



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat GENERAAL  
P. MENGOZZI  
van 17 januari 2013<sup>1</sup>

**Zaak C-111/10**

**Europese Commissie  
tegen**

**Raad van de Europese Unie**

„Staatssteun — Bevoegdheid van de Raad — Artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU — Bestaande steunregelingen — Voorstel voor dienstige maatregelen — Gevolgen — Verordening nr. 659/1999 — Investeringssteun voor de aankoop van landbouwgrond in Litouwen”

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie het Hof om besluit 2009/983/EU van de Raad van 16 december 2009 betreffende de toekenning door de autoriteiten van de Republiek Litouwen van staatssteun voor de aankoop van landbouwgrond tussen 1 januari 2010 en 31 december 2013 (hierna: „bestreden besluit”) nietig te verklaren.<sup>2</sup>
2. Met drie andere verzoekschriften die de Commissie gelijktijdig heeft ingediend, komt zij op tegen drie besluiten van de Raad betreffende gelijksoortige steun die is toegekend door de Republiek Polen (zaak C-117/10), de Republiek Letland (zaak C-118/10) en de Republiek Hongarije (zaak C-121/10).
3. In alle zaken gaat het om dezelfde delicate vraag: is een voorstel voor dienstige maatregelen van de Commissie in het kader van het voortdurende onderzoek van bestaande steunregelingen in de lidstaten krachtens artikel 108, lid 1, VWEU (of artikel 88, lid 1, EG wat zaak C-117/10 betreft) een definitieve standpuntbepaling van deze instelling over de verenigbaarheid van de regeling in kwestie met de gemeenschappelijke markt die de uitoefening kan blokkeren van de bevoegdheid van de Raad die hem in artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU (of artikel 88, lid 2, derde alinea, EG) is verleend om steun in afwijking van artikel 107 VWEU (of artikel 87 EG) en andere toepasselijke bepalingen goed te keuren indien buitengewone omstandigheden dat rechtvaardigen?

### **I – Toepasselijke bepalingen**

4. Artikel 108, lid 1, VWEU bepaalt:

„De Commissie onderwerpt tezamen met de lidstaten de in die staten bestaande steunregelingen aan een voortdurend onderzoek. Zij stelt de dienstige maatregelen voor, welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de interne markt vereist.”

<sup>1</sup> — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

<sup>2</sup> — PB L 338, blz. 93.

5. Lid 2, derde en vierde alinea van dit artikel bepaalt het volgende:

„Op verzoek van een lidstaat kan de Raad met eenparigheid van stemmen beslissen dat een door die staat genomen of te nemen steunmaatregel in afwijking van de bepalingen van artikel 107 of van de in artikel 109 bedoelde verordeningen als verenigbaar moet worden beschouwd met de gemeenschappelijke markt, indien buitengewone omstandigheden een dergelijke beslissing rechtvaardigen. Als de Commissie met betrekking tot deze steunmaatregel de in de eerste alinea van dit lid vermelde procedure heeft aangevangen, wordt deze door het verzoek van de betrokken staat aan de Raad geschorst, totdat de Raad zijn standpunt heeft bepaald.

Evenwel, indien de Raad binnen een termijn van drie maanden te rekenen van het verzoek zijn standpunt niet heeft bepaald, beslist de Commissie.”

6. Daar het rechtskader van deze zaak vrijwel identiek is aan dat van zaak C-117/10, verwijs ik naar de punten 5 tot en met 16 van mijn vandaag genomen conclusie in deze zaak voor de toepasselijke bepalingen van bijlage IV, hoofdstuk 4, van de akte van toetreding van Litouwen tot de Europese Unie (hierna: „Toetredingsakte van 2003”)<sup>3</sup>, van verordening (EG) nr. 659/1999 van de Raad van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag<sup>4</sup>, van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector (hierna: „landbouwrichtsnoeren 2000”)<sup>5</sup>, en van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector 2007-2013 (hierna: „landbouwrichtsnoeren 2007-2013”)<sup>6</sup>.

7. Op 22 maart 2007 hebben de Litouwse autoriteiten de Commissie schriftelijk de „uitdrukkelijke en onvoorwaardelijke instemming” van Litouwen met de in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 voorgestelde dienstige maatregelen meegedeeld. In een mededeling die in het Publicatieblad van 15 maart 2008<sup>7</sup> is gepubliceerd, heeft de Commissie deze instemming overeenkomstig artikel 19, lid 1, van verordening nr. 659/1999 vastgelegd.

## II – Voorgeschiedenis van het geschil en bestreden besluit

8. Overeenkomstig de procedure van bijlage IV, hoofdstuk 4 van het Toetredingsverdrag van 2003 heeft Litouwen op 31 augustus 2004 bij de Commissie de steunmaatregelen aangemeld die zij tot aan het einde van het derde jaar na de toetreding als bestaande steun in de zin van artikel 88, lid 1, EG aangemerkt wenste te zien. Een daarvan was een regeling betreffende „steun voor de aankoop van grond”.<sup>8</sup>

9. Bij beschikking van 22 november 2006<sup>9</sup> heeft de Commissie een door de Litouwse autoriteiten aangemelde ontwerpregeling voor investeringssteun voor de aankoop van landbouwgrond met een oppervlakte van ten hoogste 300 hectare, die beoogde de voorwaarden voor het rationele beheer van landbouwbedrijven te scheppen, onderzocht en goedgekeurd tot 31 december 2010. Deze ontwerpregeling omvatte twee alternatieve mechanismen voor de verlening van de steun. Met het eerste, waartoe slechts jonge landbouwers toegang hadden, werd de koopprijs verlaagd door deze te vermenigvuldigen met 0,6 in het geval van contante betaling, en met 0,75 in alle andere gevallen.

3 — Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB L 236, inzonderheid blz. 798).

4 — PB L 83, blz. 1.

5 — PB 2000, C 28, blz. 2.

6 — PB 2006, C 319, blz. 1.

7 — PB C 70, blz. 11.

8 — PB 2005, C 147, blz. 2. Voor Litouwen is de omschrijving van de betrokken regeling te vinden in punt 20.

9 — N 112/05, Steun voor de aankoop van grond (PB C 317, blz. 6). De Engelse versie van de beschikking kan worden geraadpleegd op de website van DG COMP op het adres [http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf).

Volgens het tweede mechanisme bestond de steun in het verschil tussen de werkelijke rente die de koper betaalde (minimaal 5 %) en de door de bank berekende rente. De steun kon uitsluitend worden verleend indien was voldaan aan een aantal bijkomende verplichtingen die per mechanisme verschilden, zoals inachtneming van minimumnormen op het gebied van milieubescherming of dierenwelzijn, of de verplichting de gekochte grond gedurende vijf jaar niet over te dragen of de bestemming van gekochte staatsgrond niet te wijzigen. Daarnaast dienden de potentiële begunstigen van de steun aan een aantal voorwaarden te voldoen, en bijvoorbeeld over praktijkervaring in de landbouw of een diploma van een specifieke beroepsopleiding te beschikken. De steunintensiteit mocht niet hoger zijn dan 40 % van de in aanmerking komende uitgaven. Deze regeling was van toepassing tot 2010.<sup>10</sup>

10. Bij schrijven van 30 mei 2005 heeft de Commissie de lidstaten uitgenodigd haar voorstellen te doen om de regels voor steun in de landbouwsector te vereenvoudigen. Bij schrijven van 19 juni 2006 heeft de Litouwse regering de Commissie verzocht de mogelijkheid te handhaven investeringssteun voor de aankoop van landbouwgrond te verlenen, met name aan jonge landbouwers, eventueel met een lagere intensiteit. Tijdens de bijeenkomst van de Commissie en de lidstaten, op 22 en 23 juni 2006, heeft deze staat zijn standpunt bevestigd.

11. Bij schrijven van 12 november 2009 aan de Raad Landbouw en Visserij hebben de Litouwse autoriteiten verzocht de steun voor de aankoop van landbouwgrond in Litouwen krachtens artikel 88, lid 2, derde alinea, EG bij wijze van uitzondering goed te keuren. Op 4 december 2009 heeft Letland enkele aanvullende gegevens aan de Raad doen toekomen.

12. Op 16 december 2009 heeft de Raad met eenparigheid van stemmen (bij onthouding van zeven delegaties) het bestreden besluit vastgesteld. Artikel 1 van dit besluit bepaalt:

„De buitengewone staatssteun van de Litouwse autoriteiten ten behoeve van leningen voor de aankoop van landbouwgrond in staatsbezit met een maximumbedrag van 55 miljoen [Litouwse litas (LTL)], te verlenen tussen 1 januari 2010 en 31 december 2013, wordt verenigbaar geacht met de interne markt.”

13. De verenigbaar verklaarde steun wordt in de punten 5 en 6 van het bestreden besluit als volgt beschreven:

- „(5) Er zullen twee vormen van staatssteun zijn: 1. op de marktprijs van de aangekochte grond wordt een wegingsfactor toegepast (0,6 of 0,75 voor jonge landbouwers als voldaan is aan alle voorwaarden van de steunregeling); 2. de staatslandbouwgrond wordt verkocht op afbetaling, waarbij de steun gelijk is aan het verschil tussen de werkelijke rente die de aankoper heeft betaald (minimaal 5 %) en de rente die de bank die de lening geeft, hanteert.
- (6) De te verlenen staatssteun bedraagt 55 miljoen Litouwse litas (LTL) en moet het mogelijk maken in de periode van 2010 tot en met 2013 in totaal 370 000 ha landbouwgrond te verkopen, dat is maximaal 300 ha landbouwgrond per koper. Het gemiddelde steunbedrag per bedrijf zou rond de 11 000 LTL moeten bedragen [...]”.

### III – Procesverloop en conclusies van partijen

14. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 26 februari 2010, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld. Bij beschikking van 9 augustus 2010 zijn Hongarije, de Republiek Litouwen en de Republiek Polen tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad toegelaten.

10 — Zie punt 2.2 van de beschikking.

15. De Commissie verzoekt het Hof het bestreden besluit nietig te verklaren en de Raad in de kosten te verwijzen. De Raad verzoekt het Hof het onderhavige beroep te verwerpen en de Commissie in de kosten te verwijzen. Hongarije, Polen en Litouwen verzoeken het Hof het beroep te verwerpen. Polen ondersteunt de conclusies van de Raad, ook wat de verwijzing in de kosten van de Commissie betreft.

#### IV – Het beroep

16. Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie vier middelen aan, te weten onbevoegdheid van de Raad om het bestreden besluit vast te stellen, misbruik van bevoegdheid, schending van het beginsel van loyale samenwerking tussen instellingen en een kennelijke beoordelingsfout.

##### *A – Het eerste middel: onbevoegdheid van de Raad*

17. Met haar eerste middel, ontleend aan onbevoegdheid van de Raad, betoogt de Commissie in wezen dat het voorstel voor dienstige maatregelen in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013, in combinatie met de aanvaarding van dit voorstel door Litouwen, een „beschikking” vormt waarmee zij de bij het bestreden besluit goedgekeurde steunregeling onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard voor de volledige geldingsduur van deze richtsnoeren, dat wil zeggen tot 31 december 2013. Onder verwijzing naar de arresten van het Hof van 29 juni 2004<sup>11</sup> en van 22 juni 2006<sup>12</sup> (zie de punten 27-31 van mijn conclusie van vandaag in de zaak C-117/10 voor een analyse van deze arresten) stelt de Commissie dat de Raad in casu niet bevoegd was om het bestreden besluit vast te stellen, en wel op grond van het voorrangsbeginsel, dat volgens deze arresten aan het criterium voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de Commissie en de Raad in artikel 108, lid 2, VWEU ten grondslag ligt.

18. Uit het debat dat partijen voor het Hof hebben gevoerd, komen in wezen drie vragen naar voren. De eerste vraag heeft betrekking op de status van de steunregeling die in het bestreden besluit is goedgekeurd. Voor deze vraag moet met name worden beoordeeld of deze regeling samenvalt met die waarop het voorstel voor dienstige maatregelen in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 betrekking had, zoals de Commissie stelt, of dat zij daarentegen nieuwe en andere steun inhield, zoals de Raad meent (zie infra, sub 1). De tweede vraag betreft de gevolgen van een voorstel voor dienstige maatregelen dat de betrokken lidstaat heeft aanvaard (zie infra, sub 2). In de derde vraag gaat het ten slotte om de draagwijdte van het voorstel voor dienstige maatregelen dat in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 is geformuleerd en van de aanvaarding daarvan door Litouwen (zie infra, sub 3).

1. De steunregeling die bij het bestreden besluit is goedgekeurd

19. Dat de in de beschikking van de Commissie van 22 november 2006 en in het bestreden besluit beschreven steunregelingen inhoudelijk samenvallen, valt mijns inziens moeilijk te betwisten. Bovendien verzoekt Litouwen in zijn brief van 12 november 2009 aan de Raad uitdrukkelijk om de „steun die momenteel voor de aankoop van landbouwgrond in staatsbezit wordt verleend, tot 31 december 2013 te verlengen”. De argumenten die de Raad aanvoert om aan te tonen dat het om twee afzonderlijke regelingen gaat, die erop neerkomen dat de regeling die in het bestreden besluit werd goedgekeurd een andere periode bestrijkt, andere personen ten goede komt en feitelijk en rechtens op nieuwe omstandigheden is gebaseerd, moeten mijns inziens worden afgewezen om de redenen die ik heb uiteengezet in de punten 53, 54 en 56 van mijn conclusie van vandaag in de zaak

11 — Commissie/Raad (C-110/02, Jurispr. blz. I-6333).

12 — Commissie/Raad (C-399/03, Jurispr. blz. I-5629).

C-117/10, waarnaar ik verwijs. De Raad stelt voorts dat voor de tenuitvoerlegging van de bij het bestreden besluit goedgekeurde regeling een nieuw rechtskader moet worden vastgesteld; de Litouwse regering heeft evenwel niets gezegd over de vaststelling van een dergelijk nieuw rechtskader, en in haar memories juist meerdere malen aangegeven dat de regeling die zij in 2005 bij de Commissie heeft aangemeld niet is gewijzigd. Tot slot moet erop worden gewezen dat Litouwen in de brieven van 12 november 2009 en 4 december 2009 de Raad uitdrukkelijk heeft verzocht „de verlenging van de huidige regeling” goed te keuren.

20. Anderzijds is niet omstreden dat de regeling die in het bestreden besluit verenigbaar met de interne markt is verklaard „nieuwe steun” in de zin van artikel 1, sub c, van verordening nr. 659/1999 vormt, aangezien de regeling die Litouwen in 2005 heeft aangemeld bestemd was om slechts tot 31 december 2009 te worden toegepast, en door de Commissie in de genoemde beschikking van 22 november 2006 is goedgekeurd tot deze datum. Uit de in punt 17 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak volgt dat een dergelijke kwalificatie op zich niet volstaat om de bevoegdheid van de Raad uit hoofde van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU uit te sluiten (zie in deze zin punt 50 van mijn conclusie van vandaag in de zaak C-117/10); in de onderhavige zaak is deze kwalificatie evenwel van doorslaggevend belang, zoals ik hieronder zal toelichten. Hier kan worden volstaan met de opmerking dat de verlenging van de in 2006 door de Commissie goedgekeurde regeling tot na 31 december 2009 betekende dat zij opnieuw had moeten worden aangemeld en de Commissie opnieuw een standpunt ten aanzien van haar verenigbaarheid had moeten innemen, aangezien deze regeling niet in overeenstemming was met verordening nr. 1857/06.

2. De gevolgen van een voorstel voor dienstige maatregelen dat door de betrokken lidstaat is aanvaard

21. Om de redenen die ik in de punten 62-72 van mijn conclusie van vandaag in zaak C-117/10 heb uiteengezet, ben ik van mening dat een voorstel voor dienstige maatregelen dat de lidstaat waaraan het gericht is heeft aanvaard, een *definitief standpunt* van de Commissie over de verenigbaarheid van de betrokken steunregeling is en *bindende rechtsgevolgen scheidt die analoog zijn aan die van een besluit*. Op grond van de rechtspraak van het Hof die ik in punt 17 van deze conclusie heb aangehaald, kan een dergelijke handeling mijns inziens eraan in de weg staan dat krachtens artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU besluiten worden vastgesteld die daarmee in strijd zijn.

22. Thans moet de draagwijdte worden bepaald van het standpunt van de Commissie over de verenigbaarheid van de steun voor de aankoop van landbouwgrond in het kader van het voorstel voor dienstige maatregelen in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013, en de draagwijdte van de verplichtingen die Litouwen met de aanvaarding van dat voorstel op zich heeft genomen. Of de Raad al dan niet bevoegd was het bestreden besluit vast te stellen, hangt immers af van de uitkomst van dit tweevoudige onderzoek.

3. De draagwijdte van de dienstige maatregelen in de zin van punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 en van de aanvaarding daarvan door Litouwen

23. In punt 74 van mijn conclusie van vandaag in zaak C-117/10 heb ik opgemerkt dat volgens de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 de investeringssteun voor de aankoop van landbouwgrond die niet in overeenstemming met artikel 4, lid 8, van verordening nr. 1857/2006 is in beginsel weliswaar niet verenigbaar met de interne markt is, maar dat dit standpunt op zich niet als definitief kan worden beschouwd. Op basis van punt 183 van de richtsnoeren is de Commissie bij nieuwe individuele steunmaatregelen of steunregelingen immers hoe dan ook gehouden door middel van de onderzoeksprocedure van artikel 108 VWEU vast te stellen en te verklaren dat de steun niet verenigbaar is met de interne markt. Daarom heb ik de stelling van de Commissie afgewezen dat de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 alle – en dus ook nog niet ingevoerde – steun voor de aankoop van landbouwgrond die niet met de richtsnoeren overeenstemt, vanaf 31 december 2007 tot en met

31 december 2013 niet verenigbaar met de interne markt „verklaren”, een stelling die zij in dit beroep heeft herhaald. Zoals de Raad en de Litouwse regering mijns inziens terecht opmerken, zou de Commissie in afwijking van de procedures van artikel 108 VWEU een regelgevende bevoegdheid worden toegekend, indien deze stelling werd aanvaard.

24. In dit verband heb ik op grond van het gecombineerde effect van het voorstel voor dienstige maatregelen dat in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 is geformuleerd en de verplichting die de betrokken lidstaat op zich heeft genomen, in de bovengenoemde conclusie verdedigd dat de standpuntbepaling van de Commissie met betrekking tot de bestaande steunregelingen voor de aankoop van landbouwgrond in deze staat definitief was en de bevoegdheid van de Raad ex artikel 88, lid 2, derde alinea, EG blokkeerde (zie de punten 75 en 76).

25. De omstandigheden van de onderhavige zaak zijn evenwel anders en kunnen niet tot dezelfde conclusie leiden. Litouwen had immers schriftelijk zijn „uitdrukkelijke en onvoorwaardelijke instemming”<sup>13</sup> met de in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 voorgestelde maatregelen meegedeeld, en daarmee, net als de andere lidstaten die hun instemming hebben meegedeeld, de verplichting op zich genomen zijn steunregeling voor de aankoop van landbouwgrond vóór 31 december 2009 aan te passen; het staat evenwel vast dat de betrokken regeling met ingang van dezelfde datum niet langer werd toegepast. Hieruit volgt dat Litouwen in concreto niet verplicht was de regeling te wijzigen, en dat de verplichting die deze staat op zich had genomen feitelijk was vervallen op het moment waarop van een niet-nakoming van deze verplichting had kunnen worden gesproken.

26. In deze omstandigheden heeft het bestreden besluit de schending van een krachtens artikel 108, lid 1, VWEU gesloten akkoord niet gelegitimeerd en is het evenmin in strijd met een definitief standpunt van de Commissie aangezien, zoals gezegd, een dergelijk standpunt uitsluitend bestaat ten aanzien van de in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 genoemde regelingen, dat wil zeggen, in het geval van Litouwen, ten aanzien van een regeling die bestemd was om slechts tot 31 december 2009 te worden toegepast.

27. Een andere conclusie is onder omstandigheden slechts mogelijk indien wordt aangenomen dat Litouwen de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 in hun geheel heeft aanvaard en daarmee de verplichting op zich heeft genomen om gedurende de volledige periode van 31 december 2009 tot 31 december 2013 geen steunregelingen voor de aankoop van landbouwgrond in te voeren die niet in overeenstemming met deze richtsnoeren zijn. Deze stelling, die in een aantal passages van de memories van de Commissie te vinden is, zou echter enerzijds niet stroken met de draagwijdte van de instemming die Litouwen aan de Commissie heeft meegedeeld, die, zoals uit het in het Publicatieblad van 15 maart 2008 gepubliceerde bericht kan worden opgemaakt, uitsluitend de dienstige maatregelen in de zin van punt 196 van deze richtsnoeren betrof. Anderzijds zou daarmee feitelijk worden goedgekeurd dat het mechanisme dat in artikel 108, lid 1, VWEU is vastgesteld en wordt geregeld door de artikelen 18 en 19 van verordening nr. 659/1999, wordt toegepast buiten het kader waarvoor het is opgezet, namelijk het voortdurende onderzoek van bestaande steunregelingen.

28. Het lijkt tot slot geen twijfel dat de Commissie in de richtsnoeren 2007-2013 een standpunt inneemt, in de zin dat investeringssteun voor de aankoop van landbouwgrond die niet voldoet aan de voorwaarden in verordening nr. 1857/2006 onverenigbaar met de interne markt is, zoals de Commissie terecht stelt. Deze standpuntbepaling kan evenwel enkel worden geacht de bevoegdheid van de Raad ex artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU te kunnen blokkeren bij een herziening van de in punt 17 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak, volgens welke alleen een definitieve

13 — Zie de gepubliceerde mededeling (PB 2008, C 70).

standpuntbepaling dit gevolg kan sorteren. Dit moge al te formalistisch lijken, maar dit is de enige oplossing die mijns inziens verenigbaar is met de uitlegging die het Hof in deze rechtspraak geeft aan de criteria voor de verdeling van de bevoegdheden die artikel 108 aan de Commissie en de Raad toekent.

4. Conclusie ten aanzien van de bevoegdheid van de Raad om het bestreden besluit vast te stellen

29. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging om het eerste middel van de Commissie, betreffende onbevoegdheid van de Raad, te verwerpen.

*B – Tweede en derde middel: misbruik van bevoegdheid en schending van het beginsel van loyale samenwerking*

30. Met het tweede middel stelt de Commissie in wezen dat de Raad, door steunmaatregelen goed te keuren die in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt zijn verklaard, de hem krachtens artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU toegekende bevoegdheid heeft uitgeoefend voor andere doeleinden dan die bepaald in het Verdrag. Volgens de Commissie kan de Raad op grond van deze bepaling steun die de Commissie niet kan goedkeuren, in buitengewone omstandigheden toch verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaren, doch niet de beoordeling van de Commissie van de verenigbaarheid van steun in een handeling die bindende werking heeft gekregen, neutraliseren.

31. Dienaangaande ben ik het eens met de premisse waarop het eerste middel berust, namelijk dat punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013, in combinatie met de aanvaarding door Litouwen van de daarin vermelde dienstige maatregelen, een definitief en bindend standpunt van de Commissie vormt inzake de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt van maatregelen die inhoudelijk identiek zijn aan die waarop het bestreden besluit betrekking heeft. Uit de omstandigheden van de betrokken zaak volgt evenwel dat dit standpunt na 31 december 2009, de datum waarop de regeling en ook de verplichting van Litouwen haar te wijzigen verviel, geen effecten meer kon sorteren.

32. Daarom dient mijns inziens het tweede middel, ontleend aan misbruik van bevoegdheid, te worden verworpen.

33. Met haar derde middel voert de Commissie aan dat de Raad, door het bestreden besluit vast te stellen, Litouwen heeft ontheven van de samenwerkingsplicht die in het kader van het voortdurend onderzoek van bestaande steunregelingen als bedoeld in artikel 108, lid 1, VWEU op deze staat rust, en van de verplichting die hij met de aanvaarding van de door de Commissie aanbevolen dienstige maatregelen op zich had genomen. De Raad heeft daarmee het door het Verdrag gecreëerde institutionele evenwicht verstoord, door inbreuk te maken op de bevoegdheden die het Verdrag aan de Commissie heeft toegekend.

34. Ook dit middel dient mijns inziens te worden verworpen. Het berust namelijk op de premisse dat het bestreden besluit heeft ingegrepen in de door Litouwen jegens de Commissie aangegane verplichting om de bestaande steunregeling voor de aankoop van grond aan de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 aan te passen. Aangezien deze verplichting is vervallen op 31 december 2009, de datum waarop de voormelde regeling afliep, is de door de Commissie beweerde interferentie, wat er zij van andere overwegingen, niet bewezen.

*C – Vierde middel: kennelijke beoordelingsfout wat het bestaan van buitengewone omstandigheden betreft, schending van het Verdrag en van de algemene beginselen van Unierecht*

35. Met haar vierde middel formuleert de Commissie in wezen twee grieven, die ik hierna afzonderlijk zal onderzoeken. In de eerste plaats voert zij aan dat in het bestreden besluit de omstandigheden op grond waarvan de steunmaatregelen goedgekeurd zijn, kennelijk onjuist zijn beoordeeld, daar deze niet buitengewoon zijn. In de tweede plaats stelt zij dat deze maatregelen, met name de duur van de goedgekeurde regeling, onevenredig zijn in verhouding tot de nagestreefde doelstellingen.

36. Voor het begrip „buitengewone omstandigheden” in de zin van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU in het algemeen, de aard en omvang van de beoordelingsvrijheid van de Raad bij de uitoefening van de bevoegdheid die hem door dat artikel is toegekend, en de grenzen van de toetsing van daarop gegronde besluiten door het Hof, verwijs ik naar de punten 86 en 87 van mijn conclusie van vandaag in zaak C-117/10.

1. Eerste grief: kennelijke beoordelingsfout wat het bestaan van buitengewone omstandigheden in de zin van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU betreft

37. De Commissie voert om te beginnen aan dat in het bestreden besluit enkele *structurele problemen van de landbouw in Litouwen* ten onrechte als buitengewone omstandigheden worden aangevoerd. Zij verwijst met name naar punt 2 van dit besluit, waarin de Raad stelt dat het „[v]anwege de ontoereikende landbouwinkomens [...] moeilijk [is] de ongunstige oppervlaktestructuur van de Litouwse landbouwbedrijven te verbeteren”, en vermeldt dat „[i]n 2009 [...] bedrijven tot 5 hectaren 52,5 % van het totale bestand uit[maakten]”. De Commissie betoogt verder dat de Raad ten onrechte de „ontwikkeling van de marktvoorwaarden”, en inzonderheid de daling van de producentenprijzen in 2009, zoals vermeld in punt 3 van het bestreden besluit, als buitengewone omstandigheid heeft aangevoerd. Tot slot merkt de Commissie over de gegevens in punt 4 van het bestreden besluit, te weten dat de landbouwers eind 2008 en in 2009 „niet beschikten over aandelenkapitaal” en dat „de rente van de kredietinstellingen op leningen voor de aankoop van landbouwgrond hoog” was, op dat het eerste gegeven van structurele aard is en het tweede, als symptoom van de economische crisis, niet losstaat van de algemene situatie die in punt 3 van het besluit is genoemd.

38. Om te beginnen merkt de Commissie mijns inziens terecht op dat de in punt 2 van het bestreden besluit genoemde gegevens, te weten de kleine omvang van de landbouwbedrijven en de lage landbouwinkomens, *als zodanig* geen buitengewone omstandigheden in de zin van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU vormen; zij zijn immers van structurele aard – de Raad noch Litouwen betwist dit – en niet conjunctuurgebonden.

39. Anders dan de verzoekende instelling stelt, worden deze gegevens in de opzet van het bestreden besluit evenwel niet als buitengewone omstandigheden gepresenteerd, maar juist als kenmerken van de economische structuur van de Litouwse landbouw. Deze gegevens dienen vooral voor de beoordeling van economische en sociale repercussies van de recessie, de voornaamste factor ter rechtvaardiging van de goedgekeurde maatregelen, afgaande op de punten 3 en 4 van dat besluit. Datzelfde geldt voor het gebrek aan financiële middelen van de landbouwers: de Commissie stipt enkel aan dat deze situatie structureel is, maar onderbouwt dat niet.

40. Anderzijds blijkt duidelijk uit het arrest van 29 februari 1996, Commissie/Raad, dat de Raad zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheid ex artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU kan baseren op het *voortduren of verslechteren* van structurele problemen van een bepaalde economische sector teneinde de gevolgen van een laagconjunctuur voor deze sector te waarderen.<sup>14</sup>

14 — C-122/94 (Jurispr. blz. I-881, punt 21).



41. De Commissie voert aan dat de daling van de inkomens en van de producentenprijzen die in 2009 is waargenomen, alsook de economische crisis die in het najaar 2008 is begonnen en het hele jaar 2009 heeft voortgeduurd, zich in alle lidstaten heeft voorgedaan. Ik herinner eraan dat volgens de rechtspraak het feit dat een bepaalde situatie zich tegelijkertijd in meerdere lidstaten of in eventueel verschillende sectoren van de economie kan voordoen, niet uitsluit dat zij toch een relevante omstandigheid voor de toepassing van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU<sup>15</sup> kan vormen, gelet op de bijzondere gevolgen die die situatie in een bepaalde lidstaat heeft kunnen teweegbrengen. In dat verband wijst de Commissie er in haar memories zelf op dat Litouwen zwaar is getroffen door de economische crisis, die, zoals gezegd, de voornaamste factor is waarmee de Raad het bestreden besluit onderbouwt. De Commissie sluit overigens niet uit dat een algemene economische crisis in abstracto een buitengewone omstandigheid kan opleveren.

42. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de Raad de omstandigheden die een besluit krachtens artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU kunnen rechtvaardigen, kennelijk onjuist heeft beoordeeld.

2. Inadequate en onevenredige aard van de maatregelen die in het bestreden besluit zijn goedgekeurd

43. De Commissie voert om te beginnen aan dat de steunregelingen voor de aankoop van grond niet kunnen dienen om structurele problemen, zoals de beperkte omvang van de landbouwbedrijven, te verhelpen of te verbeteren. Steunmaatregelen als die welke de Raad heeft goedgekeurd zouden de vraag naar landbouwgrond doen toenemen en eerder leiden tot een stijging van de prijzen van deze grond dan tot een verandering in de eigendomsstructuur van de landbouwgrond, met als gevolg dat zij uiteindelijk gunstiger zijn voor de verkopers dan de kopers. Op grond van gegevens van Eurostat – in antwoord op een verzoek van het Hof aangevuld met gegevens van het Litouwse bureau voor de statistiek – heeft de Commissie opgemerkt dat ondanks dat er in Litouwen sinds 2003 een steunregeling voor de aankoop van landbouwgrond bestaat, de gemiddelde omvang van landbouwbedrijven in de loop der jaren slechts marginaal is toegenomen. In repliek preciseert zij, zonder door de Litouwse regering te worden tegengesproken, die door het Hof was verzocht een standpunt in te nemen, dat de in 2006 en 2007 waargenomen toename evenwel niet het gevolg kan zijn van verleende steun, aangezien Litouwen voor deze jaren de Commissie geen mededeling van de uitgaven ter zake heeft gedaan. In antwoord op een schriftelijke vraag van het Hof heeft Litouwen aangevoerd dat de Eurostat-gegevens voornamelijk betrekking hebben op generationaliseerde grond die aan de eerdere eigenaren is teruggegeven, terwijl een analyse van de statistische gegevens betreffende de privatisering van staatsgrond, waarvoor de betrokken steunverlening was bestemd, zou aantonen dat de gemiddelde omvang van de landbouwpercelen tussen 2005 en 2009 aanzienlijk is toegenomen.

44. Los van de uitlegging van de door de Commissie en Litouwen geproduceerde statistische gegevens ben ik van mening dat ook indien uit deze gegevens zou blijken dat de gemiddelde omvang van Litouwse landbouwbedrijven in de loop der jaren slechts licht is toegenomen, dit op zich niet zou volstaan om aan te tonen dat de Raad de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid *kennelijk* heeft overschreden door te oordelen dat de in het bestreden besluit goedgekeurde maatregelen passend waren om de in punt 10 van het bestreden besluit genoemde doelstellingen te bereiken, zoals, naast het verbeteren van de structuur van landbouwbedrijven en het efficiënter maken van de Litouwse landbouw, het welslagen van de landbouwhervorming. De enkele bewering dat de toepassing van de steunregeling voor investeringen in de aankoop van landbouwgronden de – structureel hoge – rentevoet voor leningen voor de aankoop van landbouwgronden in Litouwen niet heeft kunnen verlagen, volstaat bij gebreke van bewijs evenmin om aan te tonen dat een dergelijke regeling kennelijk niet geschikt is voor het doel, landbouwers betere toegang tot deze leningen te bieden. De

15 — Een analoog argument van de Commissie is in punt 22 van het reeds aangehaalde arrest van 29 februari 1996, Commissie/Raad, afgewezen.

Commissie voert aan, zonder dit overigens te onderbouwen, dat de investeringssteun voor de aankoop van landbouwgrond uitsluitend heeft geleid tot een stijging van de prijzen voor deze grond; hierover merk ik op dat de goedgekeurde steunregeling uitsluitend de verkoop van staatsgrond betreft, een factor die speculatie zou moeten beperken.

45. In de tweede plaats merkt de Commissie op dat zij, om de gevolgen van de crisis aan te pakken, in 2009 een specifieke mededeling heeft vastgesteld houdende een tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis<sup>16</sup> (hierna: „tijdelijke communautaire kaderregeling”), op grond waarvan, dankzij enkele latere wijzigingen<sup>17</sup>, verscheidene vormen van steunverlening door lidstaten aan landbouwbedrijven werden goedgekeurd, waaronder tijdelijke steun van ten hoogste 15 000 EUR tot aan het einde van 2010. De Commissie stelt dat aangezien er geen rekening met deze steun is gehouden, die specifiek tot doel had dezelfde met de crisis samenhangende problemen te verhelpen, en aangezien meer in het bijzonder niet is onderzocht of deze problemen met deze steun hadden kunnen worden verholpen, de Raad het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden. Daarnaast stelt de Commissie dat de Raad rekening had moeten houden met andere door de Raad en de Commissie vastgestelde instrumenten, zoals verordening nr. 1535/2007<sup>18</sup>, die de Litouwse autoriteiten hadden kunnen gebruiken om de in het bestreden besluit genoemde problemen van landbouwers te verhelpen.

46. De argumenten van de Commissie vergen een beoordeling of, en zo ja binnen welke grenzen, de Raad rekening behoort te houden met de maatregelen die op Unieniveau reeds zijn genomen om de situaties te verhelpen die de verzoekende lidstaat als buitengewone omstandigheden heeft ingeroepen. Op basis van de overwegingen in punt 96 van mijn conclusie van vandaag in zaak C-117/10 meen ik dat op de Raad een verplichting rust om bij zijn beoordeling in het kader van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU ten minste de reeds bestaande maatregelen in aanmerking te nemen die *specifiek* zijn bedoeld voor situaties die de goedkeuring van de betrokken steun kunnen rechtvaardigen<sup>19</sup>, maar dat deze verplichting niet zo ver gaat dat op de Raad een last rust om alle juridische bepalingen die deze materie regelen te onderzoeken of in zijn besluit te vermelden.

47. In casu blijkt uit het bestreden besluit niet dat de Raad heeft onderzocht of Litouwen gebruik heeft gemaakt van de door de tijdelijke communautaire kaderregeling geboden mogelijkheden, en wat de gevolgen van eventuele op grond daarvan genomen steunmaatregelen zijn geweest.<sup>20</sup> Ik wijs er evenwel op dat de rechtstreekse kleine subsidie waar de Commissie naar verwijst, enerzijds weliswaar diende om de economische gevolgen van de crisis te verzachten, doch niet specifiek bedoeld was om investeringen te bevorderen die tot doel hebben de structuur van de landbouwbedrijven te verbeteren of om de landbouwhervorming in deze lidstaat te voltooiën, en anderzijds slechts tot 31 december 2010 kon worden verleend, zoals Litouwen overigens in zijn brieven van 12 november en 4 december 2009 aan de Raad opmerkt. In deze omstandigheden heeft de Raad naar mijn mening terecht overwogen dat een gerichtere interventie over een langere periode, eventueel ook in combinatie met andere instrumenten, beter de gevolgen van de financiële crisis, inzonderheid het gebrek aan financieringsmogelijkheden, kon verzachten, en de structurele problemen van de Litouwse landbouweconomie beter kon aanpakken. Mij dunkt evenwel dat de Raad niet uitdrukkelijk verplicht

16 — PB C 83, blz. 1.

17 — Mededeling van de Commissie tot wijziging van de tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis (PB 2009, C 261, blz. 2).

18 — Verordening (EG) nr. 1535/2007 van de Commissie van 20 december 2007 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun in de landbouwproductiesector (PB L 337, blz. 35).

19 — Zie in die zin ook de conclusie van advocaat-generaal Cosmas in zaak C-122/94, reeds aangehaald (met name punt 85).

20 — In de brieven van 12 november 2009 en 4 december 2009 aan de Raad hebben de Litouwse autoriteiten uiteengezet om welke redenen de tijdelijke communautaire kaderregeling volgens hen ontoereikend was om de door de economische en financiële crisis gecreëerde problemen het hoofd te bieden.

is rekening te houden met verordening nr. 1535/2007<sup>21</sup>, zoals de Commissie stelt, aangezien dit instrument niet specifiek gericht is op de in het besluit genoemde doelstellingen. De in het bestreden besluit goedgekeurde regeling strekt er in ieder geval toe investeringen in landbouwgrond te stimuleren, en werkt dus op een ander niveau dan deze verordening.

48. In de derde plaats is er volgens de Commissie een discrepantie tussen de structurele problemen die de goedgekeurde maatregelen hadden moeten verhelpen en de rechtvaardiging van deze maatregelen. Hierover heb ik reeds opgemerkt dat de repercussies van de economische en financiële crisis voor de landbouwsector in Litouwen de voornaamste reden vormen waarop, in de opzet van het bestreden besluit, de verenigbaarverklaring van de betrokken maatregelen is gebaseerd. Op het eerste gezicht heeft de Commissie dus gelijk als zij opmerkt dat deze rechtvaardiging is afgestemd op de conclusie van de Raad in punt 10 van het bestreden besluit, te weten: „Er bestaan echter buitengewone omstandigheden waarin die steun, in afwijking van de regel, en voor zover dat absoluut noodzakelijk is om de landhervorming te laten slagen, de structuur van landbouwbedrijven te verbeteren en de Litouwse landbouw efficiënter te maken, als compatibel met de interne markt kan worden beschouwd.” Indien het bestreden besluit wordt gelezen in het licht van de door Litouwen ingediende aanvraag (die met name blijkt uit de brief van 12 november 2009 aan de Raad), blijkt duidelijk dat de betrokken maatregelen hoofdzakelijk tot doel hadden de grondhervorming in deze lidstaat te voltooien. De Litouwse regering heeft in haar memorie in interventie uiteengezet dat het hervormingsproces tot stilstand was gekomen, althans was vertraagd door uitzonderlijke en onvoorzienbare negatieve gevolgen van de crisis voor de Litouwse landbouwsector, aangezien de structurele problemen van deze sector toenamen en de toegang van landbouwers tot leningen voor de aankoop van landbouwgrond werd beperkt. Aldus gelezen vertoont het bestreden besluit niet de door de Commissie gestelde incoherentie.

49. Tot slot voert de Commissie aan dat de goedgekeurde maatregelen alleen al door de verlenging en de aanhoudende gevolgen ervan (het gaat immers om leningen met een lange looptijd) onevenredig zijn.

50. Uit de buitengewone aard van de bevoegdheid van de Raad krachtens artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU vloeit mijns inziens voort dat een op grond van deze bepaling toegestane afwijking slechts voor een beperkte duur kan gelden, en wel zo lang als strikt noodzakelijk is om de omstandigheden te verhelpen die aan het besluit ten gronde zijn gelegd.<sup>22</sup> Dat impliceert dat het in geval van een besluit in de zin van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU met betrekking tot steunregelingen die bestemd zijn om gedurende een relatief lange periode te worden toegepast, zoals in casu, aan de Raad is om aan te geven op grond waarvan hij meent dat het besluit noodzakelijk is in het licht van de omstandigheden die hij ter onderbouwing van de verenigbaarverklaring heeft ingeroepen. In de onderhavige zaak geeft het bestreden besluit weliswaar weinig informatie over de redenen waarom het noodzakelijk werd geacht de regeling in kwestie voor vier jaar goed te keuren, doch deze redenen kunnen worden opgemaakt uit de context waarin het bestreden besluit is genomen en uit de aard van de goedgekeurde maatregelen, de problemen die zij moesten helpen oplossen en de nagestreefde doelstellingen. Bovendien heeft Litouwen de kwestie van de duur van de goed te keuren maatregelen behandeld in zijn brieven van 12 november en 4 december 2009, waarin hoofdzakelijk werd vermeld dat het privatiseringsproces van de grond door de financiële crisis werd vertraagd en dat het onmogelijk was om dit proces op korte termijn, althans voor 31 december 2010 – de datum waarop de tijdelijke kaderregeling verstreek – te voltooien. Door in het bestreden besluit naar deze aanvraag te verwijzen, kan de Raad worden geacht impliciet de door deze lidstaat uiteengezette redenen te hebben overgenomen. Verder heeft de Raad deze motivering in zijn stukken voor het Hof gepreciseerd en uitgebreid.

21 — Aangehaald in voetnoot 18.

22 — Zie in deze zin arrest Commissie/Raad, C-122/94, reeds aangehaald (punt 25).

51. Inhoudelijk is de grief van de Commissie in wezen gebaseerd op de constatering dat de duur van de derogatie die in het bestreden besluit wordt verleend, en de geldingsduur van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 samenvallen. Volgens de verzoekende instelling blijkt daaruit dat de Raad er eerder naar streeft de toepassing van deze richtsnoeren te verlammen dan om de derogatie te beperken tot wat strikt noodzakelijk is voor het herstel van de geconstateerde onevenwichtigheden. Ook al vallen deze perioden samen, denk ik toch dat de Commissie in het licht van de langetermijndoelstellingen die het besluit nastreeft (met name de voltooiing van de landbouwhervorming) en de mogelijk eveneens langdurigere repercussies van de economische en financiële crisis, die als buitengewone omstandigheden ter onderbouwing van dit besluit zijn ingeroepen, niet heeft aangetoond dat de Raad de grenzen van de beoordelingsvrijheid waarover hij in de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU beschikt, kennelijk heeft overschreden door de litigieuze regeling goed te keuren voor de periode van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2013.

52. Om deze redenen meen ik dat ook het vierde middel dient te worden verworpen.

## **V – Conclusie**

53. Om de bovenstaande overwegingen geef ik het Hof in overweging:

- het beroep te verwerpen;
- de Commissie te verwijzen in de kosten, en
- te verklaren dat de interveniërende lidstaten hun eigen kosten dragen.