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

Cauza C-111/10

Comisia Europeană
împotriva

Consiliul 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 Lituania”

1. Prin acțiunea care face obiectul prezentei cauze, Comisia solicită Curții anularea Deciziei 2009/983/UE a Consiliului din 16 decembrie 2009 privind acordarea unui ajutor de stat de către autoritățile din Republica Lituania pentru achiziționarea de terenuri agricole aflate în proprietatea statului 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 ajutoarele de aceeași natură acordate de Republica Polonă (cauza C-117/10), de Republica Letonia (cauza C-118/10) și de Ungaria (cauza C-121/10).

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 în conformitate cu condițiile 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 internă 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 interne.”

1 — Limba originală: italiana.

2 — JO L 338, p. 93.

5. Alineatul (2) al treilea și al patrulea paragraf al aceluiași 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 Lituaniei 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 Lituaniei cu privire la propunerile de măsuri utile conținute la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, comunicat în scris de autoritățile lituaniene Comisiei la 22 martie 2007.

II – Istoricul cauzei și decizia atacată

8. La 31 august 2004, urmând procedura prevăzută în capitolul 4 din anexa IV la Tratatul de aderare din anul 2003, Lituania a notificat Comisiei măsurile pe care le dorea a fi considerate ajutoare existente în înțelesul articolului 88 alineatul (1) CE până la sfârșitul celui de al treilea an de la aderare. Printre acestea figura o schemă de „sprijin pentru achiziționarea de terenuri"[8].

9. Prin Decizia din 22 noiembrie 2006[9], Comisia a examinat și a autorizat, până la 31 decembrie 2010, un proiect de scheme de ajutoare pentru investiții în achiziționarea de terenuri agricole cu o suprafață de până la 300 de hectare notificat de autoritățile lituaniene și care viza stabilirea condițiilor necesare pentru crearea unor exploatații agricole gestionate rațional. În temeiul acestui proiect, ajutoarele puteau fi acordate pe baza a două mecanisme alternative. Primul, accesibil doar tinerilor fermieri, prevedea o reducere a prețului de cumpărare, înmulțindu-l cu 0,6 în cazul plății în numerar sau cu 0,75 în celelalte cazuri. Pe baza celui de al doilea mecanism, ajutorul consta în diferența dintre rata dobânzii plătite efectiv de cumpărător (de cel puțin 5 %) și rata aplicată de bancă. Acordarea

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 C 147 din 17 iunie 2005, p. 2. În ceea ce privește Lituania, titlul acestei scheme figura la punctul 20.

9 — N 112/05, Sprijin pentru achiziționarea de terenuri, JO C 317, p. 6. Versiunea în limba engleză a deciziei poate fi consultată pe pagina de internet a DG COMP la adresa http://ec.europa.eu/agriculture/stateaid/decisions/n11205_en.pdf

ajutorului era condiționată de respectarea anumitor obligații accesorii diferite, în funcție de mecanismul aplicat, cum ar fi, de exemplu, respectarea unor norme minime privind protecția mediului, bunăstarea animalelor sau obligația de a nu ceda terenurile achiziționate sau de a nu modifica destinația celor achiziționate de la stat, pentru o perioadă de cinci ani. În plus, potențialii beneficiari ai ajutoarelor trebuiau să îndeplinească anumite condiții, cum ar fi să aibă o experiență practică în sectorul agricol sau să fi urmat o formare profesională specifică atestată printr-o diplomă. Valoarea ajutorului nu putea depăși 40 % din cheltuielile eligibile. Schema urma să se aplice până în anul 2010 [10].

10. Prin scrisoarea din 30 mai 2005, Comisia a invitat statele membre să îi prezinte propuneri de simplificare a normelor privind ajutoarele în sectorul agricol. Prin scrisoarea din 19 iunie 2006, guvernul lituanian a solicitat Comisiei să mențină posibilitatea de a acorda ajutoare pentru investițiile în achiziționarea de terenuri agricole, în special pentru tinerii fermieri, reducând eventual valoarea acestora. Acest stat membru și-a confirmat poziția în cursul reuniunii care a avut loc între Comisie și statele membre la 22 și la 23 iunie 2006.

11. Prin scrisoarea din 12 noiembrie 2009, adresată Consiliului Agricultură și Pescuit, autoritățile lituaniene au solicitat ca ajutoarele pentru achiziționarea de terenuri agricole în Lituania să fie autorizate în mod excepțional în temeiul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE. La 4 decembrie 2009, acest stat membru a transmis Consiliului unele informații complementare.

12. La 16 decembrie 2009, Consiliul a adoptat decizia atacată în unanimitate (șapte delegații s-au abținut). Articolul 1 din această decizie prevede:

„Ajutorul de stat excepțional acordat de autoritățile lituaniene pentru împrumuturile în vederea achiziționării de terenuri agricole aflate în proprietatea statului, în valoare de maximum 55 de milioane LTL și acordat între 1 ianuarie 2010 și 31 decembrie 2013, este considerat compatibil cu piața internă."

13. Ajutorul declarat compatibil este descris în considerentele (5) și (6) ale deciziei atacate în următorii termeni:

„(5) Ajutorul de stat se va acorda în două moduri alternative: 1. prin multiplicarea prețului pe piață al terenului achiziționat cu un factor de ponderare (0,6 sau 0,75 pentru fermierii tineri, dacă toate condițiile impuse în schema de ajutor au fost îndeplinite); 2. prin vânzarea în rate a terenului agricol aflat în proprietatea statului, caz în care ajutorul constă în diferența dintre rata reală a dobânzii plătite de cumpărător, care este cel puțin 5 %, și rata dobânzii aplicate de către banca ce a acordat creditul.

(6) Ajutorul de stat care urmează a fi acordat se ridică la maximum 55 de milioane de litas lituanieni (LTL) și ar trebui să permită achiziționarea unui total de 370 000 de hectare de teren agricol, în limita a maximum 300 de hectare de teren agricol pe cumpărător, în perioada 2010-2013. Valoarea medie a ajutorului pentru fiecare exploatație ar trebui să fie de circa 11 000 LTL […]".

III – Procedura în fața Curții și concluziile părților

14. Prin înscrisul depus la 26 februarie 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.

10 — A se vedea punctul 2.2 din decizie.

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 Lituania constituie o „decizie” prin care a declarat incompatibilă cu piața comună schema de ajutoare autorizată 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.

18. Dezbaterea dintre părți în fața Curții ridică, în esență, trei probleme. Prima privește statutul schemei de ajutoare autorizate prin decizia atacată și impune, în special, să se aprecieze dacă, astfel cum afirmă Comisia, această schemă coincide cu cea care face obiectul propunerii de măsuri adecvate, prevăzută la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, sau dacă, astfel cum consideră, în schimb, Consiliul, schema respectivă 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 Lituania (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 descrise în Decizia Comisiei din 22 noiembrie 2006 și, respectiv, în decizia atacată coincid în esență. În plus, în scrisoarea din 12 noiembrie 2009 adresată Consiliului, Lituania solicită în mod expres acestuia din urmă să aprobe „prelungirea ajutorului acordat în prezent pentru achiziționarea de terenuri aflate în proprietatea statului, până la 31 decembrie 2013”. Argumentele invocate de Consiliu pentru a demonstra diferența dintre cele două scheme, care vizează, în principal, să susțină că schema aprobată în decizia atacată acoperă o perioadă diferită, va 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 schemei autorizate prin decizia atacată va necesita adoptarea unui nou cadru juridic, subliniem că guvernul

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

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

lituanian nu susține o astfel de adoptare, ci, dimpotrivă, afirmă în mod repetat în memoriile sale că nu s-a adus nicio modificare reglementărilor notificate Comisiei în anul 2005. În sfârșit, trebuie remarcat că, în scrisorile din 12 noiembrie 2009 și din 4 decembrie 2009 adresate Consiliului, Lituania solicită în mod expres acestuia din urmă să aprobe „prelungirea schemei de ajutoare aflate în prezent în vigoare”.

20. Pe de altă parte, este cert că schema de ajutoare declarată compatibilă 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 schema notificată de Lituania în anul 2005 era destinată să se aplice numai până la 31 decembrie 2009 și a fost autorizată de Comisie, în decizia menționată din 22 noiembrie 2006, până la acea dată. 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 schemei 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 sale, această schemă nefiind în conformitate cu Regulamentul nr. 1857/06.

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 Lituania 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 Lituaniei

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 au observat, în mod corect, în opinia noastră, Consiliul și guvernul lituanian, 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, prevăzută 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 Lituania și-a transmis în scris acordul „explicit și necondiționat” [13] 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 propria schemă de sprijin pentru achiziționarea de terenuri agricole până la 31 decembrie 2009, totuși este cert că schema în cauză a încetat să se aplice din aceeași zi. Rezultă că Lituania nu a fost obligată, în mod concret, să efectueze nicio modificare a schemei existente 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.

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 Lituaniei, cu privire la o schemă destinată să se aplice numai până la 31 decembrie 2009.

27. La o concluzie diferită s-ar putea ajunge eventual doar afirmând că Lituania 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 Lituania 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.

28. 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 afirmă în mod întemeiat 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

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

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

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*

30. 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 prin 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.

31. 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 Lituania 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 o schemă ieșită din vigoare, ca și obligația de a o modifica, asumată de Lituania, la 31 decembrie 2009, nu își putea exercita efectele după această dată.

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

33. Prin intermediul celui de al treilea motiv al acțiunii, Comisia susține că, adoptând decizia atacată, Consiliul a scutit Lituania 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.

34. 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 Lituania față de Comisie de modificare a schemei existente de sprijin pentru achiziționarea de terenuri în scopul de a o face conformă cu Orientările agricole 2007-2013. Având în vedere că această obligație a încetat la 31 decembrie 2009, data ieșirii din vigoare a schemei 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*

35. 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.

36. 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

37. Comisia susține în primul rând că decizia atacată prezintă, în mod eronat, drept împrejurări excepționale unele *probleme structurale ale sectorului agricol din Lituania*. Ea se referă în special la considerentul (2) al acestei decizii, în care Consiliul afirmă că, „[d]in cauza veniturilor insuficiente din agricultură, este dificil să se îmbunătățească distribuția nefavorabilă a suprafețelor exploatațiilor agricole din Lituania” și precizează că, „[î]n anul 2009, fermele cu o suprafață de până la 5 hectare constituiau 52,5 % din totalul fermelor”. În plus, Comisia susține că, în mod eronat, Consiliul a prezentat drept împrejurare excepțională „*evoluția condițiilor pieței*” și în special scăderea, în cursul anului 2009, a costurilor de producție ale produselor agricole, menționată în considerentul (3) al deciziei atacate. În sfârșit, în ceea ce privește factorii menționați în considerentul (4) al deciziei atacate, și anume „lipsa de capital [propriu] a fermierilor” și „dobânzile ridicate practicate de instituțiile de credit la împrumuturile pentru achiziționarea de terenuri agricole” la sfârșitul anului 2008 și în anul 2009, Comisia subliniază că primul are o natură structurală, iar al doilea, fiind un simptom al crizei economice, nu este independent de situația generală invocată în considerentul (3) al deciziei.

38. În acest sens, subliniem mai întâi că, în opinia noastră, Comisia afirmă în mod corect că elementele menționate în considerentul (2) al deciziei atacate, și anume dimensiunea redusă a exploatațiilor agricole și nivelul scăzut al venitului agricol, nu constituie *ca atare* împrejurări excepționale în sensul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, având în vedere natura lor structurală, necontestată nici de Consiliu, nici de Lituania, iar nu conjuncturală.

39. Cu toate acestea, contrar celor susținute de instituția reclamantă, în economia deciziei atacate, aceste elemente nu sunt prezentate drept împrejurări excepționale, ci, mai exact, drept factori care caracterizează structura economiei agrare din Lituania, iar referirea la aceștia este utilă în special pentru evaluarea repercusiunilor de natură economică și socială produse de recesiune, elementul principal în virtutea căruia, având în vedere conținutul considerentelor (3) și (4) ale acestei decizii, se justifică măsurile autorizate. Același lucru se poate afirma despre lipsa de capital propriu a fermierilor, în privința căreia Comisia se limitează să invoce, fără a furniza totuși dovezi, caracterul structural.

40. 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 [14].

41. În ceea ce privește argumentul Comisiei potrivit căruia scăderea nivelului veniturilor și reducerea prețurilor în producția de produse agricole înregistrate în 2009, precum și criza economică începută în toamna anului 2008 și care a continuat pe tot parcursul anului 2009 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 [15], ținând seama și de consecințele deosebite pe care aceasta le-a putut produce într-un anumit stat membru. În acest sens, Comisia subliniază în memoriile sale că Lituania a fost grav afectată de criza economică, criză care, astfel cum s-a arătat mai sus, reprezintă factorul principal pe care s-a bazat Consiliul în decizia atacată. Comisia nu exclude de altfel că o situație de criză economică generalizată poate constitui, teoretic, o împrejurare excepțională.

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

15 — Un argument similar al Comisiei a fost respins la punctul 22 din Hotărârea din 29 februarie 1996, Comisia/Consiliul, citată anterior.

42. 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

43. Comisia susține în primul rând că schemele de sprijin pentru achiziționarea de terenuri nu permit nici rezolvarea, nici ameliorarea unor probleme structurale precum dimensiunea redusă a exploatațiilor agricole. Ajutoarele de tipul celor aprobate de Consiliu ar crește cererea de terenuri agricole și ar determina mai curând o majorare a prețului acestor terenuri decât o evoluție a structurii proprietății agricole, fiind, în cele din urmă, mai avantajoase pentru vânzători decât pentru cumpărători. Bazându-se pe datele elaborate de Eurostat – completate, ca răspuns la o cerere a Curții, cu datele furnizate de Institutul Lituanian de Statistică –, Comisia constată că, deși un sistem de sprijin pentru achiziționarea de terenuri agricole a existat în Lituania încă din anul 2003, dimensiunea medie a exploatațiilor agricole a crescut doar marginal de-a lungul anilor. În replică, Comisia precizează, fără a fi contrazisă de guvernul lituanian, căruia i s-a solicitat să ia poziție prin intermediul unei întrebări adresate de Curte, că majorarea înregistrată în anii 2006 și 2007 nu poate fi, oricum, consecința acordării ajutoarelor, având în vedere că nicio cheltuială nu ar fi fost notificată cu acest titlu de Lituania Comisiei pentru acești ani. Ca răspuns la o întrebare scrisă adresată de Curte, Lituania a susținut că datele Eurostat se referă în principal la restituirile terenurilor care au făcut obiectul naționalizării către foștii proprietari, în timp ce o analiză a statisticilor referitoare la privatizarea terenurilor aparținând statului, în cadrul căreia s-a prevăzut acordarea ajutoarelor în cauză, ar arăta o creștere semnificativă a dimensiunii medii a parcelelor agricole între anii 2005 și 2009.

44. Indiferent de interpretarea datelor statistice prezentate de Comisie și de Lituania, chiar dacă ar rezulta din aceste date că dimensiunea medie a exploatațiilor agricole lituaniene a suferit doar o ușoară creștere de-a lungul anilor, considerăm că acest lucru nu ar fi suficient, în sine, să demonstreze că, *în mod vădit*, Consiliul a depășit limitele puterii sale de apreciere, având în vedere că măsurile aprobate în decizia atacată au fost adecvate pentru a atinge obiectivele menționate în considerentul (10) al deciziei, printre care, pe lângă îmbunătățirea structurii fermelor și a eficienței exploatării agricole din Lituania, figurează și încheierea reformei agrare în acest stat membru. De asemenea, nu considerăm că simpla afirmație potrivit căreia aplicarea schemei de sprijin pentru investițiile în achiziționarea de terenuri agricole nu a permis scăderea nivelului, ridicat din punct de vedere structural, al ratei dobânzilor la creditele pentru achiziționarea de terenuri agricole în Lituania este, în lipsa unor dovezi, suficientă pentru a demonstra caracterul vădit neadecvat al unei astfel de scheme pentru a urmări obiectivul de a îmbunătăți perspectivele fermierilor de a avea acces la astfel de credite. În ceea ce privește argumentul Comisiei, de asemenea nesusținut de dovezi, potrivit căruia ajutoarele pentru investiții în achiziționarea de terenuri agricole au drept consecință doar creșterea prețurilor acestor terenuri, subliniem că schema de ajutoare aprobată are ca obiect doar vânzarea de terenuri aparținând statului, element care ar trebui să reducă speculațiile.

45. 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 [16] (denumit în continuare „cadrul comunitar temporar”), în temeiul căruia, datorită unor modificări ulterioare [17], 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

16 — JO C 83, p. 1.

17 — 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).

remedierea problemelor respective, Consiliul ar fi încălcat principiul proporționalității. În plus, Comisia consideră că Consiliul ar fi trebuit să țină seama de alte instrumente de ajutor, precum Regulamentul nr. 1535/2007 [18], care pot fi utilizate de autoritățile lituaniene pentru a remedia problemele fermierilor identificați în decizia atacată.

46. 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 [19], 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.

47. În speță, din decizia atacată nu rezultă că s-a examinat de către Consiliu dacă Lituania utilizase posibilitățile oferite de cadrul comunitar temporar și ce efecte ar fi produs eventualele intervenții realizate în acest temei [20]. 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 sau să completeze reforma funciară în curs de desfășurare în acest stat membru și, pe de altă parte, putea fi acordată doar până la 31 decembrie 2010, astfel cum a subliniat de altfel Lituania în scrisorile sale din 12 noiembrie 2009 și din 4 decembrie 2009 adresate 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 lituaniene. Nu considerăm însă că Consiliul avea obligația specială să țină seama, astfel cum afirmă Comisia, de Regulamentul nr. 1535/2007 [21], 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.

48. În al treilea rând, Comisia semnalează o discrepanță între problemele structurale cărora măsurile aprobate ar trebui să le ofere o soluție și justificarea acestor măsuri. În acest sens, am avut deja ocazia să arătăm că repercusiunile crizei economice și financiare asupra sectorului agricol din Lituania constituie motivul esențial pe care se bazează, în economia deciziei atacate, declarația de compatibilitate a măsurilor în cauză. La prima vedere, Comisia are, așadar, dreptate să constate o divergență între această justificare și concluzia la care ajunge Consiliul în considerentul (10) al deciziei atacate, și anume că „[e]xistă circumstanțe excepționale care permit luarea în considerare a unui astfel de ajutor, prin derogare și în măsura în care este strict necesar pentru încheierea cu succes a reformei funciare și pentru îmbunătățirea structurii fermelor și a eficienței exploatării agricole în Lituania, astfel încât aceasta să fie compatibilă cu piața internă”. Cu toate acestea, dacă se interpretează decizia în litigiu în lumina cererii prezentate de Lituania (astfel cum reiese în special din scrisoarea din 12 noiembrie 2009 adresată Consiliului), rezultă clar că măsurile în cauză sunt destinate în principal să permită finalizarea reformei funciare în acest stat membru, care ar fi suferit un regres sau, oricum, o încetinire, astfel cum explică guvernul lituanian în memoriul său în intervenție, din cauza efectelor

18 — 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).

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

20 — Subliniem totuși că, atât în scrisoarea din 12 noiembrie 2009, cât și în cea din 4 decembrie 2009, adresate Consiliului, autoritățile lituaniene au expus motivele pentru care au considerat cadrul temporar insuficient pentru a face față dificultăților create de criza economică și financiară.

21 — Citat la nota de subsol 18.

negative, excepționale și imprevizibile pe care criza le-a produs în sectorul agricol lituanian, atât în sensul unei agravări a problemelor structurale ale acestui sector, cât și al unei reduceri a posibilităților fermierilor de acces la credite în vederea achiziționării de terenuri agricole. Interpretată în acești termeni, decizia atacată nu conține incoerența semnalată de Comisie.

49. 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.

50. 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 [22]. 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 decizia atacată oferă doar puține indicații privind motivele pentru care s-a considerat necesar să se autorizeze schema în cauză pentru o perioadă de patru ani, acestea pot fi deduse din contextul în care se înscrie respectiva decizie, precum și din natura măsurilor autorizate, a problemelor pe care schema ar fi trebuit să contribuie să le rezolve și a obiectivelor urmărite. În plus, problema duratei măsurilor care urmau să fie aprobate a fost abordată de Lituania în scrisorile sale din 12 noiembrie 2009 și din 4 decembrie 2009, care făceau referire în principal la încetinirea procesului de privatizare a terenurilor ca urmare a crizei financiare și la a imposibilitatea finalizării acestuia într-o perioadă scurtă, dar nu mai târziu de 31 decembrie 2010, data expirării cadrului temporar. În virtutea trimiterii la această cerere, conținută în decizia atacată, se poate considera că, în mod implicit, Consiliul și-a însușit motivele expuse de acest stat membru. În sfârșit, Consiliul a precizat și a dezvoltat această motivare în înscrisurile sale prezentate Curții.

51. 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 (în special finalizarea reformei agrare), 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 schemei 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.

52. În temeiul motivelor expuse, considerăm că și al patrulea motiv al acțiunii trebuie să fie respins.

V – Concluzii

53. Pe baza considerațiilor anterioare, propunem Curții:

— să respingă acțiunea;

— să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată și

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

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