



Jurisprudentie

Zaak C-121/10

**Europese Commissie
tegen
Raad van de Europese Unie**

„Beroep tot nietigverklaring — Staatssteun — Artikel 108, leden 1 en 2, VWEU — Steun door Hongarije verleend voor aankoop van landbouwgrond — Bevoegdheid van de Raad van de Europese Unie — Bestaande steunregeling — Dienstige maatregelen — Twee steunregelingen die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden — Wijziging van omstandigheden — Buitengewone omstandigheden — Economische crisis — Kennelijk onjuiste beoordeling — Evenredigheidsbeginsel”

Samenvatting – Arrest van het Hof (Grote kamer) van 4 december 2013

1. *Steunmaatregelen van de staten — Bevoegdheid van de Raad om wegens buitengewone omstandigheden steunmaatregel bij wijze van uitzondering goed te keuren — Voorwaarden voor uitoefening — Voorlegging door betrokken lidstaat aan Raad vooraleer Commissie beschikking geeft waarbij steunmaatregel onverenigbaar met gemeenschappelijke markt wordt verklaard, en beslissing binnen drie maanden — Grens — Blokkering van eerdere beschikking van Commissie*

(Art. 108, lid 2, VWEU)

2. *Steunmaatregelen van de staten — Bevoegdheid van de Raad om wegens buitengewone omstandigheden steunmaatregel bij wijze van uitzondering goed te keuren — Voorwaarden voor uitoefening — Steun die onlosmakelijk is verbonden met steun waarvan de Commissie de onverenigbaarheid met de interne markt al heeft vastgesteld — Eerbiediging van rechtszekerheidsbeginsel — Grenzen — Grote verandering van economische en financiële omstandigheden*

(Art. 107 VWEU, 108 VWEU en 109 VWEU)

3. *Beroep tot nietigverklaring — Middelen — Misbruik van bevoegdheid — Begrip*

(Art. 263 VWEU)

4. *Landbouw — Mededingingsregels — Steun — Goedkeuring van steunmaatregelen bij wege van afwijking door de Raad — Rechterlijke toetsing — Grenzen — Besluit van de Raad houdende goedkeuring van steun die de Hongaarse staat wegens een economische en financiële crisis verleent voor de aankoop van landbouwgrond die in zijn bezit is — Geen kennelijke beoordelingsfout*

(Art. 108, lid 2, derde alinea, VWEU)

5. *Steunmaatregelen van de staten — Bevoegdheid van de Raad om wegens buitengewone omstandigheden steunmaatregel bij wijze van uitzondering goed te keuren — Voorwaarden voor uitoefening — Schending van evenredigheidsbeginsel — Geen — In aanmerking te nemen factoren*

(Art. 108, lid 2, derde alinea, VWEU)

1. Gelet op de centrale rol die de Commissie volgens het VWEU speelt bij de vaststelling van de eventuele onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de interne markt, ziet artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU op een uitzonderlijk en bijzonder geval, zodat de bevoegdheid die bij deze bepaling aan de Raad is toegekend, overduidelijk een uitzondering is. Dit impliceert dat deze bepaling noodzakelijkerwijs strikt moet worden uitgelegd.

Verder moeten de bepalingen van artikel 108, lid 2, derde en vierde alinea, VWEU, volgens welke enerzijds het verzoek van een lidstaat aan de Raad het lopende onderzoek van de Commissie gedurende drie maanden schorst, en anderzijds, bij uitblijven van een beslissing van de Raad binnen deze termijn, de Commissie beslist, aldus worden uitgelegd dat wanneer die termijn is verstreken, de Raad niet langer bevoegd is om op basis van die derde alinea te beslissen over de betrokken steun. Indien de betrokken lidstaat geen verzoek op grond van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU tot de Raad heeft gericht voordat de Commissie de betrokken steun onverenigbaar met de interne markt verklaart en daarmee de in de eerste alinea van artikel 108, lid 2, VWEU bedoelde procedure afsluit, is de Raad dus niet langer gerechtigd is om de hem in de derde alinea van laatstgenoemde bepaling toegekende uitzonderlijke bevoegdheid uit te oefenen om een dergelijke steun verenigbaar met de interne markt te verklaren.

Met deze uitlegging kan worden voorkomen dat beslissingen worden genomen waarvan het dispositief tegenstrijdig blijkt te zijn, en zij draagt aldus bij tot de rechtszekerheid.

De Raad mag de werking van een beslissing van de Commissie waarbij een steunmaatregel onrechtmatig wordt verklaard, ook niet teniet doen door op basis van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU een steunmaatregel waarmee de begunstigden van de onrechtmatige steun een compensatie ontvangen voor de terugbetalingen waartoe zij ter uitvoering van die beslissing gehouden zijn, verenigbaar met de interne markt te verklaren.

(cf. punten 40-43, 46)

2. Voor de toepassing van artikel 108, lid 2, VWEU zijn de respectieve bevoegdheden van de Raad en de Commissie aldus afgebakend dat, ten eerste, de bevoegdheid primair door de Commissie wordt uitgeoefend, terwijl de Raad slechts bevoegd is in buitengewone omstandigheden. Ten tweede moet de Raad de bevoegdheid op grond waarvan hij in zijn beslissing kan afwijken van een aantal Verdragsbepalingen inzake staatssteun, binnen een bepaald tijdsbestek uitoefenen. Ten derde kan, wanneer de Commissie of de Raad definitief heeft beslist over de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregel met de interne markt, de andere van die twee instellingen geen daaraan tegengestelde beslissing meer nemen.

In dit verband is het van weinig belang of de in het besluit van de Raad aan de orde zijnde steun bestaande steun dan wel nieuwe steun is. De werking van de beslissing van de Commissie wordt immers niet alleen teniet gedaan wanneer de Raad een steunmaatregel waarover de Commissie reeds uitspraak heeft gedaan, verenigbaar met de interne markt verklaart, maar ook wanneer het besluit van de Raad betrekking heeft op een steunmaatregel waarmee de begunstigden van de onrechtmatige steun die onverenigbaar met de interne markt is verklaard, compensatie wordt geboden voor de terugbetalingen waartoe zij ter uitvoering van de beslissing van de Commissie gehouden zijn. In dergelijke omstandigheden is de tweede steunmaatregel zo onlosmakelijk verbonden met de steun

waarvan de Commissie eerder de onverenigbaarheid met de interne markt heeft vastgesteld, dat het zeer onnatuurlijk lijkt om voor de toepassing van artikel 108, lid 2, VWEU een onderscheid tussen deze twee steunmaatregelen te willen maken.

In deze omstandigheden hebben, wanneer de Commissie bij de uitoefening van de bevoegdheden waarover zij krachtens de artikelen 107 VWEU en 108 VWEU beschikt, richtsnoeren vaststelt inzake de wijze waarop zij krachtens deze artikelen gebruik zal maken van haar beoordelingsbevoegdheid ter zake van nieuwe steun of bestaande steunregelingen, en de lidstaten de dienstige maatregelen voorstelt welke de geleidelijke ontwikkeling of de werking van de interne markt vereist, en wanneer deze voorstellen voor dienstige maatregelen zijn aanvaard door een lidstaat en daardoor bindend zijn voor deze laatste, de verplichtingen die op een lidstaat rusten als gevolg van het feit dat deze de voorstellen voor dienstige maatregelen heeft aanvaard, alleen betrekking op bestaande steunregelingen en niet op een nieuwe steunregeling die tegelijkertijd door de Raad als verenigbaar met de interne markt kan worden beschouwd.

De Raad kan zich echter niet beroepen op het loutere feit dat het om een nieuwe steunregeling gaat, om een situatie waarover de Commissie reeds een definitief oordeel heeft uitgesproken, aan een nieuw onderzoek te onderwerpen en daarbij dit oordeel tegen te spreken. De Raad is dus niet bevoegd om te beslissen dat een nieuwe steunregeling verenigbaar met de interne markt moet worden beschouwd, wanneer deze zo onlosmakelijk is verbonden met een bestaande steunregeling tot wijziging of afschaffing waarvan een lidstaat zich in het kader van artikel 108, lid 1, VWEU heeft verbonden, dat het zeer onnatuurlijk lijkt om voor de toepassing van artikel 108, lid 2, VWEU een onderscheid tussen deze twee steunregelingen te willen maken.

Het oordeel van de Commissie over deze steunregeling kan echter niet worden geacht vooruit te lopen op het oordeel dat dient te worden geveld in een economische context die volledig verschilde van die welke de Commissie bij haar beoordeling in aanmerking had genomen. Dit is het geval met een grote verandering zoals een economische en financiële crisis. Hieruit volgt dat de verenigbaarheid met de interne markt van de nieuwe steunregeling waarvoor de lidstaat aan de Raad een verzoek als bedoeld in artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU heeft gericht, moet worden beoordeeld na een apart onderzoek dat verschilt van het onderzoek van de door de Commissie beoordeelde steunregeling, waarbij rekening wordt gehouden met de relevante economische omstandigheden op het tijdstip waarop die steun wordt toegekend.

(cf. punten 47, 49, 51, 52, 60, 61, 67, 74)

3. Zie de tekst van de beslissing.

(cf. punt 81)

4. De Raad beschikt bij de toepassing van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU over een ruime beoordelingsbevoegdheid, waarvan de uitoefening een complexe evaluatie van economische en sociale gegevens impliceert die in de context van de Unie dient plaats te vinden. Bij de rechterlijke toetsing van de uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid wordt alleen nagegaan of de procedure- en motiveringsvoorschriften zijn nageleefd, of de in aanmerking genomen feiten materieel juist zijn, en of er geen sprake is van een onjuiste rechtsopvatting, van een kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten of van misbruik van bevoegdheid. Gelet op de abnormaliteit, de onvoorzienbaarheid en de omvang van de gevolgen van de economische en financiële crisis voor de Hongaarse landbouw, kan niet worden geoordeeld dat de Raad een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door ervan uit te gaan dat deze gevolgen buitengewone omstandigheden in de zin van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU vormden. Dat de economische en financiële crisis ook aanzienlijke gevolgen heeft gehad in andere lidstaten, is niet van beslissend belang, omdat deze omstandigheid niets afdoet aan het buitengewone karakter van de gevolgen van deze crisis voor de ontwikkeling van de economische situatie van de Hongaarse landbouwers.

(cf. punten 98-100)

5. Wat de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel betreft, is een op grond van artikel 108, lid 2, derde alinea, VWEU genomen maatregel slechts onrechtmatig indien hij kennelijk ongeschikt is om het door de Raad nagestreefde doel te bereiken. Gelet op de omvang van de beoordelingsbevoegdheid waarover de Raad beschikt, kan aldus niet worden geoordeeld dat een besluit waarbij deze laatste staatssteun voor de aankoop van landbouwgrond goedkeurt, het evenredigheidsbeginsel schendt door het enkele feit dat de betrokken lidstaat de doelen inzake beperking van de armoede op het platteland met een andere soort steunregeling had kunnen nastreven. De ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de Raad beschikt, ontheft deze laatste echter nog niet van de verplichting om bij zijn beoordeling rekening te houden met de bestaande maatregelen die specifiek tot doel hadden het hoofd te bieden aan de buitengewone omstandigheden die het toestaan van de betrokken steunregeling hebben gerechtvaardigd.

(cf. punten 114, 115, 121, 122)