



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 4 december 2013*

”Talan om ogiltigförklaring — Statligt stöd — Artikel 108.1 och 108.2 FEUF — Stöd som getts av Ungern för inköp av jordbruksmark — Europeiska unionens råds befogenhet — Befintlig stödordning — Lämpliga åtgärder — Två stödordningar som inte kan särskiljas — Förändrade omständigheter — Exceptionella omständigheter — Ekonomisk kris — Uppenbart oriktig bedömning — Proportionalitetsprincipen”

I mål C-121/10,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 4 mars 2010,

Europeiska kommissionen, företrädd av V. Di Bucci, L. Flynn, A. Stobiecka-Kuik och K. Walkerová, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av E. Sitbon och F. Florindo Gijón, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Litauen, företrädd av D. Kriauciūnas och L. Liubertaitė, båda i egenskap av ombud,

Ungern, företrädd av G. Koós, M. Fehér och K. Szijjártó, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Polen, företrädd av M. Szpunar, i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (referent), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund, J. L. da Cruz Vilaça, samt domarna A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, A. Prechal, E. Jarašiūnas och C. Vajda,

generaladvokat: P. Mengozzi,

* Rättegångsspråk: engelska.

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 17 januari 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har 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 (EUT L 348, s. 55) (nedan kallat det angripna beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Anslutningsakten

- 2 I kapitel 3.2 i bilaga X till akten om villkoren för Republiken Tjeckien, Republiken Estland, Republiken Cypern, Republiken Lettland, Republiken Litauen, Republiken Ungern, Republiken Malta, Republiken Polen, Republiken Slovenien och Republiken Slovakien anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska Unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, 2003, s. 33) (nedan kallad anslutningsakten) föreskrivs följande:

”Trots skyldigheterna enligt de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen får Ungern under sju år från dagen för anslutningen behålla de förbud som fastställs i landets, vid undertecknandet av denna akt, gällande lagstiftning om förvärv av jordbruksmark av fysiska personer som inte är bosatta eller inte är medborgare i Ungern och av juridiska personer. ...”

Förordning (EG) nr 659/1999

- 3 I artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel [108 FEUF] (EGT L 83, s. 1) föreskrivs följande:

”I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

b) *befintligt stöd*:

...

- ii) godkänt stöd, det vill säga stödordningar och individuella stöd som har godkänts av kommissionen eller av [Europeiska unionens råd],

...

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

...”

- 4 I artikel 17.2 i förordningen 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. ...”

- 5 I artikel 18 i förordningen föreskrivs följande:

”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. ...”

- 6 Artikel 19.1 i förordningen har följande lydelse:

”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.”

Förordning (EG) nr 1857/2006

- 7 I artikel 4 i kommissionens förordning (EG) nr 1857/2006 av den 15 december 2006 om tillämpningen av artiklarna [107 FEUF] och [108 FEUF] 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), 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 [107.3 c FEUF] 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.

...”

Förordning (EG) nr 1535/2007

- 8 I artikel 3.1 i kommissionens förordning (EG) nr 1535/2007 av den 20 december 2007 om tillämpningen av artiklarna [107 FEUF] och [108 FEUF] på stöd av mindre betydelse inom sektorn för produktion av jordbruksprodukter (EUT L 337, s. 35), föreskrivs följande:

”Stödåtgärder som uppfyller villkoren i punkterna 2–7 ska inte anses uppfylla samtliga kriterier i artikel [107.1 FEUF] och ska därför inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt artikel [108.7 FEUF]...”

Riktlinjerna för jordbruk

- 9 I punkt 29 i gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till jordbruk och skogsbruk 2007–2013 (EUT C 319, 2006, s. 1) (nedan kallade riktlinjerna för jordbruk) anges följande:

”Stöd för investeringar i jordbruksföretag skall anses förenligt med artikel [107.3 c FEUF] om det uppfyller alla villkor enligt artikel 4 i [förordning nr 1857/2006] ...”

- 10 I punkt 196 i riktlinjerna, under rubriken ”Förslag till lämpliga åtgärder” anges följande:

”I enlighet med artikeln [108.1 FEUF] 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 ändras i enlighet med dessa riktlinjer senast den 31 december 2009[9].”

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

- 12 Punkt 198 i riktlinjerna har följande lydelse:

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

Tillfällig gemenskapsram

- 13 I punkt 4.2.2 i den tillfälliga gemenskapsramen för statliga stödåtgärder för att främja tillgången till finansiering i den aktuella finansiella och ekonomiska krisen, vilken inrättades genom kommissionens meddelande av den 17 december 2008 (EUT C 83, 2009, s. 1), i dess lydelse enligt kommissionens meddelande som publicerades i *Europeiska unionens officiella tidning* den 31 oktober 2009 (EUT C 261, s. 2) (nedan kallat den tillfälliga gemenskapsramen) stadgas att mot bakgrund av den ekonomiska situationen anses det nödvändigt att tillfälligt tillåta beviljandet av ett begränsat stödbelopp under vissa villkor.
- 14 I punkt 4.2.2 h i den tillfälliga gemenskapsramen anges bland annat att ”[o]m stödet beviljas till företag som är verksamma inom primär produktion av jordbruksprodukter ... får kontantbidraget (eller bruttobidragsekvivalenten) inte överskrida 15 000 [euro] per företag”.
- 15 I punkt 7 i den tillfälliga gemenskapsramen föreskrivs bland annat att ”[m]eddelandet ... [inte] kommer ... att tillämpas efter den 31 december 2010”.

Bakgrund till tvisten

- 16 Genom skrivelse av den 27 november 2006 underrättade Ungern, med stöd av artikel 88.3 EG, kommissionen om två stödordningar kallade ”Stöd för inköp av mark i form av räntesubventioner” och ”Stöd till konsolidering av mark”. Stödordningarna var avsedda att ersätta två befintliga stödordningar och skulle tillämpas till och med den 31 december 2009 och utgjordes av investeringsstöd till jordbrukare som hade för avsikt att köpa jordbruksmark.

- 17 Kommissionen ansåg att stödet var förenligt med artikel 87.3 c EG och beslutade genom två beslut av den 22 december 2006 (EUT C 68, 2007, s. 8) (nedan tillsammans kallade besluten av den 22 december 2006) att inte göra några invändningar. I dessa beslut preciserades att de aktuella stödordningarnas varaktighet avsåg tiden från kommissionens godkännande ”fram till och med den 31 december 2009”.
- 18 I punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk föreslog kommissionen att medlemsstaterna skulle ändra sina befintliga stödordningar för inköp av jordbruksmark för att följa dessa riktlinjer senast den 31 december 2009.
- 19 Den 7 februari 2007 meddelade Ungern kommissionen att den godkände förslagen på lämpliga åtgärder i punkt 196 i riktlinjerna. I enlighet med vad som föreskrivs i artikel 19.1 i förordning nr 659/1999 noterade kommissionen detta godkännande genom ett meddelande som publicerade i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 70, 20008, s. 11).
- 20 Den 4 november 2009 riktade Ungern med stöd av artikel 88.2 EG en begäran till rådet om att de befintliga stödordningarna för stöd för inköp av jordbruksmark skulle förlängas till och med den 31 december 2013. Den 27 november 2009 inkom nämnda medlemsstat med en mer detaljerad begäran till rådet om att de två befintliga stödordningarna för stöd till inköp av jordbruksmark skulle få tillämpas till och med den 31 december 2013.
- 21 Rådet beviljande genom det angripna beslutet nämnda begäran med stöd av artikel 108.2 tredje stycket FEUF. Artikel 1 i beslutet 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 [ungerska forinter (HUF)] och beviljat mellan den 1 januari 2010 och den 31 december 2013, ska anses vara förenligt med den gemensamma marknaden.”
- 22 Rådet motiverade sitt beslut genom att i skälen 2–6 i det angripna beslutet bland annat hänvisa till den ogynnsamma markanvändningsstrukturen, de ungerska jordbrukarnas brist på kapital, svårigheten att få tillgång till krediter till följd av den ekonomiska och finansiella krisen på grund av höjda räntenivåer för lån till köp av jordbruksmark och skärpningen av bankernas kriterier för beviljande av lån till jordbrukare i Ungern. Rådet påpekade att det härigenom skapades en risk för spekulativa markköp av ekonomiska aktörer som inte bedriver jordbruksverksamhet. Rådet angav vidare att den ekonomiska krisen medfört en ökning av arbetslösheten och en minskning av bruttonationalprodukten i Ungern, särskilt inom jordbrukssektorn.
- 23 Skälen 8 och 9 i det angripna beslutet har följande lydelse:
- ”(8) Kommissionen har i detta skede inte inlett något förfarande eller intagit någon ståndpunkt om stödets art och förenlighet.
- (9) Det föreligger därför exceptionella förhållanden som gör det möjligt att anse att sådant stöd, undantagsvis och i den omfattning som är strikt nödvändig för att begränsa fattigdomens utbredning på landsbygden i Ungern, är förenligt med den inre marknaden.”

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

- 24 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

- 25 Rådet har yrkat att domstolen ska
- ogilla talan, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 26 Genom beslut av domstolens ordförande den 9 augusti 2010, tilläts Republiken Litauen, Ungern och Republiken Polen att intervensera till stöd för rådets yrkanden.

Talan

- 27 Kommissionen har gjort gällande fyra grunder till stöd för sin talan. Dessa grunder avser rådets bristande befogenhet, maktmissbruk, åsidosättande av principen om lojalt samarbete och en uppenbart oriktig bedömning av huruvida det föreligger exceptionella omständigheter samt åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

Den första grunden: Rådets bristande befogenhet

Parternas argument

- 28 Kommissionen har som första grund hävdad att rådet saknade befogenhet att anta det omtvistade beslutet.
- 29 Det framgår enligt kommissionen av fast rättspraxis att den befogenhet som rådet har getts i artikel 108.2 tredje stycket FEUF är av undantagskaraktär och att rådet därför inte har befogenhet att fatta ett beslut som strider mot ett beslut i vilket kommissionen har slagit fast att ett stöd är oförenligt med den inre marknaden, eller söka kringgå ett sådant beslut.
- 30 Kommissionen anser att den i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk har antagit en slutlig ståndpunkt vad gäller huruvida de stödordningar för köp av jordbruksmark som Ungern inrättat var förenliga med den inre marknaden. Den omständigheten att denna ståndpunkt antagits i form av riktlinjer saknar betydelse, eftersom unionsdomstolen slagit fast att en medlemsstat som godkänt riktlinjerna är skyldig att tillämpa dem.
- 31 I förevarande fall hade Ungern meddelat att denna medlemsstat godkände de förslag till lämpliga åtgärder som anges i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk och den var följaktligen skyldig att avsluta denna stödåtgärd senast den 31 december 2009 och inte införa den på nytt före den 31 december 2013. Rådets godkännande av samma stödordning från och med den 1 januari 2010 innebär således att kommissionens beslut riskerar att fräntas sin verkan, och rådet överskred således sin befogenhet.
- 32 Rådet har däremot hävdad att den stödordning som godkänkts i det angripna beslutet utgör en ny stödordning som skiljer sig från den som kommissionen godkände i besluten av den 22 november 2006, bland annat därför att den grundas på nya faktiska och rättsliga omständigheter. Kommissionen har således aldrig prövat huruvida den stödordning som godkändes i det angripna beslutet är förenlig med den inre marknaden.
- 33 Rådet har vidare anfört att punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk inte är tillämplig på den stödordning som godkändes av rådet, eftersom de lämpliga åtgärder som föreskrivs i artikel 108.1 FEUF endast kan tillämpas på befintligt stöd.

- 34 Kommissionen har i sin replik gjort gällande att de skillnader som rådet har åberopat mellan de befintliga stödordningarna och den stödordning som godkänts i det angripna beslutet saknar betydelse, eftersom det finns ett oupplösligt samband mellan dessa stödordningar och det därför skulle vara klart konstlat att vid tillämpningen av artikel 108.2 FEUF särskilja dem.
- 35 Republiken Litauen, Ungern och Republiken Polen har i huvudsak instämt med rådet.

Domstolens bedömning

- 36 För att pröva huruvida det finns fog för den första grunden som kommissionen har gjort gällande till stöd för sin talan är det nödvändigt att fastställa huruvida rådet hade befogenhet enligt artikel 108.2 tredje stycket FEUF att slå fast att den i det angripna beslutet avsedda stödordningen är förenlig med den inre marknaden trots att Ungern hade godtagit de lämpliga åtgärder som föreslagits i punkt 196 i riktlinjerna.
- 37 I artikel 108.2 tredje stycket FEUF föreskrivs att rådet på begäran av en medlemsstat enhälligt kan 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 FEUF eller de förordningar som avses i artikel 109 FEUF, om ett sådant beslut är motiverat på grund av exceptionella omständigheter.
- 38 En medlemsstat kan således under vissa klart angivna omständigheter anmäla ett stöd, inte till kommissionen som beslutar i enlighet med artikel 108.3 FEUF, utan till rådet som med avvikelse från artikel 107 FEUF eller från de förordningar som avses i artikel 109 FEUF beslutar i enlighet med artikel 108.2 tredje stycket FEUF.
- 39 Domstolen har redan preciserat vissa aspekter vid tolkningen av nämnda bestämmelse.
- 40 Domstolen har således, efter att ha erinrat om att EUF-fördraget ger kommissionen en central roll när det gäller att avgöra en stödåtgärds eventuella oförenlighet med den inre marknaden, slagit fast att artikel 108.2 tredje stycket FEUF avser ett särskilt undantagsfall med följden att den befogenhet rådet ges i nämnda bestämmelse uppenbart är av ren undantagskaraktär (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2004 i mål C-110/02, kommissionen mot rådet, REG 2004, s. I-6333, punkterna 29–31), vilket medför att den måste ges en restriktiv tolkning (se, analogt, dom av den 22 april 2010 i mål C-510/08, Mattner, REU 2010, s. I-3553, punkt 32, och av den 14 mars 2013 i mål C-419/11, Česká spořitelna, punkt 26).
- 41 Vad därefter avser bestämmelserna i artikel 108.2 tredje och fjärde stycket FEUF, enligt vilka en medlemsstats begäran till rådet dels medför att det pågående förfarandet inför kommissionen skjuts upp under en tidsfrist på tre månader, dels medför att kommissionen i avsaknad av ett beslut av rådet inom denna tidsfrist ska fatta beslut i ärendet, har domstolen slagit fast att när tidsfristen har löpt ut har rådet inte längre befogenhet att anta ett beslut avseende det aktuella stödet med stöd av tredje stycket (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 32).
- 42 Domstolen har slagit fast att den omständigheten att det uppställts en sådan begränsning i tiden för rådets befogenhet även visar att om den berörda medlemsstaten inte har framställt någon begäran till rådet med stöd av artikel 108.2 tredje stycket FEUF innan kommissionen har fastställt att det ifrågasatta stödet är oförenligt med den inre marknaden, och därigenom avslutat det förfarande som avses i första stycket i samma bestämmelse, har rådet inte längre rätt att utöva den särskilda befogenhet som det i tredje stycket har anförtrots för att fastställa att ett sådant stöd är förenligt med den inre marknaden (domen i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 33 och dom av den 22 juni 2006 i mål C-399/03, kommissionen mot rådet, REG 2006, s. I-5629, punkt 24).

- 43 Domstolen har härvid betonat att denna tolkning gör det möjligt att undvika att motstridiga beslut antas och bidrar till rättssäkerheten, då den innebär att ett administrativt beslut vinner laga kraft efter det att en rimlig frist för överklagande löpt ut eller rättsmedlen mot det har uttömts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 32 och 35, samt av den 22 juni 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 25).
- 44 Domstolen har slutligen uttalat sig om huruvida den omständigheten att rådet saknar befogenhet att besluta att ett stöd är förenligt med den inre marknaden när kommissionen redan har antagit ett lagakraftvunnet beslut avseende stödet innebär att rådet inte heller har befogenhet att anta ett beslut avseende ett stöd med vilket syftet är att till mottagarna av ett olagligt stöd, som kommissionen tidigare har förklarat vara oförenligt med den inre marknaden, betala ut ett belopp avsett att utgöra en kompensation för de återbetalningar som stödmottagarna har ålagts i enlighet med kommissionens beslut.
- 45 Det framgår enligt fast rättspraxis att om en medlemsstat fick bevilja mottagare av ett olagligt stöd ett nytt stöd med samma belopp som det olagliga stödet, i syfte att neutralisera följderna av de återbetalningar som stödmottagarna i enlighet med beslutet är skyldiga att göra, skulle detta medföra att de beslut som har fattats av kommissionen med stöd av artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF frångås all verkan (dom av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 43, och av den 22 juni 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 27).
- 46 Domstolen har således slagit fast att rådet, som inte får uppställa hinder för tillämpningen av ett beslut av kommissionen om att ett stöd är oförenligt med den inre marknaden, genom att själv fastställa att detta stöd är förenligt med denna marknad, inte med stöd av artikel 108.2 tredje stycket FEUF kan oimintetgöra beslutets verkan genom att själv förklara att ett stöd som beviljas mottagarna av det olagliga stödet för att kompensera dessa för de återbetalningar som de ålagts att göra enligt kommissionens beslut är förenligt med den inre marknaden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 44 och 45, och av den 22 juni 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 28).
- 47 Det framgår av denna rättspraxis att vid tillämpningen av artikel 108.2 FEUF avgränsas kommissionens respektive rådets befogenhet för det första på så sätt att befogenheten i första hand tillkommer kommissionen och att rådet endast har befogenhet om det föreligger exceptionella omständigheter. För det andra ska rådets befogenhet, som gör det möjligt för rådet att i sitt beslut avvika från vissa fördragsbestämmelser om konkurrens, utövas inom en viss bestämd tidsram. När kommissionen eller rådet har fattat ett slutgiltigt beslut om det aktuella stödets förenlighet med den inre marknaden kan för det tredje den andra av dessa båda institutioner inte längre fatta ett motstridigt beslut.
- 48 Denna tolkning syftar till att säkerställa att unionens agerande är enhetligt och får verkan genom att motstridiga beslut inte kan antas och genom att ett beslut av en unionsinstitution som vunnit laga kraft, efter utgången av alla frister – inbegripet fristen i artikel 263.6 FEUF – motsägs av ett beslut av en annan institution vilket sålunda skulle strida mot rättssäkerhetsprincipen.
- 49 Det framgår vidare av de överväganden som ligger bakom denna tolkning att det saknar betydelse om den stödåtgärd, som är föremål för rådets beslut, utgör befintligt stöd eller nytt stöd. Såsom framgår av domstolens praxis äventyras verkan av kommissionens beslut inte bara då rådet antar ett beslut om att det stöd som kommissionen redan har prövat är förenligt med den inre marknaden, utan även då det stöd, som rådets beslut gäller, är avsett att kompensera mottagarna av det olagliga stöd som förklarats oförenligt med den inre marknaden för den återbetalning härav som stödmottagarna ålagts genom kommissionens beslut. Det stöd som beviljas i det senare skedet är under dessa förhållanden på ett sådant oskiljaktigt sätt kopplat till det stöd som tidigare har förklarats oförenligt med den inre

marknaden av kommissionen att det förefaller vara klart konstlat att göra gällande en skillnad mellan dessa stödåtgärder vid en tillämpning av artikel 108.2 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 45 och 46).

- 50 I förevarande mål ska det således undersökas huruvida de stödåtgärder som förklarats förenliga med den inre marknaden, oberoende av om de utgör befintligt stöd eller nytt stöd, ska anses utgöra stöd om vilket kommissionen har fattat ett lagakraftvunnet beslut.
- 51 Det följer av fast rättspraxis att kommissionen vid utövandet av de befogenheter som den har anförtrots enligt artiklarna 107 FEUF och 108 FEUF får anta riktlinjer som har till syfte att ange hur kommissionen, i enlighet med samma artiklar i fördraget, avser att utöva sitt utrymme för skönsmässig bedömning i förhållande till nytt stöd eller befintliga stödordningar (dom av den 18 juni 2002 i mål C-242/00, Tyskland mot kommissionen, REG 2002, s. I-5603, punkt 27).
- 52 När riktlinjerna grundar sig på artikel 108.1 FEUF omfattas de av en skyldighet avseende fast och regelbundet samarbete och enligt denna ska kommissionen, i samarbete med medlemsstaterna, fortlöpande granska befintliga stödordningar och lämna medlemsstaterna förslag på lämpliga åtgärder som bör vidtas med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknads funktion (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 1996 i mål C-311/94, IJssel-Vliet, REG 1996, s. I-5023, punkterna 36 och 37, och av den 5 oktober 2000 i mål C-288/96, Tyskland mot kommissionen, REG 2000, s. I-8237, punkt 64). Om dessa förslag till lämpliga åtgärder godtas av en medlemsstat blir dessa åtgärder bindande för denna medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet IJssel-Vliet, punkterna 42 och 43, samt i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 65), vilken i likhet med vad som föreskrivs i artikel 19.1 i förordning nr 659/1999 är skyldig att genomföra dem.
- 53 I förevarande fall meddelade Ungern den 7 februari 2007 att denna medlemsstat godtog förslagen till lämpliga åtgärder i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk.
- 54 Dessa lämpliga åtgärder utgörs bland annat av en ändring i befintliga stödordningar för investeringar som avser inköp av mark i jordbruksföretag, för att dessa stödordningar ska vara förenliga med riktlinjerna senast den 31 december 2009.
- 55 I enlighet med artikel 108.1 FEUF omfattar emellertid de lämpliga åtgärder som kommissionen föreslog i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk, endast befintliga stödordningar.
- 56 Den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet utgör emellertid en ny stödordning.
- 57 De stödordningar som anges i punkt 16 i förevarande dom kan således, i enlighet med artikel 1 b ii i förordning nr 659/1999, endast anses utgöra befintligt stöd för den period som de godkännts genom besluten av den 22 december 2006, det vill säga till och med den 31 december 2009.
- 58 Eftersom det framgår av artikel 1 c i förordning nr 659/1999 att alla stödordningar som inte är befintliga stödordningar utgör nya stödordningar och att om den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet skulle tillämpas från och med den 1 januari 2010, måste den sistnämnda stödordningen utgöra en ny stödordning.
- 59 Även om det skulle visas att denna stödordning endast utgör en förlängning av den stödordning som upphörde den 31 december 2009 är denna omständighet inte avgörande, eftersom en förlängning av en befintlig stödordning medför att ett nytt stöd ges, som skiljer sig från den stödordning som förlängts (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 maj 2010 i mål C-138/09, Todaro Nunziatina & C., REU 2010, s. I-4561, punkterna 46 och 47).

- 60 De skyldigheter som åligger Ungern efter att ha godtagit förslagen till lämpliga åtgärder avser således inte den stödordning som ansågs vara förenlig med den inre marknaden i det angripna beslutet, eftersom det är fråga om en ny stödordning som saknar samband med en befintlig stödordning som avses med de lämpliga åtgärder som medlemsstaten ifråga godtagit.
- 61 Rådet kan emellertid inte stödja sig enbart på den omständigheten att en stödordning utgör nytt stöd för att göra en förnyad bedömning av en situation som redan blivit föremål för en slutgiltig bedömning av kommissionen och göra en motsatt bedömning. Rådet saknar således befogenhet att slå fast att en ny stödordning ska anses förenlig med den inre marknaden när den på ett sådant oskiljaktigt sätt är kopplad till det en befintlig stödordning som en medlemsstat har åtagit sig att ändra eller att avskaffa i enlighet med artikel 108.1 FEUF att det förefaller vara klart konstlat att göra gällande en skillnad mellan dessa två stödordningar vid en tillämpning av artikel 108.2 FEUF (se, analogt, dom av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 46).
- 62 Så är emellertid inte fallet här.
- 63 Det ska påpekas att det förflutit en betydande tid mellan kommissionens bedömning och rådets bedömning, eftersom det angripna beslutet antogs nästan tre år efter de aktuella förslagen till lämpliga åtgärder.
- 64 Det angripna beslutet motiveras dessutom särskilt av nya omständigheter, vilka av rådet betraktades som exceptionella och vilka kommissionen inte hade kunnat beakta vid sin bedömning av huruvida de befintliga stödordningarna för köp av jordbruksmark som inrättats av Ungern var förenliga med den inre marknaden.
- 65 Medan riktlinjerna för jordbruk således antogs år 2006 hänvisas i det angripna beslutet huvudsakligen till de verkningar som den ekonomiska och finansiella krisen medför för jordbrukssektorn i Ungern under åren 2008 och 2009. Rådet har bland annat angett höjda räntenivåer för lån till köp av jordbruksmark och skärpningen av bankernas kriterier för beviljande av sådana lån under åren 2008 och 2009, liksom den ökade arbetslösheten, särskilt inom jordbrukssektorn.
- 66 Kommissionens ståndpunkt när den antog förslaget till lämpliga åtgärder, vad gäller huruvida den stödordning som angetts i punkt 16 i förevarande dom var förenlig med den inre marknaden, grundades emellertid med nödvändighet på en bedömning som gjordes mot bakgrund av de ekonomiska uppgifter som var tillgängliga år 2006 av de konsekvenser dessa stödordningar kunde antas få för den inre marknadens fortlöpande utveckling och för dess funktion.
- 67 Med hänsyn till den avsevärda förändring av omständigheterna som angetts i punkt 65 i förevarande dom kan kommissionens bedömning av denna stödordning således inte anses kunna föregripa den bedömning som skulle ha gjorts av en stödordning som består av liknande åtgärder men som ska tillämpas i ett väsentligt annorlunda ekonomiskt sammanhang än det som kommissionen beaktade vid sin bedömning. Härav följer att frågan huruvida den nya stödordning som med stöd av artikel 108.2 tredje stycket FEUF anmäldes till rådet av Ungern är förenlig med den inre marknaden ska avgöras efter en individuell bedömning som skiljer sig från den som gjordes av de stödordningar som anges i punkt 16 i förevarande dom, och att denna individuella bedömning ska göras mot bakgrund av de ekonomiska omständigheter som var relevanta när dessa stöd gavs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 oktober 1991 i mål 261/89, Italien mot kommissionen, REG 1991, s. I-4437, punkt 21, och av den 21 juli 2011 i mål C-459/10 P, Freistaat Sachsen och Land Sachsen-Anhalt mot kommissionen, REU 2010, s. I-109, punkt 48).
- 68 Den aktuella situationen skiljer sig följaktligen från den som prövades av domstolen i dom av den 29 juni 2004 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet och i dom av den 22 juni 2006 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet.

- 69 Det angripna beslutet är nämligen, i motsats till de rådsbeslut som ogiltigförklarades i dessa båda domar, motiverat av just sådana nya faktorer som är en följd av en väsentlig förändring av omständigheterna som inträffat mellan den tidpunkt då kommissionen granskade dem i Ungern tillämpade befintliga stödordningarna och den tidpunkt då rådet granskade den nya stödordning som anmälts till rådet av Ungern.
- 70 De faktorer som medförde att råden saknade befogenhet i de två, i punkt 68 i förevarande dom, nämnda domarna föreligger följaktligen inte i förevarande mål.
- 71 Det kan vidare inte sägas att de lämpliga åtgärder som godtagits av medlemsstaterna kringgås genom att det medges att rådet hade befogenhet.
- 72 Rådet har nämligen endast befogenhet att godkänna en ny stödordning som liknar en befintlig stödordning som en medlemsstat var skyldig att ändra eller avskaffa till följd av att den godtagit förslagen till lämpliga åtgärder om det efter dessa förslag framkommit nya omständigheter.
- 73 Den befogenhet som rådet ges i artikel 108.2 tredje stycket FEUF kan vidare endast utövas inom de gränser som anges i bestämmelsen, det vill säga om det föreligger exceptionella omständigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 februari 1996 i mål C-122/94, kommissionen mot rådet, REG 1996, s. I-881, punkt 13).
- 74 Slutligen, vad gäller kommissionens argument att rådet saknade befogenhet att godkänna ett stöd som går emot den inriktning som anges i riktlinjerna för jordbruk, är det i dessa riktlinjer endast de förslag till lämpliga åtgärder som anges i punkt 196 och som godtagits av medlemsstaterna som utgör ett slutgiltigt ställningstagande från kommissionens sida angående huruvida en stödordning är förenlig med den inre marknaden.
- 75 Det är nämligen, såsom anges i punkt 197 i riktlinjerna för jordbruk, endast dessa förslag till lämpliga åtgärder som föreslagits för godtagande av medlemsstaterna. De övriga bestämmelserna i riktlinjerna utgör enbart allmänna rekommendationer som endast är bindande för kommissionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2002 i mål C-382/99, Nederländerna mot kommissionen, REG 2002, s. I-5163, punkt 24 och där angiven rättspraxis) men som inte är bindande för medlemsstaterna. De kan i än mindre grad vara bindande för rådet, eftersom rådet i artikel 108.2 tredje stycket FEUF ges befogenhet att under exceptionella omständigheter avvika från bestämmelserna i artikel 107 FEUF eller de förordningar som föreskrivs i artikel 109 FEUF.
- 76 Det framgår emellertid av punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk att medlemsstaterna när det gäller befintliga stödordningar för inköp av jordbruksmark endast åtagit sig att ändra dessa så att de står i överensstämmelse med riktlinjerna eller avskaffa dem senast den 31 december 2009.
- 77 Det framgår däremot av övervägandena i punkterna 61–70 i förevarande dom att medlemsstaterna genom att godta de förslag till lämpliga åtgärder som anges i punkt 196 i riktlinjerna för jordbruk inte mister alla möjligheter att begära godkännande för att återinföra liknande eller identiska stödordningar under hela den period som riktlinjerna gäller.
- 78 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser kommissionens första grund, att rådet saknade befogenhet.

Den andra grunden: Maktmissbruk

Parternas argument

- 79 Kommissionen har med sin andra grund hävdade att rådet gjort sig skyldigt till maktmissbruk genom att söka neutralisera följderna av kommissionens bedömning av den stödordning för inköp av jordbruksmark som inrättats av Ungern.
- 80 Rådet har för sin del gjort gällande att dess avsikt med att anta det angripna beslutet inte var att oimintetgöra verkningarna av kommissionens bedömning, eftersom kommissionen inte hade antagit något beslut i vilket den stödordning som godkändes i det angripna beslutet förklarades oförenligt med den inre marknaden. Rådets syfte var i själva verket att hjälpa ungerska jordbrukare som påverkades av den ekonomiska och finansiella krisen att köpa jordbruksmark.

Domstolens bedömning

- 81 Som domstolen upprepade gånger har slagit fast innebär en rättsakt maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter framgår att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget, i syfte att komma till rätta med situationen i det konkreta fallet (se, för ett likande resonemang, bland annat dom av den 14 maj 1998 i mål C-48/96, Windpark Groothusen mot kommissionen, REG 1998, s. I-2873, punkt 52, och av den 7 september 2006 i mål C-310/04, Spanien mot rådet, REG 2006, s. I-7285, punkt 69).
- 82 Kommissionen har emellertid inte anfört några sådana uppgifter.
- 83 Vad gäller rådets mål, när det angripna beslutet antogs, tyder ingenting i handlingarna i målet på att rådet inte hade som enda, eller i vart fall huvudsakligt, mål att hjälpa de ungerska jordbrukarna att enklare köpa jordbruksmark för att begränsa fattigdomen på landsbygden i Ungern.
- 84 Vad gäller kommissionens argument att det framgår av händelsernas tidsföljd och skriftväxlingen att syftet med det angripna beslutet var att frånta kommissionens ståndpunkt dess verkan, framgår det att det var en riktig bedömning av rådet att anse att kommissionen i likhet med vad som påpekats i skäl 8 i det angripna beslutet inte tagit ställning vad gäller den aktuella stödordningens förenlighet med den inre marknaden.
- 85 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser kommissionens andra grund, avseende maktmissbruk.

Den tredje grunden: Åsidosättande av principen om lojalt samarbete

Parternas argument

- 86 Kommissionen har med sin tredje grund hävdade att principen om lojalt samarbete mellan institutionerna har åsidosatts när det angripna beslutet antogs, eftersom rådet genom att anta beslut befriade Ungern från dess skyldighet att samarbeta med kommissionen enligt artikel 108.1 FEUF.
- 87 Genom att godkänna en förlängning av en befintlig stödordning som Ungern åtagit sig att upphäva äventyrade nämligen rådet det resultat som följde av dialogen mellan kommissionen och nämnda medlemsstat.

- 88 Rådet anser att det inte är bundet av den samarbetskyldighet som följer av artikel 108.1 FEUF. Rådet har vidare upprepat att det inte fanns något åtagande från Ungerns sida vad gäller den stödordning som godkände genom det angripna beslutet.

Domstolens bedömning

- 89 Enligt artikel 108.1 FEUF har kommissionen och medlemsstaterna en skyldighet avseende fast och regelbundet samarbete och enligt denna ska kommissionen i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska befintliga stödordningar och lämna dem förslag på lämpliga åtgärder som bör vidtas med hänsyn till den pågående utvecklingen eller den inre marknadens funktion (se, för ett likande resonemang, dom av den 18 juni i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 28, och där angiven rättspraxis).
- 90 Det framgår härvidlag av punkt 70 i förevarande dom att Ungern inte gjort några särskilda åtaganden vad gäller den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet. Följaktligen kan detta beslut inte anses ha befriat Ungern från en särskild skyldighet att samarbeta, eftersom det på intet sätt äventyrade det resultat som följde av dialogen mellan kommissionen och nämnda medlemsstat.
- 91 Talan kan mot denna bakgrund inte vinna bifall såvitt avser kommissionens tredje grund, avseende åsidosättande av skyldigheten till lojalt samarbete.

Den fjärde grunden: Uppenbart oriktig bedömning och åsidosättande av proportionalitetsprincipen

- 92 Med den fjärde grundens första del har kommissionen hävdatt att rådet gjorde en uppenbart oriktig bedömning när rådet fann att det förelåg exceptionella omständigheter som motiverade att den godkännande åtgärden antogs. Kommissionen har med den fjärde grundens andra del gjort gällande att det angripna beslutet strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom de aktuella åtgärderna inte gör det möjligt att nå målet med beslutet och begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå detta mål.

Den fjärde grundens första del: Uppenbart oriktig bedömning av huruvida det förelåg exceptionella omständigheter

– Parternas argument

- 93 Kommissionen anser att det endast kan vara fråga om exceptionella omständigheter i den mening som avses i artikel 108.2 tredje stycket FEUF om de inte kunde förutses innan de uppkom och de, i förevarande fall, särskilt avsåg Ungern. Så är inte fallet vad avser ett hinder av strukturell art som förelåg tidigare eller ett problem som uppkommit i de flesta medlemsstaterna.
- 94 Kommissionen anser att de ungerska jordbruksföretagens ogynnsamma struktur är ett gammalt problem som har sin grund i den ungerska jordbruksekonomin struktur. De finns således ingenting som tyder på att de ungerska jordbrukarnas brist på kapital inte skulle utgöra ett strukturellt problem som till sin art inte kan betraktas som exceptionellt. Dessutom skiljer sig inte risken för att antalet spekulativa markköp skulle öka från övriga omständigheter som rådet har åberopat.
- 95 Kommissionen anser att den ekonomiska krisen visserligen kan utgöra en exceptionell omständighet, men att den endast kan motivera antagandet av det angripna beslutet om denna tillsammans med de befintliga strukturella problemen gjort att det uppstått exceptionella omständigheter i Ungern, vilket rådet inte har visat. Kommissionen har även hävdatt att krisens inverkan på svårigheterna att få tillgång till krediter, ökningen av arbetslösheten och minskningen av jordbrukens lönsamhet och på den allmänna recessionen i Ungern inte är exceptionell sett till situationen i hela unionen.

- 96 Rådet anser att kommissionens definition av begreppet exceptionella omständigheter är för restriktiv mot bakgrund av rättspraxis, eftersom sådana omständigheter endast måste var oförutsedda men mycket väl kan påverka andra medlemsstater eller andra sektorer än jordbruket.
- 97 I förevarande fall förelåg det förvisso exceptionella omständigheter bestående av exceptionella händelser i den ekonomiska krisens spår som påverkat de ungerska jordbrukarna i betydande utsträckning och som följaktligen, ytterligare förvärrat de strukturella problem som de ungerska jordbruksföretagen redan hade. Den ökade svårigheten att få tillgång till krediter, minskningen av jordbrukets lönsamhet eller den recession, som följde av krisen och som märkts mer i Ungern än i andra medlemsstater, har således gjort det extremt svårt, eller till och med omöjligt, för de ungerska jordbrukarna att köpa jordbruksmark.
- Domstolens bedömning
- 98 Det framgår av domstolens praxis att rådet vid tillämpningen av artikel 108.2 tredje stycket FEUF har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vars utövande inbegriper komplicerade ekonomiska och sociala bedömningar som ska ske med hänsyn till unionen som helhet. Domstolsprövningen av utövandet av denna befogenhet är begränsad till en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att de uppgifter om faktiska omständigheter som har lagts till grund för det ifrågasatta beslutet är materiellt riktiga, att bedömningen av dessa omständigheter inte är uppenbart oriktig och att det inte förekommit maktmissbruk (se, för ett likande resonemang, dom av den 29 februari 1996 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkterna 18 och 19, och analogt, dom av den 22 december 2008 i mål C-333/07, Regie Networks, REG 2008, s. I-10807, punkt 78).
- 99 Mot bakgrund av de ovanliga och oförutsägbara verkningarna för det ungerska jordbruket av den ekonomiska och finansiella krisen samt omfattningen av dessa verkningar, kan rådet emellertid inte anses ha gjort en uppenbart oriktig bedömning när det slog fast att dessa verkningar utgjorde exceptionella omständigheter i den mening som avses i artikel 108.2 tredje stycket FEUF. Kommissionen har för övrigt i sin replik medgett att denna kris kunde utgöra en sådan exceptionell omständighet.
- 100 Omständigheten att den ekonomiska och finansiella krisen även haft betydande verkningar i andra medlemsstater är inte avgörande, eftersom denna omständighet inte påverkar att verkningarna av krisen för utvecklingen av de ungerska jordbrukarnas ekonomiska situation och jordbruksreformerna i Ungern var exceptionella.
- 101 Omständigheten att jordbruksföretagens ogynnsamma struktur eller jordbrukarnas brist på kapital utgör strukturella problem i Ungern innebär inte att rådet gjorde en uppenbart oriktig bedömning genom att slå fast att den ökande svårigheten att få tillgång till krediter och minskning av jordbrukens lönsamhet, som orsakats av krisen, kraftigt hade försämrat de ungerska jordbrukarnas situation, och således hotar jordbruksreformen och följaktligen utgör ett hinder för att åtgärda dess strukturella problem, och således att begränsa fattigdomen på landsbygden genom att öka de ungerska jordbruksföretagens konkurrenskraft (se, analogt, dom av den 29 februari 1996 i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 21).
- 102 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den fjärde grundens första del.

Den fjärde grundens andra del: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

– Parternas argument

- 103 Rådet har enligt kommissionen åsidosatt proportionalitetsprincipen när det antog det angripna beslutet.
- 104 Kommissionen anser nämligen att den aktuella stödordningen inte gör det möjligt att nå det mål som anges i det angripna beslutet. Trots att det funnits två stödordningar för inköp av jordbruksmark har således den genomsnittliga storleken på jordbruk i Ungern endast utvecklats i liten grad de senaste åren. Det har inte visats att den stödordning som godkänts genom det angripna beslutet skulle leda till bättre resultat då de befintliga stödordningarna inte har kunnat hjälpa mot den ökade svårigheten att få tillgång till krediter som konstaterats under år 2009. Stöden till inköp av jordbruksmark bidrar i själva verket snarare till att priserna på jordbruksmark ökar än till att ägarstrukturen för sådan mark förändras.
- 105 Enligt kommissionen är det vidare, med hänsyn till proportionalitetsprincipen, nödvändigt att fullt ut beakta de gällande åtgärder som kan svara mot de behov som rådet kvalificerat som exceptionella omständigheter. I det angripna beslutet tas emellertid inte hänsyn till de åtgärder som tidigare godkänts av kommissionen eller som var tillåtna enligt dess riktlinjer och dess allmänna gruppundantagsförordningar. Särskilt den tillfälliga gemenskapsramen gjorde det möjligt för medlemsstaterna att bevilja stöd till jordbrukare. Det var även möjligt att använda stöd av mindre betydelse som godkänts genom förordning nr 1535/2007.
- 106 Rådet har inte heller beaktat andra typer av rättsakter som syftar till att åtgärda vissa av de problem som anges i det angripna beslutet. Ungern hade således enligt anslutningsakten möjlighet att under en övergångsperiod på sju år bromsa spekulationen genom att begränsa rätten för personer med hemvist utanför Ungern att köpa jordbruksmark. I det ungerska programmet för landsbygdsutveckling för åren 2007–2013 föreskrivs flera åtgärder för att begränsa den ökande arbetslösheten på landsbygden, bland annat genom att överföra övertalig arbetskraft inom jordbruket till andra ekonomiska sektorer.
- 107 Slutligen begränsas inte de åtgärder som godkänts genom det angripna beslutet till vad som absolut nödvändigt. Giltighetstiden för dessa åtgärder överskrider nämligen den som fastställts av kommissionen i den tillfälliga gemenskapsramen för tillämpning av stöd som är särskilt avsedda att mildra verkningarna av den ekonomiska krisen.
- 108 Rådet har påstått att lagenligheten, utifrån proportionalitetsprincipen, av åtgärder som antagits med stöd av artikel 108.2 tredje stycket FEUF endast påverkas om dessa åtgärder är uppenbarligen olämpliga med hänsyn till rådets mål med åtgärden.
- 109 Kommissionen har inte visat att den bedömning av komplexa ekonomiska omständigheter som rådet gjort var uppenbart oriktig. Rådet anser bland annat att de stödordningar för inköp av jordbruksmark som tillämpats av Ungern har förbättrat de ungerska jordbruksföretagens arealstruktur. Rådet har även gjort gällande att kommissionen inte har visat att detta stöd bidrar till prisökningen på jordbruksmark. Rådet anser vidare att ökningen av de enskilda jordbruksföretagens areal möjliggör en förbättring av konkurrenskraften och en ökning av de berörda jordbrukarnas inkomster.
- 110 Rådet anser dessutom att det inte hade någon skyldighet att beakta de åtgärder som redan godkänts av kommissionen, eftersom syftet med den befogenhet som rådet ges i artikel 108.2 tredje stycket FEUF är att ge rådet möjlighet att godkänna stöd som inte lagligen kunnat godkännas av kommissionen, vilket är fallet här. Den stödordning som godkänts genom det angripna beslutet omfattas för övrigt inte av den tillfälliga gemenskapsramen.

- 111 Rådet har även påpekat att de inskränkningar för förvärv av jordbruksmark som tillåts enligt anslutningsakten inte begränsar risken för spekulativa köp av aktörer i Ungern och att det är lämpligt att bekämpa arbetslösheten genom en kombination av flera åtgärder, däribland den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet.
- 112 Vad gäller stödordningens varaktighet behövde den inte begränsas till den period som omfattas av den tillfälliga gemenskapsramen. Den motsvarar istället den tid som bedömts nödvändig för att minska krisens verkningar.
- 113 Ungern har gjort gällande att det för att slå fast att den aktuella stödåtgärden var uppenbart olämplig måste visas att den var helt ineffektiv, vilket kommissionen inte har visat eller ens påstått.

– Domstolens bedömning

- 114 Det framgår vad gäller frågan huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits av övervägandena i punkt 98 i förevarande dom att en åtgärd som antagits med stöd av artikel 108.2 tredje stycket FEUF endast kan anses rättsstridig om den är uppenbart olämplig med hänsyn till det av rådet efterstävade målet (se, analogt, dom av den 8 juli 2010 i mål C-343/09, Afton Chemical, REU 2010, s. I-7027, punkt 46, och av den 12 juli 2010 i mål C-59/11, Association Kokopelli, punkt 39).
- 115 Härav följer att domstolen ska pröva huruvida det var uppenbart olämpligt att godkänna den stödordning som avses i det angripna beslutet i syfte att uppnå de mål som anges i skäl 9 i beslutet, nämligen att begränsa fattigdomen på landsbygden i Ungern.
- 116 Detta mål kan delvis uppnås genom att förbättra det ungerska jordbrukets effektivitet, vilket förutsätter att jordbruksföretagens arealer ökas genom att de ungerska jordbrukarna köper jordbruksmark. Det är emellertid ostridigt att de låga inkomsterna och svårigheten att få tillgång till krediter utgör hinder för denna typ av förvärv. Det är således inte uppenbart olämpligt att genom det angripna beslutet godkänna den aktuella stödordningen, som syftar till att kompensera för dessa problem och den omständigheten att dessa förvärrats genom den ekonomiska och finansiella krisen, genom räntesubventioner avseende lån för att köpa sådan mark.
- 117 Det kan mot denna bakgrund inte anses att omständigheten, att den tidigare tillämpade stödordningen för köp av jordbruksmark inte lett till en betydande och fortlöpande ökning av de ungerska jordbruksföretagens areal, medför att det angripna beslutet var uppenbart olämpligt för att nå de mål som anges i beslutet, som de återgetts i punkt 115 i förevarande dom.
- 118 Den svaga ökningen av medelarealen för dessa jordbruksföretag är nämligen inte tillräcklig för att visa att den av rådet godkända stödordningen var uppenbart ineffektiv, eftersom det kan antas att denna svaga ökning följer av omständigheter som inte kommer att vara för handen under hela den period som omfattas av det angripna beslutet.
- 119 Kommissionens argument att stödordningarna för köp av jordbruksmark bidrar till ökningen av priset på jordbruksmark snarare än till en förändring av ägarstrukturen för marken ifråga, har inte tillräckligt stöd för att det ska kunna slås fast att rådet har antagit en åtgärd som är uppenbart olämplig mot bakgrund av målet med densamma.
- 120 Det ska vidare prövas huruvida godkännandet av den aktuella stödordningen uppenbarligen gick utöver vad som var nödvändigt för att nå målen med det angripna beslutet. Kommissionen har nämligen hävdatt att rådet inte i tillräcklig utsträckning beaktade andra åtgärder som kunde antas bidra till förverkligandet av de mål som angavs i det angripna beslutet.

- 121 Mot bakgrund av omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning, som rådet har i förevarande fall, utgjorde det angripna beslutet inte ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen enbart på grund av att det skulle ha varit möjligt för Ungern att uppnå de mål som angetts i punkt 115 i förevarande dom med hjälp av en annan sorts stödordning. Det följer nämligen av fast rättspraxis att domstolen vid prövningen av huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits när ett beslut fattats med stöd av ett utrymme för skönsmässig bedömning, såsom det utrymme rådet getts genom artikel 108.2 tredje stycket EFEUF inte ska avgöra om det fattade beslutet är det enda eller bästa tänkbara utan endast om det är uppenbart oproportionerligt (se, analogt, dom av den 11 juni 2009 i mål C-33/08, Agrana Zucker, REG 2009, s. I-5035, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 122 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 44 i sitt förslag till avgörande innebär det stora utrymme för skönsmässig bedömning som rådet har emellertid inte att det befrias från skyldigheten att i sin bedömning beakta de befintliga åtgärder som specifikt syftar till att avhjälpa de situationer som kan motivera beviljandet av stödet i fråga.
- 123 Det ska härvid erinras om att syftet med förordning nr 1535/2007 är att stöd som avser låga belopp ska undantas från den anmälningsskyldighet som avses i artikel 108.3 FEUF och den kan således inte anses specifikt syfta till att avhjälpa verkningarna för de ungerska jordbrukarna av den ekonomiska och finansiella krisen.
- 124 Den tillfälliga gemenskapsramen inrättades däremot för att främja företagets tillgång till finansiering mot bakgrund av den finansiella och ekonomiska krisen. De stöd till investeringar som föreskrivs i den tillfälliga gemenskapsramen är emellertid allmänna till sin natur och således inte specifikt avsedda för inköp av jordbruksmark. När det angripna beslutet antogs föreskrevs vidare i punkt 7 i den tillfälliga gemenskapsramen att denna inte skulle tillämpas efter den 31 december 2010. Således kan det inte anses att rådets beslut att godkänna en stödordning som var särskilt avsedd att begränsa fattigdomen på landsbygden genom att privatisera jordbruksmark och förbättra de ungerska jordbruksföretagens struktur under en längre period gick uppenbart utöver vad som var nödvändigt för att uppnå det angripna beslutets mål.
- 125 Vissa av de åtgärder som förekommer i Ungerns program för landsbygdsutveckling för åren 2007-2013 har visserligen även till syfte att bekämpa arbetslösheten på landsbygden men de utgör likväl ett komplement till den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet, eftersom de huvudsakligen är ägnade att främja överföringen av övertalig arbetskraft inom jordbruket till andra ekonomiska sektorer och inte att öka jordbruksföretagens lönsamhet.
- 126 De restriktioner för inköp av jordbruksmark som tillåts enligt anslutningsakten kan endast verka till att minska spekulativa markköp men de kan inte hjälpa till att åtgärda de övriga problem som anges i skälen till det angripna beslutet. Såsom rådet har gjort gällande gör dessa restriktioner inte det möjligt att bekämpa spekulativa köp av jordbruksmark som görs av aktörer i Ungern.
- 127 Det framgår slutligen, vad gäller varaktigheten av den stödordning som godkändes genom det angripna beslutet, av själva logiken bakom artikel 108.2 tredje stycket FEUF att rådet inte är bundet av en tidsgräns som fastställts i ett meddelande från kommissionen. Mot bakgrund av den tid som krävs för att genomföra jordbruksreformen och varaktigheten av verkningarna av den ekonomiska och finansiella krisen har rådet inte valt en åtgärd som är uppenbart oproportionerlig när den godkände den ovannämnda stödordningen för perioden från och med den 1 januari 2010 till och med den 31 december 2013.
- 128 Följaktligen kan talan inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grundens andra del.
- 129 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser någon del av den fjärde grunden.
- 130 Eftersom ingen av de grunder som klaganden har åberopat kan godtas ska talan ogillas.

Rättegångskostnader

- ¹³¹ Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.
- ¹³² I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska Republiken Litauen, Ungern och Republiken Polen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Talan ogillas.**
- 2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) Republiken Litauen, Ungern och Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter