



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
PAOLO MENGOZZI  
föredraget den 17 januari 2013<sup>1</sup>

**Mål C-117/10**

**Europeiska kommissionen  
mot**

**Europeiska unionens råd**

”Statligt stöd — Rådets befogenhet — Artikel 88.2 tredje stycket EG — Befintliga stödordningar — Förslag till lämpliga åtgärder — Verkningar — Förordning nr 659/1999 — Stöd till investeringar som avser inköp av jordbruksmark i Polen”

1. Kommissionen har i förevarande mål yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2010/10/EG av den 20 november 2009 om beviljande av statligt stöd från myndigheterna i Republiken Polen för inköp av jordbruksmark mellan den 1 januari 2010 och den 31 december 2013 (nedan kallat det angripna beslutet).<sup>2</sup>

2. I tre andra mål där talan väckts parallellt har kommissionen angripit tre beslut av rådet avseende samma typ av stöd som beviljats av Republiken Litauen (mål C-111/10), Republiken Lettland (mål C-118/10) och Republiken Ungern (mål C-121/10).

3. I samtliga mål uppkommer samma delikata fråga: Ska ett förslag till lämpliga åtgärder som kommissionen har lämnat inom ramen för den fortlöpande granskningen av befintliga stödordningar i medlemsstaterna enligt artikel 88.1 EG (eller artikel 108.1 FEUF vad avser målen C-111/10, C-118/10 och C-121/10) anses utgöra ett slutgiltigt ställningstagande av denna institution rörande den aktuella stödordningens förenlighet med den gemensamma marknaden, vilket kan hindra rådet från att utöva den befogenhet som det har getts enligt artikel 88.2 tredje stycket EG (eller artikel 108.3 FEUF) att godkänna stöd, med avvikelse från artikel 87 EG (eller artikel 107 FEUF) och andra tillämpliga bestämmelser, om detta är motiverat på grund av exceptionella omständigheter?

## **I – Tillämpliga bestämmelser**

4. Även om det angripna beslutet offentliggjordes efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget, antogs beslutet med stöd av bestämmelserna i EG-fördraget. Det är således de sistnämnda bestämmelserna som det ska hänvisas till i förevarande förslag till avgörande.

1 — Originalspråk: italienska.

2 — EUT L 4, 2010, s. 89.

5. I artikel 88.1 EG föreskrivs följande:

”Kommissionen skall i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i dessa stater. Den skall till medlemsstaterna lämna förslag till lämpliga åtgärder som krävs med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den gemensamma marknadens funktion.”

6. I artikel 88.2 tredje och fjärde styckena föreskrivs följande:

”På begäran av en medlemsstat kan rådet enhälligt besluta att stöd som denna stat lämnar eller avser att lämna skall anses vara förenligt med den gemensamma marknaden, med avvikelse från bestämmelserna i artikel 87 eller de förordningar som avses i artikel 89, om ett sådant beslut är motiverat på grund av exceptionella omständigheter. Om kommissionen beträffande ett sådant stöd redan har inlett det förfarande som avses i första stycket av denna punkt, skall kommissionen – i sådana fall där staten har lämnat in en begäran till rådet – skjuta upp förfarandet till dess rådet har tagit ställning till statens begäran.

Om rådet inte har tagit ställning till nämnda begäran inom tre månader efter det att den inlämnats, skall kommissionen fatta beslut i ärendet.”

7. I kapitel 4 i bilaga IV till akten om Polens anslutning till Europeiska unionen (nedan kallad 2003 års anslutningsakt),<sup>3</sup> i den del som avser tillämpningsvillkoren för EG-fördragets konkurrensregler, föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar de förfaranden avseende befintligt stöd som anges i artikel 88 i EG-fördraget skall stödssystem och individuellt stöd som beviljas för verksamhet med anknytning till produktion, bearbetning eller försäljning av produkter som tas upp i bilaga I till EG-fördraget, med undantag av fiskeriprodukter och därav framställda produkter, som införts i en ny medlemsstat före anslutningen och som fortfarande gäller efter detta datum, betraktas som befintligt stöd enligt artikel 88.1 [EG] på följande villkor:

— Stödåtgärderna skall meddelas till kommissionen inom fyra månader efter anslutningen. Meddelandet skall innehålla information om den rättsliga grunden för varje åtgärd. ... Kommissionen skall offentliggöra en förteckning över sådant stöd.

Dessa stödåtgärder skall anses som ’befintligt’ stöd enligt artikel 88.1 [EG] fram till utgången av det tredje året efter anslutningen.

De nya medlemsstaterna skall vid behov ändra dessa stödåtgärder så att de senast vid utgången av det tredje året efter anslutningen överensstämmer med de riktlinjer som tillämpas av kommissionen. Efter denna tidpunkt skall allt stöd som finns vara oförenligt med dessa riktlinjer betraktas som nytt stöd.”

8. I artikel 1 b och c i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget<sup>4</sup> (sedermera artikel 88 EG), i dess lydelse enligt 2003 års anslutningsakt, föreskrivs att i nämnda förordning avses med

3 — Akt om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, (EUT L 236, särskilt s. 78).

4 — EGT L 83, s. 1.

”b) befintligt stöd:

- i) utan att det påverkar tillämpningen ... av bilaga IV, punkt 3 och tillägget till nämnda bilaga till anslutningsakten för ... Polen ..., allt stöd som fanns innan fördraget trädde i kraft i respektive medlemsstat, det vill säga stödordningar och individuellt stöd som infördes före och som fortfarande är tillämpliga efter det att fördraget har trätt i kraft,
- ii) godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av rådet,

...

c) *nytt stöd*: allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd,

...”

9. I artiklarna 17–19, vilka har införts i kapitel V i förordning nr 659/1999, definieras förfarandet rörande befintligt stöd. Artikel 17 har rubriken ”Samarbete enligt artikel [88.1 EG]”, och i artikel 17.2 föreskrivs följande:

”Om kommissionen anser att en befintlig stödordning inte är eller inte längre är förenlig med den gemensamma marknaden, skall den underrätta den berörda medlemsstaten om sin preliminära uppfattning och ge den berörda medlemsstaten tillfälle att inkomma med sina synpunkter inom en månad. ...”

10. Artikel 18 i samma förordning, med rubriken ”Förslag till lämpliga åtgärder”, har följande lydelse:

”Om kommissionen mot bakgrund av de upplysningar som medlemsstaten har givit in enligt artikel 17 finner att den befintliga stödordningen inte är eller inte längre är förenlig med den gemensamma marknaden, skall den utfärda en rekommendation för den berörda medlemsstaten med förslag till lämpliga åtgärder. I rekommendationen kan särskilt föreslås

- a) att stödordningens innehåll ändras i substans, eller
- b) att krav som gäller förfaranden införs, eller
- c) att stödordningen avskaffas.”

11. I artikel 19.1 och 19.2 i förordning nr 659/1999 definieras slutligen de rättsliga följderna av ett förslag om lämpliga åtgärder, enligt följande:

”1. Om den berörda medlemsstaten godtar de föreslagna åtgärderna och underrättar kommissionen om detta, skall kommissionen notera detta förhållande och underrätta medlemsstaten om detta. Medlemsstaten skall genom sitt godtagande vara bunden att genomföra de lämpliga åtgärderna.

2. Om den berörda medlemsstaten inte godtar de föreslagna åtgärderna och kommissionen, efter att ha beaktat den berörda medlemsstatens synpunkter, fortfarande anser att dessa åtgärder är nödvändiga, skall den inleda ett förfarande enligt artikel 4.4.<sup>5</sup> Artiklarna 6, 7 och 9 skall gälla i tillämpliga delar.”

5 — Det rör sig om det formella granskningsförfarandet enligt artikel 88.2 första stycket EG.

12. I punkt 4.1.1.5 fjärde strecksatsen i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbrukssektorn (nedan kallade 2000 års riktlinjer för jordbrukssektorn),<sup>6</sup> vilka upphörde att gälla den 31 december 2006, angavs inköp av mark bland de stödberättigande utgifterna i fråga om stöd till investeringar i jordbruksföretag.

13. I punkt 29 i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbruk och skogsbruk 2007–2013 (nedan kallade 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn),<sup>7</sup> vilka ersatte 2000 års riktlinjer för jordbrukssektorn<sup>8</sup> från och med den 1 januari 2007, föreskrivs följande:

”Stöd för investeringar i jordbruksföretag skall anses förenligt med artikel 87.3 c i fördraget om det uppfyller alla villkor enligt artikel 4 i förordning (EG) nr 1857/2006<sup>9</sup> ...”

14. I artikel 4.1 och 4.8 i förordning nr 1857/2006, vilken det hänvisas till i ovannämnda punkt 29 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, föreskrivs följande:

”1. Stöd till investeringar i jordbruksföretag inom gemenskapen för primär produktion av jordbruksprodukter skall anses vara förenligt med den gemensamma marknaden i den mening som avses i artikel 87.3 c [EG] och skall undantas från anmälningsskyldigheten enligt artikel 88.3 [EG] om det uppfyller villkoren i punkterna 2–10.

...

8. Stöd får ges till köp av annan mark än mark för byggnadsändamål för en kostnad på högst 10 % av de stödberättigande kostnaderna för investeringen.”

15. Punkt 195 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, vilken är införd i kapitel VIII.E, med rubriken ”Befintliga statliga stödåtgärder enligt 2003 års anslutningsakt”, har följande lydelse:

”För bedömning av stödordningar och enskilda stödåtgärder som betraktas som befintligt stöd i enlighet med kapitel 4 punkt 4 i bilaga IV till 2003 års anslutningsakt kommer de gemenskapsriktlinjer för statligt stöd till jordbrukssektorn som gäller den 31 december 2006 att tillämpas till och med den 31 december 2007 utan att det påverkar tillämpningen av punkt 196, under förutsättning att sådant stöd uppfyller kraven i de riktlinjerna senast den 30 april 2007.”

16. Punkterna 196–198 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, vilka återfinns i kapitel VIII.F, med rubriken ”Förslag till lämpliga åtgärder”, har följande lydelse:

”(196)

I enlighet med artikel 88.1 [EG] föreslår kommissionen att medlemsstaterna skall ändra sina befintliga stödordningar för att följa dessa riktlinjer senast den 31 december 2007. Undantaget är befintliga stödordningar ... för investeringar som avser inköp av mark i jordbruksföretag, som skall ändra[s] i enlighet med dessa riktlinjer senast den 31 december 2008.

(197) Medlemsstaterna ombeds skriftligen bekräfta att de godkänner dessa förslag till lämpliga åtgärder senast den 28 februari 2007.

6 — EGT C 28, 2000, s. 2.

7 — EUT C 319, 2006, s. 1.

8 — Se punkt 194 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn.

9 — Kommissionens förordning (EG) nr 1857/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på statligt stöd till små och medelstora företag som är verksamma inom produktion av jordbruksprodukter och om ändring av förordning (EG) nr 70/2001 (EUT L 358, s. 3).

(198) För den händelse en medlemsstat inte skriftligen bekräftar att den godtar åtgärderna före detta datum, kommer kommissionen att tillämpa artikel 19.2 i förordning (EG) nr 659/1999, och vid behov, inleda det förfarande som anges i den bestämmelsen.”

17. I ett meddelande som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 15 mars 2008<sup>10</sup> noterade kommissionen, i enlighet med artikel 19.1 i förordning nr 659/1999, Polens ”uttryckliga och ovillkorliga samtycke” till förslagen till lämpliga åtgärder i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, vilket de polska myndigheterna skriftligen hade meddelat kommissionen den 26 februari 2007.

## II – Bakgrund till tvisten och det angripna beslutet

18. I enlighet med det förfarande som föreskrivs i kapitel 4 i bilaga IV till 2003 års anslutningsfördrag, vilket omnämns ovan i punkt 7, informerade Polen år 2004 kommissionen om de åtgärder som nämnda medlemsstat ville skulle betraktas som befintligt stöd enligt artikel 88.1 EG till och med utgången av det tredje året efter anslutningen. Bland dessa fanns följande åtgärder: ”Subventionering av betalning av ränta på krediter avseende investeringar inom jordbruks- och livsmedelssektorn” och ”Försäljning av mark tillhörande Statens jordbruksfastighetsverk, genom avbetalning av det belopp som ska betalas och tillämpning av en förmånlig räntesats”.<sup>11</sup>

19. Genom skrivelse av den 30 maj 2005 anmodade kommissionen medlemsstaterna att inge förslag till den i syfte att förenkla bestämmelserna om stöd inom jordbrukssektorn. Genom skrivelse från juni 2006 kommenterade den polska regeringen det utkast till nya riktlinjer som kommissionen hade skickat till regeringen den 19 maj 2006 och begärde att kommissionen skulle bibehålla stöden till investeringar som avser inköp av jordbruksmark. Genom skrivelse av den 3 november 2006 begärde den polska regeringen att kommissionen skulle ändra utkastet till förordning nr 1857/2006, genom att ta bort artikel 4.8 (se ovan punkt 14) och inkludera inköp av jordbruksmark bland de stödberättigande utgifter i fråga om investeringsstöd som anges i artikel 4.4. Samma förslag lades fram av Polen vid ett möte mellan kommissionen och medlemsstaterna den 25 oktober 2006.

20. Genom skrivelse av den 21 april 2009 begärde de polska myndigheterna att kommissionen skulle ändra punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer (se ovan punkt 16). Kommissionen svarade genom skrivelse av den 15 maj 2009, vari den erinrade om att möjligheten att bibehålla befintliga stödordningar för investeringar som avser inköp av jordbruksmark hade införts i riktlinjerna i undantagsfall, för att tillmötesgå de krav som hade framförts av vissa medlemsstater, däribland Polen, och att det inte föreföll möjligt att ytterligare förlänga ett sådant undantag.

21. Genom skrivelse av den 12 juni 2009, riktad till unionens ordförande, begärde de polska myndigheterna att stöden för inköp av jordbruksmark i Polen undantagsvis skulle godkännas under perioden den 1 januari 2010 till den 31 december 2013 med stöd av artikel 88.2 tredje stycket EG. En begäran med samma ordalydelse skickades den 28 september 2009 till rådet (jordbruk och fiske). Kommissionen ska vid flera tillfällen, både under förberedande sammanträden med särskilda jordbrukskommittén och vid möten med företrädare för den polska regeringen, ha uppgett att den inte samtyckte till den begärda åtgärden och ha föreslagit alternativa lösningar.

10 — EUT C 70, s. 11.

11 — EUT C 147, 17.6.2005, s. 2. Vad beträffar Polen anges namnet på de aktuella stödordningarna i punkterna 2 och 5.

22. Den 20 november 2009 antog rådet enhälligt (varvid sju delegationer lade ned sina röster) det angripna beslutet. Artikel 1 i nämnda beslut har följande lydelse:

”De polska myndigheternas exceptionella stöd för lån till inköp av jordbruksmark, uppgående till högst 400 miljoner polska zloty och beviljat mellan den 1 januari 2010 och den 31 december 2013, ska anses vara förenligt med den gemensamma marknaden.”

23. Det stöd som förklarades vara förenligt med den gemensamma marknaden beskrivs på följande sätt i skälen 9 och 10 i det angripna beslutet:

”(9) Det statliga stöd som ska beviljas uppgår till 400 miljoner polska zloty och bör möjliggöra försäljning av 600 000 hektar jordbruksmark under perioden 2010–2013 i syfte att etablera eller utöka jordbruksföretag som uppfyller kriterierna för familjedrivna jordbruksföretag, dvs. är på högst 300 hektar. Stödordningen bör göra det möjligt att inrätta cirka 24 000 jordbruksföretag med en areal som minst motsvarar genomsnittet i det berörda vojvodskapet. Det genomsnittliga stödbeloppet per jordbruksföretag bör uppgå till cirka 4 500 EUR. Priset på den stödberättigande marken bör inte överstiga det genomsnittliga marknadspriset i det berörda vojvodskapet. När det gäller mark som ägs av APS (Agricultural Property Stock of the State Treasury) bör ett anbudsförfarande tillämpas.

(10) Stödet kommer att beviljas i form av subventionering av betalningar av räntor på lån, det vill säga genom betalning av skillnaden mellan bankens årliga ränta, som är 1,5 gånger diskonteringsräntan för växlar som diskonterats av Polens centralbank, och den faktiska ränta som låntagaren betalat, som är minst 2 %.”

### **III – Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden**

24. Kommissionen har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 3 mars 2010, väckt förevarande talan. Genom beslut av den 9 augusti 2010 tilläts Republiken Ungern, Republiken Litauen och Republiken Polen att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

25. Kommissionen har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna. Rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna. Ungern, Polen och Litauen har yrkat att domstolen ska ogilla talan. Polen stöder rådets yrkanden även såvitt avser yrkandet att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

### **IV – Talan**

26. Kommissionen har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan, vilka avser att rådet saknade befogenhet att anta det omtvistade beslutet, att maktmissbruk förekom, att principen om lojalt samarbete mellan institutionerna åsidosattes respektive att det gjordes en uppenbart oriktig bedömning. Innan jag prövar dessa grunder är det lämpligt att kort erinra om domstolens praxis avseende kommissionens och rådets roll i förfarandet för kontroll av statligt stöd.



A – Domstolens praxis avseende kommissionens och rådets roll i förfarandet för kontroll av statligt stöd

27. Domstolen uttalade sig för första gången om räckvidden av artikel 88.2 tredje stycket EG i ett mål där kommissionen hade väckt talan om ogiltigförklaring av två beslut varigenom rådet hade godkänt stöd för destillation av vissa viner i Italien och Frankrike.<sup>12</sup> Såvitt är av intresse i förevarande mål, utmärker sig domen i det målet av att domstolen underförstått slog fast att rådets befogenhet enligt ovannämnda bestämmelse i fördraget inte upphör när kommissionen har intagit ståndpunkten att stöd som rådet har godkänt inte är förenligt med den gemensamma marknaden i samband med ett beslut om att inleda det förfarande som avses i artikel 88.2 EG.

28. Domstolens hållning för det fall kommissionen och rådet har intagit motsatta ståndpunkter i fråga om det aktuella stödets förenlighet har preciserats i två senare domar.

29. I det mål som gav upphov till den första av dessa domar, vilken avkunnades av domstolen i plenum den 29 juni 2004,<sup>13</sup> hade kommissionen, efter att förfarandet som avses i artikel 88.2 EG avslutats, förklarat att vissa stödåtgärder som Republiken Portugal infört inom svinuppfödningsspektorn var oförenliga med den gemensamma marknaden och förordnat om att stödet skulle återkrävas. Därefter hade rådet, på begäran av Portugal, antagit ett beslut enligt artikel 88.2 tredje stycket EG, i vilket rådet hade förklarat att ett stöd till portugisiska svinuppfödare, vilka var skyldiga att återbetala nämnda stöd, var förenligt med den gemensamma marknaden. Kommissionen ifrågasatte rådets befogenhet att anta ett sådant beslut, vilket enligt kommissionens mening i själva verket medförde ett godkännande av stöd som av kommissionen tidigare hade förklarats oförenligt med den gemensamma marknaden. I domen konstaterade domstolen först att artikel 88 EG ger kommissionen en central roll när det gäller att avgöra huruvida statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, oavsett om det gäller att granska befintliga stödordningar eller godkänna stöd som ska införas. Därefter framhöll domstolen att det av själva lydelsen i artikel 88.2 tredje stycket EG framgår att ”denna bestämmelse [avser] ett särskilt undantagsfall”<sup>14</sup> och att den befogenhet som rådet har anförtrotts ”uppenbart har karaktär av undantag”<sup>15</sup>. Enligt domstolen följer härav att ”när ett beslut om att ett stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden har antagits av kommissionen kan rådet inte omintetgöra beslutets ändamålsenliga verkan genom att själv förklara att stödet är förenligt med den gemensamma marknaden med stöd av artikel 88.2 tredje stycket EG”.<sup>16</sup> Domstolen angav vidare att ”rådet inte heller kan omintetgöra ett sådant besluts ändamålsenliga verkan genom att med stöd av denna bestämmelse förklara ett stöd förenligt med den gemensamma marknaden, som beviljas mottagarna av ... stödet, som av kommissionen förklarats oförenligt med den gemensamma marknaden, för att kompensera dessa för de återbetalningar som de ålagts att göra enligt detta beslut”. Domstolen bedömde att en sådan tolkning var förenlig med rättssäkerhetsprincipen, eftersom den gör det möjligt att ”undvika att samma statliga stöd blir föremål för motstridiga beslut som antas efter varandra av kommissionen och rådet” och undvika att det kan ifrågasättas ”att ett förvaltningsbeslut vinner laga kraft sedan en rimlig frist för att väcka talan löpt ut eller sedan rättsmedlen uttömts”.<sup>17</sup>

30. I en dom som avkunnades den 22 juni 2006<sup>18</sup> bekräftade domstolen dessa principer. I det fallet angreps ett beslut varigenom rådet tillät Konungariket Belgien att bevilja samordningscentrum vissa skattelättnader. Skatteordningen för sådana centra hade varit föremål för flera ställningstaganden av kommissionen, däribland ett beslut om oförenlighet som antogs i februari 2003 efter att förfarandet som avses i artikel 88.2 EG hade avslutats. I april samma år hade den belgiska regeringen underrättat

12 — Dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. I-881). Tidigare hade frågan behandlats av generaladvokaten Mayras i förslaget till avgörande i mål 70/72, kommissionen mot Tyskland (REG 1973, s. 834).

13 — Dom av den 29 juni 2004 i mål C-110/02, kommissionen mot rådet (REG 2004, s. I-6333).

14 — Punkt 30. Se även, för ett liknande resonemang i ett *obiter dictum*, dom av den 12 oktober 1978 i mål 156/77, kommissionen mot Belgien (REG 1978, s. 1881; svensk specialutgåva, volym 4, s. 179).

15 — Punkt 31.

16 — Punkt 44.

17 — Punkt 35.

18 — Dom av den 22 juni 2006 i mål C-399/03, kommissionen mot rådet (REG 2006, s. I-5629).

kommissionen om vissa ändringar av lagen om upprättande av samordningscentra, avseende vilka det inleddes ett nytt formellt granskningsförfarande. Samtidigt vände sig Belgien till rådet, vilket den 16 juli 2003 hade antagit ett beslut enligt artikel 88.2 tredje stycket EG, varigenom tillämpningen av den aktuella skatteordningen förlängdes enbart för vissa samordningscentra. Efter att ha erinrat om den ovannämnda domen av den 29 juni 2004, påpekade domstolen att de åtgärder som rådet hade godkänt var samma åtgärder som hade förklarats vara oförenliga med den gemensamma marknaden av kommissionen i beslutet från februari 2003. Domstolen underkände rådets argument, vilket hävdade att dessa åtgärder utgjorde nytt stöd som hade införts genom nya lagbestämmelser och som avsåg ett begränsat antal samordningscentra som lätt kunde identifieras, och ogiltigförklarade beslutet på grund av bristande befogenhet.

31. Av de rättsfall som citerats ovan framgår dels att kriteriet för fördelningen av de befogenheter som kommissionen och rådet har getts enligt artikel 88.2 EG grundar sig på en *företrädesprincip*, ”så att när en av institutionerna har fattat ett beslut om ett visst stöds förenlighet med den gemensamma marknaden, är den andra därmed förhindrad ... att fatta ett beslut rörande det stödet”,<sup>19</sup> dels att, enligt nuvarande rättspraxis, endast ett *slutgiltigt ställningstagande* av institutionen som sker först anses vara sådant att det hindrar den andra institutionens behörighet.

#### B – Den första grunden: Rådet saknade befogenhet

32. Kommissionen har genom den första grunden, vilken avser att rådet saknade befogenhet, anfört två olika delgrunder. För det första har kommissionen gjort gällande att det angripna beslutet antogs efter utgången av den tidsfrist på tre månader som föreskrivs i artikel 88.2 fjärde stycket EG. För det andra har kommissionen ifrågasatt rådets befogenhet att vidta åtgärder enligt artikel 88.2 tredje stycket EG under de omständigheter som föreligger i förevarande mål. Även om sistnämnda delgrund väcker en fråga som logiskt sett är en prejudicialfråga i förhållande till den fråga som den förstnämnda delgrunden väcker, kommer jag för enkelhetens skull att i min analys använda den ordningsföljd som kommissionen har valt i sina inlagor.

1. Den första grundens första del: Åsidosättande av den tidsfrist som föreskrivs i artikel 88.2 fjärde stycket EG

33. Kommissionen har hävdade att rådet är skyldigt att utöva den befogenhet som det har getts enligt artikel 88.2 tredje stycket EG inom en tidsfrist på tre månader från det att den berörda medlemsstaten ingav sin begäran. Denna tidsbegränsning, vilken motiveras av att den befogenhet som rådet har tillerkänts är av undantagskaraktär, föreskrivs uttryckligen i artikel 88.2 fjärde stycket EG (se ovan punkt 6). Eftersom Polens begäran i förevarande fall ingavs genom skrivelse av den 12 juni 2009, kom det angripna beslutet – vilket antogs den 20 november 2009 – till stånd efter utgången av nämnda tidsfrist. Rådet har invänt att kommissionens tolkning av artikel 88.2 EG är felaktig och att det vid en jämförelse mellan det tredje och det fjärde stycket i denna bestämmelse framgår att tidsfristen på tre månader endast är tillämplig när medlemsstatens begäran har ingetts efter det att kommissionen har inlett förfarandet enligt artikel 88.2 andra stycket EG.

34. Jag anser att den tolkning av artikel 88.2 tredje och fjärde styckena EG som rådet har föreslagit är korrekt. Det förhållandet att tidsfristen på tre månader föreskrivs i ett separat stycke i denna artikel kan ge intryck av att denna tidsbegränsning har allmän giltighet. Användningen av konjunktionen ”tuttavia” [\*] i början av artikelns fjärde stycke, den terminologiska homogeniteten mellan den andra meningen i tredje stycket och det fjärde stycket (“... skall kommissionen – i sådana fall där staten har lämnat in en begäran till rådet – skjuta upp förfarandet till dess rådet *har tagit ställning till statens*

19 — Generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i det ovannämnda målet C-110/02, punkt 20.



begäran” och ”[o]m rådet *inte har tagit ställning till nämnda begäran*”),<sup>20</sup> samt formuleringen i den sista delen av meningen i fjärde stycket (“... skall kommissionen fatta beslut i ärendet”), vilken tycks förutsätta att det föreligger ett förfarande som redan har inletts, utgör dock alla enligt min mening omständigheter som talar för den tolkning som rådet har föreslagit. [\* I den svenska språkversionen av artikel 88.2 fjärde stycket EG finns det inte någon motsvarighet till ”tuttavia”, som betyder ”dock”. Övers. anm.] Att det uppställts en sådan tidsbegränsning för utövandet av den behörighet som rådet har getts enligt artikel 88.2 tredje stycket EG utgör enligt denna tolkning en integrerad del av det system som lagstiftaren har inrättat i syfte att förhindra eventuella motstridiga beslut, för det fall medlemsstatens begäran inges efter det att förfarandet enligt artikel 88.2 andra stycket EG har inletts<sup>21</sup>. Ur den synvinkeln har det uppställts en relativt kort tidsfrist för att uppväga kommissionens skyldighet att skjuta upp förfarandet, genom att möjliggöra att förfarandet snabbt återupptas om rådet förhåller sig passivt.

35. Den föreslagna tolkningen, vilken för övrigt underförstått har bekräftats i domstolens praxis,<sup>22</sup> besvarar inte frågan om de eventuella tidsbegränsningar som är tillämpliga på rådets utövande av den aktuella befogenheten i andra fall än dem som nyss granskats. I det avseendet är det befogat att ställa sig frågan huruvida den tidsfrist på tre månader som föreskrivs i artikel 88.2 fjärde stycket EG kan tillämpas analogt, när kommissionen har för avsikt att inleda förfarandet enligt artikel 88.2 andra stycket EG *efter* det att den berörda medlemsstaten har ingett en begäran enligt artikel 88.2 tredje stycket EG och den aktuella stödåtgärden fortfarande är föremål för rådets prövning.<sup>23</sup> Det är dock uppenbart att så inte är fallet i förevarande mål.

36. Utövandet av rådets befogenhet ska hur som helst anses vara underkastat kravet att en rimlig tidsfrist iakttas, enligt de allmänna principerna i unionsrätten. Oberoende av alla andra överväganden, anser jag inte, mot bakgrund av samtliga omständigheter i förevarande mål, att en tidsfrist på cirka fem månader kan anses orimlig, även med beaktande av att rådets ingripande är av undantagskaraktär.

37. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att talan inte kan vinna bifall såvitt avser kommissionens första delgrund.

38. I andra hand, för det fall domstolen skulle anse att den tidsfrist på tre månader som föreskrivs i artikel 88.2 fjärde stycket EG är tillämplig i förevarande fall, har rådet gjort gällande att det tog ställning till begäran inom denna tidsfrist. Med stöd av den polska regeringen har rådet hävdats att Polen i vederbörlig ordning ingav en begäran till rådet först den 28 september 2009, datumet för den skrivelse som de polska myndigheterna skickade till rådet (jordbruk och fiske). Begäran om att rådet skulle vidta åtgärder enligt artikel 88.2 tredje stycket EG som fanns i nämnda skrivelse ersatte den begäran med identisk ordalydelse som framställdes i skrivelsen av den 12 juni 2009, vilken drogs tillbaka efter en skriftväxling mellan rådet och de polska myndigheterna. Av det skälet kunde inte rådet ta ställning till skrivelsen av den 12 juni 2009, vilken varken delades ut eller fanns med på dagordningen vid ett rådssammanträde eller vid ett möte i något av dess förberedande organ.

39. I det hänseendet har det enligt min mening inte bestritts och kan inte heller bestridas att skrivelsen av den 12 juni 2009, både med hänsyn till dess titel och till dess innehåll, i alla avseenden utgör en begäran enligt artikel 88.2 tredje stycket EG. Rådet har inte förnekat att det mottog den aktuella skrivelsen, vilken var riktad till ordföranden för rådet (jordbruk och fiske) och åtföljdes av ett

20 — Min kursivering.

21 — Även de flesta språkversioner av fördraget ger stöd för en sådan tolkning, genom att konjunktionen ”dock” förts in i inledningen av artikel 88.2 fjärde stycket EG.

22 — Dom av den 29 juni 2004 i målet kommissionen mot rådet (ovan fotnot 14), punkt 33.

23 — En sådan tillämpning förutsätter att kommissionen, trots den begäran som ingetts till rådet, ändå har rätt att besluta att det formella granskningsförfarandet ska inledas, vilket under alla förhållanden förblir uppskjutet enligt artikel 88.2 tredje stycket EG. I sådant fall börjar den tidsfrist som föreskrivs i artikel 88.2 fjärde stycket EG att löpa det datum då förfarandet inleds, vilket sammanfaller med det datum då förfarandet skjuts upp.

meddelande<sup>24</sup> från Polens ständiga representation vid Europeiska unionen, även om rådet har hävdad, dock utan att dra några särskilda slutsatser av detta, att det enbart erhöll en kopia och inte originalet.<sup>25</sup> Däremot har varken rådet eller den polska regeringen lagt fram något bevis till stöd för påståendet att de polska myndigheterna drog tillbaka den begäran som fanns i denna skrivelse. Under dessa omständigheter anser jag att den tidsfrist på tre månader som föreskrivs i artikel 88.2 fjärde stycket EG, om det antas att den är tillämplig i förevarande fall, ska börja löpa från och med den begäran som framställdes i skrivelsen av den 12 juni 2009 och att det angripna beslutet följaktligen fattades efter utgången av denna tidsfrist. Slutligen anser jag att det argument som rådet har grundat på den omständigheten att endast begäran av den 28 september 2009 ”handlades” enligt det föreskrivna beslutsförfarandet inte heller kan godtas. Eventuell passivitet eller dröjsmål från rådets sida när det gäller att inleda interna granskningsförfaranden påverkar nämligen inte det datum då tidsfristen enligt artikel 88.2 fjärde stycket EG börjar löpa, vilket sammanfaller med det datum då begäran inges.

2. Den första grundens andra del: Rådet saknade befogenhet att vidta åtgärder enligt artikel 88.2 tredje stycket EG

40. Inom ramen för denna delgrund har kommissionen i huvudsak gjort gällande att det förslag till lämpliga åtgärder som lämnades i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, tillsammans med Polens godtagande av detta förslag, utgör ett ”beslut” genom vilket kommissionen förklarade att den stödordning som godkändes i det angripna beslutet avseende hela tillämpningsperioden för dessa riktlinjer, det vill säga fram till den 31 december 2013, var oförenlig med den gemensamma marknaden.

41. Parternas diskussioner vid domstolen har i huvudsak aktualiserat fyra frågor. Den första frågan avser fastställandet av huruvida den stödordning för inköp av jordbruksmark som anmäldes av Polen år 2004 behöll sin status som ”befintligt stöd” till och med den 31 december 2009, och således kunde bli föremål för förslaget till lämpliga åtgärder i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, vilket kommissionen har gjort gällande och vilket har bestritts av rådet och de intervenerande medlemsstaterna (se nedan punkt a). Den andra frågan avser statusen på den stödordning som godkändes i det angripna beslutet och gör det i synnerhet nödvändigt att bedöma huruvida – vilket kommissionen har hävdad – denna stödordning sammanfaller med den stödordning som var föremål för förslaget till lämpliga åtgärder i punkt 196 i ovan nämnda riktlinjer eller huruvida – vilket rådet däremot har hävdad med stöd av de intervenerande medlemsstaterna – stödordningen utgör ett nytt och separat stöd (se nedan punkt b). Den tredje frågan avser verkningarna av ett förslag till lämpliga åtgärder som godtagits av den berörda medlemsstaten (se nedan punkt c). Den fjärde frågan gör det slutligen nödvändigt att definiera räckvidden av det förslag till lämpliga åtgärder som lämnades i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn och av Polens godkännande av detta (se nedan punkt d).

a) Statusen på den stödordning för inköp av jordbruksmark som tillämpats av Polen till och med den 31 december 2009

42. Kommissionens resonemang grundar sig på antagandet att de åtgärder för att främja investeringar som avser inköp av jordbruksmark, vilka Polen införde före dess anslutning till gemenskapen, aldrig har upphört att utgöra befintligt stöd i den mening som avses i artikel 88.1 EG från det datum då de anmäldes till kommissionen år 2004 fram till den 31 december 2009. Rådet har däremot hävdad att enligt punkt 4 i kapitel 4 i bilaga IV till 2003 års anslutningsakt kunde de stödordningar som Polen anmälde år 2004 anses som befintligt stöd endast fram till utgången av det tredje året efter anslutningen. Rådet har hävdad att kommissionen inte hade rätt att förlänga tillämpningen av dessa

24 — Detta meddelande är felaktigt daterat den 16 juli 2009.

25 — Meddelandet och skrivelsen registrerades av rådets sekretariat den 24 juni 2009.

stödordningar genom att lägga fram ett förslag till lämpliga åtgärder enligt artikel 88.1 EG, vilket den däremot gjorde i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn. Vidare kan inte ett sådant förslag medföra ändringar i de primärrättsliga bestämmelserna, i förevarande fall den regel som föreskrivs i bilaga IV till 2003 års anslutningsakt.

43. Enligt min mening är rådets argument inte övertygande.

44. I punkt 4 i kapitel 4 i bilaga IV till 2003 års anslutningsakt föreskrivs att stödåtgärder inom jordbrukssektorn som tillämpas i de nya medlemsstaterna och som meddelas till kommissionen ”skall anses som ’befintligt’ stöd enligt artikel 88.1 [EG] fram till utgången av det tredje året efter anslutningen” och att efter utgången av denna frist ”skall allt stöd som befins vara oförenligt med [de riktlinjer som tillämpas av kommissionen] betraktas som nytt stöd”. Av denna bestämmelse kan man *e contrario* dra slutsatsen att de stödåtgärder som var förenliga med de riktlinjer för jordbrukssektorn som gällde vid utgången av den angivna perioden, det vill säga den 30 april 2007, behöll sin status som befintligt stöd efter det datumet.

45. Enligt punkt 194 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn är dessa riktlinjer tillämpliga från och med den 1 januari 2007. I punkt 195 infördes dock särskilda bestämmelser för stöd som betraktas som befintligt stöd i enlighet med punkt 4 i kapitel 4 i bilaga IV till 2003 års anslutningsakt, genom att det föreskrivs att de riktlinjer för jordbrukssektorn som gällde den 31 december 2006, det vill säga 2000 års riktlinjer för jordbrukssektorn, skulle tillämpas vid bedömningen av sådana stöd till och med den 31 december 2007. I punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn medgav dessutom kommissionen samtliga medlemsstater en övergångsperiod på två år, vilken upphörde den 31 december 2009, för att ge dem möjlighet att gradvis anpassa de stödordningar för inköp av jordbruksmark som gällde i respektive rättsordning till de nya riktlinjerna.

46. Som angetts ovan i punkt 12 i förevarande förslag till avgörande inkluderade 2000 års riktlinjer för jordbrukssektorn, vilka var tillämpliga till och med den 31 december 2007 i fråga om sådant stöd som avses i punkt 195 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, inköp av jordbruksmark bland de stödberättigande utgifterna i fråga om stöd till investeringar i jordbruksföretag. Härav följer att vid utgången av den tidsfrist på tre år som föreskrivs i punkt 4 i kapitel 4 i bilaga IV till 2003 års anslutningsakt, det vill säga den 30 april 2007, var de åtgärder för att främja inköp av jordbruksmark som Polen anmälde år 2004 förenliga med de riktlinjer som var tillämpliga på dessa vid detta datum<sup>26</sup> och de behöll följaktligen sin status som befintligt stöd fram till den 31 december 2007, det datum då de upphörde att bedömas enligt 2000 års riktlinjer för jordbrukssektorn. Med tillämpning av punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn fortsatte därefter dessa åtgärder att betecknas som befintligt stöd även efter den 31 december 2007.

47. Av det ovan anförda framgår att kommissionen inte handlade i strid med de förfaranden som föreskrivs i artikel 88.1 och 88.2 EG och att den inte heller ändrade primärrättsliga bestämmelser genom 2007–2013 års riktlinjer, genom att – såsom rådet har hävdat – utöver den tidsfrist som föreskrivs i punkt 4 i kapitel 4 i bilaga IV till 2003 års anslutningsakt förlänga tillämpningen av stödordningar som, vid utgången av denna tidsfrist, borde ha ansetts utgöra nytt stöd, eftersom de inte var förenliga med gällande riktlinjer för jordbrukssektorn. I punkt 196 i nämnda riktlinjer inskränkte sig nämligen kommissionen till att tidsmässigt anpassa tillämpningen av kriterierna för bedömning av sådana stödordningar, vilket – med iakttagande av den ovannämnda bestämmelsen i 2003 års anslutningsakt – faktiskt förhindrade att dessa upphörde att betecknas som befintligt stöd.

26 — Varken rådet eller någon av de intervenerande medlemsstaterna har bestritt att nämnda åtgärder är förenliga med 2000 års riktlinjer för jordbrukssektorn.

48. Följaktligen ska det konstateras, såsom kommissionen har hävdad, att de stödordningar för inköp av jordbruksmark som Polen anmälde år 2004 behöll sin status som befintliga stödordningar i den mening som avses i punkt 4 i kapitel 4 i bilaga IV till 2003 års anslutningsakt fram till den 31 december 2009, det datum som föreskrivs i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn för deras anpassning till dessa riktlinjer. Härav följer att nämnda stödordningar faktiskt kunde bli föremål för lämpliga åtgärder i den mening som avses i artikel 88.1 EG och artikel 18 i förordning nr 659/1999.

b) Den stödordning som godkändes i det angripna beslutet

49. Rådet har, med stöd av den polska regeringen, gjort gällande att den stödordning för inköp av jordbruksmark som godkändes i det angripna beslutet hur som helst ska betraktas som ”nytt stöd”, eftersom den dels innehåller ett antal inslag som särskiljer den från den stödordning som kommissionen tog ställning till, dels upphörde att betecknas som befintligt stöd från och med den 1 januari 2010, eftersom den inte ändrades av Polen senast den 31 december 2009.

50. I det avseendet vill jag inledningsvis påpeka, i motsats till vad rådet tycks hävda, att enbart den omständigheten att det stöd som det angripna beslutet avser ska betecknas som ”nytt” stöd i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999 inte kan leda till slutsatsen att rådet, vid antagandet av detta beslut, höll sig inom gränserna för den befogenhet som det har getts enligt artikel 88.2 tredje stycket EG. I domen av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet underkände domstolen nämligen ett liknande argument som anfördes av rådet<sup>27</sup> och klaggjorde, genom att ge företräde åt ett synsätt baserat på en analys av de aktuella åtgärdernas verkningar, att denna institutions befogenhet enligt artikel 88.2 tredje stycket EG kan vara utesluten inte bara med avseende på en stödåtgärd som av kommissionen redan har förklarats vara oförenlig med den gemensamma marknaden, utan även med avseende på en annan åtgärd som kvalificeras som nytt stöd, om det mellan dessa båda åtgärder finns ett *sådant samband att det vore långsökt att göra åtskillnad mellan dessa*.

51. Det är ostridigt mellan parterna att både den stödordning som godkändes av rådet och den stödordning som Polen anmälde år 2004 och som tillämpades som befintligt stöd till och med den 31 december 2009 består i subventionering av betalningar av räntor på lån för inköp av jordbruksmark. Vidare ska det noteras att det i flera avsnitt i skrivelserna av den 12 juni och den 28 september 2009, vilka de polska myndigheterna skickade till rådet, uttryckligen hänvisas till kravet på att ”förlänga” eller ”behålla” möjligheten för Polen att bevilja stöd till inköp av jordbruksmark till och med den 31 december 2013,<sup>28</sup> eller att ”fortsätta att tillämpa” dessa stöd under perioden 2010–2013,<sup>29</sup> ett krav som nämnda myndigheter med eftertryck hade framställt redan vid samråden inför antagandet av 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn (se ovan punkterna 19 och 20).

52. Mot bakgrund härav har rådet eller den polska regeringen inskränkt sig till att påpeka att den stödordning som rådet godkände i) har en annan giltighetstid jämfört med den stödordning som beaktades i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, ii) avser andra stödmottagare, iii) beviljas på grundval av ett annat regelverk och iv) bedömdes på grundval av andra omständigheter än dem som förelåg vid tidpunkten för antagandet av 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn.

27 — Rådet gjorde, med stöd av den portugisiska regeringen, gällande att det omtvistade stödet utgjorde ”nytt stöd”, eftersom det utgjorde en ny utbetalning, hade sin grund i en annan nationell bestämmelse än de lagdekret varigenom den stödordning som av kommissionen förklarats vara oförenlig med den gemensamma marknaden hade inrättats, och hade andra urvalskriterier och betalningsvillkor än de som gällde för det stöd som beviljades enligt denna stödordning (punkt 21).

28 — Se punkt 4 i skrivelsen av den 12 juni 2009 och punkt 5 i skrivelsen av den 28 september 2009.

29 — Se punkt 5 i skrivelsen av den 28 september 2009.



53. Vad beträffar den första av de ovan angivna aspekterna vill jag påpeka att det inte framgår av handlingarna i målet, och det har inte heller gjorts gällande av rådet eller den polska regeringen, att den stödordning för inköp av jordbruksmark som Polen anmälde år 2004 infördes för en bestämd tidsperiod. De upprepade försöken att få kommissionen att i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn införa en liknande bestämmelse som den som fanns i de tidigare riktlinjerna vad beträffar denna typ av stöd bekräftar tvärtom de polska myndigheternas tydliga avsikt att låta nämnda stödordning fortsätta att gälla under hela den period som de nya riktlinjerna omfattade och således efter tidsgränsen den 31 december 2009 som kommissionen hade uppställt. Det är således inte korrekt att hävda att den stödordning som Polen anmälde år 2004 hade en annan giltighetstid än den stödordning som det angripna beslutet avsåg. Det ska för övrigt erinras om att enligt punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn ska de stödordningar för inköp av jordbruksmark som förekommer i medlemsstaterna tillämpas i enlighet med bestämmelserna i nämnda riktlinjer från och med den 1 januari 2010 till och med den 31 december 2013. Oberoende av verkningarna av en sådan bestämmelse, vilka kommer att undersökas nedan, råder det inga tvivel om att bestämmelsen avser stöd som är avsett att tillämpas under samma tidsperiod som beaktades i det angripna beslutet. Domstolen kom under alla omständigheter i punkt 36 i domen av den 22 juni 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet fram till att den omständigheten att den stödordning som godkändes av rådet har en annan räckvidd i tiden än den som kommissionen förklarat vara oförenlig med den gemensamma marknaden inte nödvändigtvis är av betydelse för att visa att rådets beslut strider mot det beslut som fattats av kommissionen.

54. Påståendet att den stödordning som det angripna beslutet avser är avsedd att gynna andra än dem som ingav begäran på grundval av den stödordning som anmäldes av Polen år 2004 saknar också relevans. I avsaknad av argument som syftar till att visa att beviljandet av stöd inom ramen för sådana stödordningar sker på grundval av andra subjektiva villkor, ska enbart den omständigheten att nämnda stöd i det konkreta fallet kan gynna andra än dem som redan tillåtits åtnjuta sådant stöd eller även dem som ursprungligen inte var potentiella stödmottagare, men som gradvis har blivit det tack vare en förändring av deras faktiska eller rättsliga ställning, anses utgöra en normal följd av tillämpningen i tiden av en stödordning. Detsamma gäller när det i den tillämpliga lagstiftningen uttryckligen föreskrivs att den som redan har beviljats stöd inte på nytt kan inge en begäran om stöd som ska beviljas inom ramen för samma stödordning.<sup>30</sup>

55. Vad beträffar påståendet att de stöd som godkändes i det angripna beslutet beviljas på grundval av ett nytt nationellt regelverk, ska det, utifrån de efterforskningar som jag har gjort, påpekas att ministerrådets förordning av den 6 juni 2010, vilken den polska regeringen enbart har angett referensuppgifter till i sin interventionsinlaga, inskränker sig till att ange vissa bestämmelser i ministerrådets förordning av den 22 januari 2009 om vissa uppgifter som åligger myndigheten för omstrukturering och modernisering av jordbruket, avseende de fall då de aktuella stöden inte kan beviljas, på grund av att köpekontraktet avseende marken har ingåtts mellan personer som genom släktskap eller succession har anknytning till varandra. Denna förordning hänvisar för övrigt till jordbruksministerns förordning av den 19 juni 2007 som referensram för bestämmelserna om stöd inom jordbrukssektorn.<sup>31</sup> Då det även i den rättsakt som den polska regeringen har hänvisat till faktiskt infördes en ändring år 2010 av de närmare bestämmelserna för beviljande av stöd till inköp av jordbruksmark, är det följaktligen uppenbart att det rör sig om en mindre ändring, som inte påverkar kommissionens påstående att sådant stöd även fortsättningsvis beviljas på grundval av ett regelverk som i huvudsak är oförändrat jämfört med det regelverk som gällde den 31 december 2009.

30 — Varken artikel 1 c i förordning nr 659/1999, enligt vilken "ändringar av befintligt stöd" utgör "nytt stöd", eller den rättspraxis som rådet och den polska regeringen har åberopat, i synnerhet dom av den 17 juni 1999 i mål C-295/97, Piaggio (REG 1999, s. I-3735), och av den 18 juni 2002 i mål C-242/00, Tyskland mot kommissionen (REG 2002, s. I-5603), utgör hinder för en sådan slutsats. I sistnämnda dom medgav domstolen underförstått att en förteckning över stödberättigade regioner enligt stödordningar för regionala ändamål, vilken var avsedd att komplettera den förteckning som redan godkändes av kommissionen och som följaktligen syftade till att ändra den befintliga stödordningens territoriella tillämpningsområde och den personkrets som omfattades därav, skulle betecknas som "nytt stöd".

31 — Dz. U.Nr 109, poz. 750.



56. Enligt min mening är det uppenbart att det argument som grundas på konstaterandet att det angripna beslutet fattades på grundval av omständigheter som inte förelåg vid den tidpunkt då 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn antogs, eftersom det hänvisas till de uppgifter som låg till grund för kommissionens och rådets bedömning, saknar relevans för att styrka olikheterna mellan de stödordningar som kommissionen och rådet tog ställning till.

57. Vad slutligen beträffar argumentet att den stödordning för inköp av jordbruksmark som tillämpades i Polen utgjorde "nytt stöd" från och med den 1 januari 2010, eftersom nämnda medlemsstat inte hade genomfört de lämpliga åtgärder som föreslogs i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn senast den 31 december 2009, vill jag påpeka att en sådan beteckning inte inverkar på stödordningen som sådan och, såsom har klargjorts i punkt 50 i förevarande förslag till avgörande, inte i sig är tillräcklig för att hävda att rådet hade behörighet att anta det angripna beslutet, i synnerhet i ett sådant fall som det förevarande, där det av vad som hittills har anförts framgår att rådet och kommissionen tog ställning till i huvudsak identiska åtgärder.

58. Mot bakgrund av det ovan anförda ska slutsatsen dras att de argument som rådet och Polen har anfört inte är sådana att de påverkar den väsentliga överensstämmelsen mellan den stödordning för inköp av jordbruksmark som gällde i denna medlemsstat och som avses i förslaget till lämpliga åtgärder i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn och den stödordning som godkändes i det angripna beslutet, sådan som den framgår vid en granskning av handlingarna i målet.

59. Det återstår således att fastställa huruvida kommissionen har gjort ett slutgiltigt ställningstagande rörande den aktuella stödordningens förenlighet med den gemensamma marknaden, vilket kan hindra rådets behörighet enligt artikel 88.2 tredje stycket EG.

c) Verkningsarna av ett förslag till lämpliga åtgärder som godtagits av den berörda medlemsstaten

60. Kommissionen anser att punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, tillsammans med medlemsstaternas godtagande av de lämpliga åtgärder som föreslogs i nämnda punkt, medför verkningar som kan likställas med ett antal individuella beslut vari samtliga stödordningar för inköp av jordbruksmark som inte överensstämmer med nämnda riktlinjer förklaras vara oförenliga med den gemensamma marknaden efter den 31 december 2009. Den omständigheten att det inte rör sig om individuella beslut ändrar inte på något sätt det faktum att kommissionen hur som helst har angett sin ståndpunkt angående stödordningarnas förenlighet, genom att strukturera sitt utrymme för skönsmässig bedömning genom riktlinjerna i stället för att använda sig av detta utrymme i det enskilda fallet. Det beslut som var tillämpligt på de stödordningar för inköp av jordbruksmark som förekom i Polen innebar i förevarande fall en skyldighet för Polen att avskaffa dessa stödordningar senast den 31 december 2009 och att inte införa dessa på nytt efter detta datum och fram till den 31 december 2013. Enligt kommissionen följer härav att rådet, med tillämpning av de principer som domstolen har slagit fast i domen av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet och domen av den 22 juni 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet (se ovan punkterna 29 och 30), inte hade befogenhet att anta ett beslut som på nytt tillåter Polen att bevilja sådant stöd.

61. Rådet har, med stöd av den polska regeringen, invänt att kommissionen i förevarande fall, till skillnad från i de ovannämnda målen, inte antog något beslut om att förklara de stödåtgärder som godkändes i det angripna beslutet oförenliga med den gemensamma marknaden. Domstolen har för övrigt klargjort, i domen av den 29 februari 1996 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet (se ovan punkt 27), att enbart ett yttrande av kommissionen rörande ett stöds förenlighet inte är sådant att det hindrar rådets befogenhet enligt artikel 88.2 tredje stycket EG. Enligt rådet har inte kommissionen gjort något ställningstagande, i form av ett beslut eller enbart ett yttrande, beträffande huruvida den stödordning för inköp av jordbruksmark som är tillämplig i Polen från och med den 1 januari 2010 till och med den 31 december 2013 är förenlig med den gemensamma marknaden.

Punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, jämförd med punkt 29 i samma riktlinjer, innebär endast att från och med den 1 januari 2010 ska allt stöd till inköp av jordbruksmark anses som nytt stöd, vars förenlighet med den gemensamma marknaden ska bedömas på grundval av artiklarna 87 EG och 88 EG, om stödet inte omfattas av ett undantag enligt förordning nr 1857/2006.

62. För egen del vill jag påpeka att artikel 88 EG, liksom nuvarande artikel 108 FEUF, gav kommissionen allmän befogenhet att avgöra huruvida statligt stöd var förenligt med den gemensamma marknaden, oavsett om det rörde sig om att granska befintliga stödordningar eller godkänna stöd som skulle inrättas. Vid utövandet av denna behörighet skulle kommissionen, enligt artikel 88.1 EG, i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla befintliga stödordningar.

63. De närmare bestämmelserna för en sådan granskning anges i stora drag i artiklarna 17–19 i förordning nr 659/1999, enligt följande schema: Om kommissionen anser att en befintlig stödordning inte är eller inte längre är förenlig med den inre marknaden, ska den föreslå den berörda medlemsstaten de åtgärder som krävs för att avhjälpa de problem som påpekats, inbegripet att stödordningen eventuellt avskaffas, och om medlemsstaten inte godtar dessa åtgärder, ska kommissionen, om den fortfarande anser att dessa åtgärder är nödvändiga, inleda ett formellt granskningsförfarande enligt artikel 88.2 EG.

64. Den fortlöpande granskningen av befintliga stödordningar, liksom den granskning av planer på att vidta eller ändra stödåtgärder som föreskrivs i artikel 88.3 EG, består följaktligen av två etapper, varav den andra endast är en eventualitet. När det gäller nytt stöd är kommissionen, såvida inte den berörda medlemsstaten har dragit tillbaka anmälan, skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet om den starkt betvivlar det anmälda stödets förenlighet med den inre marknaden eller om den är övertygad om att stödet inte är förenligt med den inre marknaden. När det är fråga om befintligt stöd inleds detta förfarande endast om, och i den mån, den berörda medlemsstaten inte godtar de rekommenderade åtgärderna. Genom att den berörda medlemsstaten godtar åtgärderna uppstår nämligen, i enlighet med artikel 19.1 i förordning nr 659/1999, en skyldighet för medlemsstaten att genomföra nämnda åtgärder, utan att det krävs att kommissionen antar ett beslut som är bindande för medlemsstaten. Inom ramen för granskningen av befintligt stöd har således inledandet av det formella granskningsförfarandet huvudsakligen till syfte att konstaterandet om oförenlighet, på grundval av vilket kommissionen rekommenderade de lämpliga åtgärderna och vilket i sig saknar bindande verkan utan den berörda medlemsstatens samtycke, ska bli bindande.<sup>32</sup>

65. I förevarande fall var det inte nödvändigt för kommissionen att inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG, eftersom Polen godtog det förslag till lämpliga åtgärder som lämnades i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn. Det är dock utrett att de polska myndigheterna inte genomförde dessa åtgärder, utan de vände sig i stället till rådet för att få till stånd ett beslut enligt artikel 88.2 tredje stycket EG. Under dessa omständigheter ska det således fastställas vilka följder ett eventuellt åsidosättande av medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 19.1 i förordning nr 659/1999 att genomföra de åtgärder som kommissionen rekommenderat och som medlemsstaterna har godtagit medför. I synnerhet ska det fastställas huruvida kommissionen – såsom rådet och den polska regeringen har hävdats – hur som helst var skyldig under sådana omständigheter att inleda det formella granskningsförfarandet. Om svaret är jakande, skulle åsidosättandet av skyldigheten i artikel 19.1 i förordning nr 659/1999 kunna likställas med en underlåtenhet att godta de rekommenderade åtgärderna och kommissionens ställningstagande skulle inte kunna anses som slutgiltigt. Verkningarna av ett förslag till lämpliga åtgärder som medlemsstaten ursprungligen har samtyckt till, men som den inte har genomfört, skulle således inte skilja sig från verkningarna av ett beslut om att inleda det formella granskningsförfarandet avseende ett planerat stöd som vid första påseendet anses vara oförenligt med den gemensamma marknaden, vilket – enligt domstolen – i sig inte kan hindra rådets

32 — Detta utesluter inte att förfarandet enligt artikel 108.3 FEUF kan leda till att kommissionen omprövar sin egen ståndpunkt, i synnerhet mot bakgrund av de yttranden som har ingetts av berörda parter. I förevarande fall är dock kommissionen bunden av 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn.

befogenhet enligt artikel 88.2 tredje stycket EG.<sup>33</sup> Om svaret är nekande, skulle däremot ett förslag till lämpliga åtgärder som medlemsstaten har godtagit medföra samma eller liknande verkningar som ett beslut om oförenlighet som antas med stöd av artikel 88.2 första stycket EG<sup>34</sup> och den rättspraxis som angetts ovan i punkterna 29 och 30 i förevarande förslag till avgörande skulle således kunna tillämpas i förevarande fall.

66. Lydelsen i artikel 19 i förordning nr 659/1999 ger inte någon vägledning som gör det möjligt att godta den ena eller den andra lösningen. Särskilt artikel 19.2, i den mån det allmänt hänvisas till de fall då medlemsstaten "inte godtar de lämpliga åtgärder som kommissionen har föreslagit", gör det inte möjligt att på förhand utesluta att bestämmelsen är tillämplig även på de fall då vägran att godta åtgärderna sker efter det att medlemsstaten inledningsvis har samtyckt till sådana åtgärder. Uppdelningen av denna artikel i två skilda punkter, som vardera reglerar ett specifikt fall (godtagande av förslaget i punkt 1 och vägran att godta förslaget i punkt 2), ger dock ett systematiskt argument till stöd för ståndpunkten att det är nödvändigt att inleda det formella granskningsförfarandet endast om det redan från början har förelegat oenighet mellan medlemsstaten och kommissionen om de åtgärder som ska genomföras. Ytterligare uppgifter till stöd för denna ståndpunkt går att hitta i domstolens praxis. I domen i målet *Ijssel-Vliet*<sup>35</sup> slog domstolen fast, genom att erinra om ett tidigare avgörande i målet *CIRFS m.fl. mot kommissionen*,<sup>36</sup> att de bestämmelser avseende beviljande av stöd inom fiskerisektorn som angavs i riktlinjer som kommissionen antagit med stöd av artikel 93.1 i EG-fördraget, vilka hade utarbetats i samarbete med Nederländerna och uttryckligen godtagits av denna medlemsstat, hade bindande verkan gentemot Nederländerna. För att komma fram till denna slutsats framhöll domstolen särskilt den "ram för samarbetet" som inrättats av kommissionen och den nederländska regeringen, vilken medförde skyldigheter som varken den ena eller den andra ensidigt kunde dra sig ur.<sup>37</sup>

67. Med utgångspunkt i denna rättspraxis anser jag att det är just den särskilda ramen för samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna, vilken eftersträvas och rentav föreskrivs i fördraget, som utgör nyckeln till tolkningen av hela systemet för övervakning och granskning av befintliga stödordningar. Det är nämligen med stöd av denna ram som först domstolen och därefter lagstiftaren har erkänt att den rättsakt som materialiserar detta samarbete har bindande verkan inom detta system. Det är likaså med stöd av samma ram som kommissionen, enligt min mening, ska anse sig behörig att väcka talan om fördragsbrott mot den medlemsstat som inte uppfyller skyldigheten, vilken medlemsstaten frivilligt har åtagit sig, att genomföra de åtgärder som kommissionen har föreslagit.<sup>38</sup> Det skulle nämligen inte vara förenligt med de verkningar som tillerkänns ett förslag till lämpliga åtgärder som godtagits av den medlemsstat som förslaget riktar sig till att hävda att den enda åtgärd som står till kommissionens förfogande i ett sådant fall är att inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG, vilket för övrigt skulle möjliggöra för den aktuella medlemsstaten att fortsätta bevilja stöd på grundval av den befintliga stödordningen under hela förfarandet, trots den skyldighet som den tidigare har åtagit sig.

33 — Domen av den 29 februari 1996 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet.

34 — Med följderna att kommissionen skulle kunna väcka talan mot den stat som har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, enligt artikel 88.2 andra stycket EG eller artikel 226 EG (nu artikel 258 FEUF).

35 — Dom av den 15 oktober 1996 i mål C-311/94, *Ijssel-Vliet* (REG 1996, s. I-5023). Se även generaladvokaten Lenz förslag till avgörande i samma mål som föredrogs den 23 maj 1996 (REG 1996, s. I-5025).

36 — Dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, *CIRFS m.fl. mot kommissionen* (REG 1993, s. I-1125; svensk specialutgåva, volym 14, s. I-83).

37 — Se särskilt punkterna 36, 37 och 41. Se även, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 1995 i mål C-135/93, *Spanien mot kommissionen* (REG 1995, s. I-1651). Enligt en del av doktrinen ger domstolens praxis avseende de bindande verkningarna av förslag till lämpliga åtgärder som medlemsstaterna har godtagit, trots dess otvivelaktiga praktiska fördelar, upphov till vissa principiella frågor, som i huvudsak innebär att det införs en ny typ av rättsakt i gemenskapens rättskällesystem. För ett liknande resonemang, se exempelvis Waelbroeck, "Les propositions de mesures utiles: une nouvelle source de droit communautaire", i *Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis*, 2003, s. 217. Trots dessa befogade frågor är denna rättspraxis, i det rådande rättsläget, tillräckligt etablerad för att en ändring inte ska vara sannolik eller önskvärd. Som har framgått ovan har för övrigt denna rättspraxis klart kodifierats genom förordning nr 659/1999.

38 — För ett liknande resonemang, vad beträffar åsidosättandet av skyldigheter avseende ingivandet av årliga rapporter om befintliga stödordningar, vilka definieras i de riktlinjer för jordbrukssektorn som antagits av kommissionen och som underförstått godtagits av den aktuella medlemsstaten, se dom av den 12 januari 2006 i mål C-69/05, *kommissionen mot Luxemburg* (REG 2006, s. I-7).

68. Vidare ska det erinras om att förslaget till lämpliga åtgärder lämnas av kommissionen efter en granskning av den aktuella stödordningen, och enligt artikel 18 i förordning nr 659/1999 förutsätter förslaget att det först har fastställts att stödordningen inte är förenlig med den gemensamma marknaden, såsom den tillämpas av den berörda medlemsstaten. Om det enligt dessa åtgärder krävs en ändring av vissa aspekter av stödordningen, utgör ändringen det korrektiv som kommissionen anser är nödvändigt för att tillåta medlemsstaten att fortsätta bevilja stöd på grundval av den befintliga stödordningen. Härav följer att när kommissionen, till följd av godtagandet av de lämpliga åtgärderna, avslutar granskningsförfarandet, har den *formellt tagit ställning* till den aktuella stödordningen. Innebörden av detta ställningstagande är att stödordningen är förenlig med den inre marknaden, om den berörda medlemsstaten genomför de föreslagna åtgärderna, och att stödordningen inte är förenlig med den inre marknaden, om medlemsstaten däremot inte genomför dessa.<sup>39</sup>

69. Mot bakgrund av ovan angivna skäl anser jag följaktligen att om medlemsstaten åtar sig skyldigheten att genomföra de lämpliga åtgärder som kommissionen har föreslagit, får denna institutions ställningstagande rörande stödordningens förenlighet med den inre marknaden slutgiltig karaktär, och att om denna skyldighet inte fullgörs, ska stödordningen anses vara oförenlig med den inre marknaden.<sup>40</sup>

70. Påståendet att ett förslag till lämpliga åtgärder som godtagits av den berörda medlemsstaten utgör ett slutgiltigt ställningstagande av kommissionen rörande den aktuella stödordningens förenlighet väcker även den delikata frågan huruvida ställningstagandet kan angripas enligt artikel 230 EG (nu artikel 263 FEUF). Rätten för de personer som lidit skada av detta ställningstagande att begära och utverka att ställningstagandet ogiltigförklaras tycks visserligen följa logiskt av att det till sin art är en rättsakt med bindande rättsverkningar. Det ska dock beaktas att dessa rättsverkningar uppstår till följd av tredje mans handlande (medlemsstatens godtagande), som kommissionen inte på något sätt kan påverka, medan den enda rättsakt som direkt kan hänföras till kommissionen (förslaget till lämpliga åtgärder) utgör en rekommendation och är i sig inte bindande.<sup>41</sup>

71. I det avseendet anser jag att det förfarande som anges i artiklarna 18 och 19 i förordning nr 659/1999 ska betraktas i sin helhet och mot bakgrund av den särskilda ram för samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna som eftersträvas i fördraget, vilken – såsom jag redan har angett – ligger till grund för hela systemet för kontroll av befintliga stödordningar. Inom ramen för detta förfarande är det förslag till lämpliga åtgärder som kommissionen lämnar till den berörda medlemsstaten inte bindande för medlemsstaten, vilken behåller rätten att antingen godta åtgärderna och åta sig skyldigheten att genomföra dessa eller inte godta dessa och därmed utsätta sig för ett förfarande enligt artikel 88.2 EG. Enligt artikel 19.1 i förordning nr 659/1999 är dock medlemsstatens godtagande av sådan art att dess rättsverkningar är knutna till delgivning, det vill säga godtagandet medför inte några verkningar om det inte delges kommissionen och om inte kommissionen formellt noterar detta förhållande och i sin tur underrättar medlemsstaten om detta.<sup>42</sup> Den bindande verkan av

39 — Med andra ord ska kommissionens ställningstagande under sådana omständigheter anses medföra motsvarande verkningar som ett villkorligt beslut i den mening som avses i artikel 7.4 i förordning nr 659/1999.

40 — I motsats till vad rådet och den polska regeringen har hävdats kan inte punkt 35 i domen i målet CIRFS (ovan fotnot 36) leda till en annan slutsats, genom att ge argument till stöd för resonemanget att om de lämpliga åtgärderna inte genomförs, blir *den aktuella stödordningen* ett nytt stöd, vars förenlighet ska bedömas av kommissionen genom att inleda förfarandet enligt artikel 88.2 EG. I den omtvistade regleringen i målet CIRFS, vilken Nederländerna hade samtyckt till, föreskrevs nämligen endast en skyldighet att anmäla stöd som beviljats inom ramen för den befintliga stödordningen och inte att ändra denna stödordning.

41 — Se förstainstansrättens dom av den 22 oktober 1996 i mål T-330/94, Salt Union mot kommissionen (REG 1996, s. II-1475), och generaladvokaten Mischos förslag till avgörande i mål C-242/00, Tyskland mot kommissionen, där domstolen meddelade dom den 18 juni 2002. I en del av doktrinen har det gjorts gällande att de personer som lidit skada av ett förslag till lämpliga åtgärder som medlemsstaten har samtyckt till endast kan vända sig till nationell domstol, genom att angripa den rättsakt varigenom nämnda medlemsstat har gett sitt samtycke. Se, för ett liknande resonemang, Waelbroek, a.a., s. 221.

42 — I det avseendet ska det erinras om att kommissionen, enligt artikel 26 i förordning nr 659/1999, ska ”i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* offentliggöra en sammanfattning av de beslut som den har fattat enligt ... artikel 18 jämförd med artikel 19.1” och i sammanfattningen ska anges ”att det är möjligt att få en kopia av beslutet på det språk eller de språk på vilket/vilka beslutet avfattats”. Beträffande verkningarna av ett sådant offentliggörande, se förstainstansrättens dom av den 11 mars 2009 i mål T-354/05, TF1 mot kommissionen (REG 2009, s. II-471).



förslaget till lämpliga åtgärder följer således ytterst av en handling från kommissionens sida.<sup>43</sup> Genom den berörda medlemsstatens godtagande, kommissionens notering av detta godtagande och underrättelsen därom till medlemsstaten upphör med andra ord förslaget till lämpliga åtgärder att utgöra enbart en rekommendation, det vill säga en rättsakt som till sin art saknar bindande verkan<sup>44</sup> och mot vilken talan följaktligen inte kan väckas<sup>45</sup>, och det börjar medföra de rättsverkningar som är utmärkande för ett beslut.<sup>46</sup> De personer som lidit skada av en sådan rättsakt (stödmottagarna, konkurrenter till dessa, lokala och regionala myndigheter som beviljar stöden etcetera) måste följaktligen ges möjlighet att väcka talan på de villkor som föreskrivs i artikel 230 fjärde stycket EG. Domstolen tycks ha rört sig i denna riktning i domen av den 18 juni 2002 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen,<sup>47</sup> medan förstainstansrätten nyligen uttryckligen slog fast att talan enligt artikel 230 fjärde stycket EG kan väckas mot ett förslag till lämpliga åtgärder som godtagits av en medlemsstat.<sup>48</sup>

72. Mot bakgrund av samtliga ovanstående överväganden instämmer jag i kommissionens uppfattning att ett förslag till lämpliga åtgärder som godtagits av den medlemsstat som förslaget riktar sig till utgör ett slutgiltigt ställningstagande av kommissionen rörande den aktuella stödordningens förenlighet med den inre marknaden, vilket medför liknande bindande rättsverkningar som ett beslut. En sådan rättsakt kan således, på grundval av domstolens praxis som angetts i punkterna 29 och 30 i förevarande förslag till avgörande, förhindra antagandet av beslut enligt artikel 88.2 tredje stycket EG som står i strid med denna rättsakt.

73. Jag ska nu övergå till att definiera räckvidden dels av ställningstagandet, angående huruvida stöden till inköp av jordbruksmark var förenliga med den inre marknaden, som kommissionen gjorde i samband med förslaget till lämpliga åtgärder i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, dels av de skyldigheter som Polen åtog sig genom att godta detta förslag. Ett eventuellt konstaterande att rådet saknade befogenhet att anta det angripna beslutet beror nämligen på utgången av denna dubbla prövning.

43 — I domen i målet TF1 mot kommissionen (ovan fotnot 42) påpekade förstainstansrätten i det avseendet att det är "först när kommissionen, vid utövandet av sin exklusiva behörighet att bedöma huruvida statligt stöd är förenligt med den gemensamma marknaden, beslutar att godta statens åtaganden, på grund av att de skingrar kommissionens farhågor, som ... förfarandet [avseende den fortlöpande granskningen av befintligt stöd] avslutas" (punkt 70).

44 — Artikel 249 femte stycket EG (nu artikel 288 femte stycket FEUF). I fördraget tillerkänns rekommendationer rättsverkningar i vissa begränsade fall, se artikel 97.2 EG (nu artikel 117 FEUF). Se förstainstansrättens dom av den 15 december 1999 i de förenade målen T-132/96 och T-143/96, Freistaat Sachsen m.fl. mot kommissionen (REG 1999, s. II-3663), punkt 209, generaladvokaten Mayras förslag till avgörande i det ovannämnda målet 70/72, kommissionen mot Tyskland, s. 834, och generaladvokaten Lenz förslag till avgörande i mål C-313/90, IJssel-Vliet (ovan fotnot 36).

45 — Artikel 230 första stycket EG (nu artikel 263 första stycket FEUF). I domen i målet Salt Union mot kommissionen (ovan fotnot 41), slog förstainstansrätten fast att talan inte kan väckas mot kommissionens vägran att lämna ett förslag till lämpliga åtgärder till en medlemsstat, eftersom medlemsstaten inte är skyldig att följa förslaget.

46 — I domen i målet TF1 mot kommissionen (ovan fotnot 36) angav förstainstansrätten att det förfarande som anges i artiklarna 17, 18 och 19 i förordning nr 659/1999 "till sin art utgör ett beslutsförfarande" (se punkt 69).

47 — I det målet hade Förbundsrepubliken Tyskland väckt talan om ogiltigförklaring av ett beslut, i vilket kommissionen – enligt sökanden – hade ansett att vissa regionalstöd enbart var förenliga med den gemensamma marknaden i den mån de omfattade regioner som motsvarade en viss procentandel av den tyska befolkningen. I sin invändning om rättegångshinder hävdade kommissionen bland annat att det beslut som den tyska regeringen ifrågasatte enbart utgjorde en bekräftelse av två tidigare ställningstaganden som hade antagits i enlighet med riktlinjerna för regionalstöd, i vilka kommissionen hade fastställt befolkningstak för täckningen av stöd för regionala ändamål för åren 2000–2006 och hade anmodat den tyska regeringen att anpassa sina befintliga stödordningar för att göra dem förenliga med riktlinjerna. Domstolen godtog inte detta resonemang, utan slog först fast att ovannämnda ställningstaganden, vilka i domen betecknades som "beslut", utgjorde "en väsentlig del av riktlinjerna om regionalstöd och ... i sig enbart har tvingande verkan under förutsättning att de har godtagits av medlemsstaterna". Därefter påpekade domstolen att de tyska myndigheterna, trots att de hade godtagit den anpassning som kommissionen föreslagit, hade framfört uttryckliga reservationer mot metoden för att beräkna taken. På grundval av detta fann domstolen att den del av riktlinjerna om regionalstöd som avsåg beräkningsmetoden avseende taket för regionalstödet täckning inte kunde göras gällande mot Tyskland, med följden att de ställningstaganden som kommissionen hade åberopat inte kunde anses utgöra rättsakter som det angripna beslutet – det första beslut som hade tvingande verkan gentemot denna medlemsstat – endast bekräftade. Domstolen tillbakavisade således inte a priori möjligheten att ett förslag till lämpliga åtgärder som godtagits av en medlemsstat kan utgöra en rättsakt mot vilken talan kan väckas, utan den begränsade sig i huvudsak till att utesluta att så var fallet i det aktuella målet.

48 — Domen i målet TF1 mot kommissionen (ovan fotnot 36), punkterna 60–81.



d) Räckvidden av de lämpliga åtgärderna i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn och av Polens godtagande

74. I 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn fastställs de kriterier som kommissionen avser att följa vid bedömningen av stöd inom jordbrukssektorn under perioden den 31 december 2007 till den 31 december 2013. Vad beträffar stöd för investeringar i jordbruksföretag föreskrivs det i punkt 29 i riktlinjerna att sådant stöd ska anses förenligt med den inre marknaden om det uppfyller alla villkor enligt artikel 4.8 i förordning nr 1857/2006. I artikel 4.8 i förordning nr 1857/2006 föreskrivs att "[s]töd får ges till köp av annan mark än mark för byggnadsändamål för en kostnad på högst 10 % av de stödberättigande kostnaderna för investeringen". Som kommissionen har hävdade är det således riktigt att det i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn har slagits fast att stöd till investeringar avseende inköp av jordbruksmark som inte överensstämmer med artikel 4.8 i förordning nr 1857/2006 i princip är oförenligt med den inre marknaden. När det gäller nya stödordningar och nya individuella stödåtgärder kan dock detta ställningstagande inte i sig anses som slutgiltigt, eftersom kommissionen, enligt punkt 183 i nämnda riktlinjer, är skyldig att fastställa och förklara att sådant stöd är oförenligt med den inre marknaden genom det kontrollförfarande som föreskrivs i artikel 88 EG. Det förefaller följaktligen inte korrekt att hävda, såsom kommissionen tycks ha gjort i vissa avsnitt i de inlagor som ingetts vid domstolen, att nämnda riktlinjer "förklarar" *allt* stöd till investeringar avseende inköp av jordbruksmark som inte överensstämmer med riktlinjerna oförenligt med den gemensamma marknaden från och med den 31 december 2007 till och med den 31 december 2013. I det hänseendet finns det skäl att instämma i rådets argument att om denna uppfattning godtog, skulle det innebära att kommissionen tillerkändes normgivningskompetens med avvikelse från de förfaranden som föreskrivs i artikel 88 EG.

75. Vad beträffar de *befintliga* stödordningarna för inköp av jordbruksmark vid tidpunkten för antagandet av 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, föreslås det i punkt 196 i dessa riktlinjer att medlemsstaterna ska ändra dessa i enlighet med riktlinjerna senast den 31 december 2009. Grunden för detta förslag är det ställningstagande som anges i punkt 29 i riktlinjerna, enligt vilket sådant stöd är oförenligt med den gemensamma marknaden om det inte uppfyller villkoren i artikel 4.8 i förordning nr 1857/2006. I förevarande mål är det utrett att Polen meddelade kommissionen att nämnda medlemsstat samtyckte till att genomföra de lämpliga åtgärder som rekommenderades, ett samtycke som kommissionen lät offentliggöra, i den ordning som föreskrivs i artikel 26.1 i förordning nr 659/1999, enligt följande:

"I enlighet med punkt 196 i [2007–2013 års] riktlinjer för [jordbrukssektorn], ska medlemsstaterna ändra sina befintliga stödordningar för att följa dessa riktlinjer senast den 31 december 2009. Undantaget är befintliga stödordningar ... för investeringar som avser inköp av mark i jordbruksföretag, som ska ändra[s] i enlighet med dessa riktlinjer senast den 31 december 2009.

I punkt 197 i dessa riktlinjer ombeds medlemsstaterna skriftligen bekräfta att de godkänner dessa förslag till lämpliga åtgärder senast den 28 februari 2007.

I en skrivelse från kommissionen av den 29 januari 2007 erinrades medlemsstaterna om nödvändigheten av att godkänna de lämpliga åtgärder som avses ovan.

Följande medlemsstater har genom skrivelser gett sitt uttryckliga och ovillkorliga samtycke till de föreslagna åtgärderna: ...

Polen 26 februari 2007 ...

I enlighet med artikel 19.1 i förordning nr 659/1999 noterar kommissionen härmed de ovannämnda medlemsstaternas ovillkorliga och uttryckliga samtycke till de föreslagna åtgärderna."

76. I motsats till vad rådet har hävdad framgår innehållet i och räckvidden av den skyldighet som Polen sålunda åtog sig klart vid en genomläsning av punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn jämförd med punkt 29 i samma riktlinjer och artikel 4.8 i förordning nr 1857/2006: nämnda medlemsstat var skyldig att ändra sina befintliga stödordningar för investeringar som avser inköp av jordbruksmark så att stöd, från och med den 1 januari 2010, endast fick ges för en kostnad på högst 10 procent av de stödberättigande kostnaderna för investeringen. Genom att godta de åtgärder som kommissionen rekommenderade i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn hade med andra ord Polen åtagit sig en skyldighet att ändra de gällande stödordningarna i sin rättsordning, genom att avskaffa möjligheten att subventionera inköp av jordbruksmark i större omfattning än den gräns som föreskrivs i artikel 4.8 i förordning nr 1857/2006.

77. Polen åsidosatte denna skyldighet, genom att bibehålla stödordningarna och genom att underlåta att ändra dessa.

e) Slutsatser beträffande rådets behörighet att anta det angripna beslutet

78. Av det ovan anförda följer att rådet, genom att godkänna stödåtgärder som i huvudsak sammanföll med de stödåtgärder som Polen hade godtagit att avskaffa, inte bara faktiskt befriade denna medlemsstat från den skyldighet som den hade åtagit sig gentemot kommissionen, vilket därigenom rättfärdigade åsidosättandet av en överenskommelse som ingåtts med tillämpning av artikel 88.1 EG, utan rådet antog även ett beslut som klart står i strid med kommissionens slutgiltiga ställningstagande i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn beträffande nämnda åtgärders förenlighet med den gemensamma marknaden.

79. Under dessa omständigheter föreslår jag att domstolen ska bifalla talan såvitt avser den första grundens andra del och, med tillämpning av den rättspraxis som angetts ovan i punkterna 29 och 30 i förevarande förslag till avgörande, förklara att rådet saknade befogenhet att anta det angripna beslutet. Enligt min mening ska således kommissionens talan bifallas och det angripna beslutet ogiltigförklaras. Jag ska nu övergå till att pröva de andra grunder som kommissionen har åberopat, för det fall domstolen inte skulle godta den lösning som jag har föreslagit.

*C – Den andra och den tredje grunden: Maktmissbruk respektive åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete*

80. Genom den andra grunden har kommissionen i huvudsak hävdad att rådet använde den befogenhet som det har getts enligt artikel 88.2 tredje stycket EG för andra ändamål än dem som föreskrivs i fördraget, genom att godkänna stödåtgärder som förklarades vara oförenliga med den gemensamma marknaden i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn. Nämnda artikel ger nämligen rådet rätt att under exceptionella omständigheter förklara ett stöd, som kommissionen inte kan godkänna, förenligt med den gemensamma marknaden, men den ger inte rådet behörighet att undanröja kommissionens bedömning av huruvida ett stöd som föreskrivs i en rättsakt som har bindande verkan är förenligt med den gemensamma marknaden.

81. I det avseendet nöjer jag mig med att konstatera att den aktuella grunden vilar på samma antagande som den första grunden, nämligen att punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, tillsammans med Polens godtagande av de lämpliga åtgärder som anges däri, utgör ett slutgiltigt och bindande ställningstagande av kommissionen avseende huruvida åtgärder som i huvudsak är identiska med de åtgärder som avses i det angripna beslutet är förenliga med den gemensamma marknaden. Om domstolen, såsom jag har föreslagit, anser att detta antagande är korrekt, ingår följaktligen grunden avseende maktmissbruk alltjämt i den första grunden avseende rådets bristande befogenhet. Om så inte är fallet, kan talan inte vinna bifall såvitt avser denna grund, av samma skäl som talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

82. Genom den tredje grunden har kommissionen gjort gällande att rådet, genom att anta det angripna beslutet, befriade Polen från den samarbetskyldighet som åligger staten inom ramen för den fortlöpande granskning av befintliga stödordningar som föreskrivs i artikel 88.1 EG och från den skyldighet som Polen hade åtagit sig genom att godta de lämpliga åtgärder som kommissionen rekommenderade. Rådet rubbade därigenom den institutionella jämvikt som införts genom fördraget, genom att inkräkta på den befogenhet som kommissionen har getts genom fördraget. Rådet anser att talan inte kan bifallas såvitt avser denna grund och har i sin tur gjort gällande att kommissionen åsidosatte skyldigheten till lojalt samarbete genom att den avstod från att invända mot rådets påstått bristande befogenhet under de sammanträden i rådet (jordbruk och fiske) då Polens begäran diskuterades och genom att den föreslog Polen, i en skrivelse av den 15 maj 2009, att vända sig till rådet enligt artikel 88.2 tredje stycket EG.

83. Den aktuella grunden förefaller enligt min mening vara självständig i förhållande till den första grunden endast i den mån kommissionens argument tolkas så, att det görs gällande att rådet åsidosatte principen om lojalt samarbete genom att det inte avstod, under de omständigheter som förelåg i förevarande fall, från att anta en rättsakt som omfattades av den befogenhet som rådet har getts genom fördraget. Vid ett första påseende anser jag inte att skyldigheten till lojalt samarbete mellan institutionerna<sup>49</sup> eller principen om institutionell jämvikt, på grundval av vilka dialogen mellan institutionerna ska föras inom unionens system för beslutsfattande, kan innebära att en institution åläggs att inte utöva, *utan att gränserna för denna har överskridits*, en befogenhet som tillkommer institutionen och som är av undantagskaraktär och som avviker från de bestämmelser som reglerar det aktuella området, för att låta den institution som har tillerkänts en allmän befogenhet på området utöva denna befogenhet. Att hävda motsatsen skulle i förevarande fall i huvudsak innebära att det fastställs nya gränser för rådets befogenhet enligt artikel 88.2 tredje stycket EG, jämfört med de gränser som föreskrivs i fördraget och som domstolen har preciserat i sin praxis.

84. Å andra sidan delar jag kommissionens uppfattning att dess uppmaning till Polen att inge en begäran enligt artikel 88.2 tredje stycket EG, och dess tjänstemäns agerande under förfarandet vid rådet, inte utgör ett åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete och kan under alla omständigheter inte åberopas av rådet som omständigheter som motiverar det åsidosättande av denna skyldighet som kommissionen har lagt rådet till last.

*D – Den fjärde grunden: Uppenbart oriktig bedömning av huruvida det förelåg exceptionella omständigheter och åsidosättande av fördraget och allmänna principer i gemenskapsrätten*

85. Inom ramen för den fjärde grunden har kommissionen i huvudsak anfört två delgrunder. För det första har kommissionen gjort gällande att det gjordes en uppenbart oriktig bedömning i det angripna beslutet, eftersom de omständigheter som åberopades för att motivera de godkända stödåtgärderna inte är av exceptionell karaktär. För det andra har kommissionen hävdat att dessa åtgärder inte står i proportion till de eftersträvade målen, i synnerhet med hänsyn till godkännandets giltighetstid.

86. Inledningsvis vill jag påpeka, såsom kommissionen själv har framhållit genom att åberopa domen av den 29 februari 1996 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, att rådet, vid tillämpningen av artikel 88.2 tredje stycket EG, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning som motiverar en domstolsprövning som är begränsad ”till att pröva om det vid utövandet av denna be[fogenhet] förekommit uppenbara fel eller maktmissbruk eller om [institutionen] klart har överskridit gränserna för sitt handlingsutrymme”.<sup>50</sup> Vad särskilt beträffar domstolens kontroll avseende

49 — Se artikel 13.2 FEU och, i rättspraxis, särskilt dom av den 27 september 1988 i mål 204/86, Grekland mot rådet (REG 1998, s. 5323; svensk specialutgåva, volym 9, s. 669), och av den 30 mars 1995 i mål C-65/93, parlamentet mot rådet (REG 1995, s. I-643).

50 — Punkterna 18 och 19. I punkt 18 erinrade dessutom domstolen om att ”när rådet vid genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitikens tvingas göra en utvärdering av en komplicerad ekonomisk situation, omfattar det utrymme för skönsmässig bedömning som rådet har inte uteslutande innehållet i och räckvidden av de bestämmelser som skall antas utan även i viss utsträckning fastställandet av de grundläggande sakförhållandena på så sätt att det är tillåtet för rådet att i förekommande fall grunda sig på en helhetsbedömning”.

proportionalitetsprincipen, mot bakgrund av den aktuella befogenhetens exceptionella natur och det stora utrymme för skönsmässig bedömning som unionens institutioner har på den gemensamma jordbrukspolitikens område<sup>51</sup>, särskilt vad gäller ekonomiska, politiska och sociala bedömningar och att förena de olika mål för denna politik som anges i fördraget, anser jag – i likhet med vad som framgår av ovannämnda dom av den 29 februari 1996<sup>52</sup> – att domstolens kontroll i det aktuella fallet ska begränsas till att pröva huruvida den godkända åtgärden är uppenbart olämplig i förhållande till rådets syfte.

87. Vad gäller begreppet exceptionella omständigheter, i den mening som avses i den aktuella bestämmelsen, anser jag att kommissionens tolkning av begreppet är korrekt, enligt vilken ett strukturellt, och inte enbart ett konjunkturellt, problem inte till sin art kan utgöra en sådan omständighet, i vart fall inte betraktat för sig. För att använda generaladvokaten Cosmas formulering i förslaget till avgörande i det ovannämnda målet C-122/94, innefattar begreppet exceptionella omständigheter ”något extraordinärt eller oförutsett eller åtminstone något tillfälligt, icke varaktigt samt uppenbarligen något som avviker från det normala”.

1. Den första grunden: Uppenbart oriktig bedömning av huruvida det förelåg exceptionella omständigheter i den mening som avses i artikel 88.2 tredje stycket EG

88. Inom ramen för den aktuella delgrunden har kommissionen, för det första, gjort gällande att vissa *strukturella problem inom jordbrukssektorn i Polen* felaktigt har framställts som exceptionella omständigheter i det angripna beslutet. I det avseendet delar jag kommissionens bedömning att de omständigheter som rådet hänvisar till i skäl 2 i det angripna beslutet avseende ”den ofördelaktiga arealstrukturen hos polska jordbruksföretag”, ”den låga nivån på det direktstöd som Polen mottar till följd av en infasningsmekanism som föreskrivs i 2003 års anslutningsfördrag” och ”låga jordbruksinkomster”<sup>53</sup> inte i sig utgör exceptionella omständigheter i den mening som avses i artikel 88.2 tredje stycket EG. Dels rör det sig om omständigheter som endast beskriver strukturen i den polska jordbruksekonomin (småskaliga jordbruksföretag, låg inkomstnivå), dels avser de tillämpningen av instrument för direktstöd<sup>54</sup> som föreskrivs i rättsakter som infördes vid den berörda medlemsstatens anslutning till unionen. Att dessa omständigheter inte är av konjunkturell art innebär att de saknar den exceptionella karaktär som krävs.<sup>55</sup> Jag är däremot inte övertygad om att samma slutsats kan dras beträffande den sista omständighet som omnämns i skäl 2 i det angripna beslutet, nämligen ”minskningen av värdet på utbetalningarna till jordbrukare efter att eurons växelkurs sjunkit med 10 %”, vilket ytterligare sänkte de polska jordbrukarnas inkomstnivå år 2008. Kommissionens påstående att fluktuationer i de nationella valutornas växelkurser i förhållande till euron är en normal företeelse som berör samtliga medlemsstater som ännu inte har infört euron, är enligt min mening i sig inte tillräckligt för att utesluta att sådana fluktuationer kan, tillsammans med andra faktorer, bidra

51 — Se dom av den 26 juni 2012 i mål C-335/09 P, Polen mot kommissionen, punkterna 71 och 72, avseende kommissionens verkställande befogenhet, och förstainstansrättens dom av den 3 september 2009 i mål T-326/07, Chemionova m.fl. mot kommissionen (REG 2009, s. II-2685), punkterna 194–196.

52 — I den mån domstolen, i punkt 18, med hänvisning till punkt 25 i domen av den 29 oktober 1980 i mål 138/79, Roquette Fères mot rådet, REG 1980, s. 3333, svensk specialutgåva, volym 5, s. 405, allmänt talar om ”uppenbart överskridande av gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning”.

53 — Mina kursiveringar.

54 — Systemet med gradvist införande av gemenskapens direktstöd, vilket infördes genom 2003 års anslutningsakt (s. 369 och s. 370), antogs genom beslut 2004/281/EG av den 22 mars 2004 om anpassning av akten om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, till följd av reformen av den gemensamma jordbrukspolitikens (EUT L 93, s. 1). Det beslutet var föremål för en talan om ogiltigförklaring som väcktes av Polen, vilken ogillades av domstolen i dom av den 23 oktober 2007 i mål C-273/04, Polen mot rådet (REG 2007, s. I-8925). För en sammanfattning av regelverket och dess funktionssätt, se generaladvokaten Poiarés Maduros förslag till avgörande i ovannämnda mål, vilket föredrogs den 21 juni 2007.

55 — I likhet med rådet vill jag dock påpeka att den rapport som finns i bilaga A.11 till ansökan visar en minskning med 16 procent av jordbrukarnas inkomster år 2008 jämfört med år 2007.



till att skapa en exceptionellt ogynnsam konjunktur inom en viss sektor.<sup>56</sup> Den omständigheten att en viss situation kan angå flera medlemsstater samtidigt, eller eventuellt beröra flera ekonomiska sektorer, utesluter för övrigt inte att denna situation ändå kan utgöra en relevant omständighet vid tillämpningen av artikel 88.2 tredje stycket EG.<sup>57</sup> Enligt min mening kan det inte heller på förhand uteslutas att den omständighet som omnämns i skäl 6 i det angripna beslutet, det vill säga den *stigande arbetslösheten på landsbygden under år 2009*, är av exceptionell karaktär, i synnerhet om man beaktar, såsom kommissionen själv har påpekat, att det fanns en motsatt trend under den föregående perioden (åren 2003–2007). Som rådet har framhållit framgår det dessutom av de statistiska uppgifter som bifogades ansökan att det skedde en särskilt betydande ökning (med 24,6 procent) av arbetslösheten på landsbygden mellan det tredje kvartalet år 2008 och det tredje kvartalet år 2009. I det avseendet har varken anmärkningen att arbetslösheten på landsbygden i Polen inte tycks vara särskilt hög, om man jämför med genomsnittet i unionen, eller påståendet att det rör sig om en företeelse av strukturell karaktär någon avgörande betydelse enligt min mening.

89. Det är svårare att bedöma betydelsen av den faktor som anges i skäl 7 i det angripna beslutet, det vill säga den *avsevärda och kontinuerliga prisstegringen på jordbruksmark i Polen sedan år 2007*. Även om de sifferuppgifter som kommissionen har lämnat visar en kontinuerlig tendens till stigande priser på jordbruksmark sedan år 2003, tycks dock företeelsen vara mer påtaglig från och med den period som rådet har angett (år 2007), dock utan att nå upp till nivåer som kan betecknas som exceptionella. Kommissionens anmärkning att en sådan prisstegring beror på en strukturell faktor, bestående i den begränsade tillgången på jordbruksmark och således ett utbud som inte kan tillgodose efterfrågan, är enligt min mening inte av avgörande betydelse om det faktiskt visas att tendensen till stigande priser tilltog från och med år 2007.

90. För det andra har kommissionen, inom ramen för den aktuella delgrunden, hävdatt att rådet felaktigt framställde *"de ändrade marknadsvillkoren"* som en exceptionell omständighet. I det avseendet ska det påpekas att kommissionen, vad beträffar särskilt *det stigande "priset på jordbruksinsatsvaror"*<sup>58</sup> under år 2009, vilket omnämns i skäl 4 i det angripna beslutet, i huvudsak har begränsat sig till att påpeka att kostnaderna för sådana insatsvaror har stigit i samtliga medlemsstater. Som jag redan har framhållit är en sådan anmärkning i sig inte tillräcklig för att en viss omständighet ska anses sakna exceptionell karaktär, med hänsyn till de särskilda följder som den kan ha medfört i en viss medlemsstat. Vad beträffar de omständigheter som omnämns i skälen 3 och 5 i det angripna beslutet, det vill säga *konjunkturedgången till följd av den ekonomiska krisen och "översvämningar[na] ... i 11 vojvodskap (av sammanlagt 16 vojvodskap)"*,<sup>59</sup> tycks kommissionen hävda att dessa teoretiskt sett kan utgöra exceptionella omständigheter.

91. Om det av den prövning som hittills har gjorts framgår att vissa av de faktorer som åberopades i det omtvistade beslutet i sig tycks sakna exceptionell karaktär, anser jag att detta inte räcker för att visa att det gjordes en uppenbart oriktig bedömning av huruvida det förelåg omständigheter som motiverar utövandet av den befogenhet som rådet har getts enligt artikel 88.2 tredje stycket EG. Det tillvägagångssätt som kommissionen har föreslagit, vilket består i att varje enskild faktor ska undersökas separat, förefaller enligt min mening inte vara korrekt. Av det angripna beslutet framgår nämligen att hänvisningen till vissa faktorer, i synnerhet de som kommissionen har betecknat som "strukturella" omständigheter i den polska jordbruksekonomin, syftar till att beskriva det särskilda sammanhang som de godkända åtgärderna ingår i och till att bedöma de ekonomiska och sociala konsekvenserna av konjunkturedgången, den huvudsakliga omständighet som enligt systematiken i det angripna beslutet motiverar vidtagandet av sådana åtgärder. Å andra sidan framgår det klart av

56 — I rapporten "Five years of Poland in the European Union" tycks för övrigt samma resonemang föras. Kommissionen har ingett några utdrag ur denna rapport som bilaga till sin ansökan.

57 — Ett liknande argument av kommissionen underkändes i punkt 22 i domen av den 29 februari 1996 i målet kommissionen mot rådet (ovan fotnot 13).

58 — Min kursivering.

59 — Min kursivering.



domen av den 29 februari 1996 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet att rådet, vid utövandet av befogenheten enligt artikel 88.2 tredje stycket EG, får stödja sig på den omständigheten att de strukturella problemen inom en viss ekonomisk sektor *är varaktiga* eller *har förvärrats*, i syfte att bedöma effekterna inom denna sektor av en ogynnsam konjunktur.<sup>60</sup>

92. Mot bakgrund av det ovan anförda är jag benägen att anse, med beaktande av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som rådet har inom detta område, att kommissionen inte har visat att det gjordes en uppenbart oriktig bedömning av huruvida det förelåg omständigheter som kunde motivera antagandet av ett beslut enligt artikel 88.2 tredje stycket EG.

2. Huruvida de åtgärder som godkändes i det angripna beslutet var olämpliga och oproportionerliga

93. Kommissionen anser att de åtgärder som rådet godkände inte är lämpliga för att lösa de problem som omnämns i det angripna beslutet. För det första har kommissionen hävdad att dessa åtgärder är olämpliga för att uppnå målet att öka jordbruksföretagens storlek, vilken inte har förändrats märkbart under åren, trots att liknande åtgärder tillämpades i Polen från och med år 1996. Enligt kommissionen är förklaringen till detta att de aktuella stöden, i stället för att främja en omstrukturering av markägandet, endast har fått till följd att priset på jordbruksmark har stigit. Av samma skäl är de åtgärder som rådet godkände även helt olämpliga för att avhjälpa den situation som framhållits i skäl 7 i det angripna beslutet, det vill säga den avsevärda och kontinuerliga prisstegringen sedan år 2007. Kommissionen har även påpekat att dessa åtgärder inte är lämpliga för att uppnå målet att minska arbetslösheten i landsbygdsområden, eftersom de syftar till att konsolidera befintliga jordbruksföretag. Kommissionen kan slutligen inte förstå hur det godkända stödet skulle kunna avhjälpa prisstegringen och den har framhållit att stödet hur som helst förblir otillgängligt för de familjer vars levnadsstandard har sjunkit katastrofalt till följd av det stigande priset på jordbruksinsatsvaror, eftersom stödet är knutet till beviljandet av lån.

94. Jag anser att kommissionen med sina argument inte har bevisat att rådet uppenbart har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning när det fann att de aktuella åtgärderna, vilka särskilt syftar till att uppmuntra investeringar som avser inköp av jordbruksmark, var olämpliga för att uppnå målet att konsolidera strukturen i befintliga jordbruksföretag eller underlätta för arbetslösa att sadla om till att bli jordbrukare (skäl 6 i det angripna beslutet). Påståendet att nämnda åtgärder är orsaken till den kontinuerliga prisstegringen på jordbruksmark tycks inte heller vara styrkt.

95. För det andra har kommissionen påpekat att den, för att hantera konsekvenserna av krisen, år 2009 antog ett särskilt meddelande om en tillfällig gemenskapsram för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen<sup>61</sup> (nedan kallad den tillfälliga ramen), med stöd av vilken, tack vare vissa senare ändringar,<sup>62</sup> olika former av ingripanden från medlemsstaternas sida till förmån för jordbruksföretag tilläts, däribland särskilt ett tillfälligt stöd på högst 15 000 euro fram till slutet av år 2010. Kommissionen anser att rådet åsidosatte proportionalitetsprincipen genom att inte beakta detta stöd, vilket specifikt var avsett att avhjälpa samma problem som hänger samman med krisen, och särskilt genom att inte undersöka huruvida nämnda stöd hade gjort det möjligt att avhjälpa dessa problem. Kommissionen har även hävdad att rådet borde ha beaktat andra rättsakter som antagits av rådet och av kommissionen i syfte att avhjälpa de problem som anges i det angripna beslutet eller som kan användas av Polen för det syftet.

60 — Punkt 21.

61 — EUT C 83, s. 1.

62 — Meddelande från kommissionen om ändring av den tillfälliga gemenskapsramen för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen (EUT C 261, 2009, s. 2).

96. De argument som kommissionen har anfört föranleder dock frågan huruvida och i så fall i vilken utsträckning rådet är skyldigt, i enlighet med denna princip, att beakta de åtgärder som kommissionen redan har godkänt i syfte att avhjälpa de situationer som har åberopats som exceptionella omständigheter av den medlemsstat som framställt begäran. I det avseendet ska det erinras om att rådet utövar befogenheten enligt artikel 88.2 tredje stycket EG med avvikelser från bestämmelserna i artikel 87 EG och de förordningar som avses i artikel 89 EG. Följaktligen kan det inte göras gällande att rådet i det sammanhanget är bundet av de åtgärder som kommissionen eller rådet självt har vidtagit med tillämpning av nämnda artiklar, naturligtvis med undantag av de beslut av kommissionen som kan hindra denna befogenhet. Att påstå motsatsen skulle uppenbart strida mot den klara lydelsen i artikel 88.2 tredje stycket EG. Samtidigt förstår jag inte hur det skulle vara möjligt, vid bedömningen av huruvida omständigheter som kan motivera antagandet av ett beslut med stöd av de aktuella bestämmelserna föreligger i det enskilda fallet, att helt bortse från de bestämmelser och regelverk som de åtgärder som ska godkännas omfattas av, i synnerhet när rådet, vid fastställandet av nämnda omständigheter, hänvisar till strukturella, och således bestående, situationer inom den aktuella sektorn. Jag anser således att det föreligger en skyldighet för denna institution att vid sin bedömning åtminstone beakta redan befintliga åtgärder som *specifikt* är avsedda att avhjälpa de situationer som kan motivera godkännandet av de aktuella stöden,<sup>63</sup> utan att detta medför ett åliggande för rådet att i sitt beslut granska eller ange samtliga rättsregler som reglerar det aktuella området.

97. I förevarande fall framgår det inte av det angripna beslutet att rådet undersökte huruvida Polen hade utnyttjat de möjligheter som den tillfälliga ramen gav och vilka effekter de eventuella ingripanden som skedde på grundval därav medförde. Jag vill dock påpeka att det direkta bidrag med ett begränsat belopp som kommissionen har hänvisat till dels inte var specifikt avsett att uppmuntra investeringar i syfte att förbättra jordbruksföretagens struktur, även om det hade till funktion att mildra de ekonomiska konsekvenserna av krisen, dels kunde beviljas endast till och med den 31 december 2010. Under dessa omständigheter anser jag att rådet gjorde en riktig bedömning när det fann att ett mer riktat ingripande med en längre giltighetstid både skulle kunna, eventuellt även tillsammans med andra instrument, uppnå målet att mildra konsekvenserna av den finansiella krisen, i synnerhet svårigheterna att få tillgång till krediter, och bättre hantera de strukturella problemen i den polska jordbruksekonomin. Enligt min mening ålåg det visserligen rådet att i det angripna beslutet beakta de åtgärder för att bekämpa arbetslösheten på landsbygden som föreskrevs inom ramen för gemenskapens landsbygdsutvecklingspolitik i enlighet med förordning nr 1698/2005<sup>64</sup>, liksom verkningarna av den stödordning som genomförts av Polen i syfte att kompensera jordbrukarnas förluster på grund av översvämningarna år 2009, vilken enligt kommissionen gjorde det möjligt att täcka cirka 80 procent av dessa förluster. Att rådet underlät att göra detta är dock enligt min mening inte i sig tillräckligt för att ifrågasätta lagenligheten av detta beslut, med beaktande av att beslutet grundar sig på flera skäl och på en helhetsbedömning av situationen i den aktuella sektorn i en viss tidsperiod. Jag anser däremot inte att rådet hade en specifik skyldighet, såsom kommissionen har hävdats, att beakta andra stödinstrument, såsom förordning nr 1535/2007,<sup>65</sup> vilka Polen skulle ha kunnat tillgripa för att kompensera vissa av jordbrukarnas kostnader. Det rör sig nämligen om bidrag som inte specifikt syftar till att uppnå de mål som anges i beslutet. Som rådet har framhållit beträffande sistnämnda instrument, syftar under alla omständigheter den stödordning som godkändes i det angripna beslutet till att uppmuntra investeringar som avser inköp av jordbruksmark och den är således verksam på ett annat plan jämfört med nämnda instrument.

98. Slutligen har kommissionen gjort gällande att förlängningen av de godkända åtgärderna och de ihållande verkningar som dessa medför (eftersom det rör sig om finansiering av långfristiga lån) i sig medför att dessa åtgärder är oproportionerliga.

63 — För ett liknande resonemang, se även generaladvokaten Cosmas förslag till avgörande i det ovannämnda målet C-122/94, särskilt punkt 85.

64 — Rådets förordning (EG) nr 1698/2005 av den 20 september 2005 om stöd för landsbygdsutveckling från Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) (EUT L 277, s. 1).

65 — Kommissionens förordning (EG) nr 1535/2007 av den 20 december 2007 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i EG-fördraget på stöd av mindre betydelse inom sektorn för produktion av jordbruksprodukter (EUT L 337, s. 35).

99. Med hänsyn till att rådets befogenhet enligt artikel 88.2 tredje stycket EG är av undantagskaraktär, står det i det avseendet klart att de åtgärder som undantaget avser ska vara tidsbegränsade och ska förklaras vara förenliga med den gemensamma marknaden endast för den period som är absolut nödvändig för att avhjälpa de omständigheter som åberopats till stöd för beslutet.<sup>66</sup> Det betyder inte att endast engångsåtgärder kan bli föremål för ett beslut enligt artikel 88.2 tredje stycket EG. För det fall ett sådant beslut avser stödordningar som är avsedda att tillämpas under en relativt lång tidsperiod, såsom i förevarande fall, anser jag dock att det ankommer på rådet att exakt ange varför det anser att detta krävs mot bakgrund av de omständigheter som åberopats till stöd för att stödordningarna ska förklaras vara förenliga med den inre marknaden. I det aktuella fallet innehåller visserligen skrivelserna av den 12 juni och den 28 september 2009 från polska myndigheter till rådet och det angripna beslutet endast få uppgifter om varför det ansåg det nödvändigt att godkänna den aktuella stödordningen för en period om fyra år. Sådana skäl kan emellertid utläsas av det sammanhang i vilket det angripna beslutet antogs samt de godkända åtgärdernas natur, av de problem som dessa skulle medverka till att lösa och av de eftersträvade målen. Rådet har vidare gett ytterligare upplysningar i sina skrivelser.

100. Kommissionens grund vilar i allt väsentligt endast på att undantaget i det angripna beslutet och 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn sammanfaller vad gäller deras tillämpning i tiden vilket enligt kommissionen visar att rådet mer syftat till att hindra tillämpningen av dessa riktlinjer än att begränsa åtgärderna till det absolut nödvändiga för att korrigera de konstaterade obalanserna. Kommissionen har enligt min uppfattning, mot bakgrund av det angripna beslutets långsiktiga syften och verkan under en lång tidsperiod av den ekonomiska och finansiella krisen, vilket åberopats som exceptionella omständigheter till stöd för ett sådant beslut, inte visat att rådet genom att godkänna den aktuella ordningen för perioden mellan den 1 januari 2010 och den 31 december 2013 uppenbarligen har överskridit sitt utrymme för skönsmässig bedömning, ett utrymme som rådet har vid utövande av sin befogenhet enligt artikel 88.2 tredje stycket EG.

101. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

## V – Förslag till avgörande

102. Av de skäl som angetts i punkterna 40–79 föreslår jag att domstolen ska

- bifalla talan såvitt avser den första grundens andra del gällande rådets bristande befogenhet,
- ogiltigförklara det angripna beslutet,
- förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna, och
- förordna att de medlemsstater som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.

66 — Se, för ett liknande resonemang, domen i målet C-122/94, kommissionen mot rådet (ovan fotnot 13), punkt 25.