő célok jellegéből. A Tanács továbbá beadványaiban kiegészítő információkkal szolgált.

100. Ami a Bizottság által felhozott kifogás érdemét illeti, kiemelem, hogy az a megtámadott határozatban engedélyezett eltérés és a 2007–2013. évekre vonatkozó mezőgazdasági iránymutatás időbeli hatálya azonosságának megállapításán alapszik, amely a felperesi intézmény szerint megmutatja, hogy a Tanács döntése sokkal inkább megfelel az említett iránymutatás alkalmazásának megakadályozására irányuló szándéknak, mint annak a követelménynek, hogy az eltérést a megállapított aránytalanságok kiigazításához feltétlenül szükséges mértékre korlátozzák. Az említett azonosság tudomásulvétele mellett úgy vélem, hogy a határozat által elérni kívánt hosszú távú célokra, valamint a gazdasági és pénzügyi válság hatásaira tekintettel, amelyek szintén hosszú időn át húzódnak el, és amelyeket a határozatot megalapozó rendkívüli körülményekként hoztak fel, a Bizottság nem tudta bizonyítani, hogy a Tanács a szóban forgó rendszer 2010. január 1. és 2013. december 31. közötti időszakra történő engedélyezésével nyilvánvalóan túllépte az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdésének harmadik albekezdése szerinti hatáskör gyakorlása során őt megillető mérlegelési jogkör kereteit.

101. A fentiek alapján úgy vélem, hogy a negyedik kereseti jogalapot el kell utasítani.

V – Véggövetkeztetések

102. A fenti 40–79. pontokban megjelölt indokok alapján azt javasolom, hogy a Bíróság:

- adjon helyt az első jogalap második kifogásának, amely a Tanács hatáskörének hiányán alapul,
- semmisítse meg a megtámadott határozatot,

66 — Lásd ilyen értelemben a fent hivatkozott C-122/94. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 25. pontját.

- a Tanácsot kötelezze a költségek viselésére, és
- állapítsa meg, hogy a beavatkozó tagállamok maguk viselik saját költségeiket.