



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. MENGOZZI
van 17 januari 2013¹

Zaak C-121/10

**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 — Steun voor aankoop van landbouwgrond in Hongarije”

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie het Hof besluit 2009/1017/EU van de Raad van 22 december 2009 betreffende de toekenning door de autoriteiten van de Republiek Hongarije van staatssteun voor de aankoop van landbouwgrond tussen 1 januari 2010 en 31 december 2013 (hierna: „bestreden besluit”) nietig te verklaren.²
2. Met drie andere beroepschriften die de Commissie gelijktijdig heeft ingediend, komt zij op tegen drie besluiten van de Raad betreffende gelijksoortige steun die is toegekend door de Republiek Litouwen (zaak C-111/10), de Republiek Polen (zaak C-117/10) en de Republiek Letland (zaak C-118/10).
3. In alle beroepschriften gaat het om dezelfde delicate vraag: is een voorstel van dienstige maatregelen door de Commissie in het kader van het voortdurende onderzoek van de bestaande steunregelingen in de lidstaten krachtens artikel 108, lid 1, VWEU (of artikel 88, lid 1, EG in het geval van zaak C-117/10) een definitieve standpuntbepaling van de instelling over de verenigbaarheid van de regeling in kwestie met de gemeenschappelijke markt die de uitoefening kan blokkeren van de bevoegdheid die de Raad 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 de 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.”

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 — PB L 348, blz. 55.

5. Lid 2, derde en vierde alinea, van dat artikel bepaalt:

„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 interne 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. Aangezien het rechtskader in deze zaak in wezen overeenkomt met het kader in zaak C-117/10, verwijs ik voor de relevante bepalingen van bijlage IV, hoofdstuk 4, bij de akte van toetreding van Hongarije tot de Europese Unie (hierna: „Toetredingsakte van 2003”)³, van verordening (EG) nr. 659/1999 van 22 maart 1999 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 93 van het EG-Verdrag⁴, van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouwsector (hierna: „landbouwrichtsnoeren 2000”)⁵ en van de communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw- en bosbouwsector 2007-2013 (hierna: „landbouwrichtsnoeren 2007-2013”)⁶, naar de punten 5 tot en met 16 van mijn conclusie van vandaag in zaak C-117/10.

7. Op 7 februari 2007 hebben de Hongaarse autoriteiten de Commissie schriftelijk de „uitdrukkelijke en onvoorwaardelijke instemming” van Hongarije met de in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 voorgestelde dienstige maatregelen meegedeeld. In een mededeling die in het Publicatieblad van 15 maart 2008⁷ 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. Vóór toetreding tot de Unie was in Hongarije steun voor de aankoop van landbouwgrond beschikbaar. De steun werd toegekend door middel van twee verschillende regelingen: de eerste behelsde subsidie voor de rente op leningen en een staatsgarantie voor de ontwikkeling van landbouwbedrijven, de tweede (ingesteld in 1999) bestond in rechtstreekse subsidies voor de consolidatie van landbouwgrond. Van beide regelingen is overeenkomstig de procedure in bijlage IV, hoofdstuk 4, bij de Toetredingsakte van 2003 kennis gegeven aan de Commissie.⁸

9. Op 27 november 2006 hebben de Hongaarse autoriteiten de Commissie kennis gegeven van twee steunregelingen, „Steun voor de aankoop van grond in de vorm van leningen tegen gesubsidieerde rente” en „Steun voor de consolidatie van grond”. Daarbij hebben zij verklaard dat zij voornemens waren de bestaande regelingen aan te passen aan de toepasselijke regels voor staatssteun en verzocht deze goed te keuren voor de periode tot en met 31 december 2009. Steun uit hoofde van de eerste regeling, nu zonder staatsgarantie, werd toegekend voor de aankoop van landbouwgrond met een minimumoppervlakte van 1 ha en een maximumoppervlakte van 300 ha. De begunstigden konden tegen gesubsidieerde rente een lening opnemen voor een bedrag van minimaal 1 miljoen Hongaarse

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 2003, L 236, met name 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.

forint (HUF) en maximaal 75 miljoen HUF met een looptijd tussen 5 en 20 jaar. De rentesubsidie was gelijk aan 50 % van het gemiddelde rendement van Hongaarse vijfjaars- of tienjaarsstaatsobligaties vermeerderd met 1,75 %. De steun uit hoofde van de tweede regeling – die niet kon worden gecumuleerd met de steun uit hoofde van de eerste regeling – was bedoeld voor de uitbreiding van landbouwbedrijven door de aankoop van grond in hetzelfde perceel of in aangrenzende percelen. De steun bedroeg ten hoogste 20 % van de aankoopprijs van de grond met een maximum van 3 miljoen HUF.

10. Op 22 december 2006 heeft de Commissie besloten geen bezwaar te maken tegen de twee aangemelde regelingen (hierna: „beschikkingen van 22 december 2006”).⁹ In deze beschikkingen heeft zij de Hongaarse autoriteiten erop gewezen dat op 6 december 2006 de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 waren vastgesteld en in punt 196 ervan dienstige maatregelen waren voorgesteld.

11. 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. In de loop van de vergaderingen van 23 mei 2006, 23 juni 2006 en 25 oktober 2006 van de werkgroep mededinging in de landbouw zijn nieuwe ontwerprichtsnoeren behandeld. Tijdens deze bijeenkomsten heeft Hongarije de Commissie verzocht om toestemming om de steunregeling ten behoeve van de aankoop van landbouwgrond te handhaven en om verhoging van het plafond van 10 %, dat in verordening nr. 1857/2006 is neergelegd, tot 40 à 50 %. In een brief van 3 november 2006 is dit verzoek herhaald.

12. Bij schrijven van 4 november 2009 aan de Raad hebben de Hongaarse autoriteiten verzocht de steun voor de aankoop van landbouwgrond in Hongarije krachtens artikel 88, lid 2, derde alinea, EG bij wijze van uitzondering goed te keuren. Een verzoek van gelijke strekking, maar met nadere gegevens, is op 27 november 2009 ingediend. Op 22 december 2009 heeft de Raad met eenparigheid van stemmen (bij onthouding van acht delegaties) het bestreden besluit vastgesteld. Artikel 1 van dit besluit bepaalt:

„De buitengewone staatssteun van de Hongaarse autoriteiten in de vorm van rentesubsidie en rechtstreekse subsidie voor de aankoop van landbouwgrond met een maximumbedrag van [...] 4 000 miljoen [HUF], te verlenen tussen 1 januari 2010 en 31 december 2013, wordt verenigbaar geacht met de interne markt.”

13. De verenigbaar verklaarde steun wordt in punt 6 van het bestreden besluit als volgt beschreven:

„De te verlenen staatssteun bedraagt in totaal [...] 4 000 miljoen [HUF] en is bedoeld voor ongeveer 5 000 landbouwproducenten. De steun zou de vorm moeten aannemen van:

- in totaal [...] 2 000 miljoen [HUF], aan rentesubsidie voor leningen voor particuliere landbouwers die voldoen aan de criteria wat betreft registratie, beroepskwalificatie, het volgen van goede landbouwpraktijken, en de vereisten van een levensvatbaar bedrijf, hetgeen hen in staat stelt gunstige leningen aan te gaan voor de aankoop van landbouwgrond tot aan een limiet voor de totale bedrijfsomvang van 300 hectare. De rentesubsidie is een hypothecaire lening voor ten hoogste [...] 75 miljoen [HUF] en voor een periode van maximaal 20 jaar, inclusief een aflossingsvrije periode van twee jaar voor de kapitaal terugbetaling, en is gelijk aan 50 % van de gemiddelde opbrengst van Hongaarse staatsobligaties met een looptijd van 5 of 10 jaar, vermeerderd met 1,75 %;

⁹ — Beschikkingen N 795/2006, „Steun voor de aankoop van grond in de vorm van leningen tegen gesubsidieerde rente” en N 796/2006 „Steun voor de consolidatie van grond”, PB 2007, C 68, blz. 11 en 12. In de in het Publicatieblad gepubliceerde mededeling was de looptijd van de twee regelingen slechts tot 31 december 2008. Niettemin wordt deze kortere looptijd in de tekst van de beschikkingen niet bevestigd. Waarschijnlijk gaat het dus om een fout. Tussen partijen is bovendien onomstreden dat in de kennisgeving werd verzocht de regelingen tot en met 31 december 2009 goed te keuren.

- in totaal [...] 2 000 miljoen [HUF] aan rechtstreekse subsidie voor de aankoop van landbouwgrond, tot maximaal 20 % van de aankoopprijs in het verkoopcontract, met een maximum van [...] 3 miljoen [HUF] per aanvraag en een maximum van twee aanvragen per jaar per begunstigde. De subsidie kan worden toegekend aan een particulier die, op de datum van de aankoop, een landbouwactiviteit uitoefende als de eigenaar van ten minste 0,5¹⁰ hectare aanplantingen of 1 hectare andere landbouwgrond gedurende een periode van ten minste één jaar, op een perceel dat direct aan het aangekochte land grenst, en die zich ertoe verbindt het aangekochte land niet te verkopen en daadwerkelijk uitsluitend te gebruiken voor landbouwproductie, gedurende ten minste vijf jaar vanaf de datum waarop de steun is betaald. De steun kan alleen worden toegekend als de algehele omvang van de bestaande en aangekochte grond de 210 gouden kronen (aranykorona) [meeteenheid van de kwaliteit van landbouwgrond in Hongarije] overstijgt, of 2 hectare in het geval van landbouwgrond die wordt gebruikt als wijngaard of boomgaard, en indien de grond niet staat geregistreerd als land dat wordt gebruikt voor bosbouw.”

III – Procesverloop en conclusies van partijen

14. Bij akte, neergelegd ter griffie van het Hof op 4 maart 2010, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld. Bij beschikking van 9 augustus 2010 zijn Hongarije, de Republiek Litouwen en de Republiek Polen toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

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 de hogere voorziening te verwerpen. Polen ondersteunt tevens het verzoek van de Raad om de Commissie in de kosten te verwijzen.

IV – Het beroep

16. Ter ondersteuning van haar beroep voert de Commissie vier middelen aan, die zijn gegrond op de 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 dat voorstel door Hongarije, een „besluit” oplevert waarbij zij de steunregelingen die in het bestreden besluit voor de gehele toepassingsperiode van deze richtsnoeren – tot en met 31 december 2013 – zijn goedgekeurd, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt heeft verklaard. Onder verwijzing naar de arresten van het Hof van 29 juni 2004¹¹ en 22 juni 2006¹² (zie de punten 27-31 van mijn conclusie van vandaag in 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 uit hoofde van het voorrangsbeginsel, waarop het criterium voor de verdeling van de bevoegdheden over de Commissie en de Raad in artikel 108, lid 2, VWEU volgens deze arresten is gebaseerd.

10 — Gerectificeerd in PB 2012, L 326, blz. 55.

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

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

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 steunregelingen die in het bestreden besluit zijn goedgekeurd. Voor deze vraag moet met name worden beoordeeld of deze regelingen samenvallen met de regelingen 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 is, zoals de Raad meent (zie hierna onder 1). De tweede vraag betreft de gevolgen van een voorstel voor dienstige maatregelen dat door de betrokken lidstaat is aanvaard (zie hierna onder 2). In de derde vraag ten slotte gaat het om de reikwijdte van het voorstel voor dienstige maatregelen dat in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 is geformuleerd en van de aanvaarding daarvan door Hongarije (zie hierna onder 3).

1. De steunregelingen die bij het bestreden besluit zijn goedgekeurd

19. Mijns inziens kan bezwaarlijk worden betwist dat de steunregelingen die de Commissie in haar beschikkingen van 22 december 2006 en de Raad in het bestreden besluit hebben goedgekeurd, in wezen samenvallen. In de brief van 27 november 2009 aan de Raad heeft Hongarije de Raad overigens uitdrukkelijk verzocht om „verlenging van de twee momenteel actieve staatssteunregelingen”. In die omstandigheden moeten de argumenten die de Raad aanvoert om aan te tonen dat het gaat om afzonderlijke regelingen, namelijk in wezen dat de regelingen die in het bestreden besluit werden goedgekeurd, een andere periode bestrijken, andere personen ten goede komen en berusten op nieuwe elementen feitelijk en rechtens, mijns inziens worden afgewezen om de redenen die ik in de punten 53, 54 en 56 van mijn conclusie van vandaag in zaak C-117/10 uiteen heb gezet. De Raad stelt voorts dat voor de tenuitvoerlegging van de regelingen die bij het bestreden besluit zijn goedgekeurd, een nieuw rechtskader noodzakelijk is. In zijn memorie in interventie noemt de Hongaarse regering echter geen enkele wezenlijke wijziging in deze regelingen. Sterker nog, afgaande op de beweringen van deze regering worden zij nog steeds beheerst door ministeriële decreten uit 2007.¹³

20. Anderzijds is onomstreden dat de steunregelingen die in het bestreden besluit verenigbaar met de interne markt zijn verklaard, „nieuwe steun” in de zin van artikel 1, sub c, van verordening nr. 659/1999 vormen, aangezien de steunregelingen waarvan Hongarije in 2006 kennis heeft gegeven en die bij de beschikkingen van 22 december 2006 zijn goedgekeurd, slechts tot en met 31 december 2009 zouden worden toegepast. Hoewel uit de rechtspraak die ik in punt 17 van deze conclusie heb aangehaald, blijkt dat een dergelijke kwalificatie op zich niet doorslaggevend is om de bevoegdheid van de Raad krachtens artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU uit te sluiten (zie in die zin punt 50 van mijn conclusie van vandaag in zaak C-117/10), is zij in deze zaak van beslissend belang, zoals hierna zal blijken. Daarvoor volstaat dat voor de verlenging tot na 31 december 2009 van de regelingen die de Commissie in 2006 heeft goedgekeurd, een nieuwe kennisgeving nodig was geweest en een nieuwe standpuntbepaling van de Commissie ten gunste van de verenigbaarheid ervan met de interne markt. Deze regelingen waren immers niet in overeenstemming met verordening nr. 1857/2006.

13 — Decreet 99/2007 van de minister van Landbouw en Plattelandsontwikkeling betreffende steun voor de aankoop van landbouwgrond met het oog op de consolidatie van grond (*Magyar Közlöny* 2007/112) en decreet 17/2007 van de minister van Landbouw en Plattelandsontwikkeling betreffende rentesubsidie voor leningen ter verbetering van grond (*Magyar Közlöny* 2007/34). Zie ook de brief van de Hongaarse autoriteiten aan de Raad van 27 november 2009.

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

21. Op basis van de redenen die ik in de punten 62 tot en met 72 van mijn conclusie van vandaag in zaak C-117/10 heb uiteengezet, ben ik van mening dat een voorstel voor dienstige maatregelen dat is aanvaard door de lidstaat waaraan het gericht is, 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 basis van de rechtspraak van het Hof die ik in punt 17 van deze conclusie heb genoemd, kan een dergelijke handeling mijns inziens verhinderen dat krachtens artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU besluiten worden vastgesteld die daarmee strijdig zijn.

22. Enerzijds moet dus worden bepaald hoe ver het standpunt over de verenigbaarheid van de steun voor de aankoop van landbouwgrond reikt dat door de Commissie in het kader van het voorstel voor dienstige maatregelen in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 is ingenomen, en anderzijds hoever de verplichtingen reiken die Hongarije op zich heeft genomen door dat voorstel te aanvaarden. 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 reikwijdte van de dienstige maatregelen in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 en de aanvaarding daarvan door Hongarije

23. In punt 74 van mijn conclusie van vandaag in zaak C-117/10 heb ik opgemerkt dat in de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 weliswaar het standpunt is ingenomen dat investeringssteun voor de aankoop van landbouwgrond die niet in overeenstemming is met artikel 4, lid 8, van verordening nr. 1857/2006, in beginsel niet verenigbaar is met de interne markt, maar dat deze standpuntbepaling op zich niet als definitief kan worden beschouwd. Op basis van punt 183 van deze richtsnoeren is de Commissie bij nieuwe individuele steunmaatregelen of steunregelingen hoe dan ook gehouden door middel van de controleprocedure 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 ingestelde – 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 mijns inziens terecht opmerkt, zou de Commissie immers over een regelgevingsbevoegdheid beschikken waarmee zij van de procedures van artikel 108 VWEU zou kunnen afwijken, als deze stelling wordt aanvaard.

24. Uit hoofde 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 Polen op zich heeft genomen, heb ik in de bovengenoemde conclusie in overweging gegeven dat de standpuntbepaling van de Commissie met betrekking tot de bestaande steunregelingen voor de aankoop van landbouwgrond in die lidstaat definitief was en de bevoegdheid van de Raad ex artikel 88, lid 2, derde alinea, EG blokkeerde (zie de punten 75 en 76).

25. In de onderhavige zaak verschillen de omstandigheden echter en moet de conclusie anders luiden. Hoewel Hongarije schriftelijk zijn „uitdrukkelijke en onvoorwaardelijke”¹⁴ instemming met de in punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 voorgestelde maatregelen heeft meegedeeld en aldus, net als de andere lidstaten die hun instemming hebben meegedeeld, de verplichting op zich heeft genomen de steunregelingen voor de aankoop van landbouwgrond uiterlijk op 31 december 2009 te wijzigen, waren de regelingen na deze datum niet meer van toepassing. Daaruit volgt dat Hongarije in concreto niet gehouden was enige wijziging aan te brengen en dat de verplichting die het op zich genomen had, in feite was weggevallen vanaf het moment waarop zij die eventueel niet zou zijn nagekomen.

14 — Zie de gepubliceerde mededeling, PB 2008, C 70.

26. In die omstandigheden heeft het bestreden besluit niet de schending gelegitimeerd van een akkoord dat is gesloten ter uitvoering van artikel 108, lid 1, VWEU noch is het in strijd met een definitieve standpuntbepaling van de Commissie. Een dergelijke standpuntbepaling is er immers enkel met betrekking tot de regelingen die in punt 196 van de richtsnoeren 2007-2013 zijn genoemd, dat wil zeggen voor Hongarije regelingen die bestemd zijn om enkel tot en met 31 december 2009 te worden toegepast. Enkel de stelling dat Hongarije de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 in hun geheel heeft aanvaard en de verplichting op zich heeft genomen voor de periode van 31 december 2009 tot en met 31 december 2013 geen nieuwe steunregelingen voor de aankoop van landbouwgrond in te stellen die niet met deze richtsnoeren overeenstemmen, zou eventueel tot een andere conclusie kunnen leiden. Deze stelling is te vinden in enkele passages van de memories van de Commissie, maar zij strijdt met de reikwijdte van de instemming die Hongarije aan de Commissie heeft meegedeeld. Zoals blijkt uit de mededeling in het Publicatieblad van 15 maart 2008 had deze instemming namelijk enkel betrekking op de dienstige maatregelen in punt 196 van deze richtsnoeren. Anderzijds zou door deze stelling de facto worden goedgekeurd dat het mechanisme van artikel 108, lid 1, VWEU, dat is geregeld door de artikelen 18 en 19 van verordening nr. 659/1999, wordt toegepast buiten de werkingssfeer waarvoor het is opgezet, namelijk het voortdurende onderzoek van bestaande steunregelingen.

27. Tot slot staat het buiten twijfel dat de Commissie, zoals zij zelf terecht stelt, in de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 het standpunt inneemt dat steun voor de aankoop van landbouwgrond die niet aan de voorwaarden van verordening nr. 1857/2006 voldoet, niet verenigbaar is met de interne markt, maar een dergelijk standpunt kan de bevoegdheid van de Raad krachtens artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU niet blokkeren, tenzij het Hof terugkomt op de rechtspraak die ik in punt 17 van deze conclusie heb aangehaald. Volgens deze rechtspraak heeft namelijk enkel een definitieve standpuntbepaling een dergelijk effect. Hoewel de oplossing die ik het Hof voor deze zaak in overweging geef misschien een overdreven formalistische indruk maakt, is zij de enige die verenigbaar is met de uitlegging die het Hof in deze rechtspraak heeft gegeven aan de criteria voor de verdeling van de bevoegdheden die in artikel 108 VWEU aan de Commissie en de Raad worden toegekend.

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

28. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging het eerste middel van de Commissie, ontleend aan onbevoegdheid van de Raad, te verwerpen.

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

29. Met haar 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 bevoegdheid die hem in artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU is verleend, voor andere doeleinden heeft gebruikt dan in het Verdrag is voorzien. Volgens de Commissie kan de Raad op grond van deze bepaling in buitengewone omstandigheden steun die zij niet kan goedkeuren, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaren, maar verleent de bepaling hem niet de bevoegdheid de beoordeling van de verenigbaarheid van steun die de Commissie in een bindende handeling heeft neergelegd, te neutraliseren.

30. Op dat punt onderschrijf ik de premisse waarop het middel van het onderhavige beroep stoelt, namelijk dat punt 196 van de landbouwrichtsnoeren 2007-2013 in combinatie met de aanvaarding van de daarin geformuleerde dienstige maatregelen door Hongarije, een definitieve en bindende standpuntbepaling van de Commissie oplevert over de verenigbaarheid met de gemeenschappelijke

markt van maatregelen die in wezen identiek zijn aan de maatregelen in het bestreden besluit. Niettemin blijkt uit de omstandigheden van het geval dat deze standpuntbepaling en de verplichting de regelingen te wijzigen die Hongarije op zich had genomen, die betrekking hadden op regelingen die op 31 december 2009 waren afgelopen, na deze datum geen effecten meer konden sorteren.

31. Mijns inziens moet derhalve ook het tweede middel, ontleend aan misbruik van bevoegdheid, worden verworpen.

32. Met haar derde middel voert de Commissie aan dat de Raad, door het bestreden besluit vast te stellen, Hongarije heeft ontheven van de verplichting tot samenwerking die in het kader van het voortdurende onderzoek van bestaande steunregelingen van artikel 108, lid 1, VWEU op de lidstaat rust, en van de verplichting die het op zich had genomen door de dienstige maatregelen te aanvaarden die de Commissie had aanbevolen. Zodoende heeft de Raad gehandeld in strijd met het institutionele evenwicht dat door het Verdrag is ingesteld en geïnterfereerd met de bevoegdheden die daarbij aan de Commissie zijn toegekend.

33. Ook dit middel moet mijns inziens worden verworpen. Het berust namelijk op de premisse dat het bestreden besluit de verplichting doorkruist die Hongarije jegens de Commissie op zich heeft genomen om de bestaande steunregelingen voor de aankoop van landbouwgrond in overeenstemming te brengen met de landbouwrichtsnoeren 2007-2013. Aangezien deze regelingen, en dus ook de verplichting, per 31 december 2009 zijn vervallen, is de interferentie waarover de Commissie klaagt niet aangetoond, ongeacht eventuele andere overwegingen.

C – Vierde middel: kennelijke beoordelingsfout van buitengewone omstandigheden en schending van het Verdrag en de algemene beginselen van Unierecht

34. 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 die zijn ingeroepen om de goedgekeurde steunmaatregelen te rechtvaardigen, kennelijk onjuist worden 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.

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

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

36. De Commissie voert om te beginnen aan dat in het bestreden besluit ten onrechte enkele *structurele problemen van de landbouw in Hongarije* als buitengewone omstandigheden worden opgevoerd. Zij doelt met name op punt 2 van dat besluit, waarin melding wordt gemaakt van de „ongunstige structuur van het grondgebruik” als gevolg van de privatisering die sedert het begin van de jaren negentig in Hongarije loopt en in veel gevallen heeft „geleid tot versnipperde of onverdeelde gezamenlijke eigendom van landbouwgrond”. Daarnaast stelt de Commissie dat de Raad „*de ontwikkeling van de marktomstandigheden*” en met name de gestegen productiekosten en de geringe rendabiliteit van de landbouwproductie, die in punt 5 van het bestreden besluit worden genoemd, ten onrechte als buitengewone omstandigheid heeft opgevoerd. Met betrekking tot de factoren in de punten 3, 4 en 5 van het bestreden besluit – namelijk dat „de landbouwers te weinig kapitaal hebben”,

„de rente op commerciële leningen voor de aankoop van landbouwgrond hoog is”, „de banken in de huidige crisis strengere criteria hanteren voor het verstrekken van leningen aan landbouwers” (punt 3) en het risico dat „de speculatieve aankoop van land door economische spelers die geen landbouwactiviteit uitoefenen en gemakkelijker toegang hebben tot kapitaal, [zal] toenemen” (punt 4), de gestegen werkloosheid in Hongarije en de afname van het Hongaarse bruto binnenlands product in de landbouw, bosbouw en visvangst van 2008 op 2009 (punt 5) – merkt de Commissie ten slotte op dat de eerste factor structureel is en de andere factoren gevolgen zijn van de economische crisis en derhalve niet onafhankelijk van de algemene situatie die in de punten 3 en 4 van het bestreden besluit zijn genoemd.

37. In dat verband stelt de Commissie mijns inziens terecht dat de factor in punt 2 van het bestreden besluit – de „ongunstige structuur van het grondgebruik” – *op zich* geen buitengewone omstandigheid in de zin van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU vormt, omdat hij structureel is en niet conjunctureel. Deze stelling is noch door de Raad noch door Hongarije weersproken.

38. Anders dan de verzoekende instelling stelt, wordt dit gegeven, evenals de „matige economische levensvatbaarheid van landbouwbedrijven” in Hongarije (eveneens vermeld in punt 2) in het bestek van het bestreden besluit evenwel niet gepresenteerd als buitengewone omstandigheid, maar juist als een kenmerk van de economische structuur van de Hongaarse landbouw. Dit gegeven dient vooral voor de beoordeling van de economische en sociale repercussies van de recessie, de voornaamste factor die als rechtvaardiging van de goedgekeurde maatregelen moet dienen, afgaande op de punten 3 en 5 van dat besluit. Datzelfde geldt voor het gebrek aan kapitaal van de landbouwers: de Commissie stipt enkel aan dat deze situatie structureel is, maar onderbouwt dat niet.

39. Anderzijds blijkt duidelijk uit het arrest van 29 februari 1996, Commissie/Raad, dat de Raad zich in de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU mag baseren op de *aanhoudende* of *verslechterende* structurele problemen van een bepaalde sector van de economie om de effecten van een ongunstige conjunctuur op die sector te beoordelen.¹⁵

40. De Commissie betoogt dat de stijging van werkloosheid en de productiekosten, de daling van de rendabiliteit in de landbouw en de economische crisis zich in alle lidstaten hebben voorgedaan. Op basis van de rechtspraak sluit het gegeven dat een bepaalde situatie zich tegelijkertijd in meerdere lidstaten voordoet, of eventueel in meerdere sectoren van de economie, echter niet uit dat zij niettemin een relevante omstandigheid voor de toepassing van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU kan zijn¹⁶, ook indien rekening wordt gehouden met de bijzondere consequenties waartoe de situatie in een bepaalde lidstaat heeft gevoerd. De Commissie sluit overigens niet uit dat een globale economische crisis, de voornaamste factor waarop de Raad het bestreden besluit heeft gegrond, in abstracto een buitengewone omstandigheid kan opleveren.

41. 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

42. De Commissie voert om te beginnen aan dat de steunmaatregelen voor de aankoop van grond niet kunnen dienen om het probleem op te lossen dat in punt 2 van het bestreden besluit wordt genoemd, te weten de „ongunstige structuur van het grondgebruik”. Zij voert aan dat de Hongaarse autoriteiten in hun brief van 27 november 2009 aan de Raad zelf twijfels hebben geuit over de doeltreffendheid van deze maatregelen en dat de gegevens in de bijlage bij deze brief laten zien dat landbouwbedrijven

15 — C-122/94, Jurispr. blz. I-881, punt 21.

16 — Een analoog argument van de Commissie is in punt 22 van het arrest van 29 februari 1996, Commissie/Raad (reeds aangehaald), afgewezen.

tussen 2005 en 2007 niet significant zijn gegroeid, ondanks de steun die uit hoofde van deze twee regelingen in Hongarije is toegekend. De „versnipperde of onverdeelde gezamenlijke eigendom van landbouwgrond” is weliswaar een structurele factor waarop de Raad zich in het bestreden besluit heeft gebaseerd om de situatie van de landbouw in Hongarije te beschrijven, maar de verbetering van deze structuur wordt niet uitdrukkelijk genoemd als autonome doelstelling van het bestreden besluit. Hoe dan ook, zelfs als op grond van de gegevens waarop de Commissie zich baseert, zou worden aangenomen dat enkel een bescheiden deel van de groei van de gemiddelde omvang van Hongaarse landbouwbedrijven aan de steunregelingen voor de aankoop van landbouwgrond in Hongarije kan worden toegeschreven, dan nog is dat mijns inziens op zichzelf nog geen afdoende bewijs 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 met name de doelstellingen na te streven die in punt 5 van het bestreden besluit zijn opgesomd, namelijk „helpen het levensonderhoud van talrijke landbouwgezinnen in de huidige crisis te redden door de nodige voorwaarden te scheppen om de productiekosten terug te dringen en de rendabiliteit van de landbouwproductie te verhogen, zodat een eind wordt gemaakt aan de toename van de armoede en de werkloosheid op het platteland”. Evenmin volstaat de enkele omstandigheid – zonder bewijsmateriaal – dat verschijnselen als de hoge rente op commerciële leningen voor de aankoop van landbouwgrond en de aanscherping van de criteria die banken in de huidige crisis hanteren voor het verstrekken van leningen aan landbouwers zich al voordeden toen de steunregelingen voor de aankoop van landbouwgrond nog waren goedgekeurd op basis van de overgangsregeling in de landbouwrichtsnoeren 2007-2013, om aan te tonen dat deze regelingen kennelijk ongeschikt zijn om de toegang van landbouwers tot deze leningen te verbeteren.

43. In de tweede plaats merkt de Commissie op dat zij in 2009 een specifieke mededeling heeft vastgesteld om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de crisis. Deze mededeling behelsde een tijdelijke communautaire kaderregeling inzake staatssteun ter stimulering van de toegang tot financiering in de huidige financiële en economische crisis¹⁷ (hierna: „tijdelijke communautaire kaderregeling”). Op grond van deze mededeling zijn – dankzij enkele latere wijzigingen¹⁸ – verschillende vormen van interventies door de lidstaten ten gunste van landbouwbedrijven goedgekeurd, waaronder bijvoorbeeld tijdelijke steun van ten hoogste 15 000 EUR tot aan het einde van 2010. De Commissie meent dat de Raad het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door geen rekening te houden met deze steun, die uitdrukkelijk is bedoeld om dezelfde, met de crisis verbonden problemen te verhelpen, en met name door niet te onderzoeken of deze steun de problemen zou kunnen verhelpen. De Commissie meent daarnaast dat de Raad rekening had moeten houden met andere instrumenten die de Commissie of de Raad zelf had vastgesteld om de problemen te verhelpen die in het bestreden besluit zijn beschreven, of door Hongarije voor dat doel kunnen worden gebruikt. Tot slot wordt in punt 4 van het bestreden besluit melding gemaakt van het risico dat de speculatieve aankoop van land door economische spelers die geen landbouwactiviteit uitoefenen en gemakkelijker toegang hebben tot kapitaal, toeneemt. In dat verband voert de Commissie aan dat de Raad geen rekening heeft gehouden met de bepalingen van de Toetredingsakte van 2003, op grond waarvan Hongarije gedurende een overgangsperiode van zeven jaar, die met drie jaar kon worden verlengd, beperkende maatregelen op de aankoop van landbouwgrond door niet-ingezetenen mocht handhaven.¹⁹

44. 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 het niveau van de Unie al zijn genomen om de situaties te verhelpen die de verzoekende lidstaat heeft ingeroepen als buitengewone omstandigheden. 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 de beoordeling in het kader van

17 — PB C 83, blz. 1.

18 — Mededeling van de commissie 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).

19 — Zie bijlage X bij de Toetredingsakte van 2003, hoofdstuk 3, „Vrij kapitaalverkeer”, punt 2.

artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU ten minste de al bestaande maatregelen in aanmerking te nemen die *uitdrukkelijk* zijn bedoeld om situaties te verhelpen die de goedkeuring van de betrokken steun kunnen rechtvaardigen²⁰, maar dat deze verplichting niet zo ver gaat dat op de Raad een last rust om het geheel van de juridische bepalingen die deze materie regelen, te onderzoeken of in zijn besluit te vermelden.

45. In casu blijkt uit het bestreden besluit niet dat de Raad heeft onderzocht of Hongarije de mogelijkheden heeft benut die de tijdelijke communautaire kaderregeling bood en welke resultaten de interventies op basis daarvan hebben opgeleverd.²¹ Niettemin had de beperkte rechtstreekse subsidie waar de Commissie op doelt, weliswaar ten doel de economische repercussies van de crisis te lenigen, maar zij was niet speciaal bestemd om investeringen met het oog op een betere structuur van landbouwbedrijven aan te moedigen. Bovendien kon zij maar tot 31 december 2010 worden verleend, zoals Hongarije in de brief van 27 november 2009 aan de Raad naar voren heeft gebracht. In die omstandigheden heeft de Raad mijns inziens terecht overwogen dat een gerichtere interventie over een langere periode – eventueel in combinatie met andere instrumenten – zowel de consequenties van de financiële crisis zou kunnen lenigen, met name de problemen van landbouwers om toegang te krijgen tot krediet, als adequater zou kunnen inspelen op de structurele problemen van de Hongaarse agrarische sector. Daarnaast had de Raad mijns inziens in het bestreden besluit weliswaar rekening moeten houden met de maatregelen tegen de werkloosheid op het platteland in het communautaire kader voor plattelandsontwikkeling overeenkomstig verordening (EG) nr. 1698/2005²², maar dit verzuim is op zich niet voldoende om de rechtmatigheid van het besluit in twijfel te trekken. Dat berust immers op een reeks gronden en een globale beoordeling van de situatie van de betrokken sector in een bepaalde periode. Mij dunkt echter niet dat de Raad uitdrukkelijk gehouden was rekening te houden met verordening (EG) nr. 1535/2007²³, zoals de Commissie beweert. Deze verordening is namelijk niet uitdrukkelijk bedoeld om de in het besluit aangegeven doelstellingen na te streven. In elk geval strekt de in het bestreden besluit goedgekeurde regeling ertoe investeringen in landbouwgrond te stimuleren en werkt zij dus op een ander niveau dan deze verordening. In verband met de bepalingen van de Toetredingsakte van 2003 waarbij Hongarije werd toegestaan tijdelijk beperkingen op de aankoop van landbouwgrond door niet-ingezetenen te handhaven, merkt de Raad terecht op dat deze bepalingen speculatie door Hongaarse staatsburgers of burgers van andere lidstaten van de Unie die zich in Hongarije hebben gevestigd, hoe dan ook niet kunnen voorkomen.

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

47. Uit de buitengewone aard van de bevoegdheid van de Raad krachtens artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU vloeit mijns inziens voort dat de uitzondering in deze bepaling slechts voor een beperkte periode kan worden toegekend, enkel zolang zij strikt noodzakelijk is om de omstandigheden te verhelpen die aan het besluit ten grondslag zijn gelegd.²⁴ 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 aan te geven op grond waarvan hij meent dat zulks noodzakelijk is in het licht van de omstandigheden die hij ter onderbouwing van de verenigbaarverklaring heeft ingeroepen. De brief van de Hongaarse autoriteiten aan de Raad van 27 november 2009 en het bestreden besluit geven weliswaar niet meer dan spaarzame aanwijzingen over de redenen waarom het noodzakelijk werd geacht de steun

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

21 — In hun brief van 27 november 2009 aan de Raad hebben de Hongaarse autoriteiten uiteengezet waarom zij meenden dat de tijdelijke kaderregeling niet berekend was op de moeilijkheden die door de economische en financiële crisis waren veroorzaakt.

22 — Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB L 277, blz. 1).

23 — 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, l. 35).

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

in kwestie voor vier jaar goed te keuren, maar 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 mede hadden moeten oplossen en de nagestreefde doelstellingen. Bovendien heeft de Raad in zijn memories aanvullende gegevens verstrekt.

48. Ten gronde 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 werkingssfeer in de tijd 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 de periode die strikt noodzakelijk is voor het herstel van de geconstateerde onevenwichtigheden. Ook al vallen deze perioden samen, toch denk ik dat de Commissie, in het licht van de langetermijndoelstellingen die het besluit nastreeft en van de repercussies van de economische en financiële crisis, die zich eveneens over een lange periode kunnen uitstrekken en die als buitengewone omstandigheden ter onderbouwing van dit besluit zijn ingeroepen, niet heeft aangetoond dat de Raad de grenzen van de discretionaire bevoegdheid waarover hij in de uitoefening van de bevoegdheid van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU beschikt, kennelijk heeft overschreden door de litigieuze steun voor de periode van 1 januari 2010 tot en met 31 december 2013 goed te keuren.

V – Conclusie

49. Gelet op het voorgaande 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.