CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 17 ianuarie 2013 [1]

Cauza C-121/10

Comisia Europeană
împotriva

Consiliului Uniunii Europene

„Ajutoare de stat — Competența Consiliului — Articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE — Scheme de ajutoare existente — Propunerea unor măsuri adecvate — Efecte — Regulamentul nr. 659/1999 — Ajutoare pentru investițiile în achiziționarea de terenuri agricole în Ungaria”

1. Prin acțiunea care face obiectul prezentei cauze, Comisia solicită Curții anularea Deciziei 2009/1017/UE a Consiliului din 22 decembrie 2009 privind acordarea unui ajutor de stat de către autoritățile din Ungaria pentru achiziționarea de terenuri agricole între 1 ianuarie 2010 și 31 decembrie 2013 (denumită în continuare „decizia atacată”) [2].

2. Prin alte trei acțiuni formulate în paralel, Comisia a atacat alte decizii ale Consiliului privind ajutoare de aceeași natură acordate de Republica Lituania (cauza C-111/10), de Republica Polonă (cauza C-117/10) și de Republica Letonia (cauza C-118/10).

3. Toate acțiunile ridică aceeași problemă delicată: o propunere de măsuri adecvate, formulată de Comisie în cadrul examinării permanente a schemelor de ajutoare existente în statele membre, efectuată conform condițiilor prevăzute la articolul 108 alineatul (1) TFUE [sau la articolul 88 alineatul (1) CE, în ceea ce privește cauza C-117/10], constituie o luare de poziție definitivă a acestei instituții privind compatibilitatea cu piața comună a schemei respective, de natură să blocheze exercitarea de către Consiliu a competenței care îi este conferită prin articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE [sau prin articolul 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE] de a autoriza ajutoare prin derogare de la articolul 107 TFUE (sau de la articolul 87 CE) și de la alte dispoziții aplicabile în cazul în care împrejurări excepționale justifică aceasta?

I – Cadrul juridic

4. În temeiul articolului 108 alineatul (1) TFUE:

„Comisia, împreună cu statele membre, verifică permanent regimurile ajutoarelor existente în aceste state. Comisia propune acestora măsurile utile cerute de dezvoltarea treptată sau de funcționarea pieței comune.”

1 — Limba originală: italiana.
2 — JO L 348, p. 55.

5. Alineatul (2) al treilea și al patrulea paragraf al acestui articol prevede:

„La cererea unui stat membru, Consiliul, hotărând în unanimitate, poate decide că un ajutor acordat sau care urmează să fie acordat de acest stat trebuie să fie considerat compatibil cu piața internă, prin derogare de la dispozițiile articolului 107 sau de la regulamentele prevăzute la articolul 109, în cazul în care o astfel de decizie este justificată de împrejurări excepționale. În cazul în care, în legătură cu acest ajutor, Comisia a inițiat procedura prevăzută la primul paragraf din prezentul alineat, cererea adresată Consiliului de statul în cauză va avea ca efect suspendarea procedurii menționate până când Consiliul se pronunță asupra acesteia.

Cu toate acestea, în cazul în care Consiliul nu se pronunță în termen de trei luni de la formularea cererii, Comisia hotărăște”.

6. În ceea ce privește expunerea dispozițiilor relevante ale capitolului 4 din anexa IV la Actul de aderare a Ungariei la Uniunea Europeană (denumit în continuare „Actul de aderare din anul 2003”) [3], ale Regulamentului CE nr. 659/1999 din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE [4], ale Orientărilor comunitare privind ajutoarele de stat în sectorul agricol (denumite în continuare „Orientările agricole din anul 2000”) [5] și ale Orientărilor comunitare privind ajutoarele de stat în sectorul agricol și forestier (denumite în continuare „Orientările agricole 2007-2013”) [6], având în vedere că în prezenta cauză cadrul juridic este în mare parte identic cu cel al cauzei C-117/10, ne permitem să facem trimitere la punctele 5-16 din concluziile prezentate de noi astăzi în această cauză.

7. Într-o comunicare publicată în Jurnalul Oficial din 15 martie 2008 [7], Comisia a consemnat, conform articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, „acordul explicit și necondiționat” al Ungariei cu privire la propunerile de măsuri utile conținute la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, comunicat în scris de autoritățile maghiare Comisiei la 7 februarie 2007.

II – Istoricul cauzei și decizia atacată

8. Un ajutor pentru achiziționarea de terenuri agricole a fost instituit în Ungaria înainte de aderarea la Uniune. Ajutorul era acordat prin două scheme diferite. Prima prevedea o subvenționare a dobânzii pentru împrumuturi și o garanție de stat pentru dezvoltarea exploatațiilor agricole, iar a doua, instituită în anul 1999, consta în subvenții directe pentru consolidarea proprietății agricole. Cele două scheme au fost notificate Comisiei urmând procedura prevăzută în capitolul 4 din anexa IV la Tratatul de aderare din anul 2003 [8].

9. La 27 noiembrie 2006, autoritățile maghiare au notificat Comisiei două scheme de ajutoare, denumite „Ajutor pentru achiziționarea de terenuri sub formă de împrumuturi cu dobânzi preferențiale”, respectiv „Ajutor pentru consolidarea terenurilor”, precizând intenția lor de a pune în conformitate schemele existente cu normele aplicabile ajutoarelor de stat și au solicitat să fie autorizate până la 31 decembrie 2009. Prima schemă de ajutoare, care nu mai prevedea o garanție de stat, era acordată pentru achiziționarea de terenuri agricole cu suprafața minimă de un hectar și suprafața maximă de 300 de hectare. Beneficiarii puteau obține împrumuturi cu dobânzi preferențiale în sumă minimă de 1 milion HUF și în sumă maximă de 75 de milioane HUF, cu durata cuprinsă

3 — Act privind condițiile de aderare a Republicii Cehe, Republicii Estonia, Republicii Cipru, Republicii Letonia, Republicii Lituania, Republicii Ungare, Republicii Malta, Republicii Polone, Republicii Slovenia și Republicii Slovace, și adaptările Tratatelor care stau la baza Uniunii Europene (JO L 236, în special p. 798).

4 — JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41.

5 — JO 2000, C 28, p. 2.

6 — JO 2006, C 319, p. 1

7 — JO C 70, p. 11.

8 — JO 2005, C 147, p. 2.

între 5 și 20 de ani. Subvenționarea dobânzii era de 50 % din randamentul mediu al obligațiunilor de stat maghiare pe 5 sau pe 10 ani, majorată cu 1,75 %. Ajutoarele prevăzute de a doua schemă, necumulabile cu cele acordate pe baza primei scheme, vizau să permită extinderea exploatațiilor agricole prin achiziționarea de terenuri situate pe aceeași parcelă sau pe parcele adiacente. Ajutorul era acordat până la 20 % din prețul de cumpărare a terenului și pentru cel mult 3 milioane HUF.

10. La 22 decembrie 2006, Comisia a decis să nu ridice obiecții în privința celor două scheme notificate (denumite în continuare „deciziile din 22 decembrie 2006”) [9]. În deciziile menționate, ea a amintit autorităților maghiare adoptarea, la 6 decembrie 2006, a Orientărilor agricole 2007-2013 și propunerea de măsuri adecvate formulată la punctul 196 din acestea.

11. Prin scrisoarea din 30 mai 2005, Comisia a invitat statele membre să îi prezinte propuneri de simplificare a normelor privind ajutoarele în sectorul agricol. Un nou proiect de orientări a fost examinat în cadrul reuniunilor din 23 mai 2006, din 23 iunie 2006 și din 25 octombrie 2006 ale grupului de lucru privind condițiile concurenței în agricultură. În cursul acestor reuniuni, Ungaria a solicitat Comisiei să mențină posibilitatea de a acorda ajutoare pentru investițiile în achiziționarea de terenuri agricole și să majoreze limita de 10 % prevăzută de Regulamentul nr. 1857/2006 la 40-50 %. Această cerere a fost reiterată într-o scrisoare din data de 3 noiembrie 2006.

12. Prin scrisoarea din 4 noiembrie 2009, adresată Consiliului, autoritățile maghiare au solicitat ca ajutoarele pentru achiziționarea de terenuri agricole în Ungaria să fie autorizate în mod excepțional în temeiul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE. O cerere cu același conținut, dar mai detaliată a fost introdusă la 27 noiembrie 2009. La 22 decembrie 2009, Consiliul a adoptat decizia atacată în unanimitate (opt delegații s-au abținut). Articolul 1 din această decizie prevede:

„Ajutorul de stat excepțional acordat de autoritățile maghiare sub forma subvenționării dobânzilor și a subvențiilor directe în vederea achiziționării terenurilor agricole, în valoare de maximum 4 000 de milioane HUF și acordat între 1 ianuarie 2010 și 31 decembrie 2013, este considerat compatibil cu piața internă.”

13. Ajutorul declarat compatibil este descris în considerentul (6) al deciziei atacate în următorii termeni:

„Ajutorul de stat care urmează a fi acordat se ridică la o valoare totală de 4 000 de milioane HUF și ar trebui să vină în sprijinul a aproximativ 5 000 de producători agricoli. Ajutorul ar trebui să fie constituit din:

— până la o valoare totală de 2 000 de milioane HUF, o subvenționare a dobânzii pentru împrumuturile destinate agricultorilor particulari care întrunesc criteriile referitoare la înregistrare, calificare profesională, aplicarea bunelor practici agricole și cerințele privind o exploatare viabilă, permițându-le să beneficieze de împrumuturi favorabile pentru achiziționarea de terenuri agricole cu o dimensiune maximă a exploatației agricole de 300 de hectare. Subvenționarea dobânzii va lua forma unui credit ipotecar pentru o sumă de maximum 75 de milioane HUF și pentru o perioadă de cel mult 20 de ani, incluzând o perioadă de grație de doi ani pentru rambursarea capitalului, și va fi egală cu 50 % din randamentul mediu al obligațiunilor guvernului Ungariei cu o scadență de 5 sau 10 ani, cu o majorare de 1,75 %;

9 — Decizia N 795/2006, „Ajutor pentru achiziționarea de terenuri sub formă de împrumuturi cu dobânzi preferențiale”, și Decizia N 796/2006, „Ajutor pentru consolidarea terenurilor”, JO 2007, C 68, p. 11 și 12. În comunicarea publicată în Jurnalul Oficial, durata celor două scheme rezultă ca fiind limitată la 31 decembrie 2008. În textul deciziilor nu se confirmă însă această limită, cauzată probabil de o eroare materială. În plus, părțile nu contestă că notificarea a implicat o cerere de autorizare a schemelor până la 31 decembrie 2009.

— până la o valoare totală de **2000** de milioane HUF, o subvenție directă pentru achiziționarea de terenuri agricole, ridicându-se la maximum 20 % din prețul de achiziție stabilit în contractul de vânzare, cu o sumă maximă de 3 milioane HUF pentru fiecare solicitare și cu un număr maxim de două solicitări anuale pentru fiecare beneficiar. Subvenția poate fi acordată unei persoane particulare care era implicată, la data achiziției, într-o activitate agricolă în calitate de proprietar a cel puțin 0,5[10] hectare de plantații sau al unui hectar de alt tip de teren agricol pentru o perioadă de cel puțin un an, pe o parcelă direct adiacentă terenului achiziționat, și care se angajează să nu vândă terenul achiziționat și să îl utilizeze în mod efectiv în unicul scop al producției agricole pe o perioadă de cel puțin cinci ani de la data plății ajutorului. Ajutorul poate fi acordat numai cu condiția ca dimensiunea totală a terenului existent și a celui achiziționat să depășească 210 coroane de aur [unitatea de măsură a calității terenului agricol din Ungaria] sau 2 hectare în cazul terenului agricol utilizat ca plantație de viță-de-vie sau ca livadă și să nu fie înregistrat ca teren utilizat pentru silvicultură."

III – Procedura în fața Curții și concluziile părților

14. Prin înscrisul depus la 4 martie 2010 la grefa Curții, Comisia a introdus acțiunea care face obiectul prezentei cauze. Prin Ordonanța din 9 august 2010, s-au admis cererile de intervenție formulate de Ungaria, de Republica Lituania și de Republica Polonă în susținerea concluziilor Consiliului.

15. Comisia solicită Curții anularea deciziei atacate și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată. Consiliul solicită Curții respingerea acțiunii ca nefondată și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată. Ungaria, Polonia și Lituania solicită Curții respingerea acțiunii ca nefondată. Polonia susține concluziile Consiliului, inclusiv în ceea ce privește obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

IV – Cu privire la acțiune

16. Comisia invocă patru motive în susținerea acțiunii sale, întemeiate pe necompetența Consiliului de a adopta decizia atacată, pe un abuz de putere, pe o încălcare a principiului cooperării loiale între instituții și, respectiv, pe o eroare vădită de apreciere.

A – *Cu privire la primul motiv al acțiunii, referitor la necompetența Consiliului*

17. Prin intermediul primului motiv al acțiunii, întemeiat pe necompetența Consiliului, Comisia susține, în esență, că propunerea de măsuri adecvate, formulată la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, împreună cu acceptarea acestei propuneri de către Ungaria constituie o „decizie" prin care a declarat incompatibile cu piața comună schemele de ajutoare autorizate prin decizia atacată, pentru întreaga perioadă de aplicare a orientărilor menționate, și anume până la 31 decembrie 2013. Menționând Hotărârile Curții din 29 iunie 2004[11] și din 22 iunie 2006[12], pentru analiza cărora facem trimitere la punctele 27-31 din concluziile prezentate de noi astăzi în cauza C-117/10, Comisia consideră că, în virtutea principiului preempțiunii, pe care, pe baza acestor hotărâri, se întemeiază criteriul repartizării competențelor atribuite Comisiei și Consiliului prin articolul 108 alineatul (2) TFUE, Consiliul nu a avut, în speță, competența pentru a adopta decizia atacată.

10 — Pe baza rectificării publicate în JO 2012, L 326, p. 55.

11 — Comisia/Consiliul (C-110/02, Rec., p. I-6333).

12 — Comisia/Consiliul (C-399/03, Rec., p. I-5629).

18. Dezbaterea dintre părți în fața Curții ridică, în esență, trei probleme. Prima privește statutul schemelor de ajutoare autorizate prin decizia atacată și impune, în special, să se evalueze dacă, astfel cum afirmă Comisia, aceste scheme coincid cu cele care fac obiectul propunerii de măsuri adecvate, prevăzută la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, sau dacă, astfel cum consideră, în schimb, Consiliul, constituie un ajutor nou și diferit (a se vedea punctul 1 *infra*). A doua problemă se referă la efectele unei propuneri de măsuri adecvate, acceptată de statul membru în cauză (a se vedea punctul 2 *infra*). În sfârșit, a treia problemă impune stabilirea domeniului de aplicare al propunerii de măsuri adecvate, formulată la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, și al acceptării acesteia de către Ungaria (a se vedea punctul 3 *infra*).

1. Cu privire la schema de ajutoare autorizată prin decizia atacată

19. În opinia noastră, este greu de contestat că schemele de ajutoare aprobate de Comisie prin decizia din 22 noiembrie 2006 și, respectiv, de Consiliu prin decizia atacată coincid în esență. În plus, în scrisoarea din 27 noiembrie 2009 adresată Consiliului, Ungaria solicită în mod expres acestuia din urmă să aprobe „prelungirea a două scheme de ajutoare de stat aflate în prezent în vigoare”. În aceste circumstanțe, argumentele invocate de Consiliu pentru a demonstra diferența dintre cele două scheme, care vizează, în principal, să susțină că schemele aprobate prin decizia atacată acoperă o perioadă diferită, vor fi în beneficiul unor persoane diferite și se bazează pe noi elemente de drept și de fapt, trebuie, în opinia noastră, să fie respinse pentru aceleași motive menționate la punctele 53, 54 și 56 din concluziile prezentate de noi astăzi în cauza C-117/10, la care ne permitem să facem trimitere. În ceea ce privește afirmația Consiliului potrivit căreia punerea în aplicare a schemelor autorizate prin decizia atacată va necesita adoptarea unui nou cadru juridic, subliniem că, în memoriul său în intervenție, guvernul maghiar nu invocă nicio modificare legislativă esențială cu privire la aceste scheme, care, dimpotrivă, pe baza afirmațiilor acestui guvern, continuă să fie reglementate în temeiul decretelor ministeriale din anul 2007 [13].

20. Pe de altă parte, este cert că schemele de ajutoare declarate compatibile cu piața internă prin decizia atacată constituie un „ajutor nou” în sensul articolului 1 litera (c) din Regulamentul nr. 659/1999, având în vedere că schemele notificate de Ungaria în anul 2006, autorizate prin deciziile din 22 decembrie 2006, au fost destinate să se aplice numai până la 31 decembrie 2009. Deși, în principiu, din jurisprudența citată la punctul 17 din prezentele concluzii rezultă că o astfel de calificare nu este decisivă, în sine, pentru a exclude competența Consiliului în sensul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE (a se vedea în acest sens punctul 50 din concluziile prezentate astăzi în cauza C-117/10), în speță, ea capătă totuși, astfel cum vom vedea în continuare, o importanță determinantă. În acest context, este suficient să remarcăm că prelungirea schemelor aprobate de Comisie în anul 2006 ulterior datei de 31 decembrie 2009 ar fi necesitat o nouă notificare și o nouă poziție a Comisiei în favoarea compatibilității lor, aceste scheme nefiind în conformitate cu Regulamentul nr. 1857/06.

13 — Decretul Ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale 99/2007 privind ajutorul pentru achiziționarea de terenuri agricole în vederea consolidării terenurilor (*Magyar Közlöny* 2007/112) și Decretul Ministrului Agriculturii și Dezvoltării Rurale 17/2007 privind subvenționarea dobânzilor la creditele pentru ameliorarea terenurilor (*Magyar Közlöny* 2007/34). A se vedea și scrisoarea autorităților maghiare adresată Consiliului la 27 noiembrie 2009.

2. Cu privire la efectele unei propuneri de măsuri adecvate, acceptată de statul membru în cauză

21. Pe baza motivelor expuse la punctele 62-72 din concluziile prezentate astăzi în cauza C-117/10, la care facem trimitere, suntem de părere că o propunere de măsuri adecvate acceptată de statul membru căruia îi este destinată constituie o *poziție definitivă* a Comisiei privind compatibilitatea schemei de ajutoare în cauză și produce *efecte juridice obligatorii similare cu cele ale unei decizii*. În opinia noastră, un astfel de act este, așadar, pe baza jurisprudenței Curții menționate la punctul 17 din prezentele concluzii, de natură să împiedice adoptarea unor decizii în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE care contravin acestuia.

22. Astfel, trebuie să se stabilească întinderea, pe de o parte, a poziției cu privire la compatibilitatea ajutoarelor pentru achiziționarea de terenuri agricole, adoptată de Comisie în cadrul propunerii de măsuri adecvate, prevăzută la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, și, pe de altă parte, a obligațiilor asumate de Ungaria prin acceptarea acestei propuneri. Eventuala constatare a necompetenței Consiliul de a adopta decizia atacată depinde, în fapt, de rezultatul acestei duble examinări.

3. Cu privire la întinderea măsurilor adecvate prevăzute la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013 și a acceptării Ungariei

23. La punctul 74 din concluziile prezentate astăzi în cauza C-117/10 am subliniat că, deși este adevărat că Orientările agricole 2007-2013 adoptă o poziție în sensul incompatibilității de principiu a ajutoarelor pentru investiții în achiziționarea de terenuri agricole care nu sunt conforme cu articolul 4 alineatul (8) din Regulamentul nr. 1857/2006, această poziție nu poate fi totuși considerată, în sine, definitivă, deoarece, pe baza punctului 183 din orientările menționate, Comisia este oricum obligată, în cazul ajutoarelor individuale sau al schemelor de ajutoare care urmează să fie instituite, să constate și să declare această incompatibilitate prin procedura de control prevăzută la articolul 108 TFUE. Din acest motiv, am respins teza Comisiei, reiterată în cadrul acțiunii care face obiectul prezentei cauze, potrivit căreia Orientările agricole 2007-2013 „declară” incompatibile cu piața internă, de la 31 decembrie 2007 până la 31 decembrie 2013, toate ajutoarele, așadar, și cele încă neinstituite, pentru investiții în achiziționarea de terenuri agricole neconforme cu acestea. Astfel cum a observat, în mod corect, în opinia noastră, Consiliul, a urma o astfel de teză ar însemna să se recunoască Comisiei o competență de reglementare prin derogare de la procedurile prevăzute la articolul 108 TFUE.

24. În acest context, în virtutea efectului comun al propunerii de măsuri adecvate, formulată la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, și al obligației asumate de statul membru în cauză, am considerat, în concluziile sus-menționate, că poziția adoptată de Comisie privind schemele de ajutoare pentru achiziționarea de terenuri agricole existente în acest stat membru are caracter definitiv și este de natură să blocheze competența Consiliului în temeiul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE (a se vedea punctele 75 și 76).

25. În speță, circumstanțele sunt însă diferite și nu ne permit să ajungem la aceeași concluzie. În fapt, deși este adevărat că Ungaria și-a transmis în scris acordul „explicit și necondiționat” [14] privind măsurile propuse de Comisie la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, asumându-și astfel, la fel ca celelalte state membre care și-au notificat acordul, obligația de a modifica propriile scheme de sprijin pentru achiziționarea de terenuri agricole până la 31 decembrie 2009, totuși schemele în cauză au încetat să se aplice din aceeași zi. Rezultă că Ungaria nu a fost obligată, în mod concret, să efectueze nicio modificare și că obligația pe care și-a asumat-o a încetat efectiv în momentul în care ar fi început să se producă o încălcare a acestei obligații.

14 — A se vedea comunicarea publicată în Jurnalul Oficial din 15 martie 2008, C 70.

26. În aceste condiții, decizia atacată nu a legitimat încălcarea unui acord încheiat în temeiul articolului 108 alineatul (1) TFUE și nici nu contravine unei poziții definitive a Comisiei, având în vedere că, astfel cum s-a arătat mai sus, o asemenea poziție există numai cu privire la schemele menționate la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, și anume, în cazul Ungariei, cu privire la scheme destinate să se aplice numai până la 31 decembrie 2009. La o concluzie diferită s-ar putea ajunge eventual doar afirmând că Ungaria a acceptat Orientările agricole 2007-2013 în ansamblul lor, asumându-și obligația de a se abține de la instituirea unor scheme de sprijin pentru achiziționarea de terenuri agricole neconforme cu aceste orientări, pentru întreaga perioadă cuprinsă între 31 decembrie 2009 și 31 decembrie 2013. Însă, pe de o parte, această afirmație, care se regăsește în unele pasaje din memoriile Comisiei, ar fi în opoziție cu întinderea acordului notificat de Ungaria Comisiei, care, astfel cum rezultă din anunțul publicat în Jurnalul Oficial din 15 martie 2008, era limitat la măsurile adecvate prevăzute la punctul 196 din aceste orientări. Pe de altă parte, aceasta ar autoriza, în fapt, aplicarea mecanismului prevăzut la articolul 108 alineatul (1) TFUE și reglementat la articolele 18 și 19 din Regulamentul nr. 659/1999, în afara domeniului pentru care a fost conceput, și anume examinarea permanentă a schemelor de ajutoare existente.

27. În sfârșit, deși nu există nicio îndoială că în Orientările agricole 2007-2013 există o poziție a Comisiei în sensul incompatibilității cu piața internă a ajutoarelor pentru investițiile în achiziționarea de terenuri agricole care nu respectă condițiile prevăzute de Regulamentul nr. 1857/2006, astfel cum, în mod întemeiat, afirmă Comisia, o asemenea poziție nu ar putea fi totuși considerată de natură să blocheze competența Consiliului în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE decât modificând jurisprudența citată la punctul 17 din prezentele concluzii, potrivit căreia doar o poziție definitivă este în măsură să producă un astfel de efect. Deși poate părea excesiv de formală, soluția pe care o propunem Curții în speță, pare, așadar, a fi singura conformă cu interpretarea criteriilor de repartizare a competențelor conferite Comisiei și Consiliului prin articolul 108 TFUE, oferită de Curte în această jurisprudență.

4. Concluzii cu privire la competența Consiliului de a adopta decizia atacată

28. Pe baza considerațiilor anterioare, propunem Curții să respingă primul motiv al acțiunii formulat de Comisie, privind necompetența Consiliului.

B – *Cu privire la al doilea și la al treilea motiv ale acțiunii, referitoare la un abuz de putere și, respectiv, la o încălcare a obligației de cooperare loială*

29. Prin intermediul celui de al doilea motiv al acțiunii, Comisia susține, în esență, că, prin autorizarea măsurilor de ajutor declarate incompatibile cu piața comună la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, Consiliul a folosit competența care i-a fost conferită la articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE pentru alte scopuri decât cele prevăzute prin tratat. În opinia sa, această dispoziție ar legitima Consiliul să declare compatibil cu piața comună, în împrejurări excepționale, un ajutor pe care Comisia nu ar fi în măsură să îl autorizeze, dar nu i-ar conferi acestuia puterea de a neutraliza evaluarea Comisiei cu privire la compatibilitatea unui ajutor conținută într-un act cu efect obligatoriu.

30. În acest sens, suntem de acord cu premisa pe care se întemeiază motivul acțiunii aflat în discuție, și anume că punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, împreună cu acceptarea de către Ungaria a măsurilor adecvate formulate în cuprinsul acestuia, constituie o poziție definitivă și obligatorie a Comisiei privind compatibilitatea cu piața comună a unor măsuri identice, în esență, cu cele care fac obiectul deciziei atacate. Din împrejurările din speță rezultă însă că această poziție, care privea scheme ieșite din vigoare, ca și obligația de a le modifica, asumată de Ungaria, la 31 decembrie 2009, nu își putea exercita efectele după această dată.

31. Considerăm, așadar, că și al doilea motiv al acțiunii, privind un abuz de putere, trebuie să fie respins.

32. Prin intermediul celui de treilea motiv al acțiunii, Comisia susține că, adoptând decizia atacată, Consiliul a scutit Ungaria de obligația de cooperare care îi revine în cadrul examinării permanente a schemelor de ajutoare existente, prevăzută la articolul 108 alineatul (1) TFUE, și de obligația pe care și-o asumase prin acceptarea măsurilor adecvate recomandate de Comisie. Consiliul ar fi încălcat astfel echilibrul instituțional stabilit prin tratat, interferând cu competențele conferite Comisiei prin acesta.

33. În opinia noastră, și motivul în cauză trebuie să fie respins. Acesta se bazează, în fapt, pe premisa că decizia atacată a interferat cu obligația asumată de Ungaria față de Comisie de modificare a schemelor existente de sprijin pentru achiziționarea de terenuri în scopul de a le face conforme cu Orientările agricole 2007-2013. Având în vedere că această obligație a încetat la 31 decembrie 2009, data ieșirii din vigoare a schemelor menționate, ingerința invocată de Comisie nu este, indiferent de orice alte considerente, demonstrată.

C – *Cu privire la al patrulea motiv al acțiunii, întemeiat pe o eroare vădită de apreciere referitoare la existența unor împrejurări excepționale și la o încălcare a tratatului și a principiilor generale ale dreptului Uniunii*

34. În cadrul celui de al patrulea motiv al acțiunii, Comisia invocă, în esență, două aspecte, pe care le vom examina separat în continuare. În primul rând, aceasta susține că decizia atacată este afectată de o eroare vădită de apreciere, deoarece împrejurările invocate pentru a justifica măsurile de ajutor autorizate nu au caracter excepțional. În al doilea rând, aceasta susține că astfel de măsuri sunt disproporționate în raport cu obiectivele urmărite, având în vedere în special durata pentru care sunt autorizate.

35. În ceea ce privește, în general, noțiunea „împrejurări excepționale” în sensul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, natura și întinderea puterii discreționare a Consiliului în exercitarea competenței care îi este conferită prin acest articol și limitele controlului Curții asupra deciziilor adoptate în temeiul acestuia din urmă, ne permitem să facem trimitere la considerațiile prezentate la punctele 86 și 87 din concluziile prezentate astăzi în cauza C-117/10.

1. Cu privire la primul aspect, întemeiat pe o eroare vădită de apreciere referitoare la existența unor împrejurări excepționale, în sensul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE

36. Comisia susține în primul rând că decizia atacată prezintă, în mod eronat, drept împrejurări excepționale unele *probleme structurale ale sectorului agricol din Ungaria*. Ea se referă în special la considerentul (2) al acestei decizii, în care este menționată „structura funciară nefavorabilă”, consecința procesului de privatizare în care s-a angajat Ungaria la începutul anilor 1990, care a dus, „în multe cazuri, la o proprietate comună […] fragmentată sau nedivizată”. În plus, Comisia susține că, în mod eronat, Consiliul a prezentat drept împrejurare excepțională „*evoluția condițiilor pieței*” și în special creșterea costurilor de producție și veniturile scăzute ale producției agricole, menționate în considerentul (5) al deciziei atacate. În sfârșit, în ceea ce privește factorii menționați în considerentul (3) al deciziei atacate, și anume „lipsa de capital a agricultorilor”, „dobânzile ridicate la împrumuturile comerciale pentru achiziționarea de terenuri agricole”, „înăsprirea criteriilor bancare pentru acordarea de împrumuturi agricultorilor”, precum și factorul menționat în considerentul (4), și anume riscul „să se multiplice cazurile de achiziționare în scopuri speculative a terenurilor de către operatori economici neangajați în activități agricole care au un acces mai ușor la capital”, și factorii menționați în

considerentul (5), și anume creșterea ratei șomajului și scăderea produsului intern brut al Ungariei în agricultură, silvicultură și pescuit între anii 2008 și 2009, Comisia subliniază că primul are o natură structurală, iar ceilalți, fiind consecințe al crizei economice, nu sunt independenți de situația generală invocată în considerentele (3) și (4) ale deciziei atacate.

37. În acest sens, subliniem mai întâi că, în opinia noastră, Comisia afirmă în mod corect că elementul menționat în considerentul (2) al deciziei atacate, și anume „structura funciară nefavorabilă", nu constituie *în sine* o împrejurare excepțională în sensul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, având în vedere natura sa structurală, necontestată nici de Consiliu, nici de Ungaria, iar nu conjuncturală.

38. Cu toate acestea, contrar celor susținute de instituția reclamantă, în economia deciziei atacate, acest element, ca și „slaba viabilitate economică a exploatațiilor agricole" maghiare, menționată tot în considerentul (2), nu este prezentat drept împrejurare excepțională, ci, mai exact, drept factor care caracterizează structura economiei agrare din Ungaria, iar referirea la acesta este utilă în special pentru evaluarea repercusiunilor de natură economică și socială produse de recesiune, elementul principal în temeiul căruia, având în vedere conținutul considerentelor (3) și (5) ale acestei decizii, se justifică măsurile autorizate. Același lucru se poate afirma despre lipsa de capital propriu a fermierilor, în privința căruia Comisia se limitează să invoce, fără a furniza totuși dovezi, caracterul structural.

39. Pe de altă parte, din Hotărârea din 29 februarie 1996, Comisia/Consiliul, rezultă clar că, în exercitarea competenței prevăzute la articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, se permite Consiliului să se întemeieze pe *persistența* sau pe *agravarea* problemelor structurale dintr-un anumit sector al economiei în scopul de a evalua efectele asupra acelui sector ale unei conjuncturi nefavorabile [15].

40. În ceea ce privește argumentul Comisiei potrivit căruia creșterea ratei șomajului, scumpirea factorilor de producție și scăderea nivelului veniturilor care au caracterizat sectorul agricol, precum și criza economică au afectat toate statele membre, amintim că, pe baza jurisprudenței, faptul că o anumită situație poate privi mai multe state membre în același timp sau poate afecta eventual diferite sectoare ale economiei nu înseamnă că aceasta nu poate constitui, oricum, o împrejurare relevantă pentru aplicarea articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE [16], ținând seama și de consecințele deosebite pe care aceasta le-a putut produce într-un anumit stat membru. Comisia nu exclude de altfel că o situație de criză economică generalizată, care reprezintă factorul principal pe care s-a bazat Consiliul în decizia atacată, poate constitui, teoretic, o împrejurare excepțională.

41. Pe baza celor de mai sus, considerăm că Comisia nu a demonstrat existența unei erori vădite de apreciere privind prezența unor împrejurări de natură să justifice adoptarea unei decizii în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE.

2. Cu privire la caracterul neadecvat și disproporționat al măsurilor autorizate prin decizia atacată

42. Comisia susține în primul rând că măsurile de sprijin pentru achiziționarea de terenuri nu permit rezolvarea problemei menționate în considerentul (2) al deciziei atacate, și anume „structura funciară nefavorabilă". Ea susține că, în scrisoarea lor din 27 noiembrie 2009 adresată Consiliului, autoritățile maghiare au exprimat îndoieli cu privire la eficacitatea în acest sens a măsurilor menționate, precum și că datele prezentate în anexă la această scrisoare arată că dimensiunea exploatațiilor agricole nu a evoluat în mod semnificativ între anii 2005 și 2007, în pofida ajutoarelor acordate în cadrul celor două scheme aplicate în Ungaria. În acest sens, subliniem mai întâi că, deși „proprietatea comună fragmentată sau nedivizată a terenurilor agricole" constituie un element structural pe care Consiliul

15 — C-122/94, Rec., p. I-881, punctul 21.

16 — Un argument similar al Comisiei a fost respins la punctul 22 din Hotărârea Comisia/Consiliul, C-122/94, citată anterior.

s-a bazat în decizia atacată pentru a descrie situația sectorului agricol în Ungaria, îmbunătățirea acestei structuri nu figurează totuși în mod expres ca obiectiv autonom urmărit prin decizia atacată. În orice caz, chiar dacă, pe baza datelor pe care se întemeiază Comisia, s-ar considera că doar o creștere modestă a dimensiunii medii a exploatațiilor agricole maghiare poate fi atribuită funcționării schemelor de sprijin pentru achiziționarea terenurilor agricole aplicate în Ungaria, acest lucru nu ar fi, în opinia noastră, suficient în sine pentru a demonstra că, *în mod vădit*, Consiliul a depășit limitele puterii sale de apreciere atunci când a considerat că măsurile aprobate prin decizia atacată ar fi adecvate pentru a atinge în special obiectivele menționate în considerentul (5) al deciziei atacate, și anume „să contribuie la salvarea surselor de venit a numeroase familii de agricultori afectate de actuala criză prin crearea condițiilor care să permită reducerea costurilor de producție și îmbunătățirea rentabilității producției agricole, stopându-se astfel creșterea nivelului sărăciei și al șomajului în zonele rurale”. De asemenea, nu considerăm că simpla împrejurare că fenomene precum dobânzile ridicate la împrumuturile comerciale pentru achiziționarea terenurilor agricole și înăsprirea criteriilor bancare pentru acordarea de împrumuturi agricultorilor s-au înregistrat încă de când aplicarea schemelor de sprijin pentru investițiile în achiziționarea de terenuri agricole era autorizată pe baza regimului de tranziție prevăzut de Orientările agricole 2007-2013 este suficientă, în lipsa unor dovezi, ca să demonstreze caracterul vădit neadecvat al unor astfel de scheme pentru a urmări obiectivul de îmbunătățire a perspectivelor agricultorilor de a avea acces la astfel de împrumuturi.

43. În al doilea rând, Comisia subliniază că, pentru a face față consecințelor crizei, aceasta a adoptat în anul 2009 o comunicare privind un Cadru comunitar temporar pentru măsurile de ajutor de stat de sprijinire a accesului la finanțare în contextul actualei crize financiare și economice [17] (denumit în continuare „cadrul comunitar temporar”), în temeiul căruia, datorită unor modificări ulterioare [18], au fost autorizate diferite forme de intervenție a statelor membre în favoarea exploatațiilor agricole, printre care în special un ajutor temporar în valoare de cel mult 15 000 de euro până la sfârșitul anului 2010. Comisia consideră că, întrucât nu a ținut seama de acest ajutor, special destinat pentru a remedia aceleași probleme legate de criză, și mai ales deoarece nu a analizat dacă acest ajutor ar fi permis remedierea problemelor respective, Consiliul ar fi încălcat principiul proporționalității. În plus, Comisia consideră că Consiliul ar fi trebuit să țină seama de alte instrumente, adoptate de Comisie sau chiar de Consiliu, care vizează remedierea problemelor indicate în decizia atacată sau care puteau fi utilizate de Ungaria în acest scop. În sfârșit, în ceea ce privește riscul, menționat în considerentul (4) al deciziei atacate, de multiplicare a cazurilor de achiziționare în scopuri speculative a terenurilor de către operatori economici neangajați în activități agricole care au un acces mai ușor la capital, Comisia susține că Consiliul nu a ținut cont de dispozițiile Actului de aderare din anul 2003, prin care s-a acordat Ungariei o perioadă de tranziție de șapte ani, care putea fi prelungită pentru încă trei ani, în care au fost autorizate măsuri restrictive în ceea ce privește achiziționarea terenurilor agricole de către nerezidenți [19].

44. Argumentele Comisiei presupun să se evalueze dacă și în ce măsură este în sarcina Consiliului să țină cont de măsurile deja adoptate la nivelul Uniunii, în scopul de a remedia situațiile invocate de statul membru solicitant cu titlu de împrejurări excepționale. În acest sens, bazându-ne pe considerațiile de la punctul 96 din concluziile prezentate astăzi în cauza C-117/10, la care facem trimitere, apreciem că există din partea Consiliului obligația cel puțin de a lua în considerare în evaluarea sa, efectuată potrivit articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, măsurile preexistente destinate *în mod special* să remedieze situațiile care pot justifica autorizarea ajutoarelor în cauză [20], fără ca aceasta să determine obligația, pentru Consiliu, de a examina sau de a menționa în decizia sa ansamblul normelor juridice care reglementează materia în cauză.

17 — JO C 83, p. 1.

18 — Comunicarea Comisiei privind modificarea cadrului comunitar temporar pentru măsurile de ajutor de stat de sprijinire a accesului la finanțare în contextul actualei crize financiare și economice (JO 2009, C 261, p. 2).

19 — A se vedea anexa X la Actul de aderare din anul 2003, punctul 3, „Libera circulație a capitalurilor”, al doilea paragraf.

20 — A se vedea în acest sens și concluziile avocatului general Cosmas prezentate în cauza C-122/94, citată anterior, în special punctul 85.

45. În speță, din decizia atacată nu rezultă că s-a examinat de către Consiliu dacă Ungaria utilizase posibilitățile oferite de cadrul comunitar temporar și ce efecte ar fi produs eventualele intervenții realizate în acest temei [21]. Subliniem totuși că subvenția directă cu o valoare limitată la care se referă Comisia, pe de o parte, deși are funcția de a atenua repercusiunile economice ale crizei, nu a fost destinată în mod special să încurajeze investițiile vizând îmbunătățirea structurii exploatațiilor agricole și, pe de altă parte, putea fi acordată doar până la 31 decembrie 2010, astfel cum subliniază de altfel Ungaria în scrisoarea din 27 noiembrie 2009 adresată Consiliului. În aceste condiții, Consiliul a considerat în mod corect, în opinia noastră, că o intervenție mai direcționată și acoperind o perioadă mai lungă, putea atât să urmărească, eventual și în combinație cu alte instrumente, obiectivul de a atenua consecințele crizei financiare și în special dificultățile fermierilor de acces la credite, cât și să răspundă în mod mai adecvat la problemele structurale ale economiei agricole maghiare. De asemenea, deși, în opinia noastră, era în sarcina Consiliului să ia în considerare în decizia atacată acțiunile de combatere a șomajului rural prevăzute în cadrul politicii comunitare de dezvoltare rurală, în conformitate cu Regulamentul nr. 1698/2005 [22], suntem de părere că această omisiune nu este suficientă în sine pentru a pune în discuție legalitatea acestei decizii, ținând cont de faptul că aceasta din urmă se bazează pe numeroase motive și pe o evaluare generală a situației sectorului în cauză într-o anumită conjunctură temporală. Nu considerăm însă că era obligația Consiliului să țină seama, astfel cum afirmă Comisia, de Regulamentul nr. 1535/2007 [23], întrucât acesta este un instrument care nu vizează în mod special urmărirea obiectivelor menționate în decizie. În orice caz, schema aprobată prin decizia atacată este destinată să încurajeze investiția în achiziționarea de terenuri agricole și acționează, așadar, la un nivel diferit față de acest regulament. În ceea ce privește dispozițiile Actului de aderare din anul 2003 prin care Ungaria era autorizată să mențină temporar restricții privind achiziționarea terenurilor agricole de către nerezidenți, Consiliul constată în mod corect că aceste dispoziții nu pot evita, oricum, speculațiile din partea cetățenilor maghiari sau din partea resortisanților altor state membre ale Uniunii care s-au stabilit în Ungaria.

46. În sfârșit, Comisia susține că extinderea temporală a măsurilor aprobate, precum și prelungirea în timp a efectelor pe care acestea le vor produce (fiind vorba despre finanțări de împrumuturi pe termen lung) ar determina ca aceste măsuri, prin ele însele, să fie disproporționate.

47. În opinia noastră, din caracterul excepțional al competenței Consiliului în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE rezultă că derogarea acordată conform acestei dispoziții trebuie să fie limitată în timp și permisă numai pentru perioada strict necesară pentru remedierea circumstanțelor invocate în temeiul deciziei [24]. Aceasta înseamnă că, în cazul în care o decizie adoptată conform articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE se referă la scheme de ajutoare destinate să se aplice pentru o perioadă relativ lungă, precum în speță, este în sarcina Consiliului să indice motivele pentru care consideră că este necesar acest lucru, în lumina circumstanțelor invocate în sprijinul declarației de compatibilitate. În speță, deși este adevărat că scrisoarea autorităților maghiare adresată Consiliului la 27 noiembrie 2009 și decizia atacată oferă doar puține indicații privind motivele pentru care s-a considerat necesar să se autorizeze ajutoarele în cauză pentru o perioadă de patru ani, acestea pot fi deduse din contextul în care se înscrie decizia atacată, precum și din natura măsurilor autorizate, a problemelor pe care schema ar fi trebuit să contribuie să le rezolve și a obiectivelor urmărite. De altfel, Consiliul a oferit indicații suplimentare în memoriile sale.

21 — Subliniem totuși că, în scrisoarea din 27 noiembrie adresată Consiliului, autoritățile maghiare au expus motivele pentru care au considerat cadrul comunitar temporar insuficient pentru a face față dificultăților create de criza economică și financiară.

22 — Regulamentul (CE) nr. 1698/2005 al Consiliului din 20 septembrie 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) (JO L 277, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 66, p. 101).

23 — Regulamentul (CE) nr. 1535/2007 al Comisiei din 20 decembrie 2007 privind aplicarea articolelor 87 și 88 din Tratatul CE ajutoarelor *de minimis* în sectorul producției de produse agricole (JO L 337, p. 35).

24 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Consiliul, C-122/94, citată anterior, punctul 25.

48. În ceea ce privește fondul aspectului invocat de Comisie, subliniem că acesta se bazează în principal pe constatarea coincidenței dintre durata derogării acordate prin decizia atacată și cea a aplicării Orientărilor agricole 2007-2013, care, potrivit instituției reclamante, evidențiază că alegerea Consiliului corespunde mai mult voinței de a paraliza aplicarea acestor orientări decât celei de a limita derogarea la măsura strict necesară pentru corectarea dezechilibrelor constatate. Or, deși am luat act de o astfel de coincidență, considerăm că, având în vedere obiectivele pe termen lung pe care decizia își propune să le atingă, precum și efectele, susceptibile de asemenea să persiste pentru o perioadă lungă, ale crizei economice și financiare, invocate drept împrejurări excepționale în sprijinul acestei decizii, Comisia nu a reușit să demonstreze că, prin autorizarea ajutoarelor în cauză pentru perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2010 și 31 decembrie 2013, Consiliul a depășit, în mod vădit, limitele puterii discreționare de care se bucură în exercitarea competenței prevăzute la articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE.

V – Concluzii

49. Pe baza considerațiilor anterioare, propunem Curții:

— să respingă acțiunea;

— să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată și

— să declare că statele membre intervenient suportă propriile cheltuieli de judecată.