



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 4. decembra 2013*

„Ničnostna tožba — Državne pomoči — Člen 108(1) in (2) PDEU — Pomoč, ki jo je Madžarska dodelila za nakup kmetijskih zemljišč — Pristojnost Sveta Evropske unije — Obstoječi sistem pomoči — Ustrezni ukrepi — Neločljivost dveh sistemov pomoči — Sprememba okoliščin — Izjemne okoliščine — Gospodarska kriza — Očitna napaka pri presoji — Načelo sorazmernosti“

V zadevi C-121/10,

zaradi ničnostne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, vložene 4. marca 2010,

Evropska komisija, ki jo zastopajo V. Di Bucci, L. Flynn, A. Stobiecka-Kuik in K. Walkerová, agenti, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata É. Sitbon in F. Florindo Gijón, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Republike Litve, ki jo zastopata D. Kriaučiūnas in L. Liubertaitė, agenta,

Madžarske, ki jo zastopajo G. Koós, M. Fehér in K. Szíjjártó, agenti,

Republike Poljske, ki jo zastopa M. Szpunar, agent,

intervenientke,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, A. Tizzano, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, L. Bay Larsen (poročevalec), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund in J. L. da Cruz Vilaça, predsedniki senatov, A. Rosas, G. Arestis, J. Malenovský, sodniki, A. Prechal, sodnica, E. Jarašiūnas in C. Vajda, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

* Jezik postopka: angleščina.

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 17. januarja 2013

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj za nič en razglasi Sklep Sveta z dne 22. decembra 2009 o dodelitvi državne pomoči s strani oblasti Republike Madžarske za nakup kmetijskih zemljišč med 1. januarjem 2010 in 31. decembrom 2013 (2009/1017/EU) (UL L 348, str. 55, v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Pravni okvir

Akt o pristopu

- 2 Točka 2 poglavja 3 iz Priloge X k Aktu o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2003, L 236, str. 33, v nadaljevanju: akt o pristopu) določa:

„Ne glede na obveznosti iz pogodb, na katerih temelji Evropska unija, lahko Madžarska sedem let od dne pristopa ohrani v veljavi prepovedi iz svoje na dan podpisa tega akta obstoječe zakonodaje glede pridobitve kmetijskih zemljišč s strani fizičnih oseb, ki ne prebivajo ali niso državljani Madžarske, ali s strani pravnih oseb. [...]

[...]“

Uredba (ES) št. 659/1999

- 3 Člen 1 Uredbe Sveta (ES) 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena [108 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 339) določa:

„V tej uredbi:

[...]

- (b) ‚veljavna [obstoječa] pomoč‘ pomeni:

[...]

- (ii) odobreno pomoč, to je sheme pomoči in individualno pomoč, ki sta jo odobrila Komisija ali Svet;

[...]

- (c) ‚nova pomoč‘ pomeni: vsako pomoč, to je sheme pomoči ali individualno pomoč, ki ni veljavna [obstoječa] pomoč, vključno s spremembami veljavne [obstoječe] pomoči;

[...]“

4 Člen 17(2) te uredbe določa:

„Če Komisija meni, da veljavna [obstoječa] shema ni ali ni več združljiva s skupnim trgom, o svojem predhodnem stališču obvesti zadevno državo članico in ji omogoči, da predloži svoje pripombe v roku enega meseca. [...]“

5 Člen 18 navedene uredbe določa:

„Če Komisija, glede na podatke, ki jih je država članica predložila na podlagi člena 17, ugotovi, da veljavna [obstoječa] shema pomoči ni ali ni več združljiva s skupnim trgom, izda priporočilo, v katerem zadevni državi članici predlaga primerne [ustrezne] ukrepe. [...]“

6 Člen 19(1) iste uredbe določa:

„Če zadevna država članica sprejme predlagane ukrepe in o tem obvesti Komisijo, Komisija to zabeleži in o tem obvesti državo članico. Državo članico to sprejetje zavezuje, da primerne [ustrezne] ukrepe tudi izvaja.“

Uredba (ES) št. 1857/2006

7 Člen 4 Uredbe Komisije (ES) št. 1857/2006 z dne 15. decembra 2006 o uporabi členov [107 PDEU] in [108 PDEU] pri državni pomoči za majhna in srednje velika podjetja, ki se ukvarjajo s proizvodnjo kmetijskih proizvodov, in o spremembi Uredbe (ES) št. 70/2001 (UL L 358, str. 3) določa:

„1. Pomoč za naložbe v kmetijska gospodarstva v [Evropski uniji] za primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov je združljiva s skupnim trgom po členu [107(3)(c) PDEU] in je izvzeta iz obveznosti priglasitve iz člena [108(3) PDEU], če izpolnjuje pogoje iz odstavkov 2 do 10 tega člena.

[...]

8. Pomoč se lahko dodeli za nakup zemljišč, razen zemljišč za gradnjo, v vrednosti do 10 % upravičenih stroškov naložbe.

[...]“

Uredba (ES) št. 1535/2007

8 Člen 3(1) Uredbe Komisije (ES) št. 1535/2007 z dne 20. decembra 2007 o uporabi členov [107 PDEU] in [108 PDEU] pri pomočeh *de minimis* v sektorju kmetijske proizvodnje (UL L 337, str. 35) določa:

„Za pomoči se šteje, da ne izpolnjujejo vseh meril člena [107(1) PDEU] in da so zato izvzete iz obveznosti priglasitve iz člena [108(3) PDEU], če izpolnjujejo pogoje, določene v odstavkih 2 do 7 tega člena.“

Kmetijske smernice

9 Točka 29 Smernic Skupnosti o državni pomoči v kmetijskem in gozdarskem sektorju 2007–2013 (UL 2006, C 319, str. 1, v nadaljevanju: kmetijske smernice) določa:

„Pomoč za naložbe v kmetijska gospodarstva se razglasi za združljivo s členom [107(3)(c) PDEU], če izpolnjuje vse pogoje iz člena 4 Uredbe [...] št. 1857/2006. [...]“

10 Točka 196 pod naslovom „Predlogi ustreznih ukrepov“ določa:

„Komisija v skladu s členom [108(1) PDEU] državam članicam predlaga, da spremenijo obstoječe sheme pomoči, da bodo skladne s temi smernicami, najpozneje do 31. decembra 2007, razen obstoječih shem [...] za naložbe za nakup zemlje kmetijskih gospodarstev, ki jih bo [treba] spremeniti, da bodo usklajene s temi smernicami, najkasneje do 31. decembra 2009.“

11 Točka 197 navedenih smernic določa, da so države članice pozvane, naj najpozneje do 28. februarja 2007 pisno potrdijo, da sprejmejo te predloge ustreznih ukrepov.

12 Točka 198 istih smernic določa:

„Če država članica pred tem datumom pisno ne potrdi sprejetja, bo Komisija uporabila člen 19(2) Uredbe [...] št. 659/1999 in, če bo potrebno, začela postopke iz zadevne določbe.“

Začasni okvir

13 Točka 4.2.2 Začasnega okvira Skupnosti za ukrepe državnih pomoči v podporo dostopu do financiranja ob trenutni finančni in gospodarski krizi, določenega s Sporočilom Komisije z dne 17. decembra 2008 (UL 2009, C 83, str. 1), kakor je bilo spremenjeno s sporočilom Komisije, objavljenim v *Uradnem listu Evropske unije* 31. oktobra 2009 (UL C 261, str. 2, v nadaljevanju: začasni okvir), določa, da je treba glede na gospodarske razmere začasno dovoliti dodeljevanje pomoči pod nekaterimi pogoji.

14 V točki 4.2.2(h) začasnega okvira je med drugim pojasnjeno, da „[č]e se pomoč dodeli podjetjem, ki se ukvarjajo s primarno proizvodnjo kmetijskih proizvodov [...], denarna dotacija (ali bruto ekvivalent dotacije) ne presega 15.000 EUR na podjetje“.

15 Točka 7 začasnega okvira med drugim določa, da „[bo] to sporočilo [...] prenehalo veljati 31. decembra 2010“.

Dejansko stanje

16 Madžarska je z dopisom z dne 27. novembra 2006 Komisiji na podlagi člena 88(3) ES priglasila dva sistema državnih pomoči, imenovana „Pomoč za nakup zemljišč v obliki subvencioniranih posojil“ in „Pomoč za konsolidacijo zemljišč“. Namen teh sistemov je bil nadomestiti obstoječa sistema pomoči, ki bi se morala uporabljati do 31. decembra 2009. Bil je v obliki pomoči za naložbe kmetom, ki so nameravali kupiti kmetijska zemljišča.

17 Ker je menila, da sta ti pomoči združljivi s členom 87(3)(c) ES, je Komisija z odločitvama z dne 22. decembra 2006 (UL 2007, C 68, str. 8, v nadaljevanju skupaj: odločitvi z dne 22. decembra 2006) odločila, da ugovora ne bo vložila. V teh odločitvah je bilo določeno, da zadevna sistema pomoči trajata od dneva odobritve Komisije „[d]o 31. decembra 2009“.

18 Komisija je v točki 196 kmetijskih smernic državam članicam predlagala, naj spremenijo obstoječe sheme pomoči za nakup zemljišč kmetijskih gospodarstev, da bodo v skladu s temi smernicami, najpozneje do 31. decembra 2009.

19 Madžarska je 7. februarja 2007 sporočila, da sprejema predloge ustreznih ukrepov iz točke 196 navedenih smernic. Kot določa člen 19(1) Uredbe št. 659/1999, je Komisija to soglasje izrazila v sporočilu, objavljenem v *Uradnem listu Evropske unije* (UL 2008, C 70, str. 11).

20 Madžarska je 4. novembra 2009 Svetu Evropske unije poslala predlog na podlagi člena 88(2) ES, naj se obstoječa sistema pomoči za nakup kmetijskih zemljišč podaljšata do 31. decembra 2009. Ta država članica je 27. novembra 2009 Svetu predložila podrobnejši predlog, v katerem je zaprosila za dovoljenje, da se obstoječa sistema pomoči za nakup kmetijskih zemljišč uporabljata do 31. decembra 2013.

21 Svet je z izpodbijanem sklepom ugodil navedenemu predlogu na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU. Člen 1 tega sklepa določa:

„Izredna državna pomoč madžarskih oblasti v obliki subvencioniranja obresti in nepovratnih sredstev za nakup kmetijskih zemljišč, ki znaša največ 4000 milijonov [madžarskih forintov (HUF)] in je dodeljena med 1. januarjem 2010 in 31. decembrom 2013, se šteje za združljivo z notranjim trgovom.“

22 Svet je sklep obrazložil s tem, da je v uvodnih izjavah od 2 do 6 med drugim navedel neugodno strukturo rabe zemljišč, pomanjkanje kapitala madžarskih kmetov in težave, s katerimi se, kot posledica gospodarske in finančne krize, soočajo pri dostopu do posojil zaradi povečanja obrestnih mer na posojila za nakup kmetijskih zemljišč in strogih bančnih meril za odobritev posojil kmetov na Madžarskem. Svet poudarja, da je v teh razmerah mogoče pričakovati povečanje števila spekulativnih nakupov kmetijskih zemljišč s strani gospodarskih subjektov, ki se ne ukvarjajo s kmetijsko dejavnostjo. Poleg tega navaja, da sta posledici gospodarske krize na Madžarskem povečanje brezposelnosti in zmanjšanje bruto domačega proizvoda, zlasti v sektorju kmetijstva.

23 V uvodnih izjavah 8 in 9 izpodbijanega sklepa je navedeno:

„(8) Komisija v tej fazi še ni začela nobenega postopka niti zavzela stališča o naravi in združljivosti pomoči.

(9) Izjemne okoliščine tako obstajajo, kar omogoča, da se ta pomoč šteje za združljivo z notranjim trgovom z odstopanjem in v obsegu, ki je nujno potreben za zaježitev revščine na madžarskem podeželju[.]“

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

24 Komisija Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijani sklep razglasi za ničen in
- Svetu naloži plačilo stroškov.

25 Svet Sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne kot neutemeljeno in
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

26 S sklepom predsednika Sodišča z dne 9. avgusta 2010 je bila Republiki Litvi, Madžarski in Republiki Poljski dovoljena intervencija v podporo predlogom Sveta.

Tožba

- 27 Komisija v utemeljitev tožbe navaja štiri tožbene razloge, ki se nanašajo na nepristojnost Sveta, zlorabo pooblastil, kršitev načela lojalnega sodelovanja in očitno napako pri presoji v zvezi z obstojem izjemnih okoliščin ter kršitev načela sorazmernosti.

Prvi tožbeni razlog: nepristojnost Sveta

Trditve strank

- 28 Komisija s prvim tožbenim razlogom trdi, da Svet ni bil pristojen za sprejetje izpodbijanega sklepa.
- 29 Komisija meni, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je pristojnost, ki je Svetu podeljena s členom 108(2), tretji pododstavek, PDEU, izjema in da Svet zato ni pristojen za ovrženje sklepa Komisije, s katerim je bilo ugotovljeno, da je pomoč nezdržljiva z notranjim trgov, ali za poskus obida takega sklepa.
- 30 Komisija meni, da je v točki 196 kmetijskih smernic sprejela dokončno stališče glede združljivosti sistema pomoči, ki ga je Madžarska uvedla za nakup kmetijskih zemljišč, z notranjim trgov. Dejstvo, da je bilo to stališče sprejeto v obliki smernic, naj ne bi imelo posledic, ker naj bi sodišča Evropske unije razsodila, da je država članica, ki sprejme smernice, te zavezana uporabiti.
- 31 V obravnavanem primeru naj bi Madžarska poslala obvestilo o tem, da sprejema predloge ustreznih ukrepov iz točke 196 smernic. Zato naj bi bila navedeni sistem pomoči zavezana ukiniti najpozneje do 31. decembra 2009 in ga ne bi smela ponovno uvesti pred 31. decembrom 2013. Posledično naj bi Svet s tem, da je odobril ta sistema pomoči od 1. januarja 2010, ogrozil učinkovitost odločitve Komisije in prekoračil svojo pristojnost.
- 32 Svet pa meni, da sistem pomoči, odobren z izpodbijanim sklepom, pomeni nov sistem pomoči, ki se razlikuje od tistih, ki ju je Komisija odobrila z odločitvama z dne 22. decembra 2006, zlasti ker temelji na novih dejanskih in pravnih elementih. Komisija naj torej nikoli ne bi opravila presoje združljivosti sistema pomoči, odobrenega z izpodbijanim sklepom, z notranjim trgov.
- 33 Svet dodaja, da se točka 196 kmetijskih smernic ne uporablja za sistem pomoči, ki ga je odobril, ker se ustrezni ukrepi, predvideni v členu 108(1) PDEU, uporabljajo le za obstoječe pomoči.
- 34 Komisija v repliki trdi, da razlike, za katere Svet meni, da obstajajo med obstoječima sistemoma pomoči in sistemom pomoči, odobrenim z izpodbijanim sklepom, niso upoštevne, ker so ti sistemi tako neločljivo povezani, da bi bilo zelo umetno zatrjevati, da se za namene uporabe člena 108(2) PDEU razlikujejo.
- 35 Republika Litva, Madžarska in Republika Poljska se z analizo Sveta v bistvu strinjajo.

Presoja Sodišča

- 36 Za presojno utemeljenosti prvega tožbenega razloga, ki ga Komisija navaja v utemeljitev tožbe, je treba ugotoviti, ali je bil Svet na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU pristojen za odločitev, da je sistem pomoči iz izpodbijanega sklepa združljiv z notranjim trgov, čeprav je Madžarska akceptirala ustrezne ukrepe, predlagane v točki 196 kmetijskih smernic.

- 37 V skladu s členom 108(2), tretji pododstavek, PDEU lahko Svet na predlog države članice soglasno sklone, da se državna pomoč, ki jo ta država dodeli ali jo ima namen dodeliti, šteje za združljivo z notranjim trgov, z odstopanjem od določb člena 107 PDEU ali uredb po členu 109 PDEU, če takšen sklep upravičujejo izjemne okoliščine.
- 38 Država članica lahko torej v natančno opredeljenih okoliščinah pomoči ne priglasí Komisiji, ki bi odločila v okviru, opredeljenem v členu 108(3) PDEU, ampak Svetu, ki bo – z odstopanjem od člena 107 PDEU ali uredb po členu 109 PDEU – odločil v okviru, opredeljenem v členu 108(2), tretji pododstavek, PDEU.
- 39 Sodišče je že imelo priložnost pojasniti nekatere vidike razlage te določbe.
- 40 Tako je najprej, potem ko je opozorilo na osrednjo vlogo, ki jo Pogodba DEU zaupa Komisiji za ugotavljanje morebitne nezdržljivosti pomoči z notranjim trgov, ugotovilo, da se člen 108(2), tretji pododstavek, PDEU nanaša na izjemen in poseben primer, tako da je pristojnost, ki je Svetu podeljena s to določbo, očitno izjema (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2004 v zadevi Komisija proti Svetu, C-110/02, ZOdl., str. I-6333, točke od 29 do 31), kar pomeni, da je treba ta člen 108(2), tretji pododstavek, nujno razlagati ozko (glej po analogiji sodbi z dne 22. aprila 2010 v zadevi Mattner, C-510/08, ZOdl., str. I-3553, točka 32, in z dne 14. marca 2013 v zadevi C-419/11, Česká spořitelna, točka 26).
- 41 Dalje, kar zadeva določbi člena 108(2), tretji in četrti pododstavek, PDEU, na podlagi katerih po eni strani predložitev zadeve Svetu s strani države članice začasno prekine preizkus, ki ga opravlja Komisija, za obdobje treh mesecev in po drugi strani Komisija odloči, če Svet v tem roku ne sprejme sklepa, je Sodišče odločilo, da je treba ti določbi razlagati tako, da po preteku navedenega roka Svet ni več pristojen za sprejetje sklepa na podlagi navedenega tretjega pododstavka glede zadevne pomoči (zgoraj navedena sodba Komisija proti Svetu, točka 32).
- 42 Sodišče je v zvezi s tem menilo, da ta časovna omejitev pristojnosti Sveta kaže tudi na to, da če na Svet ni bil naslovljen noben predlog zadevne države članice na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU, preden Komisija razglasi zadevno pomoč za nezdržljivo z notranjim trgov in tako konča postopek iz prvega pododstavka člena 108(2) PDEU, Svetu ni več dovoljeno izvajati izjemne pristojnosti, ki mu jo podeljuje tretji pododstavek zadnjenedene določbe za razglasitev združljivosti take pomoči z notranjim trgov (zgoraj navedena sodba Komisija proti Svetu, točka 33, in sodba z dne 22. junija 2006 v zadevi Komisija proti Svetu, C-399/03, ZOdl., str. I-5629, točka 24).
- 43 Sodišče je v tem kontekstu poudarilo, da taka razlaga lahko prepreči, da bi bili sprejeti sklepi z izrekom, ki bi se lahko izkazal za protisloven, in s tem pripomore k pravni varnosti tako, da ohranja dokončnost upravne odločbe, ki nastopi po preteku razumnih rokov za vložitev tožbe ali z izčrpanjem pravnih sredstev (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004, točki 32 in 35, in Komisija proti Svetu z dne 22. junija 2006, točka 25).
- 44 Nazadnje, Sodišče je podalo mnenje glede tega, ali okoliščina, da Svet ni pristojen, da bi odločil o združljivosti pomoči, o kateri je Komisija že dokončno odločila, z notranjim trgov, pomeni, da Svet ni pristojen niti za to, da bi odločil o pomoči, katere predmet je, prejemnikom nezakonite pomoči, ki je bila s sklepom Komisije predhodno razglašena za nezdržljivo, dodeliti znesek, namenjen kompenzaciji vračil, h katerim jih zavezuje izvajanje tega sklepa.
- 45 V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da bi v skladu z ustaljeno sodno prakso dopustitev, da država članica lahko prejemnikom take nezakonite pomoči odobri novo pomoč v enakem znesku kot v primeru nezakonite pomoči, z namenom, da se nevtralizira vpliv vračil, h katerim jih zavezuje navedeni sklep, očitno povzročila neučinkovitost sklepov, ki jih Komisija sprejme na podlagi členov 107 PDEU in 108 PDEU (zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004, točka 43, in Komisija proti Svetu z dne 22. junija 2006, točka 27).

- 46 Sodišče je torej razsodilo, da Svet ne sme niti ovreči sklepa Komisije o ugotovitvi nezdržljivosti pomoči z notranjim trgov s tem, da sam razglasi to pomoč za združljivo z navedenim trgov, niti preprečiti učinkovitosti takega sklepa s tem, da na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU razglasi, da je pomoč, katere namen je prejemnikom nezakonite pomoči, ki je razglašena za nezdržljivo z notranjim trgov, nadomestiti vračila, h katerim jih zavezuje navedeni sklep (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004, točki 44 in 45, in Komisija proti Svetu z dne 22. junija 2006, točka 28).
- 47 Iz te sodne prakse izhaja, da so za uporabo člena 108(2) PDEU pristojnosti Sveta in Komisije razmejene tako, da se, prvič, pristojnost Komisije izvaja prednostno, Svet pa je pristojen le v izjemnih okoliščinah. Drugič, pristojnost Sveta, ki mu omogoča, da v svojem sklepu odstopa od nekaterih določb Pogodbe na področju državnih pomoči, je treba izvajati v določenem časovnem okviru. Tretjič, takoj ko Komisija ali Svet dokončno odloči o združljivosti zadevne pomoči, druga institucija ne more več sprejeti nasprotnega sklepa.
- 48 Namen te razlage je ohraniti doslednost in učinkovitost ukrepanja Unije s tem, da na eni strani izključuje sprejetje protislovnih sklepov in na drugi strani preprečuje, da bi lahko sklepu institucije Unije, ki je postal dokončen, po izteku vseh rokov, vključno s tistim, določenim v členu 263(6) PDEU, in ob kršitvi načela pravne varnosti nasprotoval sklep druge institucije.
- 49 Iz premislekov, ki so podlaga za to razlago, je poleg tega razvidno, da ni pomembno, ali je pomoč, ki je predmet sklepa Sveta, obstoječa ali nova pomoč. Kot namreč izhaja iz sodne prakse Sodišča, učinkovitost sklepa Komisije ni ogrožena le, če Svet sprejme sklep, s katerim razglasi, da je ista pomoč, o kateri je Komisija že odločila, združljiva z notranjim trgov, ampak tudi če je pomoč, ki je predmet sklepa Sveta, pomoč, namenjena prejemnikom nezakonite pomoči, razglašene za nezdržljivo z notranjim trgov, za kompenzacijo vračil, ki jih ti dolgujejo na podlagi sklepa Komisije. V teh okoliščinah je druga pomoč tako neločljivo povezana s to, za katero je Komisija predhodno ugotovila, da ni združljiva z notranjim trgov, da je zelo umetno trditi, da za uporabo člena 108(2) PDEU obstaja razlika med temi pomočmi (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004, točki 45 in 46).
- 50 V tej zadevi je torej treba preučiti, ali je treba pomoči, ki jih je Svet razglasil za združljive z notranjim trgov – ne glede na to, ali gre za obstoječe ali nove pomoči – šteti za pomoči, o katerih je Komisija že dokončno odločila.
- 51 V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse izhaja, da lahko Komisija pri izvajanju pristojnosti, ki jih ima na podlagi členov 107 PDEU in 108 PDEU, sprejme smernice, katerih namen je navedba načina, kako namerava na podlagi teh členov izvajati diskrecijsko pravico glede novih pomoči ali glede obstoječih sistemov pomoči (sodba z dne 18. junija 2002 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-242/00, Recueil, str. I-5603, točka 27).
- 52 Kadar te smernice temeljijo na členu 108(1) PDEU, pomenijo element rednega in občasnega sodelovanja, v okviru katerega Komisija z državami članicami redno preverja obstoječe sisteme pomoči in jim predlaga ustrezne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga (glej v tem smislu sodbi z dne 15. oktobra 1996 v zadevi IJssel-Vliet, C-311/94, Recueil, str. I-5023, točki 36 in 37, in z dne 5. oktobra 2000 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-288/96, Recueil, str. I-8237, točka 64). V delu, v katerem država članica te predloge ustreznih ukrepov sprejme, so ti zanj zavezujoči (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi IJssel-Vliet, točki 42 in 43, ter Nemčija proti Komisiji, točka 65) in jih – kot je opozorjeno v členu 19(1) Uredbe št. 659/1999 – mora izvajati.
- 53 V obravnavanem primeru je Madžarska 7. februarja 2007 poslala obvestilo o tem, da sprejema predloge ustreznih ukrepov iz točke 196 kmetijskih smernic.

- 54 Ti ukrepi med drugim zajemajo spremembo obstoječih sistemov pomoči za naložbe v zvezi z nakupom zemljišč kmetijskih gospodarstev, da bi se navedeni sistemi s temi smernicami uskladili najpozneje do 31. decembra 2009.
- 55 Iz tega izhaja, da se v skladu s členom 108(1) PDEU ustrezni ukrepi, ki jih je Komisija predlagala v točki 196 kmetijskih smernic, nanašajo le na obstoječe sisteme pomoči.
- 56 Sistem, odobren z izpodbijanem sklepom, pa je nov sistem pomoči.
- 57 Tako je bilo sistema pomoči, omenjena v točki 16 te sodbe, mogoče na podlagi člena 1(b)(ii) Uredbe št. 659/1999 šteti za obstoječa sistema pomoči le za obdobje, med katerim sta bila odobrena z odločitvama z dne 22. decembra 2006, torej do 31. decembra 2009.
- 58 Ker je torej iz člena 1(c) te uredbe razvidno, da vsak sistem pomoči, ki ni obstoječ sistem pomoči, pomeni nov sistem pomoči, in ker se je sistem pomoči, odobren z izpodbijanem sklepom, uporabljal od 1. januarja 2010, je zadnji nujno pomenil nov sistem pomoči.
- 59 Okoliščina, da naj bi bil ta sistem le podaljšanje sistemov, ki sta se iztekla 31. decembra 2009 – tudi če bi bila dokazana – ni odločilna, ker podaljšanje obstoječega sistema pomoči ustvarja novo pomoč, ki se razlikuje od podaljšanega sistema (glej v tem smislu sodbo z dne 20. maja 2010 v zadevi Todaro Nunziatina & C., C-138/09, ZOdl., str. I-4561, točki 46 in 47).
- 60 Obveznosti, ki jih ima Madžarska, ker je sprejela predloge ustreznih ukrepov, se torej ne nanašajo na sistem, ki se je v izpodbijanem sklepu štel za združljiv z notranjim trgov, saj gre za nov sistem pomoči, ki se ne enači z obstoječim sistemom pomoči, na katerega se nanašajo ustrezni ukrepi, ki jih je akceptirala ta država članica.
- 61 Vendar se Svet za to, da bi ponovno preučil položaj, glede katerega je Komisija že opravila dokončno presojo, in ovrigel to presojo, ne more sklicevati le na to, da je sistem pomoči nov. Svet torej ni pristojen za odločitev o tem, da je neki nov sistem pomoči treba šteti za združljivega z notranjim trgov, kadar je ta tako neločljivo povezan z obstoječim sistemom pomoči, glede katerega se država članica v okviru člena 108(1) PDEU zaveže, da ga bo spremenila ali odpravila, da je povsem umetno trditi, da za uporabo člena 108(2) PDEU med tema sistemoma obstaja razlika (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004, točka 46).
- 62 Obravnavani primer pa vendarle ni tak.
- 63 V zvezi s tem je mogoče opaziti, da je med presojo, ki jo je opravila Komisija, in tisto, ki jo je opravil Svet, preteklo dolgo obdobje, saj je bil izpodbijani sklep sprejet skoraj tri leta po zadevnih predlogih ustreznih ukrepov.
- 64 Poleg tega je ta sklep posebej obrazložen z nastankom novih okoliščin, ki jih je Svet štel za izjemne in ki jih Komisija pri presoji združljivosti obstoječih sistemov pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki ju izvaja Madžarska, z notranjim trgov ni mogla upoštevati.
- 65 Medtem ko so bile kmetijske smernice sprejete leta 2006, izpodbijani sklep v veliki meri omenja učinke, ki so nastali med letoma 2008 in 2009 kot posledica gospodarske in finančne krize v sektorju kmetijstva na Madžarskem. Svet med drugim navaja povečanje obrestnih mer na posojila za nakup kmetijskih zemljišč in poostritev bančnih meril za odobritev teh posojil, ki sta bili ugotovljeni med letoma 2008 in 2009, ter povečanje brezposelnosti in zmanjšanje bruto domačega proizvoda, zlasti v sektorju kmetijstva.

- 66 Stališče Komisije v utemeljitev njenega predloga ustreznih ukrepov, kar zadeva združljivost sistemov, navedenih v točki 16 te sodbe, z notranjim trgov, pa je moralo nujno temeljiti na presoji – ob upoštevanju ekonomskih podatkov, ki jih je imela na voljo leta 2006 – posledic, ki bi jih lahko imela uporaba teh sistemov za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga.
- 67 Zaradi velike spremembe okoliščin, navedene v točki 65 te sodbe, za presojo, ki jo je Komisija opravila glede teh sistemov pomoči, torej ni mogoče šteti, da prejudicira presojo, ki bi se nanašala na sistem pomoči, ki zajema podobne ukrepe, vendar bi jo bilo treba uporabiti v bistveno drugačnih gospodarskih okoliščinah od tistih, ki jih je Komisija upoštevala pri svoji presoji. Iz tega sledi, da je treba združljivost novega sistema pomoči – ki je bil predmet predloga, ki ga je Madžarska poslala Svetu na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU – z notranjim trgov oceniti ob izvedbi posamične presoje, ki je ločena od presoje sistemov, navedenih v točki 16 te sodbe, in ki se opravi ob upoštevanju gospodarskih okoliščin, ki so upoštevene takrat, ko so te pomoči dodeljene (glej v tem smislu sodbi z dne 3. oktobra 1991 v zadevi Italija proti Komisiji, C-261/89, Recueil, str. I-4437, točka 23, in z dne 21. julija 2011 v zadevi Freistaat Sachsen in Land Sachsen-Anhalt proti Komisiji, C-459/10 P, ZOdl., str. I-109, točka 48).
- 68 Položaj, ki je predmet obravnavane zadeve, se torej razlikuje od položaja, ki ga je Sodišče preučilo v zgoraj navedenih sodbah Komisija proti Svetu z dne 29. junija 2004 in Komisija proti Svetu z dne 22. junija 2006.
- 69 Drugače od odločb Sveta, ki sta bili v teh sodbah razglašeni za nični, je izpodbijani sklep v obravnavanem primeru obrazložen prav z novimi elementi, ki izhajajo iz pomembne spremembe okoliščin, do katere je prišlo v času od takrat, ko je Komisija preizkusila obstoječa sistema pomoči, ki ju uporablja Madžarska, do takrat, ko je Svet opravil presojo novega sistema pomoči, ki je predmet predloga, ki ga je ta država članica naslovila nanj.
- 70 Zato elementov, ki so v sodbah, omenjenih v točki 68 te sodbe, utemeljevali nepristojnost Sveta, v tej zadevi ni.
- 71 Poleg tega priznanje pristojnosti Sveta ne bi smelo omogočiti obida ustreznih ukrepov, ki jih sprejme država članica.
- 72 Na eni strani je namreč Svet pristojen za odobritev novega sistema pomoči, ki je podoben obstoječemu sistemu pomoči, ki ga je država članica po tem, ko je sprejela predloge ustreznih ukrepov, zavezana spremeniti ali odpraviti le, če se po navedenih predlogih pojavijo nove okoliščine.
- 73 Na drugi strani se pooblastilo, ki je Svetu podeljeno s členom 108(2), tretji pododstavek, PDEU, uporabi le v mejah, določenih s to določbo, torej če so podane izjemne okoliščine (zgoraj navedena sodba Komisija proti Svetu z dne 29. februarja 1996, točka 13).
- 74 Nazadnje, kar zadeva trditev Komisije, da Svet ni pristojen za odobritev pomoči, ki je v nasprotju z usmeritvami, opredeljenimi v kmetijskih smernicah, je treba opozoriti, da v teh smernicah le predlogi ustreznih ukrepov iz točke 196, ki jih sprejmejo države članice, lahko pomenijo dokončno stališče Komisije glede združljivosti sistema pomoči z notranjim trgov.
- 75 Le ti predlogi ustreznih ukrepov so namreč predloženi v sprejetje državam članicam, kot je navedeno v točki 197 kmetijskih smernic, medtem ko so druge določbe teh smernic le dispozitivna splošna pravila, ki zavezujejo Komisijo (glej v tem smislu sodbo z dne 13. junija 2002 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-382/99, Recueil, str. I-5163, točka 24 in navedena sodna praksa), ne pa tudi držav članic. Ta pravila *a fortiori* ne bi smela zavezovati Sveta, ker mu člen 108(2), tretji pododstavek, PDEU daje pooblastilo, da v izjemnih okoliščinah odstopa od določb člena 107 PDEU ali od uredb po v členu 109 PDEU.

- 76 Iz točke 196 kmetijskih smernic je tako razvidno, da so se države članice, kar zadeva obstoječe sisteme pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, zavezale le spremeniti te sisteme, da bodo usklajeni z navedenimi smernicami, ali – če tega ne storijo – jih odpraviti najpozneje do 31. decembra 2009.
- 77 Nasprotno, iz premislekov v točkah od 61 do 70 te sodbe je razvidno, da državam članicam s tem, da sprejmejo predloge ustreznih ukrepov iz točke 196 kmetijskih smernic, ni odvzeta vsakršna možnost, da zaprosijo za odobritev za ponovno uvedbo podobnih ali enakih sistemov v celotnem obdobju uporabe teh smernic.
- 78 Iz tega sledi, da je prvi tožbeni razlog, ki ga je navedla Komisija in se nanaša na nepristojnost Sveta, neutemeljen in ga je treba zavrni.

Drugi tožbeni razlog: zloraba pooblastil

Trditve strank

- 79 Komisija z drugim tožbenim razlogom trdi, da je Svet s tem, ko je želel nevtralizirati posledice njene presoje glede sistema pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki ga je uvedla Madžarska, zlorabil pooblastila.
- 80 Svet trdi, da s sprejetjem izpodbijanega sklepa ni želel popolnoma izničiti učinkov presoje, ki jo je opravila Komisija, saj ta ni sprejela nobenega sklepa, s katerim bi bil sistem pomoči, odobren z izpodbijanim sklepom, razglašen za nezdržljiv z notranjim trgom. Cilj, ki ga je želel doseči Svet, naj bi bil v resnici pomagati madžarskim kmetom, ki jih je prizadela gospodarska in finančna kriza, kupiti kmetijska zemljišča.

Presoja Sodišča

- 81 Kot je Sodišče že večkrat razsodilo, lahko govorimo o aktu, pri katerem so bila zlorabljena pooblastila, le kadar je na podlagi objektivnih, upoštevanih in skladnih indicev mogoče sklepati, da je bil njegov izključni ali vsaj odločilni namen doseči drugačne cilje od tistih, ki jih navaja, ali izogniti se postopku, ki je posebej predviden s Pogodbo za obravnavanje okoliščin predmetne zadeve (glej v tem smislu sodbi z dne 14. maja 1998 v zadevi Windpark Groothusen proti Komisiji, C-48/96 P, Recueil, str. I-2873, točka 52, in z dne 7. septembra 2006 v zadevi Španija proti Svetu, C-310/04, ZOdl., str. I-7285, točka 69).
- 82 Ugotoviti je treba, da Komisija takih indicev ni predložila.
- 83 Kar zadeva cilje, ki jih je Svet želel doseči s sprejetjem izpodbijanega sklepa, nič v spisu, predloženem Sodišču, ne daje podlage za trditev, da je bil izključni ali vsaj odločilni cilj Sveta drugačen od cilja pomagati madžarskim kmetom do lažjega nakupa kmetijskih zemljišč zaradi zamejitve revščine na madžarskem podeželju.
- 84 Kar zadeva trditev Komisije, da je iz poteka dogodkov in iz izmenjane korespondence razvidno, da je bil namen izpodbijanega sklepa ovreči njeno stališče, kaže, da je Svet lahko pravilno menil, da Komisija ni zavzela stališča o združljivosti zadevnega sistema pomoči, kot je poudarjeno v točki 8 obrazložitve izpodbijanega sklepa.
- 85 Zato je treba drugi tožbeni razlog v zvezi z zlorabo pooblastil zavrni kot neutemeljen.

Tretji tožbeni razlog: kršitev načela lojalnega sodelovanja

Trditve strank

- 86 Komisija s tretjim tožbenim razlogom trdi, da je bil izpodbijani sklep sprejet ob kršitvi načela lojalnega sodelovanja med institucijami, saj je Svet s sprejetjem tega sklepa Madžarsko oprostil obveznosti sodelovanja s Komisijo, ki jo ima ta država članica na podlagi člena 108(1) PDEU.
- 87 Svet naj bi s tem, da je odobril podaljšanje obstoječih sistemov pomoči, glede katerih se je Madžarska zavezala, da ju bo odpravila, ogrozil rezultate predhodnega dialoga med Komisijo in to državo članico.
- 88 Svet meni, da ga obveznost sodelovanja, ki izhaja iz člena 108(1) PDEU, ne zavezuje. Poleg tega ponovno trdi, da ni bilo nobene zaveze Madžarske glede sistema pomoči, odobrenega z izpodbijanim sklepom.

Presoja Sodišča

- 89 Člen 108(1) PDEU Komisiji in državam članicam nalaga obveznost rednega in periodičnega sodelovanja, v okviru katerega Komisija z državami članicami redno preverja obstoječe sisteme pomoči in jim predlaga ustrezne ukrepe, ki so potrebni za postopen razvoj ali delovanje notranjega trga (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji z dne 18. junija 2002, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 90 V zvezi s tem je iz točke 70 te sodbe razvidno, da Madžarska ni prevzela nobene posebne zaveze, kar zadeva sistem pomoči, odobren z izpodbijanim sklepom. Zato za ta sklep ni mogoče šteti, da je Madžarsko oprostil posebne obveznosti sodelovanja, saj nikakor ni ogrozil rezultatov predhodnega dialoga med Komisijo in to državo članico.
- 91 Glede na te elemente je treba tretji tožbeni razlog Komisije, ki se nanaša na kršitev načela lojalnega sodelovanja, zavrniti kot neutemeljen.

Četrty tožbeni razlog: očitna napaka pri presoji in kršitev načela sorazmernosti

- 92 Komisija s prvim delom četrtega tožbenega razloga trdi, da je Svet storil očitno napako pri presoji, ker je menil, da so obstajale izjemne okoliščine, ki so upravičevale odobrene ukrepe. V skladu z drugim delom četrtega tožbenega razloga zatrjuje, da je izpodbijani sklep v nasprotju z načelom sorazmernosti, ker z zadevnimi ukrepi ni mogoče doseči cilja, ki se mu sledi z navedenim sklepom, in se ne omejujejo na najmanj, kar je potrebno, za dosego tega cilja.

Prvi del četrtega tožbenega razloga: očitna napaka pri presoji glede obstoja izjemnih okoliščin

– Trditve strank

- 93 Komisija meni, da je okoliščine mogoče šteti za izjemne v smislu člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU le, če jih ni bilo mogoče predvideti pred njihovim nastankom in če se v obravnavanem primeru nanašajo posebej na Madžarsko. Tako pa naj torej ne bi bilo v primeru strukturne ovire, ki je obstajala pred tem, ali težave, s katero se sooča večina držav članic.

- 94 Komisija tako meni, da je neugodna struktura kmetijskih zemljišč na Madžarskem že stara težava, ki je del madžarskega kmetijskega gospodarstva. Enako naj nič ne bi kazalo na to, da pomanjkanje kapitala, s katerim so soočeni madžarski kmetje, ne pomeni strukturne težave, ki je po definiciji ni mogoče opredeliti za izjemno. Poleg tega naj možnost povečanja števila špekulativnih nakupov kmetijskih zemljišč ne bi pomenila okoliščine, ki bi bila drugačna od elementov, ki jih je navedel Svet.
- 95 Poleg tega čeprav priznava, da gospodarska kriza lahko pomeni izjemno okoliščino, Komisija kljub temu meni, da lahko ta kriza izpodbijani sklep upraviči le, če je vplival na prej obstoječe strukturne težave tako, da je prišlo na Madžarskem do izjemnih okoliščin, česar naj Svet ne bi dokazal. Komisija tudi navaja, da vpliv navedene krize na težave pri dostopu do posojila, naraščanje revščine in brezposelnosti, upad donosnosti kmetijske proizvodnje ter na splošno gospodarsko recesijo na Madžarskem ob upoštevanju razmer v celotni Uniji ni izjemen.
- 96 Svet meni, da je opredelitev pojma izjemnih okoliščin, ki jo predlaga Komisija, ob upoštevanju sodne prakse preozka, saj morajo biti take okoliščine le nepredvidene ter lahko vplivajo na druge države članice ali druge sektorje kot kmetijstvo.
- 97 V obravnavanem primeru naj bi obstajale izjemne okoliščine, ki jih pomenijo izredni dogodki v zvezi z gospodarsko krizo in ki naj bi imele pomembne učinke za madžarske kmete ter naj bi zato še poslabšale strukturne težave, ki so jih madžarska kmetijska gospodarstva že imela. Tako naj bi zaradi težav pri dostopu do posojila, naraščanja revščine ali gospodarske recesije kot posledic krize, ki so Madžarsko bolj zaznamovali kot preostale države članice, postalo izredno težko, celo nemogoče, da bi madžarski kmetje kupili kmetijska zemljišča.

– Presoja Sodišča

- 98 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da ima Svet pri uporabi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU široko diskrecijsko pravico, katere izvajanje vključuje zapleteno oceno gospodarskih in socialnih razmer, ki jo je treba opraviti v okviru Unije. V tem okviru je sodni nadzor, ki se uporablja za uresničevanje te diskrecijske pravice, omejen na preverjanje upoštevanja procesnih pravil in pravil obrazložitve, resničnosti ugotovljenih dejstev ter neobstoja napačne uporabe prava, očitne napake pri presoji dejstev ali zlorabe pooblastil (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu z dne 29. februarja 1996, točki 18 in 19, in po analogiji sodbo z dne 22. decembra 2008 v zadevi Regie Networks, C-333/07, ZOdl., str. I-10807, točka 78).
- 99 Ob upoštevanju neobičajnosti in nepredvidljivosti ter obsega učinkov gospodarske in finančne krize na madžarsko kmetijstvo se tako za Svet ne bi moglo šteti, kot da je storil očitno napako pri presoji s tem, da je menil, da ti učinki pomenijo izjemne okoliščine v smislu člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU. Komisija je poleg tega v repliki priznala, da je nastanek te krize lahko taka izjemna okoliščina.
- 100 Dejstvo, da je imela gospodarska in finančna kriza precejšnje učinke tudi v drugih državah članicah, ni odločilno, saj ta okoliščina ne vpliva na izjemnost učinkov te krize, kar zadeva razvoj ekonomskega položaja madžarskih kmetov.
- 101 Enako ugotovitev, da neugodna struktura kmetijskih gospodarstev ali pomanjkanje kapitala, s katerim so soočeni kmetje, pomenita strukturni težavi na Madžarskem, ne omogoča ugotovitve, da je Svet storil očitno napako pri presoji s tem, da je menil, da so večje težave pri dostopu do posojila in upad donosnosti kmetijske proizvodnje kot posledice krize precej poslabšale položaj madžarskih kmetov, zaradi česar niso mogli reševati navedenih strukturnih težav in zato omejiti revščine na podeželju, da bi se izboljšala konkurenčnost madžarskih kmetijskih gospodarstev (glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu z dne 29. februarja 1996, točka 21).
- 102 Iz tega je razvidno, da je treba prvi del četrtega tožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

Drugi del četrtega tožbenega razloga: kršitev načela sorazmernosti

– Trditve strank

- 103 Komisija meni, da je Svet s sprejetjem izpodbijanega sklepa kršil načelo sorazmernosti.
- 104 Komisija namreč meni, da z zadevnim sistemom pomoči ni mogoče uresničiti cilja iz navedenega sklepa. Tako se kljub obstoju dveh sistemov pomoči za nakup kmetijskih zemljišč povprečna površina kmetijskega gospodarstva na Madžarskem v zadnjih letih ni znatno povečala. Meni, da ni dokazano, da sistem pomoči, odobren z izpodbijanim sklepom, omogoča dosego najboljših rezultatov, čeprav naj sistema pomoči, ki sta obstajala prej, ne bi omogočala soočanja z večjimi težavami pri dostopu do posojil, ki so bile opažene leta 2009. Pomoči za nakup kmetijskih zemljišč naj bi v resnici prispevale k rasti cen kmetijskih zemljišč, in ne k spremembi strukture lastništva teh zemljišč.
- 105 Poleg tega spoštovanje načela sorazmernosti po mnenju Komisije pomeni, da je treba v celoti upoštevati veljavne ukrepe, s katerimi bi bilo mogoče zadovoljiti potrebe, ki jih Svet opredeljuje kot izjemne okoliščine. V izpodbijanem sklepu pa naj nikakor ne bi bili upoštevani ukrepi, ki jih je predhodno odobrila Komisija ali ki so bili dovoljeni z njenimi smernicami in uredbami o skupinskih izjemah. Še zlasti naj bi začasni okvir državam članicam dovoljeval, da dodelijo pomoči kmetom. Enako naj bi bilo mogoče uporabiti pomoči *de minimis*, ki so dovoljene z Uredbo št. 1535/2007.
- 106 Poleg tega naj Svet tudi ne bi upošteval, da obstajajo druge vrste instrumentov za reševanje nekaterih težav, navedenih v izpodbijanem sklepu. Madžarska je imela na podlagi Akta o pristopu možnost, da v prehodnem obdobju sedmih let zavre špekulacije s tem, da omeji pravico nerezidentov do nakupa kmetijskih zemljišč. Kar zadeva naraščanje brezposelnosti, program razvoja podeželja 2007–2013 Madžarske določa več ukrepov za omejitev tega naraščanja na podeželju, zlasti s preusmeritvijo presežka kmečkih delavcev v druge gospodarske sektorje.
- 107 Nazadnje, ukrepi, odobreni z izpodbijanim sklepom, naj se ne bi omejevali na najmanj, kar je potrebno, saj trajajo dlje od datuma, ki ga je Komisija določila v začasnem okviru za uporabo pomoči, posebej namenjenih za reševanje učinkov gospodarske krize.
- 108 Svet glede spoštovanja načela sorazmernosti trdi, da na zakonitost ukrepov, sprejetih na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU, lahko vpliva le, če so ti ukrepi očitno neprimerni glede na cilj, ki ga namerava doseči.
- 109 Komisija naj ne bi dokazala, da je Svet pri oceni zapletenih gospodarskih dejstev storil očitno napako. Svet med drugim meni, da sta sistema pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki ju uporablja Madžarska, izboljšala strukturo madžarskih kmetijskih gospodarstev glede površine. Svet tudi trdi, da Komisija ni dokazala, da naj bi tak sistem pomoči prispeval k zvišanju cen zemljišč. Poleg tega meni, da povečanje površine kmetijskih gospodarstev omogoča izboljšanje konkurenčnosti in prihodkov zadevnih kmetov.
- 110 Poleg tega Svet meni, da ni bil zavezan upoštevati ukrepov, ki jih je že odobrila Komisija, saj je namen pristojnosti, ki mu je podeljena s členom 108(2), tretji pododstavek, PDEU, prav omogočiti mu, da odobri pomoči, ki jih Komisija zakonito ni mogla odobriti, kar naj bi veljalo za obravnavani primer. Poleg tega naj sistema pomoči, odobrenega z izpodbijanim sklepom, ne bi pokrival začasni okvir.
- 111 Svet tudi poudarja, da omejitve pri nakupu kmetijskih zemljišč, ki so dovoljene z Aktom o pristopu, ne omejujejo možnosti špekulativnih nakupov s strani gospodarskih subjektov s sedežem ali stalnim prebivališčem na Madžarskem in da bi se bilo proti brezposelnosti primerno bojevati s kombinacijo različnih sredstev, med drugim s sistemom pomoči, odobrenim z izpodbijanim sklepom.

112 Kar zadeva trajanje navedenega sistema pomoči, se to ne bi smelo omejevati na obdobje, ki ga pokriva začasni okvir, ampak naj bi ustrezalo času, ki se oceni za potreben za dokončanje privatizacije kmetijskih zemljišč na Madžarskem in zmanjšanje učinkov krize.

113 Madžarska trdi, da je za dokaz o očitni neprimernosti zadevnega ukrepa nujno dokazati, da ta zagotovo ne bi bil učinkovit, česar Komisija ni niti dokazala niti zatrjevala.

– Presoja Sodišča

114 Kar zadeva spoštovanje načela sorazmernosti, je iz ugotovitev v točki 98 te sodbe razvidno, da lahko le očitna neprimernost ukrepa, sprejetega na podlagi člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU, glede na cilj, ki ga namerava doseči Svet, vpliva na zakonitost takega ukrepa (glej po analogiji sodbi z dne 8. julija 2010 v zadevi Afton Chemical, C-343/09, ZOdl., str. I-7027, točka 46, in z dne 12. julija 2012 v zadevi Association Kokopelli, C-59/11, točka 39).

115 Torej je treba ugotoviti, ali je odobritev sistema pomoči, ki je predmet izpodbijanega sklepa, očitno neprimerna za uresničitev cilja iz točke 9 obrazložitve tega sklepa, ki je zamejitev revščine na madžarskem podeželju.

116 Ni sporno, da je ta cilj mogoče doseči le z izboljšanjem učinkovitosti kmetijstva na Madžarskem, kar je pogojeno s povečanjem površine kmetijskih gospodarstev, ki je dovoljeno z nakupom kmetijskih zemljišč s strani madžarskih kmetov. Tako ni sporno, da nezadostni prihodki in težave pri dostopu do posojil, s katerimi so soočeni ti kmetje, ovirajo uresničevanje tovrstnih nakupov. Torej se odobritev zadevnega sistema pomoči, s katerim se nameravajo reševati te težave in njihovo poslabšanje zaradi gospodarske in finančne krize s tem, da se ponudi ali subvencioniranje obresti na posojila za nakup kmetijskih zemljišč ali neposredna pomoč za nakup takih zemljišč, ne zdi očitno neprimerna za uresničitev cilja, ki se sledi s sprejetjem izpodbijanega sklepa.

117 Pod temi pogoji z okoliščino, da sistem pomoči za nakup kmetijskih zemljišč, ki je veljal prej, ni omogočal znatnega in stalnega povečevanja površin madžarskih kmetijskih gospodarstev, ni mogoče dokazati očitne neprimernosti izpodbijanega sklepa za doseg ciljev, ki jim ta sledi in kot so bili navedeni v točki 115 te sodbe.

118 Počasno večanje povprečne površine navedenih gospodarstev namreč ne zadošča za dokaz za očitno neučinkovitost sistema pomoči, ki ga je odobril Svet, saj je mogoče, da je to počasno naraščanje posledica okoliščin, ki niso mogle trajati v celotnem obdobju, ki ga pokriva izpodbijani sklep.

119 V zvezi z argumentom Komisije, da sistemi pomoči za nakup kmetijskih zemljišč prispevajo k rasti cen kmetijskih zemljišč, in ne k spremembi strukture lastništva teh zemljišč, je treba ugotoviti, da ta trditev ni dovolj utemeljena, da bi se lahko dokazalo, da je Svet izbral očitno neprimeren ukrep glede na cilj, ki ga je uresničeval.

120 Poleg tega je treba preveriti, ali odobritev zadevnega sistema pomoči očitno ne presega tistega, kar je nujno za doseg ciljev iz izpodbijanega sklepa. Komisija namreč trdi, da Svet ni dovolj upošteval možnosti, ki jih ponujajo drugi instrumenti, ki lahko prispevajo k uresnitvi tega cilja.

121 Ob upoštevanju obsega diskrecijske pravice, ki jo ima Svet v obravnavani zadevi, za izpodbijani sklep ni mogoče šteti, da krši načelo sorazmernosti le zato, ker naj bi bilo za Madžarsko mogoče, da cilj iz točke 115 te sodbe uresničuje z drugo vrsto sistema pomoči. Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da Sodišču ob preizkusu, ali je s sklepom, sprejetim na podlagi diskrecijske pravice, kakršna je ta, ki je Svetu podeljena v členu 108(2), tretji pododstavek, PDEU, spoštovano načelo sorazmernosti, ni treba

ugotoviti, ali je bil sprejeti sklep edini ali najboljši mogoč, ampak le, ali je bil očitno nesorazmeren (glej po analogiji sodbo z dne 11. junija 2009 v zadevi Agrana Zucker, C-33/08, ZOdl., str. I-5035, točka 33 in navedena sodna praksa).

- 122 Vendar – kot je navedel generalni pravobranilec v točki 44 sklepnih predlogov – široka diskrecijska pravica, ki jo ima Svet, tega ne oprošča, da pri presoji upošteva ukrepe, ki že obstajajo in so posebej namenjeni reševanju izjemnih okoliščin, ki so utemeljevale odobritev zadevnega sistema pomoči.
- 123 V zvezi s tem je cilj Uredbe št. 1535/2007 izvzeti pomoči v majhnem znesku iz obveznosti priglasitve iz člena 108(3) PDEU in je torej ni mogoče obravnavati, kot da je posebej namenjena odpravi učinkov gospodarske in finančne krize na madžarske kmete.
- 124 Nasprotno, res je, da je bil začasni okvir uveden za izboljšanje dostopa podjetij do financiranja v razmerah gospodarske in finančne krize. Kljub temu imajo pomoči, ki jih določa ta začasni okvir, splošno funkcijo podpore naložbam in torej niso posebej namenjene omogočanju nakupa kmetijskih zemljišč. Poleg tega je na dan sprejetja izpodbijanega sklepa točka 7 začasnega okvira določala, da se ta ne bo uporabljal po 31. decembru 2010. Zato za sklep Sveta o odobritvi sistema pomoči, ki je posebej namenjen zamejitvi revščine na podeželju s tem, da se zagotovi dokončna izvedba postopka privatizacije zemljišč in izboljšanje strukture kmetijskih gospodarstev na Madžarskem v daljšem obdobju, ni mogoče šteti, da očitno presega tisto, kar je nujno za doseganje ciljev, ki se jim sledi z izpodbijanem sklepom.
- 125 Prav tako, čeprav so nekateri ukrepi iz programa razvoja na podeželju 2007–2013 Madžarske namenjeni tudi boju proti brezposelnosti na podeželju, kaže, da dopolnjujejo sistem pomoči, ki je bil odobren z izpodbijanem sklepom, saj je njihov glavni namen spodbuditi preusmeritev presežkov kmetijskih delavcev v druge gospodarske sektorje, ne pa izboljšati donosnost kmetijskih gospodarstev.
- 126 Kar zadeva omejitve nakupov kmetijskih zemljišč, dovoljene z Aktom o pristopu, je treba ugotoviti, da so namenjene le zmanjšanju špekulativnih nakupov zemljišč, vendar z njimi nikakor ni mogoče rešiti drugih težav, navedenih v obrazložitvi izpodbijanega sklepa. Poleg tega, kot je pravilno navedel Svet, te omejitve ne omogočajo boja proti špekulativnim nakupom kmetijskih zemljišč, ki jih opravijo gospodarski subjekti s sedežem ali stalnim prebivališčem na Madžarskem.
- 127 Kar zadeva, nazadnje, trajanje sistema pomoči, odobrenega z izpodbijanem sklepom, je v skladu z logiko člena 108(2), tretji pododstavek, PDEU, da Svet ne bi smel biti vezan na časovno omejitev, določeno s sporočilom Komisije. Poleg tega ob upoštevanju časa, ki ga zahteva dokončna izvedba postopka privatizacije zemljišč, in trajanja učinkov gospodarske in finančne krize ni mogoče ugotoviti, da je Svet s tem, da je zadevni sistem pomoči odobril za obdobje od 1. januarja 2010 do 31. decembra 2013, izbral očitno nesorazmeren ukrep.
- 128 Zato je treba tudi drugi del četrtega tožbenega razloga, ki ga je navedla Komisija, zavrniti kot neutemeljen.
- 129 Torej je treba četrti tožbeni razlog v celoti zavrniti.
- 130 Ker nobenega tožbenega razloga Komisije ni mogoče sprejeti, je treba tožbo zavrniti.

Stroški

- 131 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Svet predlagal, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

¹³² Na podlagi člena 140(1), prvi pododstavek, tega poslovnika Republika Litva, Madžarska in Republika Poljska nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Republika Litva, Madžarska in Republika Poljska nosijo svoje stroške.**

Podpisi