Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

4 decembrie 2013*

„Acțiune în anulare — Ajutoare de stat — Articolul 88 alineatele (1) și (2) CE — Ajutor acordat de Republica Polonă pentru achiziționarea de terenuri agricole — Competența Consiliului Uniunii Europene — Schemă de ajutor existentă — Aderarea Republicii Polone la Uniunea Europeană — Ajutor acordat înainte de aderare — Măsuri adecvate — Caracterul indisociabil a două scheme de ajutor — Schimbarea împrejurărilor — Împrejurări excepționale — Criză economică — Eroare vădită de apreciere — Principiul proporționalității”

În cauza C-117/10,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 1 martie 2010,

Comisia Europeană, reprezentată de V. Di Bucci, de L. Flynn, de K. Walkerová și de B. Stromsky, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de É. Sitbon și de F. Florindo Gijón, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de:

Republica Lituania, reprezentată de D. Kriaučiūnas și de L. Liubertaitė, în calitate de agenți,

Ungaria, reprezentată de G. Koós și de M. Fehér, precum și de K. Szíjjártó, în calitate de agenți,

Republica Polonă, reprezentată de M. Szpunar și de B. Majczyna, în calitate de agenți,

intervenientе,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnul K. Lenaerts, vicepreședinte, domnul A. Tizzano, doamna R. Silva de Lapuerta și domnii L. Bay Larsen (raportor), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund și J. L. da Cruz Vilaça, președinți de cameră, domnii A. Rosas, G. Arestis și J. Malenovský, doamna A. Prechal și domnii E. Jarašiūnas și C. Vajda, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,

* Limba de procedură: engleza.

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 17 ianuarie 2013,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții anularea Deciziei 2010/10/CE a Consiliului din 20 noiembrie 2009 privind acordarea unui ajutor de stat de către autoritățile din Republica Polonă pentru achiziționarea de terenuri agricole între 1 ianuarie 2010 și 31 decembrie 2013 (JO L 4, p. 89, denumită în continuare „decizia atacată").

Cadrul juridic

Actul de aderare

2 Capitolul 4 din anexa IV la Actul privind condițiile de aderare la Uniunea Europeană a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările tratatelor care stau la baza Uniunii Europene (JO 2003, L 236, p. 33, denumit în continuare „actul de aderare") prevede:

„[…]

Fără să aducă atingere procedurilor privind ajutoarele existente prevăzute în articolul 88 [CE], programele de acordare de ajutoare și ajutoarele individuale acordate activităților aferente producției […] produselor enumerate în anexa I la Tratatul CE […], puse în aplicare într-un nou stat membru înainte de data aderării și încă aplicabile după această dată, sunt considerate ajutoare existente în sensul articolului 88 alineatul (1) [CE], sub rezerva următoarelor condiții:

— măsurile de acordare de ajutoare sunt notificate Comisiei în termen de patru luni de la data aderării. […] Comisia publică o listă a acestor ajutoare.

Aceste măsuri de acordare de ajutoare sunt considerate ajutoare «existente» în sensul articolului 88 alineatul (1) [CE] până la sfârșitul celui de al treilea an de la data aderării.

Dacă este necesar, noile state membre modifică aceste măsuri de acordare de ajutoare pentru a respecta liniile directoare aplicate de Comisie până la sfârșitul celui de al treilea an de la data aderării cel târziu. După acea dată, ajutoarele declarate incompatibile cu aceste linii directoare se consideră ajutoare noi."

Regulamentul (CE) nr. 659/1999

3 Articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [88 CE] (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41) prevede:

„În sensul prezentului regulament, se înțelege prin:

[…]

(c) «ajutor nou» înseamnă orice ajutor, respectiv orice schemă de ajutor și orice ajutor individual care nu este ajutor existent, inclusiv modificările ajutoarelor existente;

[…]”

4 Articolul 17 alineatul (2) din acest regulament prevede:

„În cazul în care consideră că o schemă de ajutor existentă nu este sau nu mai este compatibilă cu piața comună, Comisia informează statul membru în cauză asupra opiniei sale preliminare și dă statului membru în cauză posibilitatea să își prezinte observațiile în termen de o lună. […]”

5 Articolul 18 din regulamentul menționat prevede:

„În cazul în care, în lumina informațiilor transmise de statul membru în temeiul articolului 17, ajunge la concluzia că schema de ajutor existentă nu este sau nu mai este compatibilă cu piața comună, Comisia emite o recomandare prin care propune statului membru în cauză adoptarea de măsuri adecvate. […]”

6 Articolul 19 alineatul (1) din același regulament are următorul cuprins:

„În cazul în care statul membru în cauză acceptă măsurile propuse și informează Comisia în această privință, Comisia consemnează acest fapt și informează statul membru asupra acestui fapt. Prin acceptarea lor, statul membru este obligat să pună în aplicare măsurile adecvate.”

Regulamentul (CE) nr. 1857/2006

7 Articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1857/2006 al Comisiei din 15 decembrie 2006 privind aplicarea articolelor [87 CE] și [88 CE] ajutoarelor de stat pentru întreprinderile mici și mijlocii care își desfășoară activitatea în domeniul producției de produse agricole și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 70/2001 (JO L 358, p. 3, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 75) prevede:

„(1) Ajutoarele pentru investiții în exploatațiile agricole din cadrul Comunității pentru producția primară de produse agricole sunt compatibile cu piața comună în sensul articolului 87 alineatul (3) [litera (c) CE] și sunt exceptate de la obligația de notificare prevăzută la articolul 88 alineatul (3) [CE], în cazul în care îndeplinesc condițiile stabilite la alineatele (2)-(10) din prezentul articol.

[…]

(8) Se pot acorda ajutoare pentru achiziționarea de terenuri, altele decât terenuri pentru construcții, al căror cost nu depășește 10 % din cheltuielile eligibile ale investiției.

[…]”

Regulamentul (CE) nr. 1535/2007

8 Articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1535/2007 al Comisiei din 20 decembrie 2007 privind aplicarea articolelor [87 CE] și [88 CE] ajutoarelor *de minimis* în sectorul producției de produse agricole (JO L 337, p. 35) prevede:

„Se consideră că nu întrunesc toate criteriile de la articolul 87 alineatul (1) [CE] și, prin urmare, nu pot fi supuse obligației de notificare prevăzute la articolul 88 alineatul (3) [CE] ajutoarele care îndeplinesc condițiile prevăzute la alineatele (2)-(7) din prezentul articol."

Orientările agricole

9 Punctul 29 din Orientările comunitare privind ajutoarele de stat în sectorul agricol și forestier 2007-2013 (JO 2006, C 319, p. 1, denumite în continuare „Orientările agricole") prevede:

„Ajutoarele pentru investiții în exploatațiile agricole vor fi declarate conforme cu dispozițiile articolului 87 alineatul (3) litera (c) [CE] dacă îndeplinesc toate condițiile prevăzute la articolul 4 din [Regulamentul nr. 1857/2006] […]" [traducere neoficială]

10 Punctul 195 din aceste orientări are următorul cuprins:

„Pentru evaluarea schemelor de ajutor și a ajutoarelor individuale considerate ajutoare existente în sensul capitolului 4 punctul 4 din anexa IV la Actul de aderare din anul 2003, Orientările comunitare privind ajutoarele de stat în sectorul agricol aplicabile la 31 decembrie 2006 vor rămâne în vigoare până la 31 decembrie 2007, fără a aduce atingere punctului 196, cu condiția ca ajutoarele menționate să fie conforme cu aceleași orientări până la 30 aprilie 2007" [traducere neoficială]

11 Sub titlul „Propuneri de măsuri adecvate", punctul 196 din orientările menționate prevede:

„În conformitate cu articolul 88 alineatul 1 [CE], Comisia propune statelor membre să modifice respectivele scheme de ajutoare existente pentru a se conforma prezentelor orientări până la 31 decembrie 2007, cu excepția schemelor de ajutoare existente […] în favoarea investițiilor constând în achiziționarea de terenuri agricole în exploatațiile agricole, care trebuie să fie modificate astfel încât să devină conforme cu prezentele orientări până la 31 decembrie 2009." [traducere neoficială].

12 Punctul 197 din aceleași orientări prevede că statele membre sunt invitate să confirme în scris că acceptă propunerile de măsuri adecvate până la 28 februarie 2007.

13 Punctul 198 din Orientările agricole are următorul cuprins:

„Dacă un stat membru nu confirmă în scris acceptarea, înainte de această dată, Comisia va aplica articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul [nr. 659/1999] și, dacă este necesar, va iniția procedurile prevăzute la articolul menționat." [traducere neoficială]

Cadrul temporar

14 Punctul 4.2.2 din Cadrul comunitar temporar pentru măsurile de ajutor de stat de sprijinire a accesului la finanțare în contextul actualei crize financiare și economice, instituit prin Comunicarea Comisiei din 17 decembrie 2008 (JO 2009, C 83, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Comunicarea Comisiei publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* din 31 octombrie 2009 (JO C 261, p. 2, denumit în continuare „Cadrul temporar"), prevede că, având în vedere situația economică, se consideră că este necesar să se permită temporar acordarea de ajutoare cu valoare limitată, în cazul în care sunt îndeplinite anumite condiții.

15 La punctul 4.2.2 litera (h) din Cadrul temporar se prevede printre altele că, „[a]tunci când ajutorul este acordat întreprinderilor care își desfășoară activitatea în sectorul producției primare de produse agricole […], subvenția în numerar (sau echivalent subvenție brut) nu depășește 15 000 [de euro] per întreprindere”.

16 La punctul 7 din Cadrul temporar se prevede în special că „[p]rezenta comunicare […] nu va mai fi aplicată după 31 decembrie 2010”.

Istoricul cauzei

17 În cursul anului 1996, Republica Polonă a instituit un ajutor pentru achiziționarea de terenuri agricole.

18 În conformitate cu procedura definită în capitolul 4 din anexa IV la actul de aderare, Republica Polonă a notificat Comisiei două scheme de ajutor existente, intitulate „Subvenționarea dobânzilor aferente împrumuturilor pentru investiții în sectorul agricol și agroalimentar” și, respectiv, „Vânzarea de terenuri aparținând Fondului Proprietății Agricole a Trezoreriei, cu rambursarea în rate a sumei datorate și aplicarea unei rate preferențiale a dobânzii”. Prin urmare, Comisia a înscris aceste scheme de ajutor pe lista ajutoarelor de stat existente în noile state membre, în sectorul agriculturii, care a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (JO 2005, C 147, p. 2).

19 La punctul 196 din Orientările agricole, Comisia a propus statelor membre să modifice schemele de ajutor existente pentru achiziționarea de terenuri agricole pentru a deveni conforme cu aceste orientări până cel târziu la 31 decembrie 2009.

20 La 26 februarie 2007, Republica Polonă a notificat acceptarea propunerilor de măsuri adecvate prevăzute la punctul 196 din orientările menționate. După cum prevede articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, Comisia a luat act de acest acord prin comunicare publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (JO 2008, C 70, p. 11).

21 La 12 iunie 2009, Republica Polonă a adresat Consiliului Uniunii Europene o cerere întemeiată pe articolul 88 alineatul (2) CE, solicitând ca ajutoarele pentru achiziționarea de terenuri agricole să fie declarate compatibile cu piața comună până la 31 decembrie 2013. Printr-o scrisoare din 28 septembrie 2009, statul membru menționat a adresat Consiliului „Agricultură și Pescuit” o nouă cerere în acest sens.

22 Prin decizia atacată, Consiliul a admis cererea menționată în temeiul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE. Articolul 1 din această decizie are următorul cuprins:

„Ajutorul excepțional acordat de autoritățile polone pentru împrumuturile în vederea achiziționării terenurilor agricole, în valoare de maximum 400 de milioane [de zloți polonezi (PLN)] și acordat între 1 ianuarie 2010 și 31 decembrie 2013, este considerat compatibil cu piața comună.”

23 Consiliul și-a motivat decizia evocând în special, în considerentele (2)-(8) ale acesteia, structura nefavorabilă a exploatațiilor agricole poloneze, nivelul scăzut al veniturilor agricultorilor, creșterea prețurilor la inputurile agricole, precum și scăderea bruscă a prețurilor și a veniturilor agricole și creșterea șomajului determinate, în Polonia, de criza economică și financiară. Consiliul a mai arătat că situația agricultorilor din Polonia s-a agravat și mai mult ca urmare a pierderilor cauzate de inundații de mari proporții. În sfârșit, Consiliul a subliniat creșterea continuă a prețurilor terenurilor agricole, lipsa de capital a agricultorilor polonezi și dificultățile pe care le întâmpină în ceea ce privește accesul la împrumuturi.

24 Potrivit considerentelor (11) și (12) ale deciziei atacate:

„(11) Până în această etapă, Comisia nu a inițiat nicio procedură, nici nu a adoptat o poziție cu privire la natura și compatibilitatea ajutorului.

(12) În consecință, există împrejurări excepționale care permit considerarea acestui ajutor, prin derogare și în măsura strict necesară pentru limitarea gradului de sărăcie rurală din Polonia, ca fiind compatibil cu piața comună."

Procedura în fața Curții și concluziile părților

25 Comisia solicită Curții:

— anularea deciziei atacate și

— obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

26 Consiliul solicită Curții:

— respingerea acțiunii ca nefondată și

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

27 Prin Ordonanța președintelui Curții din 9 august 2010 au fost admise cererile de intervenție în susținerea concluziilor Consiliului formulate de Republica Lituania, de Ungaria și de Republica Polonă.

Cu privire la acțiune

28 În susținerea acțiunii, Comisia invocă patru motive, întemeiate pe necompetența Consiliului, pe un abuz de putere, pe o încălcare a principiului cooperării loiale și, respectiv, pe o eroare vădită de apreciere în ceea ce privește existența unor împrejurări excepționale, precum și pe o încălcare a principiului proporționalității.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe necompetența Consiliului

29 Prin intermediul primului motiv, Comisia susține că Consiliul nu avea competența de a adopta decizia atacată.

30 Acest prim motiv cuprinde două aspecte. Primul aspect se întemeiază pe depășirea termenului de care dispunea Consiliul pentru a hotărî în temeiul articolului 88 alineatul (2) CE, iar al doilea pe necompetența acestuia de a autoriza un ajutor pe care Republica Polonă s-a angajat să îl suprime atunci când a acceptat măsurile adecvate propuse de Comisie.

Cu privire la primul aspect al primului motiv, întemeiat pe faptul că Consiliul ar fi hotărât după mai mult de trei luni de la formularea cererii Republicii Polone

– Argumentele părților

31 Potrivit Comisiei, puterea cu care este învestit Consiliul în temeiul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE este supusă mai multor condiții. Consiliul ar putea acționa în special în temeiul acestei dispoziții numai într-un termen de trei luni începând de la data cererii statului membru în cauză.

32 Or, prin faptul că a adoptat decizia atacată la cinci luni de la data la care Republica Polonă i-a solicitat să aprobe un ajutor pentru achiziționarea de terenuri agricole, Consiliul ar fi acționat în afara acestui termen, în condițiile în care nu mai era competent să se pronunțe.

33 Consiliul susține, dimpotrivă, că termenul de trei luni pentru a se pronunța, care îi este acordat prin articolul 88 alineatul (2) CE, se aplică doar în ipoteza în care Comisia a inițiat deja procedura de examinare a ajutorului de stat respectiv, situație care nu s-ar regăsi în speță.

– Aprecierea Curții

34 În această privință, trebuie precizat că, deși articolul 88 alineatul (2) al patrulea paragraf CE prevede că, atunci când Consiliul nu se pronunță în termen de trei luni de la formularea cererii, Comisia hotărăște, această regulă nu este aplicabilă decât în ipoteza în care Comisia a inițiat deja procedura prevăzută la articolul 88 alineatul (2) primul paragraf CE, însă nu a adoptat încă decizia prin care ajutorul este declarat incompatibil cu piața comună (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, C-110/02, Rec., p. I-6333, punctele 32 și 33).

35 Astfel, după cum a arătat avocatul general la punctul 34 din concluzii, din modul de redactare a articolului 88 alineatul (2) al treilea și al patrulea paragraf CE rezultă că această limitare în timp a competenței Consiliului urmărește doar să evite o prelungire de durată a suspendării procedurii inițiate de Comisie, ca urmare a sesizării Consiliului, cu riscul de a paraliza acțiunea Comisiei și de a fragiliza astfel rolul central pe care i-l rezervă articolele 87 CE și 88 CE în recunoașterea eventualei incompatibilități a unui ajutor (a se vedea Hotărârea Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 29, precum și jurisprudența citată).

36 În speță, este cert că Comisia nu a inițiat niciodată procedura prevăzută la articolul 88 alineatul (2) primul paragraf CE în ceea ce privește ajutorul autorizat prin decizia atacată. Prin urmare, faptul că s-a scurs un termen de cinci luni între prima cerere formulată de Republica Polonă și adoptarea deciziei atacate nu este de natură să priveze Consiliul de competența pe care i-o conferă articolul 88 alineatul (2) al treilea paragraf.

37 În consecință, primul aspect al primului motiv trebuie respins ca nefondat.

Cu privire la al doilea aspect al primului motiv, întemeiat pe faptul că Consiliul a autorizat un ajutor pe care Republica Polonă s-a angajat să îl suprime prin acceptarea măsurilor adecvate propuse de Comisie.

– Argumentele părților

38 Potrivit Comisiei, dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că puterea cu care este învestit Consiliul în temeiul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE are caracter de excepție și că, prin urmare, Consiliul nu este competent să infirme o decizie a Comisiei prin care se constată incompatibilitatea unui ajutor cu piața internă sau să încerce să eludeze o astfel de decizie.

39 Or, Comisia consideră că a adoptat, la punctul 196 din Orientările agricole, o poziție definitivă cu privire la compatibilitatea cu piața internă a schemei de ajutor instituite de Republica Polonă în vederea achiziționării de terenuri agricole. În opinia Comisiei, faptul că această poziție a fost adoptată sub formă de orientări nu are nicio consecință deoarece instanțele Uniunii Europene au hotărât că un stat membru care acceptă orientări este obligat să le aplice.

40 În speță, Republica Polonă ar fi notificat acceptarea propunerilor de măsuri adecvate care figurează la punctul 196 din Orientările agricole. Prin urmare, aceasta ar fi obligată să pună capăt respectivei scheme de ajutor cel târziu la 31 decembrie 2009 și să nu o reinstituie până la 31 decembrie 2013. Așadar, prin autorizarea aceleiași scheme de ajutor începând de la 1 ianuarie 2010, Consiliul ar fi compromis eficiența deciziei Comisiei, depășindu-și astfel competența.

41 Consiliul susține, dimpotrivă, că schema de ajutor autorizată prin decizia atacată constituie o schemă de ajutor nouă. Astfel, acesta consideră că, în temeiul capitolului 4 din anexa IV la actul de aderare, schemele de ajutor pentru achiziționarea de terenuri agricole instituite de Republica Polonă înainte de aderarea la Uniune puteau fi calificate drept scheme de ajutor existente numai până la 30 aprilie 2007.

42 În plus, schema de ajutor autorizată prin decizia atacată ar fi distinctă de schemele de ajutor menționate la punctul 18 din prezenta hotărâre, în special pentru că ar fi întemeiată pe elemente noi de fapt și de drept. Consiliul susține că, în fond, chiar presupunând că măsuri adecvate ar fi fost aplicabile schemei de ajutor instituite de Republica Polonă și că aceasta nu ar fi devenit compatibilă cu măsurile respective, rezultă din Hotărârea din 24 martie 1993, CIRFS și alții/Comisia (C-313/90, Rec., p. I-1125), că atunci schema în cauză ar fi devenit pur și simplu o schemă de ajutor nouă. Comisia nu ar fi examinat niciodată, așadar, compatibilitatea cu piața internă a schemei de ajutor autorizate prin decizia atacată.

43 Consiliul adaugă că punctul 196 din Orientările agricole nu se aplică schemei de ajutor pe care a aprobat-o, întrucât măsurile adecvate prevăzute la articolul 88 alineatul (1) CE se aplică numai ajutoarelor existente.

44 În sfârșit, Consiliul apreciază că din cuprinsul punctelor 29 și 196 din Orientările agricole nu rezultă că ajutoarele de stat care nu îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1857/2006 sunt în mod sistematic incompatibile cu piața internă. Astfel, întrucât acest regulament este un regulament de exceptare pe categorii, astfel de ajutoare ar putea fi notificate Comisiei în conformitate cu articolul 88 alineatul (3) CE. Prevăzând cerința ca schemele de ajutor existente să devină conforme cu orientările menționate, punctul 196 din acestea nu ar face decât să amintească obligația de a se conforma dispozițiilor articolelor 87 CE și 88 CE, care impun examinarea individuală de către Comisie sau de către Consiliu a compatibilității noii scheme de ajutor.

45 În replică, Comisia susține că rezultă din capitolul 4 din anexa IV la actul de aderare că, în cazul în care nu există incompatibilitate între schema de ajutor în cauză și orientările aplicabile la 1 mai 2007, această schemă și-a menținut statutul de ajutor existent. Comisia mai arată că diferențele menționate de Consiliu între schemele de ajutor existente și schema de ajutor autorizată prin decizia atacată nu sunt relevante, deoarece aceste scheme sunt legate într-un mod atât de indisociabil încât ar fi cu totul artificial să se pretindă că se efectuează o distincție între aceste scheme în scopul aplicării articolului 88 alineatul (2) CE.

46 Republica Lituania, Ungaria și Republica Polonă împărtășesc, în esență, analiza Consiliului. Ungaria subliniază în special că formularea abstractă și generală de la punctul 196 din Orientările agricole nu permite să se considere că acesta formulează propuneri de măsuri adecvate în sensul articolului 88 CE.

– Aprecierea Curții

47 Pentru a aprecia temeinicia celui de al doilea aspect al primului motiv invocat de Comisie în susținerea acțiunii, trebuie stabilit dacă Consiliul era competent, în temeiul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE, să considere compatibilă cu piața internă schema de ajutor vizată de decizia atacată, în condițiile în care Republica Polonă a acceptat măsurile adecvate propuse la punctul 196 din Orientările agricole.

48 În conformitate cu articolul 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE, Consiliul, la cererea unui stat membru și 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 87 CE sau de la regulamentele prevăzute la articolul 89 CE, în cazul în care o astfel de decizie este justificată de împrejurări excepționale.

49 Un stat membru poate, așadar, în împrejurări bine definite, să notifice un ajutor nu Comisiei, care ar fi hotărât în cadrul definit la articolul 88 alineatul (3) CE, ci Consiliului, care va hotărî în cadrul definit la articolul 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE, prin derogare de la articolul 87 CE sau de la regulamentele prevăzute la articolul 89 CE.

50 Curtea a avut deja ocazia să precizeze anumite aspecte privind interpretarea acestei dispoziții.

51 Astfel, Curtea a statuat mai întâi, după ce a amintit rolul central pe care Tratatul FUE îl rezervă Comisiei în ceea ce privește recunoașterea eventualei incompatibilități a unui ajutor cu piața internă, că articolul 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE vizează un caz excepțional și particular, astfel încât puterea cu care este învestit Consiliul prin această dispoziție are în mod evident caracter de excepție (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Consiliul, citată anterior, punctele 29-31), ceea ce presupune că respectivul articol 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE trebuie în mod necesar să facă obiectul unei interpretări stricte (a se vedea prin analogie Hotărârea din 22 aprilie 2010, Mattner, C-510/08, Rep., p. I-3553, punctul 32, și Hotărârea din 14 martie 2013, Česká spořitelna, C-419/11, punctul 26).

52 În continuare, în ceea ce privește dispozițiile prevăzute la articolul 88 alineatul (2) al treilea și al patrulea paragraf CE, potrivit cărora, pe de o parte, sesizarea Consiliului de către un stat membru are ca efect suspendarea examinării aflate în curs în cadrul Comisiei timp de trei luni și, pe de altă parte, în cazul în care Consiliul nu adoptă nicio decizie în acest termen, Comisia hotărăște, Curtea a statuat că aceste dispoziții trebuie interpretate în sensul că, atunci când termenul respectiv a expirat, Consiliul nu mai are competența de a adopta o decizie în temeiul celui de al treilea paragraf menționat în ceea ce privește ajutorul respectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 32).

53 Curtea a considerat, în această privință, că edictarea unei astfel de limitări în timp a competenței Consiliului arată de asemenea că, în cazul în care statul membru în cauză nu a adresat nicio cerere Consiliului, în temeiul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE, înainte ca Comisia să declare ajutorul în cauză incompatibil cu piața internă, dispunând astfel încetarea procedurii vizate la articolul 88 alineatul (2) CE, Consiliul nu mai este autorizat să exercite puterea excepțională cu care este învestit în temeiul celui de al treilea paragraf al acestei din urmă dispoziții în vederea declarării unui astfel de ajutor compatibil cu piața internă (Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 33, și Hotărârea din 22 iunie 2006, Comisia/Consiliul, C-399/03, Rec., p. I-5629, punctul 24).

54 Curtea a subliniat, în acest context, că interpretarea menționată permite să se evite adoptarea unor decizii al căror dispozitiv s-ar dovedi contradictoriu și contribuie astfel la asigurarea securității juridice, prin faptul că menține caracterul definitiv al unei decizii administrative, dobândit la expirarea unor termene rezonabile de introducere a unei acțiuni sau prin epuizarea căilor de atac (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, punctele 32 și 35, precum și Hotărârea din 22 iunie 2006, Comisia/Consiliul, punctul 25, citate anterior).

55 În sfârșit, Curtea a statuat cu privire la aspectul dacă împrejurarea că Consiliul nu are competența de a se pronunța cu privire la compatibilitatea cu piața internă a unui ajutor în legătură cu care Comisia s-a pronunțat deja în mod definitiv implică faptul că Consiliul nu are nici competența de a se pronunța cu

privire la un ajutor care are ca obiect atribuirea, către beneficiarii ajutorului ilegal declarat anterior incompatibil printr-o decizie a Comisiei, a unei sume în vederea compensării rambursărilor la care acești beneficiari sunt obligați în temeiul deciziei respective.

56 În această privință, Curtea a arătat că, potrivit unei jurisprudențe constante, a admite că un stat membru poate acorda beneficiarilor unui ajutor ilegal un ajutor nou cu o valoare echivalentă cu cea a ajutorului ilegal, cu scopul de a neutraliza impactul rambursărilor pe care aceștia le datorează în conformitate cu decizia menționată, ar echivala în mod evident cu compromiterea eficienței deciziilor adoptate de Comisie în temeiul articolelor 87 CE și 88 CE (Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, punctul 43, precum și Hotărârea din 22 iunie 2006, Comisia/Consiliul, punctul 27, citate anterior).

57 În aceste condiții, Curtea a statuat că Consiliul, care nu se poate opune unei decizii a Comisiei prin care se constată incompatibilitatea unui ajutor cu piața internă declarând el însuși acest ajutor compatibil cu piața menționată, nu poate nici să compromită eficiența unei astfel de decizii declarând compatibil cu piața internă, în sensul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE, un ajutor destinat să compenseze, în favoarea beneficiarilor ajutorului ilegal declarat incompatibil cu piața internă, rambursările la care sunt obligați aceștia în temeiul deciziei în cauză (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctele 44 și 45, precum și Hotărârea din 22 iunie 2006, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 28).

58 Din această jurisprudență rezultă că, potrivit articolului 88 alineatul (2) CE, competențele Consiliului și, respectiv, ale Comisiei sunt delimitate astfel încât, în primul rând, competența Comisiei să se exercite cu titlu principal, Consiliul nefiind competent decât în împrejurări excepționale. În al doilea rând, competența Consiliului, care îi permite acestuia să deroge, în decizia sa, de la anumite dispoziții ale tratatului în materie de ajutoare de stat, trebuie să fie exercitată într-un cadru temporal determinat. În al treilea rând, de îndată ce Comisia sau Consiliul s-a pronunțat în mod definitiv cu privire la compatibilitatea ajutorului în cauză, cealaltă dintre cele două instituții nu mai poate adopta o decizie în sens contrar.

59 Această interpretare urmărește să garanteze coerența și eficiența acțiunii Uniunii prin aceea că, pe de o parte, exclude adoptarea unor decizii contradictorii și, pe de altă parte, evită ca decizia unei instituții a Uniunii, rămasă definitivă, să poată fi contrazisă de o decizie a altei instituții, în afara oricărui termen, inclusiv a celui prevăzut la articolul 230 alineatul (5) CE, și cu încălcarea principiului securității juridice.

60 Din considerațiile care stau la baza acestei interpretări rezultă de asemenea că nu prezintă relevanță faptul că ajutorul care face obiectul deciziei Consiliului constituie un ajutor existent sau un ajutor nou. Astfel, după cum rezultă din jurisprudența Curții, eficiența deciziei Comisiei este pusă în discuție nu numai atunci când Consiliul adoptă o decizie prin care declară compatibil cu piața internă un ajutor care este același cu cel asupra căruia Comisia s-a pronunțat deja, ci și atunci când ajutorul care face obiectul deciziei Consiliului este un ajutor destinat să compenseze, în favoarea beneficiarilor ajutorului ilegal declarat incompatibil cu piața internă, rambursările la care sunt obligați aceștia în temeiul deciziei Comisiei. În astfel de împrejurări, al doilea ajutor este legat într-un mod atât de indisociabil de acela a cărui incompatibilitate cu piața internă a fost constatată anterior de Comisie, încât este cu totul artificial să se pretindă că se efectuează o distincție între aceste ajutoare în scopul aplicării articolului 88 alineatul (2) CE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctele 45 și 46).

61 În prezenta cauză, este, așadar, necesar să se examineze problema dacă ajutoarele declarate de Consiliu compatibile cu piața internă trebuie, independent de caracterul lor de ajutor existent sau de ajutor nou, să fie considerate ca fiind ajutoare cu privire la care Comisia s-a pronunțat deja în mod definitiv.

62 În această privință, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că Comisia poate, în exercitarea competențelor de care dispune în temeiul articolelor 87 CE și 88 CE, să adopte orientări care au ca obiect precizarea modului în care aceasta intenționează să își exercite, în temeiul aceloraşi articole, puterea de apreciere în privința ajutoarelor noi sau în privința schemelor de ajutor existente (Hotărârea din 18 iunie 2002, Germania/Comisia, C-242/00, Rec., p. I-5603, punctul 27).

63 Atunci când sunt întemeiate pe articolul 88 alineatul (1) CE, aceste orientări reprezintă un element al cooperării regulate și periodice în cadrul căreia Comisia procedează împreună cu statele membre la examinarea permanentă a schemelor de ajutor existente și le propune măsurile adecvate impuse de dezvoltarea progresivă sau de funcționarea pieței interne (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 octombrie 1996, IJssel-Vliet, C-311/94, Rec., p. I-5023, punctele 36 și 37, precum și Hotărârea din 5 octombrie 2000, Germania/Comisia, C-288/96, Rec., p. I-8237, punctul 64). În cazul în care aceste propuneri de măsuri adecvate sunt acceptate de un stat membru, ele au un efect obligatoriu în privința acestuia din urmă (a se vedea în acest sens Hotărârea IJssel-Vliet, punctele 42 și 43, precum și Hotărârea din 5 octombrie 2000, Germania/Comisia, punctul 65, citate anterior), care este ținut, după cum prevede articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, să le pună în aplicare.

64 În speță, Republica Polonă a notificat la 26 februarie 2007 acceptarea propunerilor de măsuri adecvate care figurează la punctul 196 din Orientările agricole.

65 Aceste măsuri adecvate constau în special într-o modificare a schemelor de ajutor existente pentru investiții privind achiziționarea de terenuri în exploatațiile agricole pentru ca schemele în cauză să devină conforme cu aceste orientări până la 31 decembrie 2009.

66 Or, punctul 29 din orientările menționate prevede că ajutoarele pentru investiții în exploatațiile agricole vor fi declarate conforme cu dispozițiile articolului 87 alineatul (3) litera (c) CE în cazul în care îndeplinesc toate condițiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1857/2006.

67 Reiese, aşadar, că, în conformitate cu punctul 196 din Orientările agricole, Comisia propune în special statelor membre ale căror scheme de ajutor existente pentru achiziționarea de terenuri agricole nu îndeplinesc toate condițiile stabilite la articolul 4 din Regulamentul nr. 1857/2006 să modifice respectivele scheme de ajutor astfel încât să devină conforme cu condițiile menționate sau, în caz contrar, să le suprime până cel târziu la 31 decembrie 2009.

68 Această concluzie nu este contrazisă de argumentația Consiliului potrivit căreia trimiterea, la punctul 29 din Orientările agricole, la condițiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1857/2006 presupune că orice proiect privind acordarea ajutoarelor de stat pentru investiții în exploatațiile agricole care nu îndeplinesc toate condițiile prevăzute la articolul menționat trebuie să fie notificat Comisiei, astfel încât aceasta să fie în măsură să aprecieze dacă ajutoarele în cauză sunt compatibile cu piața internă.

69 Rezultă astfel din modul de redactare a punctului 196 din Orientările agricole coroborat cu punctul 29 din acestea că Comisia a intenționat să își impună exercitarea puterii de apreciere prin utilizarea, în anumite cazuri, a acestor condiții drept criterii de compatibilitate, iar nu de exceptare de la obligația de notificare. Conținutul respectivelor condiții în cadrul aplicării acestor orientări la schemele de ajutor existente diferă, prin urmare, de conținutul care le este conferit la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1857/2006.

70 Pe de altă parte, nu poate fi reținut argumentul Ungariei potrivit căruia Comisia nu ar putea propune în mod valabil măsuri adecvate formulate în termeni abstracți și generali, aplicabile schemelor de ajutor existente în mai multe state membre. Astfel, deși articolele 17 și 18 din Regulamentul nr. 659/1999 impun Comisiei să procedeze la examinarea individuală a fiecărei scheme de ajutor existente pentru

care intenționează să propună măsuri adecvate, totuși nici articolul 88 alineatul (1) CE și nici regulamentul menționat nu interzic acestei instituții să formuleze astfel de propuneri prin identificarea respectivelor scheme de ajutor existente pe baza caracteristicilor acestora, fără a le desemna nominal.

71 Cu toate acestea, trebuie subliniat că, în conformitate cu articolul 88 alineatul (1) CE, măsurile adecvate propuse de Comisie la punctul 196 din Orientările agricole privesc numai schemele de ajutor existente.

72 Or, schema autorizată prin decizia atacată constituie o schemă de ajutor nouă.

73 Astfel, chiar presupunând că cele două scheme de ajutor menționate la punctul 18 din prezenta hotărâre și-ar fi păstrat statutul de scheme de ajutor existente după 30 aprilie 2007, este cert că aceste scheme de ajutor nu erau în conformitate cu condițiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1857/2006, la care face trimitere punctul 29 din Orientările agricole.

74 Dat fiind că reiese din articolul 1 litera (c) din Regulamentul nr. 659/1999 că orice schemă de ajutor care nu este o schemă de ajutor existentă constituie o schemă de ajutor nouă și că schema de ajutor autorizată prin decizia atacată era aplicabilă de la 1 ianuarie 2010, aceasta din urmă constituia în mod necesar o schemă de ajutor nouă.

75 Obligațiile care revin Republicii Polone, ca urmare a acceptării de către aceasta a propunerilor de măsuri adecvate, nu privesc, așadar, schema considerată compatibilă cu piața internă prin decizia atacată, deoarece este vorba despre o schemă de ajutor nouă, care nu se confundă cu o schemă de ajutor existentă vizată de măsurile adecvate acceptate de acest stat membru.

76 Consiliul nu poate să se prevaleze însă de simplul caracter de noutate al unei scheme de ajutor pentru a reexamina o situație cu privire la care Comisia a făcut deja o apreciere definitivă, contrazicând astfel această apreciere. Consiliul nu are, așadar, competența de a hotărî că o schemă de ajutor nouă trebuie să fie considerată compatibilă cu piața internă atunci când aceasta este legată într-un mod atât de indisociabil de o schemă de ajutor existentă pe care un stat membru s-a angajat să o modifice sau să o suprime, în cadrul prevăzut la articolul 88 alineatul (1) CE, încât este cu totul artificial să se pretindă că se efectuează o distincție între aceste două scheme în scopul aplicării articolului 88 alineatul (2) CE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 46).

77 Totuși, nu aceasta este situația în speță.

78 În această privință, se poate preciza că s-a scurs o perioadă semnificativă între aprecierea Comisiei și cea efectuată de Consiliu, din moment ce decizia atacată a survenit la aproape trei ani după propunerile de măsuri adecvate în cauză.

79 În plus, această decizie este motivată în mod special de apariția unor împrejurări noi, considerate de Consiliu ca fiind excepționale, de care Comisia nu a putut ține seama atunci când a apreciat compatibilitatea cu piața internă a schemelor de ajutor existente pentru achiziționarea de terenuri agricole puse în aplicare de Republica Polonă.

80 Astfel, deși Orientările agricole au fost adoptate în anul 2006, decizia atacată se referă pe larg la efectele pe care criza economică și financiară le-a produs în cursul anilor 2008 și 2009 în sectorul agricol din Polonia. Consiliul evocă în special scăderea bruscă a veniturilor și a prețurilor agricole intervenită în cursul acestor doi ani ca urmare a recesiunii, nivelul ridicat al dobânzilor, dificultățile tot mai mari întâmpinate în ceea ce privește accesul la împrumuturi și creșterea șomajului, fenomene constatate în anul 2009.

81 Or, poziția adoptată de Comisie în susținerea propunerii sale de măsuri adecvate în ceea ce privește compatibilitatea cu piața internă a schemelor de ajutor menționate la punctul 18 din prezenta hotărâre era întemeiată în mod necesar pe aprecierea, în funcție de datele economice pe care le avea la dispoziție în 2006, a consecințelor la care putea să conducă aplicarea acestor scheme asupra dezvoltării progresive sau a funcționării pieței interne.

82 Ca urmare a schimbării majore a împrejurărilor, menționată la punctul 80 din prezenta hotărâre, aprecierea efectuată de Comisie cu privire la aceste scheme de ajutor nu poate fi considerată, așadar, ca o antepronunțare în raport cu cea care ar fi fost efectuată în legătură cu o schemă de ajutor care ar fi cuprins măsuri similare, dar care și-ar fi găsit aplicarea într-un context economic radical diferit de cel pe care Comisia l-a luat în considerare în cadrul aprecierii sale. Rezultă că compatibilitatea cu piața internă a noii scheme de ajutor care a făcut obiectul unei cereri adresate Consiliului de Republica Polonă în temeiul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE trebuie evaluată pe baza unei aprecieri individuale distincte de aceea a schemelor menționate la punctul 18 din prezenta hotărâre, efectuată cu luarea în considerare a circumstanțelor economice pertinente la momentul la care sunt acordate aceste ajutoare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 1991, Italia/Comisia, C-261/89, Rec., p. I-4437, punctul 21, precum și Hotărârea din 21 iulie 2011, Freistaat Sachsen și Land Sachsen-Anhalt/Comisia, C-459/10 P, Rep., p. I-109, punctul 48).

83 Prin urmare, situația în discuție în prezenta cauză se deosebește de aceea pe care Curtea a examinat-o în Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, și în Hotărârea din 22 iunie 2006, Comisia/Consiliul, citate anterior.

84 Astfel, spre deosebire de deciziile Consiliului anulate prin aceste două hotărâri, decizia atacată este, în speță, motivată tocmai de elementele noi care rezultă dintr-o schimbare majoră a împrejurărilor, intervenită între momentul în care Comisia a examinat schemele de ajutor existente aplicate de Republica Polonă și cel în care Consiliul a apreciat noua schemă de ajutor care face obiectul cererii pe care acest stat membru i-a adresat-o.

85 Prin urmare, elementele care justificaseră necompetența Consiliului în cele două hotărâri menționate la punctul 83 din prezenta hotărâre nu se regăsesc în prezenta cauză.

86 Pe de altă parte, admiterea competenței Consiliului nu ar putea permite o eludare a măsurilor adecvate acceptate de statele membre.

87 Astfel, pe de o parte, Consiliul are competența de a autoriza o schemă de ajutor nouă similară cu o schemă de ajutor existentă pe care un stat membru era obligat să o modifice sau să o suprime, ca urmare a acceptării propunerii de măsuri adecvate, numai în ipoteza în care, ulterior propunerilor menționate, au apărut împrejurări noi.

88 Pe de altă parte, puterea acordată Consiliului prin articolul 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE nu își găsește aplicarea decât în limitele indicate de această dispoziție, și anume în prezența unor împrejurări excepționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 februarie 1996, Comisia/Consiliul, C-122/94, Rec., p, I-881, punctul 13).

89 În sfârșit, în ceea ce privește argumentul Comisiei potrivit căruia Consiliul nu ar avea competența de a autoriza un ajutor contrar liniilor directoare definite în Orientările agricole, trebuie amintit că, în cadrul acestor orientări, numai propunerile de măsuri adecvate care figurează la punctul 196 și care sunt acceptate de statele membre pot constitui o luare de poziție definitivă a Comisiei cu privire la compatibilitatea unei scheme de ajutor cu piața internă.

90 Astfel, numai aceste propuneri de măsuri adecvate sunt supuse acceptării statelor membre, după cum se precizează la punctul 197 din Orientările agricole, pe când celelalte dispoziții ale acestora din urmă constituie doar reguli generale indicative care se impun Comisiei (a se vedea în acest sens Hotărârea

din 13 iunie 2002, Țările de Jos/Comisia, C-382/99, Rec., p. I-5163, punctul 24 și jurisprudența citată), fără a obliga statele membre. Acestea nu pot obliga Consiliul *a fortiori* în măsura în care articolul 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE îi conferă puterea de a deroga, în împrejurări excepționale, de la dispozițiile articolului 87 CE sau de la regulamentele prevăzute la articolul 89 CE.

91 Or, rezultă din cuprinsul punctului 196 din aceste orientări că, în ceea ce privește schemele de ajutor existente pentru achiziționarea de terenuri agricole, statele membre s-au angajat numai să modifice aceste scheme astfel încât să devină conforme cu orientările menționate sau, în caz contrar, să le suprime până cel târziu la 31 decembrie 2009.

92 În schimb, rezultă din considerațiile de la punctele 76-85 din prezenta hotărâre că statele membre, prin acceptarea propunerilor de măsuri adecvate care figurează la punctul 196 din Orientările agricole, nu și-au interzis orice posibilitate de a solicita autorizația de reintroducere a unor scheme similare sau identice pentru întreaga perioadă de aplicare a acestor orientări.

93 Trebuie, așadar, să se respingă al doilea aspect al primului motiv ca nefondat și, prin urmare, acest motiv în totalitate.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe un abuz de putere

Argumentele părților

94 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Comisia susține că Consiliul a săvârșit un abuz de putere atunci când a urmărit să neutralizeze consecințele aprecierii pe care Comisia a efectuat-o cu privire la schemele de ajutor pentru achiziționarea de terenuri agricole instituite de Republica Polonă.

95 Consiliul susține că prin adoptarea deciziei atacate nu a urmărit să anihileze efectele unei aprecieri efectuate de Comisie, având în vedere că aceasta din urmă nu adoptase nicio decizie prin care schema de ajutor autorizată prin decizia atacată să fi fost declarată incompatibilă cu piața internă. Obiectivul urmărit de Consiliu ar consta în realitate în a-i ajuta pe agricultorii polonezi afectați de criza economică și financiară să cumpere terenuri agricole.

Aprecierea Curții

96 După cum a statuat Curtea în mai multe rânduri, un act este afectat de un abuz de putere numai dacă rezultă din indicii obiective, pertinente și concordante că a fost adoptat, în mod exclusiv sau cel puțin determinant, în alte scopuri decât cele invocate ori pentru a eluda o procedură special prevăzută de tratat pentru a răspunde circumstanțelor cauzei (a se vedea în acest sens printre altele Hotărârea din 14 mai 1998, Windpark Groothusen/Comisia, C-48/96 P, Rec., p. I-2873, punctul 52, și Hotărârea din 7 septembrie 2006, Spania/Consiliul, C-310/04, Rec., p. I-7285, punctul 69).

97 Trebuie constatat că Comisia nu a furnizat astfel de indicii.

98 În ceea ce privește scopurile urmărite de Consiliu la adoptarea deciziei atacate, niciun element din dosarul prezentat Curții nu permite să se afirme că Consiliul a urmărit un scop exclusiv sau cel puțin determinant, diferit de acela de a-i ajuta pe agricultorii polonezi să achiziționeze cu mai multă ușurință terenuri agricole pentru limitarea sărăciei în zonele rurale din Polonia.

99 În ceea ce privește argumentul Comisiei potrivit căruia reiese din succesiunea evenimentelor și din schimbul de corespondență că decizia atacată urmărea să infirme poziția pe care aceasta o adoptase, rezultă că Consiliul a putut considera în mod legitim că Comisia nu luase poziție cu privire la compatibilitatea schemei de ajutor în cauză, după cum se subliniază în considerentul (11) al deciziei atacate.

100 Prin urmare, al doilea motiv al acțiunii, întemeiat pe un abuz de putere, trebuie înlăturat ca nefondat.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului cooperării loiale

Argumentele părților

101 Prin intermediul celui de al treilea motiv, Comisia susține că decizia atacată a fost adoptată cu încălcarea principiului cooperării loiale dintre instituții întrucât, prin adoptarea acestei decizii, Consiliul a dispensat Republica Polonă de obligația de cooperare cu Comisia, care incumbă acestui stat membru în temeiul articolului 88 alineatul (1) CE.

102 Astfel, prin faptul că a autorizat prelungirea schemelor de ajutor existente pe care Republica Polonă s-ar fi angajat să le suprime, Consiliul ar fi compromis rezultatele dialogului desfășurat anterior între Comisie și acest stat membru.

103 Consiliul apreciază că nu este ținut de obligația de cooperare care rezultă din articolul 88 alineatul (1) CE. În plus, acesta reafirmă că nu exista niciun angajament al Republicii Polone în privința schemei de ajutor aprobate prin decizia atacată.

Aprecierea Curții

104 Articolul 88 alineatul (1) CE impune Comisiei și statelor membre o obligație de cooperare regulată și periodică în cadrul căreia Comisia procedează împreună cu statele membre la examinarea permanentă a schemelor de ajutor existente și le propune măsurile adecvate impuse de dezvoltarea progresivă sau de funcționarea pieței interne (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iunie 2002, Germania/Comisia, citată anterior, punctul 28 și jurisprudența citată).

105 În această privință, reiese din cuprinsul punctului 85 din prezenta hotărâre că Republica Polonă nu își asumase niciun angajament concret privind schema de ajutor autorizată prin decizia atacată. Prin urmare, nu se poate considera că această decizie a dispensat Republica Polonă de o obligație specială de cooperare, întrucât nu a compromis în niciun mod rezultatele dialogului desfășurat anterior între Comisie și acest stat membru.

106 Având în vedere aceste elemente, al treilea motiv al Comisiei, întemeiat pe încălcarea principiului cooperării loiale, trebuie, așadar, să fie respins ca nefondat.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe o eroare vădită de apreciere și pe încălcarea principiului proporționalității

107 Prin intermediul primului aspect al celui de al patrulea motiv, Comisia susține că Consiliul a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a considerat că au existat împrejurări excepționale care justificau adoptarea măsurilor autorizate. Prin intermediul celui de al doilea aspect al aceluiași motiv, aceasta susține că decizia atacată încalcă principiul proporționalității, dat fiind că măsurile în cauză nu permit atingerea obiectivelor urmărite de decizia menționată și nu se limitează la minimul necesar pentru atingerea acestor obiective.

Cu privire la primul aspect al celui de al patrulea motiv, întemeiat pe o eroare vădită de apreciere în ceea ce privește existența unor împrejurări excepționale

– Argumentele părților

108 Comisia apreciază că împrejurările pot fi considerate ca fiind excepționale, în sensul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE, numai dacă acestea nu erau previzibile înainte de survenirea lor și dacă, în speță, ele afectează în mod special Republica Polonă. Prin urmare, situația nu poate fi aceasta în cazul unui obstacol structural preexistent sau al unei probleme pe care o întâmpină majoritatea statelor membre.

109 Or, Comisia apreciază că structura nefavorabilă a exploatațiilor agricole și rata ridicată a șomajului din zonele rurale constituie probleme care sunt deja vechi și care țin de însăși structura economiei agrare poloneze. De asemenea, nimic nu ar demonstra că lipsa de capital cu care se confruntă agricultorii polonezi nu ar constitui o problemă structurală care nu poate, prin natura ei, să fie calificată drept excepțională. În ceea ce privește creșterea prețului la inputurile agricole, aceasta nu ar fi mai semnificativă în Polonia decât în celelalte state membre. Comisia contestă, pe de altă parte, faptul că nivelul slab al plăților directe, prevăzut încă din actul de aderare, fluctuațiile zlotului polonez în raport cu euro sau creșterea prețului terenurilor agricole pot fi descrise ca împrejurări excepționale.

110 În plus, deși admite faptul că criza economică poate constitui o împrejurare excepțională, Comisia apreciază totuși că această criză nu poate justifica decizia atacată decât în măsura în care a interacționat cu problemele structurale preexistente, astfel încât să genereze împrejurări excepționale în Polonia, ceea ce Consiliul nu ar fi dovedit. Comisia susține de asemenea că incidența crizei menționate asupra dificultăților întâmpinate în ceea ce privește accesul la împrumuturi, scăderea veniturilor agricole și creșterea șomajului în Polonia nu prezintă un caracter excepțional, având în vedere contextul din întreaga Uniune.

111 Consiliul consideră că definiția noțiunii de împrejurări excepționale propusă de Comisie este prea restrictivă din perspectiva jurisprudenței, întrucât astfel de împrejurări trebuie numai să fie neprevăzute și pot afecta alte state membre sau alte sectoare decât agricultura.

112 În speță, ar exista împrejurări excepționale, constituite din evenimente extraordinare legate de criza economică, evenimente care ar fi avut repercusiuni importante asupra agricultorilor polonezi și care, în consecință, ar fi agravat și mai mult problemele structurale pe care le cunoșteau deja exploatațiile agricole poloneze. Astfel, scăderea veniturilor agricole cauzată de scăderea bruscă a prețurilor, creșterea șomajului în zonele rurale, nivelul ridicat al dobânzilor și dificultățile tot mai mari în ceea ce privește accesul la împrumuturi ca urmare a crizei, mai pronunțate în Polonia decât în alte state membre, ar fi făcut extrem de dificilă, dacă nu chiar imposibilă, cumpărarea de terenuri agricole de către agricultorii polonezi. În ceea ce privește fluctuațiile zlotului polonez în raport cu euro, nivelul slab al plăților directe sau creșterea prețului la inputuri și la terenuri agricole, Consiliul apreciază că acestea contribuie la limitarea capacității agricultorilor polonezi de a surmonta gravele repercusiuni ale recesiunii.

– Aprecierea Curții

113 Din jurisprudența Curții rezultă că, în vederea aplicării articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE, Consiliul dispune de o largă putere de apreciere, a cărei exercitare implică evaluări complexe de ordin economic și social, care trebuie să fie efectuate în contextul Uniunii. În acest cadru, controlul jurisdicțional aplicat exercitării acestei puteri de apreciere se limitează la verificarea respectării normelor de procedură și de motivare, precum și la controlul exactității materiale a situației de fapt reținute și al absenței unor erori de drept, a unor erori vădite în aprecierea faptelor sau a unui abuz

de putere (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 februarie 1996, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctele 18 și 19, precum și prin analogie Hotărârea din 22 decembrie 2008, Régie Networks, C-333/07, Rep., p. I-10807, punctul 78).

114 Or, având în vedere caracterul neobișnuit și imprevizibil, precum și amploarea efectelor crizei economice și financiare asupra agriculturii poloneze, nu se poate considera că Consiliul a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a apreciat că aceste efecte constituiau împrejurări excepționale în sensul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE. Comisia a recunoscut de altfel, în memoriul său în replică, faptul că survenirea acestei crize poate constitui o asemenea împrejurare excepțională.

115 Faptul că criza economică și financiară a produs efecte considerabile și în alte state membre nu este determinant, deoarece această împrejurare nu are nicio influență asupra caracterului excepțional al efectelor acestei crize în ceea ce privește evoluția situației economice a agricultorilor polonezi.

116 De asemenea, constatarea potrivit căreia structura nefavorabilă a exploatațiilor agricole, rata ridicată a șomajului în zonele rurale sau lipsa de capital cu care se confruntă agricultorii ar constitui probleme structurale în Polonia nu permite să se stabilească faptul că Consiliul a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a considerat că scăderea veniturilor agricole cauzată de scăderea bruscă a prețurilor, creșterea șomajului în zonele rurale, rata ridicată a dobânzilor și dificultățile tot mai mari în ceea ce privește accesul la împrumuturi ca urmare a crizei au deteriorat simțitor situația agricultorilor polonezi, împiedicând astfel remedierea respectivelor probleme structurale și, prin urmare, limitarea sărăciei în zonele rurale prin îmbunătățirea competitivității exploatațiilor agricole poloneze (a se vedea prin analogie Hotărârea din 29 februarie 1996, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 21).

117 În consecință, primul aspect al celui de al patrulea motiv trebuie respins ca nefondat.

Cu privire la al doilea aspect al celui de al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității

– Argumentele părților

118 Potrivit Comisiei, Consiliul a încălcat principiul proporționalității prin adoptarea deciziei atacate.

119 Astfel, Comisia apreciază că schema de ajutor în cauză nu poate permite atingerea obiectivelor menționate în decizia respectivă. Așadar, în pofida existenței a două scheme de ajutor pentru achiziționarea de terenuri agricole, dimensiunea medie a unei exploatații agricole din Polonia nu ar fi evoluat decât în mică măsură în ultimii ani. Nu s-ar fi stabilit că schema de ajutor autorizată prin decizia atacată ar permite obținerea unor rezultate mai bune, în timp ce schemele de ajutor preexistente nu ar fi permis să se facă față dificultăților tot mai mari în ceea ce privește împrumuturile, observate în anul 2009. Ajutoarele pentru achiziționarea de terenuri agricole ar contribui în realitate mai curând la creșterea prețului terenurilor agricole decât la schimbarea structurii proprietății asupra acestor terenuri, ceea ce ar fi deosebit de supărător într-un context afectat deja de o creștere constantă a prețului terenurilor agricole.

120 Pe de altă parte, respectarea principiului proporționalității presupune, potrivit Comisiei, luarea pe deplin în considerare a măsurilor în vigoare care pot răspunde nevoilor pe care Consiliul le califică drept împrejurări excepționale. Or, decizia atacată nu ar ține deloc seama de măsurile autorizate anterior de Comisie sau permise de orientările acesteia și de regulamentele sale de exceptare pe categorii. În special, Cadrul temporar ar permite statelor membre să acorde ajutoare exploatanților agricoli. De asemenea, s-ar putea recurge la ajutoarele *de minimis* autorizate de Regulamentul nr. 1535/2007 pentru a soluționa, de exemplu, problema ridicată de prețurile mari la inputurile agricole.

121 În plus, în ceea ce privește creșterea șomajului, Consiliul ar fi omis de asemenea să ia în considerare faptul că Programul de dezvoltare rurală 2007-2013 a Republicii Polone prevede mai multe acțiuni care urmăresc limitarea acestei creșteri în zonele rurale, în special prin transferarea surplusului de forță de muncă agricolă către alte sectoare ale economiei.

122 Pe de altă parte, măsurile autorizate prin decizia atacată nu s-ar limita la minimul necesar, întrucât durata acestora depășește data stabilită de Comisie în Cadrul temporar pentru aplicarea ajutoarelor special destinate să facă față efectelor crizei economice.

123 În sfârșit, în ceea ce privește mai concret justificarea schemei în cauză prin necesitatea de a compensa efectele inundațiilor care au afectat 11 voievodate în cursul anului 2009, Comisia susține, pe de o parte, că Consiliul nu a ținut seama de existența unei scheme de ajutor având ca obiectiv despăgubirea agricultorilor polonezi în proporție de aproape 80 % din pierderile pe care le-au suferit și, pe de altă parte, că nu există nicio legătură între aceste inundații și achiziționarea de terenuri agricole.

124 Consiliul afirmă că, în ceea ce privește respectarea principiului proporționalității, legalitatea măsurilor adoptate în temeiul articolului 88 alineatul (1) al treilea paragraf CE poate fi afectată numai dacă aceste măsuri sunt vădit inadecvate în raport cu obiectivul pe care Consiliul intenționează să îl urmărească.

125 Comisia nu ar fi dovedit că aprecierea stării de fapt economice complexe efectuată de Consiliu era în mod vădit afectată de eroare. Acesta din urmă consideră printre altele că schemele de ajutor pentru achiziționarea de terenuri agricole aplicate de Republica Polonă au îmbunătățit structura exploatațiilor agricole poloneze din punctul de vedere al suprafeței și că acest efect va putea fi consolidat prin acordarea de ajutoare pentru o perioadă mai lungă. Consiliul arată de asemenea că Comisia nu a dovedit că astfel de ajutoare ar contribui la creșterea prețului terenurilor. În plus, acesta consideră că creșterea suprafeței exploatațiilor agricole permite îmbunătățirea competitivității și a veniturilor agricultorilor respectivi și că schema de ajutor autorizată prin decizia atacată ar urma să favorizeze achiziționarea de terenuri agricole de către persoanele fără loc de muncă.

126 În plus, Consiliul apreciază că nu era ținut să ia în considerare măsurile aprobate deja de Comisie, întrucât competența cu care este învestit prin articolul 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE urmărește tocmai să îi permită să aprobe ajutoare pe care Comisia nu ar fi fost în măsură, din punct de vedere legal, să le aprobe, situație care ar fi prezentă în speță. În plus, schema de ajutor autorizată prin decizia atacată nu ar fi inclusă în Cadrul temporar.

127 Consiliul subliniază de asemenea că este oportun să se combată șomajul prin combinarea diferitor metode, printre care figurează această schemă de ajutor.

128 În ceea ce privește durata respectivei scheme de ajutor, aceasta nu ar trebui să se limiteze la perioada inclusă în Cadrul temporar și ar corespunde timpului considerat necesar pentru reducerea efectelor crizei.

129 În sfârșit, Consiliul susține că aceeași schemă de ajutor nu urmărește în mod direct să compenseze efectele inundațiilor survenite de-a lungul anului 2009 și că acestea din urmă au fost evocate în decizia atacată numai ca factor agravant al scăderii veniturilor agricultorilor polonezi. În orice caz, schema de ajutor concretă menționată de Comisie nu ar fi compensat toate pierderile cauzate de inundații.

– Aprecierea Curții

130 În ceea ce privește respectarea principiului proporționalității, din considerațiile de la punctul 113 din prezenta hotărâre rezultă că numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în temeiul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE în raport cu obiectivul pe care Consiliul intenționează să îl urmărească poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri (a se vedea prin analogie Hotărârea din 8 iulie 2010, Afton Chemical, C-343/09, Rep., p. I-7027, punctul 46, și Hotărârea din 12 iulie 2012, Association Kokopelli, C-59/11, punctul 39).

131 Rezultă că trebuie stabilit dacă autorizarea schemei de ajutor vizată de decizia atacată este vădit inadecvată pentru realizarea obiectivului menționat în considerentul (12) al acestei decizii, care constă în limitarea sărăciei în zonele rurale din Polonia.

132 Este cert că acest obiectiv poate fi atins în parte printr-o îmbunătățire a eficienței agriculturii în Polonia, ceea ce presupune o creștere a suprafeței exploatațiilor agricole favorizată de achiziționarea de terenuri agricole de către agricultorii polonezi. Or, nu se contestă că nivelul scăzut al veniturilor și dificultățile în ceea ce privește accesul la împrumuturi cu care se confruntă acești agricultori, constituie un obstacol în calea realizării unor achiziționări de acest tip. Prin urmare, autorizarea schemei de ajutor în cauză, care urmărește să compenseze aceste probleme și agravarea lor ca urmare a crizei economice și financiare, oferind subvenționarea dobânzilor aferente împrumuturilor pentru cumpărarea de terenuri agricole, nu este vădit inadecvată pentru realizarea obiectivului urmărit prin adoptarea deciziei atacate.

133 De asemenea, faptul de a permite persoanelor fără loc de muncă să se orienteze către agricultură presupune ca acestea să aibă posibilitatea de a achiziționa terenuri agricole, chiar în condițiile în care se confruntă și cu dificultăți în ceea ce privește accesul la împrumuturi, ceea ce confirmă faptul că autorizarea schemei de ajutor vizată de decizia atacată nu este vădit inadecvată pentru limitarea sărăciei în zonele rurale din Polonia.

134 În aceste condiții, împrejurarea că schemele de ajutor pentru achiziționarea de terenuri agricole aplicate anterior nu au permis o creștere semnificativă și continuă a suprafeței exploatațiilor agricole poloneze nu este de natură să demonstreze caracterul vădit inadecvat al deciziei atacate în vederea atingerii obiectivului urmărit de aceasta, după cum s-a amintit la punctul 131 din prezenta hotărâre.

135 Astfel, slaba creștere a suprafeței medii a exploatațiilor menționate nu este suficientă pentru a demonstra ineficiența vădită a schemei de ajutor autorizate de Consiliu, în măsura în care este posibil ca această slabă creștere să rezulte din împrejurări care nu sunt de natură să dureze întreaga perioadă prevăzută de decizia atacată. În plus, după cum susține Republica Polonă, dacă se analizează numai datele referitoare la suprafața medie a exploatațiilor agricole nu se poate face distincție între evoluția exploatațiilor care au beneficiat de precedentele scheme de ajutor și exploatațiile care nu au beneficiat de acestea.

136 În ceea ce privește argumentul Comisiei potrivit căruia schemele de ajutor pentru achiziționarea de terenuri agricole contribuie la creșterea prețului terenurilor agricole mai curând decât la o schimbare a structurii proprietății asupra acestor terenuri, trebuie constatat că această afirmație nu este suficient de susținută pentru a se putea stabili că Consiliul ar fi optat pentru o măsură vădit inadecvată în raport cu obiectivul pe care îl urmărea.

137 Pe de altă parte, trebuie verificat dacă autorizarea schemei de ajutor în cauză nu depășește în mod vădit ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite de decizia atacată. Astfel, Comisia susține că Consiliul nu a ținut seama în suficientă măsură de perspectivele oferite de alte instrumente susceptibile să contribuie la realizarea acestor obiective.

138 În ceea ce privește întinderea puterii de apreciere de care dispune Consiliul în speță, nu se poate considera că decizia atacată încalcă principiul proporționalității numai ca urmare a faptului că ar fi fost posibil ca Republica Polonă să urmărească obiectivul vizat la punctul 131 din prezenta hotărâre prin intermediul altui tip de schemă de ajutor. Astfel, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, la examinarea aspectului dacă o decizie adoptată pe baza unei puteri de apreciere precum cea cu care este învestit Consiliul prin articolul 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE respectă principiul proporționalității, Curtea nu trebuie să stabilească dacă decizia adoptată era singura sau cea mai bună posibilă, ci numai dacă aceasta era vădit disproporționată (a se vedea prin analogie Hotărârea din 11 iunie 2009, Agrana Zucker, C-33/08, Rep., p. I-5035, punctul 33 și jurisprudența citată).

139 Cu toate acestea, după cum a arătat avocatul general la punctul 96 din concluzii, puterea largă de apreciere de care dispune Consiliul nu îl dispensează pe acesta de obligația de a lua în considerare, în cadrul aprecierii sale, măsurile preexistente destinate în mod special să remedieze împrejurările excepționale care au justificat autorizarea schemei de ajutor în cauză.

140 În această privință, Regulamentul nr. 1535/2007 urmărește exceptarea ajutoarelor de valoare redusă de la obligația de notificare prevăzută la articolul 88 alineatul (3) CE și nu se poate considera, așadar, că urmărește în mod special să remedieze efectele crizei economice și financiare asupra agricultorilor polonezi.

141 În schimb, este adevărat că respectivul cadru temporar a fost instituit pentru a favoriza accesul întreprinderilor la finanțare în contextul crizei economice și financiare. Cu toate acestea, ajutoarele pe care le prevede acest cadru temporar au o funcție generală de susținere a investițiilor și nu sunt, așadar, special destinate să faciliteze achiziționarea de terenuri agricole. În plus, la data adoptării deciziei atacate, punctul 7 din Cadrul temporar prevedea că acesta nu urma să se aplice după data de 31 decembrie 2010. Prin urmare, nu se poate considera că decizia Consiliului de a autoriza o schemă de ajutor special destinată limitării sărăciei în zonele rurale prin asigurarea creșterii suprafeței exploatațiilor agricole din Polonia pentru o perioadă mai lungă depășește vădit ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor urmărite de decizia atacată.

142 De asemenea, dacă unele dintre măsurile care figurează în Programul de dezvoltare rurală 2007-2013 a Republicii Polone urmăresc și combaterea șomajului în zonele rurale, ele sunt complementare schemei de ajutor autorizate prin decizia atacată în măsura în care sunt special destinate să favorizeze transferul surplusului de forță de muncă către alte sectoare ale economiei, iar nu să îmbunătățească rentabilitatea exploatațiilor agricole sau să permită instalarea unor noi exploatanți.

143 Nici împrejurarea că ar exista o schemă de ajutor care ar compensa majoritatea prejudiciilor cauzate de inundațiile survenite în cursul anului 2009 nu este de natură să demonstreze caracterul vădit disproporționat al deciziei atacate, în măsura în care aceste prejudicii constituie doar unul dintre factorii de limitare a capacității de investiție a agricultorilor polonezi și de agravare a sărăciei în zonele rurale din Polonia.

144 În ceea ce privește, în sfârșit, durata schemei de ajutor autorizate prin decizia atacată, reiese din însăși logica articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE că Consiliul nu poate fi ținut de o limitare în timp prevăzută într-o comunicare a Comisiei. În plus, având în vedere timpul necesar evoluției structurii exploatațiilor agricole și durata efectelor crizei economice și financiare, nu trebuie să se considere că Consiliul a optat pentru o măsură vădit disproporționată atunci când a autorizat schema de ajutor în cauză în perioada 1 ianuarie 2010-31 decembrie 2013.

145 Prin urmare, trebuie să se înlăture ca nefondat și al doilea aspect al celui de al patrulea motiv invocat de Comisie.

146 Rezultă că acest al patrulea motiv trebuie respins în totalitate.

147 Având în vedere că niciunul dintre motivele invocate de Comisie nu poate fi primit, acțiunea trebuie să fie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

148 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

149 În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din același regulament, Republica Lituania, Ungaria și Republica Polonă suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.

3) Republica Lituania, Ungaria și Republica Polonă suportă propriile cheltuieli de judecată.

Semnături