



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOLZI
föredraget den 17 januari 2013¹

Mål C-121/10

**Europeiska kommissionen
mot**

Europeiska unionens råd

”Statligt stöd — Rådets befogenhet — Artikel 108.2 tredje stycket FEUF — Befintliga stödordningar — Förslag till lämpliga åtgärder — Verkningar — Förordning nr 659/1999 — Stöd till investeringar som avser inköp av jordbruksmark i Ungern”

1. Kommissionen har i förevarande mål yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2009/1017/EU av den 22 december 2009 om beviljande av statligt stöd från Republiken Ungerns myndigheter för förvärv av jordbruksmark mellan den 1 januari 2010 och den 31 december 2013 (nedan kallat det angripna beslutet).²

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 Polen (mål C-117/10) och Republiken Lettland (mål C-118/10).

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 108.1 FEUF (eller artikel 88.1 EG, vad gäller mål C-117/10) 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 behörighet som det har getts enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF (eller artikel 88.2 tredje stycket EG) att godkänna stöd, med avvikelse från artikel 107 FEUF (eller artikel 87 EG) och andra tillämpliga bestämmelser, om detta är motiverat på grund av exceptionella omständigheter?

I – Tillämpliga bestämmelser

4. I artikel 108.1 FEUF föreskrivs följande:

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

¹ — Originalspråk: italienska.

² — EUT L 348, s. 55.

5. I artikel 108.2 tredje och fjärde styckena FEUF föreskrivs följande:

”På begäran av en medlemsstat kan rådet enhälligt besluta att stöd som denna stat lämnar eller avser att lämna ska anses vara förenligt med den inre marknaden, med avvikelse från bestämmelserna i artikel 107 eller de förordningar som avses i artikel 109, 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, ska 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, ska kommissionen fatta beslut i ärendet.”

6. Vad beträffar redogörelsen för de relevanta bestämmelserna i kapitel 4 i bilaga IV till akten om Ungerns anslutning till Europeiska unionen (nedan kallad 2003 års anslutningsakt),³ i förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget,⁴ i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbrukssektorn (nedan kallade 2000 års riktlinjer för jordbrukssektorn)⁵ och i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbruk och skogsbruk 2007–2013 (nedan kallade 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn),⁶ hänvisar jag till punkterna 5–16 i det förslag till avgörande som jag föredragit i dag i mål C-117/10, med hänsyn till att de tillämpliga bestämmelserna i förevarande mål och i mål C-117/10 väsentligen sammanfaller.

7. I ett meddelande som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 15 mars 2008⁷ noterade kommissionen, i enlighet med artikel 19.1 i förordning nr 659/1999, Ungerns ”uttryckliga och ovillkorliga samtycke” till förslagen till lämpliga åtgärder i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, vilket de ungerska myndigheterna skriftligen hade meddelat kommissionen den 7 februari 2007.

II – Bakgrund till tvisten och det angripna beslutet

8. Ett stöd för förvärv av jordbruksmark infördes i Ungern före landets anslutning till unionen. Stödet beviljades genom två olika stödordningar. Den första stödordningen avsåg ett räntebidrag för lån och en statlig garanti för utvecklingen av jordbruksföretag. Den andra stödordningen inrättades år 1999 och bestod av direkta bidrag för att konsolidera ägandet av jordbruksmark. Båda stödordningarna anmäldes till kommissionen i enlighet med det förfarande som föreskrivs i kapitel 4 i bilaga IV till 2003 års anslutningsfördrag.⁸

9. Den 27 november 2006 anmälde de ungerska myndigheterna två stödordningar till kommissionen, kallade ”Stöd för förvärv av mark i form av lån till nedsatt ränta” respektive ”Stöd för konsolidering av mark”. De ungerska myndigheterna angav att de hade för avsikt att anpassa de befintliga stödordningarna till de bestämmelser som är tillämpliga på statligt stöd och begärde att stödordningarna skulle godkännas till och med den 31 december 2009. Den första stödordningen, vilken inte längre omfattade en statlig garanti, beviljades för förvärv av jordbruksmark med en areal på minst 1 hektar och högst 300 hektar. Stödmottagarna kunde beviljas lån till nedsatt ränta med ett belopp på minst 1 miljon HUF och högst 75 miljoner HUF och med en löptid på mellan 5 och 20 år.

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 Slovakien anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, särskilt s. 798).

4 — EGT L 83, s. 1.

5 — EGT C 28, 2000, s. 2.

6 — EUT C 319, 2006, s. 1.

7 — EUT C 70, s. 11.

8 — EUT C 147, 2005, s. 2.

Räntebidraget uppgick till 50 procent av den genomsnittliga avkastningen av ungerska statsobligationer med 5 eller 10 års löptid, ökat med 1,75 procent. De stöd som föreskrevs i den andra stödordningen, vilka inte kunde kombineras med de stöd som beviljades enligt den första stödordningen, var avsedda att möjliggöra en utvidgning av jordbruksföretagen genom förvärv av mark belägen inom samma skifte eller på angränsande skiften. Stödet beviljades med upp till 20 procent av köpeskillingen för marken och med ett högsta belopp på 3 miljoner HUF.

10. Den 22 december 2006 beslutade kommissionen att inte göra några invändningar mot de två anmälda stödordningarna (nedan kallade besluten av den 22 december 2006).⁹ I dessa beslut påminde kommissionen de ungerska myndigheterna om att 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn antogs den 6 december 2006 och om det förslag till lämpliga åtgärder som lämnades i punkt 196 i dessa riktlinjer.

11. Genom skrivelse av den 30 maj 2005 anmodade kommissionen medlemsstaterna att inge förslag till den i syfte att förenkla bestämmelserna om stöd inom jordbrukssektorn. Ett nytt utkast till riktlinjer granskades under mötena den 23 maj 2006, den 23 juni 2006 och den 25 oktober 2006 inom arbetsgruppen för konkurrensvillkor inom jordbruket. Under dessa möten begärde Ungern att kommissionen skulle bibehålla möjligheten att bevilja stöd till investeringar som avser förvärv av jordbruksmark och att höja den gräns på 10 procent som föreskrivs i förordning nr 1857/2006 till 40–50 procent. Denna begäran upprepades i en skrivelse daterad den 3 november 2006.

12. Genom skrivelse av den 4 november 2009 riktad till rådet begärde de ungerska myndigheterna att stöden för förvärv av jordbruksmark i Ungern undantagsvis skulle godkännas med stöd av artikel 88.2 tredje stycket EG. En likalydande, men mer detaljerad begäran ingavs den 27 november 2009. Den 22 december 2009 antog rådet enhälligt det angripna beslutet (varvid åtta delegationer lade ned sina röster). Artikel 1 i nämnda beslut har följande lydelse:

”De ungerska myndigheternas exceptionella statliga stöd i form av räntebidrag och direkta bidrag för förvärv av jordbruksmark, uppgående till högst 4 000 miljoner HUF och beviljat mellan den 1 januari 2010 och den 31 december 2013, ska anses vara förenligt med den [inre] marknaden.”

13. Det stöd som förklarades vara förenligt med den inre marknaden beskrivs på följande sätt i skäl 6 i det angripna beslutet:

”Det statliga stöd som avses beviljas uppgår till totalt 4 000 miljoner HUF och bör komma cirka 5 000 jordbrukare till godo. Det bör ske i form av

- ett räntebidrag, på upp till totalt 2 000 miljoner HUF, för lån till enskilda jordbrukare som uppfyller kriterierna för registrering, yrkeskvalifikationer, iakttagande av goda jordbruksmetoder och kraven på bärkraftiga jordbruksföretag, vilket ger dem möjlighet att teckna förmånliga lån för förvärv av jordbruksmark upp till en gräns för en total gårdsstorlek på 300 hektar; räntebidraget fungerar som ett hypotekslån till ett belopp av högst 75 miljoner HUF och under en period på högst 20 år, varav två amorteringsfria år för återbetalning av kapitalet, och kommer att uppgå till 50 % av den genomsnittliga avkastningen av ungerska statsobligationer med 5 eller 10 års löptid, ökat med 1,75 %,

⁹ — Beslut N 795/2006, ”Stöd för förvärv av mark i form av lån till nedsatt ränta”, och beslut N 796/2006, ”Stöd för konsolidering av mark” (EUT C 68, 2007, s. 11 och 12). I det meddelande som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* framgår det att de två stödordningarnas varaktighet var begränsad till den 31 december 2008. I beslutens text bekräftas dock inte en sådan begränsning, vilket antagligen beror på ett sakfel. Det är dessutom ostridigt mellan parterna att anmälan omfattade en begäran om att stödordningarna skulle godkännas till och med den 31 december 2009.

- ett direkt bidrag, upp till totalt 2 000 miljoner HUF, för förvärv av jordbruksmark, vilket uppgår till högst 20 % av den köpeskilling som anges i köpeavtalet, med ett högsta belopp på 3 miljoner HUF per ansökan och högst två ansökningar per år per stödmottagare; bidraget kan tilldelas en enskild person som vid tidpunkten för köpet deltog i en jordbruksverksamhet som ägare till minst 0,5¹⁰ hektar odlingar eller 1 hektar annan jordbruksmark för en period på minst ett år, på ett skifte som gränsar direkt till den förvärvade marken, och som förbinder sig att inte sälja den förvärvade marken och att faktiskt använda den uteslutande för jordbruksproduktion under en period av minst fem år från dagen för utbetalningen av bidraget. Bidraget får endast beviljas om den totala storleken på den befintliga och den förvärvade marken överstiger 210 guldkronor [mätenhet för kvaliteten på jordbruksmark i Ungern], eller 2 hektar när det gäller jordbruksmark som används som vingård eller fruktträdgård, och om den inte är registrerad som mark som används för skogsbruk.”

III – Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

14. Kommissionen har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 4 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.

15. 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

16. 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.

A – Den första grunden: Rådet saknade befogenhet

17. Kommissionen har genom den första grunden, vilken avser att rådet saknade befogenhet, i huvudsak gjort gällande att det förslag till lämpliga åtgärder som lämnades i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, tillsammans med Ungerns godtagande av detta förslag, utgör ett ”beslut” genom vilket kommissionen förklarade att de stödordningar som godkändes i det angripna beslutet avseende hela tillämpningsperioden för dessa riktlinjer, det vill säga fram till den 31 december 2013, var oförenliga med den gemensamma marknaden. Med stöd av domstolens dom av den 29 juni 2004¹¹ och av den 22 juni 2006¹² – för en analys av dessa domar hänvisar jag till punkterna 27–31 i det förslag till avgörande som jag föredragit i dag i mål C-117/10 – har kommissionen hävdat att enligt företrädesprincipen, vilken enligt dessa domar ligger till grund för kriteriet för fördelningen av de behörigheter som kommissionen och rådet har getts enligt artikel 108.2 FEUF, saknade rådet i förevarande fall befogenhet att anta det angripna beslutet.

10 — Enligt den rättelse som offentliggjorts i EUT L 326, 2012, s. 55.

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

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

18. Parternas diskussioner vid domstolen har i huvudsak aktualiserat tre frågor. Den första frågan avser statusen på de stödordningar som godkändes i det angripna beslutet och gör det i synnerhet nödvändigt att bedöma huruvida – vilket kommissionen har hävdad – dessa stödordningar sammanfaller med de stödordningar som var föremål för det förslag till lämpliga åtgärder som lämnades i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn eller huruvida – vilket rådet däremot har hävdad – stödordningarna utgör ett nytt och separat stöd (se nedan punkt 1). Den andra frågan avser verkningarna av ett förslag till lämpliga åtgärder som godtagits av den berörda medlemsstaten (se nedan punkt 2). Den tredje 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 Ungerns godkännande av detta (se nedan punkt 3).

1. Den stödordning som godkändes i det angripna beslutet

19. Enligt min mening kan det knappast bestridas att de stödordningar som godkändes av kommissionen i besluten av den 22 december 2006 respektive av rådet i det angripna beslutet väsentligen sammanfaller. I skrivelsen av den 27 november 2009 riktad till rådet begär för övrigt Ungern uttryckligen att rådet ska godkänna ”en förlängning av de två statliga stödordningar som för närvarande tillämpas”. De argument som rådet har anfört för att visa olikheterna mellan dessa stödordningar, huvudsakligen i syfte att hävda att de stödordningar som godkändes i det angripna beslutet har en annan giltighetstid, kommer att beviljas andra personer och grundar sig på nya faktiska och rättsliga omständigheter, kan enligt min mening under dessa omständigheter inte godtas av samma skäl som angetts i punkterna 53, 54 och 56 i det förslag till avgörande som jag föredragit i dag i mål C-117/10, vilka jag hänvisar till. Vad beträffar rådets påstående att genomförandet av de stödordningar som godkändes i det angripna beslutet kommer att kräva att ett nytt regelverk antas, vill jag påpeka att den ungerska regeringen i sin interventionsinlägga inte har nämnt någon väsentlig regeländring avseende dessa stödordningar, vilka, enligt nämnda regering, tvärtom fortsätter att regleras av ministerdekret från år 2007.¹³

20. Å andra sidan är det utrett att de stödordningar som i det angripna beslutet förklarades vara förenliga med den inre marknaden utgör ”nytt stöd” i den mening som avses i artikel 1 c i förordning nr 659/1999, eftersom de stödordningar som anmälades av Ungern år 2006 och som godkändes i besluten av den 22 december 2006 var avsedda att tillämpas endast till och med den 31 december 2009. I princip framgår det visserligen av den rättspraxis som nämnts ovan i punkt 17 i förevarande förslag till avgörande att en sådan beteckning inte i sig är avgörande för att utesluta rådets behörighet enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF (se, för ett liknande resonemang, punkt 50 i det förslag till avgörande som föredragits i dag i mål C-117/10), men i förevarande fall har denna beteckning en avgörande betydelse, såsom kommer att framgå nedan. Det räcker här att påpeka att en förlängning efter den 31 december 2009 av den stödordning som kommissionen godkände år 2006 skulle ha krävt en ny anmälan och ett nytt ställningstagande av kommissionen till stöd för att stödordningen var förenlig med den inre marknaden, eftersom denna stödordning inte överensstämde med förordning nr 1857/2006.

13 — Jordbruks- och landsbygdsutvecklingsministrarnas dekret 99/2007 om stöd för förvärv av jordbruksmark med avseende på konsolidering av mark (*Magyar Közlöny* 2007/112) samt jordbruks- och landsbygdsutvecklingsministrarnas dekret 17/2007 om räntesubventioner för lån för markförbättringar (*Magyar Közlöny* 2007/34). Se även de ungerska myndigheternas skrivelse till rådet av den 27 november 2009.

2. Verkningarna av ett förslag till lämpliga åtgärder som godtagits av den berörda medlemsstaten

21. På grundval av de skäl som angetts i punkterna 62–72 i det förslag till avgörande som föredragits i dag i mål C-117/10, vilka jag hänvisar till, anser jag 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 enligt min mening, på grundval av domstolens praxis som angetts i punkt 17 i förevarande förslag till avgörande, förhindra antagandet av beslut enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF som står i strid med denna rättsakt.

22. Mot denna bakgrund ska jag nu övergå till att definiera räckvidden dels av ställningstagandet, angående huruvida stöden till förvärv 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 Ungern 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.

3. Räckvidden av de lämpliga åtgärderna i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn och av Ungerns godtagande

23. I punkt 74 i det förslag till avgörande som föredragits i dag i mål C-117/10 har jag påpekat att det visserligen är 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. Detta ställningstagande kan dock inte i sig anses som slutgiltigt, eftersom kommissionen, enligt punkt 183 i nämnda riktlinjer, hur som helst är skyldig, när det gäller individuella stödåtgärder eller stödordningar som ska införas, att fastställa och förklara att sådant stöd är oförenligt med den inre marknaden genom det kontrollförfarande som föreskrivs i artikel 108 FEUF. Av det skälet har jag underkänt kommissionens resonemang, vilket har upprepats inom ramen för talan i förevarande mål, att 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn ”förklarar” allt stöd – och således även stöd som ännu inte har införts – till investeringar avseende förvärv av jordbruksmark som inte överensstämmer med riktlinjerna oförenligt med den inre marknaden från och med den 31 december 2007 till och med den 31 december 2013. Som rådet helt riktigt har påpekat skulle det nämligen, om detta resonemang godtogs, innebära att kommissionen tillerkändes normgivningskompetens med avvikelse från de förfaranden som föreskrivs i artikel 108 FEUF.

24. I det sammanhanget är det på grundval av den sammanlagda effekten av det förslag till lämpliga åtgärder som lämnades i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn och av den skyldighet som den berörda medlemsstaten åtog sig som jag, i ovannämnda förslag till avgörande, har slagit fast att kommissionens ställningstagande avseende de stödordningar för inköp av jordbruksmark som förekom i denna medlemsstat hade slutgiltig karaktär och var sådant att det utgjorde hinder för rådets befogenhet enligt artikel 88.2 tredje stycket EG (se punkterna 75 och 76).

25. I förevarande mål föreligger dock andra omständigheter, och samma slutsats kan inte dras av dessa. Ungern gav visserligen skriftligen sitt ”uttryckliga och ovillkorliga” samtycke¹⁴ till de åtgärder som kommissionen föreslog i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, och åtog sig följaktligen – i likhet med de andra medlemsstater som meddelade sitt samtycke – en skyldighet att ändra sina stödordningar för förvärv av jordbruksmark senast den 31 december 2009. De aktuella

14 — Se det meddelande som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 15 mars 2008 (C 70, s. 11).

stödordningarna upphörde dock att vara tillämpliga samma dag. Härav följer att Ungern inte var konkret skyldig att göra någon ändring och att den skyldighet som denna medlemsstat åtog sig faktiskt upphörde att gälla i samma stund som en underlåtenhet att fullgöra denna skyldighet började uppstå.

26. Under dessa omständigheter rättfärdigade inte det angripna beslutet åsidosättandet av en överenskommelse som ingåtts med tillämpning av artikel 108.1 FEUF, och beslutet står inte heller i strid med ett slutgiltigt ställningstagande av kommissionen, eftersom – såsom påpekats ovan – ett sådant ställningstagande endast finns med avseende på de stödordningar som omnämns i punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer, det vill säga i Ungerns fall stödordningar som var avsedda att tillämpas endast till och med den 31 december 2009. Endast om man påstår att Ungern godtog 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn i deras helhet, genom att åta sig skyldigheten att avstå från att införa stödordningar för förvärv av jordbruksmark som inte överensstämmer med dessa riktlinjer under hela perioden 31 december 2009–31 december 2013, skulle man eventuellt kunna dra en annan slutsats. Detta påstående, vilket förekommer i vissa avsnitt i kommissionens inlagor, skulle dock stå i strid med omfattningen av det samtycke som Ungern underrättade kommissionen om, vilket – såsom framgår av det meddelande som offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 15 mars 2008 – endast avsåg de lämpliga åtgärderna i punkt 196 i nämnda riktlinjer. Vidare skulle detta påstående leda till att tillämpningen av den mekanism som föreskrivs i artikel 108.1 FEUF och som regleras av artiklarna 18 och 19 i förordning nr 659/1999 faktiskt tilläts utanför det område som den är avsedd för, nämligen den fortlöpande granskningen av befintliga stödordningar.

27. Det råder slutligen visserligen inga tvivel om att det i 2007–2013 års riktlinjer finns ett ställningstagande av kommissionen med innebörden att de stöd till investeringar avseende inköp av jordbruksmark som inte uppfyller de villkor som föreskrivs i förordning nr 1857/2006 är oförenliga med den inre marknaden, såsom kommissionen har hävdad. Ett sådant ställningstagande kan dock inte anses hindra rådets befogenhet enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF, om det inte ändrar den rättspraxis som nämnts ovan i punkt 17 i förevarande förslag till avgörande, enligt vilken endast ett slutgiltigt ställningstagande kan medföra en sådan verkan. Även om den kan framstå som överdrivet formalistisk, är således den lösning som jag har föreslagit att domstolen ska tillämpa i förevarande mål den enda som är förenlig med domstolens tolkning i denna rättspraxis av kriterierna för fördelningen av de behörigheter som kommissionen och rådet har getts enligt artikel 108 FEUF.

4. Slutsatser beträffande rådets befogenhet att anta det angripna beslutet

28. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska ogilla talan såvitt avser den första grunden avseende att rådet saknade befogenhet.

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

29. Genom den andra grunden har kommissionen i huvudsak hävdad att rådet använde den befogenhet som det har getts enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF 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. Kommissionen anser att nämnda artikel ger rådet rätt att under exceptionella omständigheter förklara ett stöd, som kommissionen inte kan godkänna, förenligt med den gemensamma marknaden, men den ger inte rådet befogenhet att undanröja kommissionens bedömning av huruvida ett stöd som föreskrivs i en rättsakt som har bindande verkan är förenligt med den gemensamma marknaden.

30. I det avseendet instämmer jag i det antagande som den aktuella grunden vilar på, nämligen att punkt 196 i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, tillsammans med Ungerns 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. Det framgår dock av omständigheterna i förevarande mål att detta ställningstagande, vilket avsåg stödordningar som – i likhet med den skyldighet att ändra dessa som Ungern hade åtagit sig – upphörde att gälla den 31 december 2009, inte kunde medföra några verkningar efter detta datum.

31. Jag anser därför att talan inte heller kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden avseende maktmissbruk.

32. Genom den tredje grunden har kommissionen gjort gällande att rådet, genom att anta det angripna beslutet, befriade Ungern från den samarbetskyldighet som åligger staten inom ramen för den fortlöpande granskning av befintliga stödordningar som föreskrivs i artikel 108.1 FEUF och från den skyldighet som Ungern 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.

33. Enligt min mening kan talan inte heller vinna bifall såvitt avser denna grund. Den vilar nämligen på antagandet att det angripna beslutet inkräktade på den skyldighet som Ungern hade åtagit sig gentemot kommissionen att ändra de befintliga stödordningarna för förvärv av mark för att göra dem förenliga med 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn. Eftersom en sådan skyldighet inte förelåg den 31 december 2009, det datum då nämnda stödordningar upphörde att gälla, har det av kommissionen påstådda inkräktandet inte styrkts, oberoende av alla andra överväganden.

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

34. Inom ramen för den fjärde grunden har kommissionen i huvudsak anfört två delgrunder, vilka jag kommer att pröva separat nedan. 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 hävdats att dessa åtgärder inte står i proportion till de eftersträlvade målen, i synnerhet med hänsyn till godkännandets giltighetstid.

35. Vad allmänt beträffar begreppet exceptionella omständigheter, i den mening som avses i artikel 108.2 tredje stycket FEUF, arten och omfattningen av rådets utrymme för skönsmässig bedömning vid utövandet av den befogenhet som det har getts enligt denna artikel och gränserna för domstolens prövning av beslut som antagits med stöd av denna artikel, hänvisar jag till de överväganden som anges i punkterna 86 och 87 i det förslag till avgörande som föredragits i dag i mål C-117/10.

1. Den första delgrunden: Uppenbart oriktig bedömning av huruvida det förelåg exceptionella omständigheter i den mening som avses i artikel 108.2 tredje stycket FEUF

36. Kommissionen har först gjort gällande att vissa *strukturella problem inom jordbrukssektorn i Ungern* felaktigt har framställts som exceptionella omständigheter i det angripna beslutet. Kommissionen har särskilt hänvisat till skäl 2 i nämnda beslut, där den "ogynnsam[ma] markanvändningsstruktur[en]" till följd av den privatiseringsprocess som Ungern bedrev i början av 1990-talet, vilken "i många fall lett till ett splittrat eller odelat gemensamt ägarskap", omnämns. Kommissionen har vidare hävdats att rådet felaktigt framställde "de ändrade marknadsvillkoren" som

en exceptionell omständighet, i synnerhet de ökade produktionskostnaderna och den låga lönsamheten i jordbruket, vilka omnämns i skäl 5 i det angripna beslutet. Vad slutligen beträffar de faktorer som omnämns i skäl 3 i det angripna beslutet, det vill säga "jordbrukarnas brist på kapital", "de höga räntorna på kommersiella lån för förvärv av jordbruksmark" och "skärpningen av bankernas kriterier för beviljande av lån till jordbrukare", samt även den faktor som anges i skäl 4, med andra ord risken "för att spekulativa markköp av ekonomiska aktörer som inte bedriver jordbruksverksamhet och som har lättare tillgång till kapital ska öka", vilken omnämns i skäl 5, det vill säga den stigande arbetslösheten och minskningen av Ungerns bruttonationalprodukt, även inom jordbruks-, skogsbruks- och fiskerisektorn under åren 2008 och 2009, har kommissionen påpekat att den förstnämnda faktorn är av strukturell art, medan de övriga, såsom konsekvenser av den ekonomiska krisen, inte är oberoende av den allmänna situation som åberopas i skälen 3 och 4 i det angripna beslutet.

37. I det avseendet vill jag först påpeka att kommissionen enligt min mening korrekt har hävdats att den omständighet som omnämns i skäl 2 i det angripna beslutet, det vill säga den "ogynnsam[ma] markanvändningsstruktur[en]", inte *i sig* utgör en exceptionell omständighet i den mening som avses i artikel 108.2 tredje stycket FEUF, med hänsyn till att den är av strukturell art, vilket varken rådet eller Ungern har bestridit, och inte av konjunkturrell art.

38. I motsats till vad kommissionen har hävdats har dock inte denna omständighet – liksom heller inte den "dålig[a] lönsamhet[en] för jordbruksföretagen" som också omnämns i skäl 2 – i det angripna beslutets systematik framställts som en exceptionell omständighet utan just som en faktor som kännetecknar strukturen i den ungerska jordbruksekonomin. Hänvisningen till denna faktor syftar framför allt till att bedöma de ekonomiska och sociala konsekvenserna av konjunktturnedgången, den huvudsakliga omständighet som enligt lydelsen i skälen 3 och 5 i detta beslut motiverar de åtgärder som godkändes. Detsamma gäller jordbrukarnas brist på eget kapital, avseende vilken kommissionen för övrigt har begränsat sig till att åberopa den strukturella karaktären, dock utan att lägga fram någon bevisning.

39. Å andra sidan framgår det klart av dom av den 29 februari 1996 i målet kommissionen mot rådet att rådet, vid utövandet av befogenheten enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF, 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.¹⁵

40. När det gäller kommissionens argument att den stigande arbetslösheten, det stigande priset på insatsvaror och den minskade lönsamheten, vilka kännetecknade jordbrukssektorn, samt den ekonomiska krisen angick samtliga medlemsstater, vill jag erinra om följande. Den omständigheten att en viss situation kan angå flera medlemsstater samtidigt, eller eventuellt beröra flera ekonomiska sektorer, utesluter inte enligt rättspraxis att denna situation ändå kan utgöra en relevant omständighet vid tillämpningen av artikel 108.2 tredje stycket FEUF,¹⁶ även med beaktande av de särskilda konsekvenser som den kan ha medfört i en viss medlemsstat. Kommissionen har för övrigt inte uteslutit att en utbredd ekonomisk krissituation, vilken utgör den huvudsakliga faktor som rådet grundade sig på i det angripna beslutet, teoretiskt sett kan utgöra en exceptionell omständighet.

41. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag 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 108.2 tredje stycket FEUF.

15 — Domstolens dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet (REG 1996, s. I-881), punkt 21.

16 — Ett liknande argument av kommissionen underkändes i punkt 22 i domen av den 29 februari 1996 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet.

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

42. Kommissionen har för det första gjort gällande att åtgärderna för att främja förvärv av jordbruksmark inte gör det möjligt att lösa det problem som omnämns i skäl 2 i det angripna beslutet, det vill säga den "ogynnsam[ma] markanvändningsstruktur[en]". Kommissionen har gjort gällande att de ungerska myndigheterna, i sin skrivelse av den 27 november 2009 till rådet, uttryckte tvivel beträffande huruvida nämnda åtgärder var effektiva och att de uppgifter som bifogades denna skrivelse visar att jordbruksföretagens storlek inte förändrades avsevärt under åren 2005–2007, trots de stöd som beviljades inom ramen för de två stödordningar som infördes i Ungern. I det avseendet ska det först påpekas att "ett splittrat eller odelat gemensamt ägarskap av jordbruksmarken" visserligen utgör en strukturell omständighet som rådet stödde sig på i det angripna beslutet för att beskriva situationen inom jordbrukssektorn i Ungern, men en förbättring av denna struktur anges inte uttryckligen som ett självständigt mål som eftersträvas i det angripna beslutet. Även om man på grundval av de uppgifter som kommissionen stöder sig på skulle anse att endast en blygsam ökning av den genomsnittliga storleken på ungerska jordbruksföretag kan tillskrivas tillämpningen av de stödordningar för förvärv av jordbruksmark som infördes i Ungern, är detta enligt min mening under alla omständigheter inte i sig tillräckligt för att visa att rådet *uppenbart* överskred gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning, genom att det ansåg att de åtgärder som godkändes i det angripna beslutet var lämpliga för att uppnå i synnerhet de mål som omnämns i skäl 5 i det angripna beslutet, det vill säga att "bidra till att rädda försörjningsmöjligheterna för många lantbrukarfamiljer i den nuvarande krisen genom att skapa gynnsamma villkor för att minska produktionskostnaderna och förbättra lönsamheten i jordbruket och därmed stoppa den tilltagande fattigdomen och arbetslösheten på landsbygden". Jag anser inte heller att enbart den omständigheten att det förekom sådana företeelser som höga räntor på kommersiella lån för förvärv av jordbruksmark och en skärpning av bankernas kriterier för beviljande av lån till jordbrukare, när tillämpningen av stödordningarna för att främja investeringar som avser förvärv av jordbruksmark fortfarande var tillåten enligt de övergångsbestämmelser som föreskrivs i 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn, i avsaknad av bevisning är tillräcklig för att visa att dessa stödordningar var uppenbart olämpliga för att uppnå målet att förbättra jordbrukarnas möjligheter att få tillgång till sådana lån.

43. 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 krisen¹⁷ (nedan kallad den tillfälliga ramen), med stöd av vilken, tack vare vissa senare ändringar,¹⁸ 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 hävdats att rådet borde ha beaktat andra rättsakter som antagits av kommissionen eller av rådet i syfte att avhjälpa de problem som anges i det angripna beslutet eller som kan användas av Ungern för det syftet. Vad slutligen beträffar risken, vilken omnämns i skäl 4 i det angripna beslutet, för att spekulativa markköp av ekonomiska aktörer som inte bedriver jordbruksverksamhet och som har lättare tillgång till kapital ska öka, har kommissionen gjort gällande att rådet inte beaktade de bestämmelser i 2003 års anslutningsakt som medgav Ungern en övergångsperiod på sju år, vilken kunde förlängas med ytterligare tre år, under vilken det var tillåtet med restriktiva åtgärder avseende förvärv av jordbruksmark av personer som inte är bosatta i landet.¹⁹

17 — EUT C 83, s. 1.

18 — 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).

19 — Se punkt 2 i kapitel 3, "Fri rörlighet för kapital", i bilaga X till 2003 års anslutningsakt.

44. De argument som kommissionen har anfört gör det nödvändigt att bedöma huruvida och i så fall i vilken utsträckning det ankommer på rådet att beakta de åtgärder som redan vidtagits på unionsnivå i syfte att avhjälpa de situationer som har åberopats som exceptionella omständigheter av den medlemsstat som framställt begäran. På grundval av de överväganden som anges i punkt 96 i det förslag till avgörande som föredragits i dag i mål C-117/10, vilken jag hänvisar till, anser jag att det föreligger en skyldighet för rådet att vid den bedömning som görs enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF åtminstone beakta redan befintliga åtgärder som *specifikt* är avsedda att avhjälpa de situationer som kan motivera godkännandet av de aktuella stöden,²⁰ utan att detta medför ett åliggande för denna institution att i sitt beslut granska eller ange samtliga rättsregler som reglerar det aktuella området.

45. I förevarande fall framgår det inte av det angripna beslutet att rådet undersökte huruvida Ungern hade utnyttjat de möjligheter som den tillfälliga ramen gav och vilka effekter de eventuella ingripanden som skedde på grundval därav medförde.²¹ 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, vilket Ungern för övrigt påpekade i skrivelsen av den 27 november 2009 till rådet. 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 jordbrukarnas svårigheter att få tillgång till krediter, och på ett lämpligare sätt hantera de strukturella problemen i den ungerska 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 1698/2005.²² 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 under en viss tidsperiod. Jag anser däremot inte att rådet hade en specifik skyldighet, såsom kommissionen har hävdad, att beakta förordning nr 1535/2007,²³ eftersom det rör sig om ett instrument som inte specifikt syftar till att uppnå de mål som anges i beslutet. Under alla omständigheter syftar den stödordning som godkändes i det angripna beslutet till att uppmuntra investeringar som avser förvärv av jordbruksmark, och den är således verksam på ett annat plan jämfört med nämnda förordning. Vad beträffar de bestämmelser i 2003 års anslutningsakt som tillät Ungern att under en övergångsperiod behålla restriktioner vad gäller förvärv av jordbruksmark av personer som inte är bosatta i landet, har rådet korrekt påpekat att dessa bestämmelser hur som helst inte kan förhindra spekulationsaffärer av ungerska medborgare eller av medborgare i andra medlemsstater i unionen som är etablerade i Ungern.

46. 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.

47. Enligt min mening följer det av den omständigheten att rådets befogenhet enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF är av undantagskaraktär att det undantag som beviljas med stöd av denna bestämmelse ska vara tidsbegränsat och endast beviljas för den period som är absolut nödvändig för att avhjälpa de omständigheter som åberopats till stöd för beslutet.²⁴ Det betyder att om ett beslut enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF avser stödordningar som är avsedda att tillämpas under en relativt lång tidsperiod,

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

21 — Det ska dock påpekas att de ungerska myndigheterna, i skrivelsen av den 27 november 2009 till rådet, angav varför de ansåg att den tillfälliga ramen inte var tillräcklig för att hantera de problem som uppstod till följd av den ekonomiska och finansiella krisen.

22 — 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).

23 — 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).

24 — Se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet C-122/94, kommissionen mot rådet, punkt 25.

såsom i förevarande fall, ankommer det på rådet att 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 förevarande fall är det visserligen riktigt att de ungerska myndigheternas skrivelse till rådet av den 27 november 2009 och det angripna beslutet endast ger knapphändiga uppgifter om skälen till att det ansågs nödvändigt att godkänna de aktuella stödordningarna för en period på fyra år. Dessa skäl går dock att utläsa av det sammanhang i vilket det angripna beslutet ingår och av de godkända åtgärdernas art, de problem som dessa skulle bidra till att lösa och de mål som eftersträvades. Ytterligare uppgifter har dessutom lämnats av rådet i dess inlagor.

48. Vad i sak beträffar den delgrund som kommissionen har anfört, vill jag påpeka att den huvudsakligen grundar sig på konstaterandet att giltighetstiden för det undantag som beviljades i det angripna beslutet och det tidsmässiga tillämpningsområdet för 2007–2013 års riktlinjer för jordbrukssektorn sammanfaller, vilket enligt kommissionen visar att rådets val snarare motsvarar en önskan att lamslå tillämpningen av dessa riktlinjer än att begränsa undantaget till den omfattning som är absolut nödvändig för att avhjälpa de konstaterade obalanserna. Jag noterar visserligen denna överensstämmelse, men med beaktande av de långsiktiga mål som beslutet syftar till att uppnå och verkningarna, vilka likaså kan vara ihållande under lång tid, av den ekonomiska och finansiella krisens konsekvenser, vilka åberopades som exceptionella omständigheter till stöd för detta beslut, anser jag att kommissionen inte har lyckats visa att det är uppenbart att rådet överskred gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som det åtnjuter vid utövandet av behörigheten enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF, genom att godkänna de aktuella stödordningarna under perioden 1 januari 2010–31 december 2013.

V – Förslag till avgörande

49. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

- ogilla talan,
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, och
- förordna att de medlemsstater som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.