



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOTZI
prezentate la 17 ianuarie 2013¹

Cauza C-118/10

**Comisia Europeană
împotriva**

Consiliului Uniunii Europene

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

1. Prin acțiunea care face obiectul prezentului proces, Comisia solicită Curții anularea Deciziei 2009/991/UE a Consiliului din 16 decembrie 2009 privind acordarea de ajutor de stat de către autoritățile din Republica Letonia pentru achiziționarea de terenuri agricole între 1 ianuarie 2010 și 31 decembrie 2013 (denumită în continuare „decizia atacată”)².

2. Prin alte trei acțiuni formulate în paralel, Comisia a atacat alte decizii ale Consiliului privind ajutoare de aceeași natură acordate de Republica Lituania (cauza C-111/10), de Republica Polonia (cauza C-117/10) 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 conform condițiilor prevăzute la articolul 108 alineatul (1) TFUE [sau la articolul 88 alineatul (1) CE în ceea ce privește cauza C-117/10], constituie o luare de poziție definitivă a acestei instituții privind compatibilitatea cu piața comună a schemei respective de natură să blocheze exercitarea de către Consiliu a competenței care îi este conferită prin articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE [sau prin articolul 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE] de a autoriza ajutoare prin derogare de la articolul 107 TFUE (sau de la articolul 87 CE) și de la alte dispoziții aplicabile în cazul în care împrejurări excepționale justifică aceasta?

I – Cadrul juridic

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

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

¹ — Limba originală: italiana.

² — JO 2009, L 339, p. 34.

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

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

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

6. În ceea ce privește expunerea dispozițiilor relevante ale capitolului 4 din anexa IV la Actul de aderare a 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 CE⁴, 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 2008⁷, Comisia a consemnat, conform articolului 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 659/1999, „acordul explicit și necondiționat” al Letoniei cu propunerile de măsuri utile conținute la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, comunicat în scris de autoritățile letone Comisiei la 20 februarie 2007.

II – Istoricul litigiului și decizia atacată

8. Într-o comunicare publicată de Comisie în anul 2005 privind ajutoarele notificate potrivit procedurii prevăzute în capitolul 4 punctul 4 din anexa IV la Tratatul de aderare din anul 2003, pe care statele membre care au aderat în anul 2004 le doreau a fi considerate ajutoare existente în sensul articolului 88 alineatul (1) CE până la sfârșitul celui de al treilea an de la aderare, figurează, printre măsurile comunicate de Letonia, o schemă de ajutoare intitulată „Program de acordare a creditelor pentru achiziționarea de terenuri agricole”⁸.

9. Letonia a instituit schema menționată în anul 2002. Aplicarea sa a fost suspendată totuși la 1 ianuarie 2006, deoarece linia de credit prevăzută în acest scop s-a terminat la sfârșitul anului 2005. Ajutoarele au fost acordate fermierilor (persoane fizice sau juridice) sub forma subvenționării dobânzii la împrumuturile pe termen lung (până la 20 de ani) destinate finanțării investițiilor. Subvenția era

3 — Act privind condițiile de aderare a Republicii Ceha, 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.

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 Letonia, titlul acestei scheme figura la punctul 23. În cererea introductivă, Comisia arată că această notificare s-a efectuat în baza procedurii prevăzute la punctul 1 litera c) din capitolul 3 din anexa IV la tratatul de aderare, care nu se aplică totuși „activităților aferente producției, prelucrării sau comercializării produselor menționate în anexa I la Tratatul CE” și nici activităților aferente producției, prelucrării și comercializării produselor menționate în anexa I la Tratatul CE (produse cărora li se aplică dispozițiile tratatului privind Politica agricolă comună).

condiționată de îndeplinirea anumitor cerințe privind rata dobânzii, valoarea maximă a împrumutului, procentul din venitul împrumutului reprezentat de producția agricolă, poziția fiscală a împrumutului și situația fondurilor sale (care trebuie în mare parte să aparțină cetățenilor letoni sau rezidenților permanenți).

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. Diferite state membre au solicitat Comisiei să mențină posibilitatea acordării de ajutoare pentru investițiile în achiziționarea de terenuri agricole, propunând eliminarea articolului 4 alineatul (8) din Regulamentul nr. 1857/2006 și includerea achiziționării terenurilor agricole printre cheltuielile eligibile pentru acordarea ajutoarelor pentru investiții, astfel cum s-a prevăzut deja în Orientările agricole din anul 2000. Letonia nu a prezentat nicio propunere în acest sens.

11. Prin scrisoarea din 17 noiembrie 2009, adresată Consiliului pentru Agricultură și Pescuit, autoritățile letone au solicitat ca ajutoarele pentru achiziționarea de terenuri agricole în Letonia să fie autorizate în mod excepțional în temeiul articolului 88 alineatul (2) al treilea paragraf CE. La 3 decembrie 2009, acest stat membru a transmis Consiliului unele informații complementare. La 16 decembrie 2009, Consiliul a adoptat decizia atacată în unanimitate (opt delegații s-au abținut). Articolul 1 din această decizie prevede:

„Ajutorul de stat excepțional acordat de autoritățile letone pentru împrumuturile în vederea achiziționării terenurilor agricole, în valoare de maximum 8 milioane LVL și acordat între 1 ianuarie 2010 și 31 decembrie 2013, este considerat compatibil cu piața internă.”

12. Ajutorul declarat compatibil este descris în considerentele (9) și (10) ale deciziei atacate în următorii termeni:

„(9) Ajutorul de stat care urmează să fie acordat însumează maximum 8 milioane lats letoni (LVL) și ar trebui să permită achiziționarea unui total de 70 000 de hectare de teren agricol de către circa 1 000 de agricultori în perioada 2010-2013. Sunt eligibile atât terenurile aflate în proprietatea statului [și] a municipalităților, cât și terenurile deținute de persoane fizice.

(10) Ajutorul de stat va îmbrăca forma subvenționării dobânzilor aferente împrumuturilor acoperind 4 puncte procentuale din rata anuală a dobânzii aplicate de bancă. Totuși, în cazul în care rata anuală a dobânzii este inferioară valorii de 4 puncte procentuale, dobânda anuală plătită de împrumutat va fi rambursată integral.”

III – Procedura în fața Curții și concluziile părților

13. Prin înscrisul depus la 26 februarie 2010 la grefa Curții, Comisia a introdus acțiunea care face obiectul prezentului proces. Prin Ordonanța din 16 septembrie 2010, s-a admis cererea de intervenție formulată de Republica Lituania în susținerea concluziilor Consiliului.

14. 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. Lituania solicită Curții respingerea acțiunii ca nefondată.

IV – Cu privire la acțiune

15. 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 dintre instituții și, respectiv, pe o eroare vădită de apreciere.

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

16. 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 Letonia, 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 2004⁹ și din 22 iunie 2006¹⁰, pentru examinarea 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) CE, Consiliul nu a avut, în speță, competența pentru a adopta decizia atacată.

17. Dezbaterea dintre părți în fața Curții ridică, în esență, patru probleme. Prima constă în a stabili dacă, astfel cum susține Comisia, contrazisă de Consiliu, schema de ajutoare pentru achiziționarea de terenuri agricole, notificată de Letonia în anul 2004, și-a păstrat statutul de „ajutor existent” până la 31 decembrie 2009, putând constitui, așadar, obiectul propunerii de măsuri adecvate, conținută la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013 (a se vedea punctul 1 *infra*). A doua problemă privește statutul schemei de ajutoare autorizată prin decizia atacată și impune, în special, să se evalueze dacă, astfel cum afirmă Comisia, această schemă coincide cu cea care face obiectul propunerii de măsuri adecvate, prevăzută la punctul 196 din orientările menționate, sau dacă, astfel cum consideră, în schimb, Consiliul, constituie un ajutor nou și diferit (a se vedea punctul 2 *infra*). A treia problemă se referă la efectele unei propuneri de măsuri adecvate, acceptată de statul membru în cauză (a se vedea punctul 3 *infra*). În sfârșit, a patra 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 Letonia (a se vedea punctul 4 *infra*).

1. Cu privire la statutul schemei de ajutoare pentru achiziționarea de terenuri agricole acordate de Letonia până la 31 decembrie 2009

18. Teza Comisiei se întemeiază pe premisa că schema de sprijin pentru investiții în achiziționarea de terenuri agricole, instituită în Letonia înainte de aderarea la Comunitate, nu a încetat niciodată să constituie un ajutor existent în sensul articolului 108 alineatul (1) TFUE de la data notificării sale către Comisie, în anul 2004, până la 31 decembrie 2009.

19. Consiliul consideră că această premisă este incorectă. În primul rând, el susține că, potrivit capitolului 4 punctul 4 din anexa IV la Actul de aderare din anul 2003, schemele de ajutoare notificate de Letonia în anul 2004 puteau fi considerate ajutoare existente doar până la sfârșitul celui de al treilea an de la aderare, iar Comisia nu avea dreptul să prelungească aplicarea acestor scheme printr-o propunere de măsuri utile în sensul articolului 108 alineatul (1) TFUE, astfel cum ar fi făcut de fapt la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013. În plus, o astfel de propunere nu ar putea avea drept efect modificarea dispozițiilor dreptului primar, în speță, norma prevăzută în anexa IV la Actul de aderare din anul 2003. În acest sens, facem trimitere la punctele 44-47 din concluziile prezentate astăzi în cauza C-117/10, în care am respins argumente cu conținut identic invocate de Consiliu.

20. În al doilea rând, Consiliul consideră că, având în vedere că linia de credit fixată pentru schema de ajutoare în cauză s-a terminat la sfârșitul anului 2005, astfel încât, începând din anul 2006, niciun împrumut nou nu a fost acordat de autoritățile letone, această schemă nu mai era în vigoare de la 31 decembrie 2005. În acest sens, subliniem că din documentele prezentate de Comisie și care nu au

9 — Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul (C-110/02, Rec., p. I-6333).

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

fost contestate de Consiliu rezultă că schema comunicată de Letonia Comisiei în anul 2004, conform procedurii prevăzute în capitolul 4 punctul 4 din anexa IV, urma să se aplice până în anul 2023, că anumite modificări cu caracter tehnic au fost aduse acestei scheme în anul 2007 și că se prevede, în mod expres, posibilitatea unei finanțări ulterioare a schemei. În astfel de împrejurări, considerăm corectă concluzia instituției reclamante potrivit căreia această schemă, deși nu mai funcționa din anul 2006, putea fi reactivată în orice moment, fără ca aceasta să presupună o modificare a cadrului legislativ și fără a-și pierde calificarea de schemă de ajutoare existentă.

21. Așadar, trebuie concluzionat, astfel cum susține Comisia, că schema de ajutoare pentru achiziționarea de terenuri agricole comunicată de Letonia în anul 2004 și-a menținut statutul de schemă existentă în sensul capitolului 4 punctul 4 din anexa IV la Actul de aderare din anul 2003 până la 31 decembrie 2009, data prevăzută la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013 pentru punerea sa în conformitate cu acestea din urmă. Rezultă că această schemă a putut face obiectul unor măsuri adecvate în sensul articolului 108 alineatul (1) TFUE, precum și al articolului 18 din Regulamentul nr. 659/1999.

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

22. Părțile nu contestă că, atât schema de ajutoare aprobată de Consiliu, cât și cea comunicată de Letonia în anul 2004 constau în subvenționarea dobânzilor aferente împrumuturilor acoperind 4 puncte procentuale din rata anuală a dobânzii aplicată de bancă. În plus, subliniem că, în diferite pasaje din scrisoarea din 17 noiembrie 2009 adresată Consiliului autoritățile letone fac trimitere în mod expres la schema instituită în Letonia în anul 2002 și comunicată Comisiei în anul 2004, drept cadru de referință pentru cererea lor, iar din conținutul scrisorii menționate rezultă că acest stat membru solicita, în esență, Consiliului să îl autorizeze să „reactiveze” această schemă pentru perioada 2010-2013. Argumentele invocate de Consiliu pentru a demonstra diferența dintre cele două scheme, care vizează, în principal, să susțină că schema aprobată prin 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 din scrisoarea Consiliului din 17 noiembrie 2009 rezultă în mod clar intenția guvernului leton de a nu modifica substanțial schema existentă, cu excepția refinanțării acesteia.

23. Pe de altă parte, în speță, este cert că linia de credit stabilită în anul 2002 de autoritățile letone pentru finanțarea schemei de ajutoare comunicate Comisiei în anul 2004 s-a terminat la sfârșitul anului 2005 și că schema nu a mai fost finanțată ulterior, cel puțin până la decizia atacată. Or, din jurisprudență rezultă că refinanțarea unei scheme de ajutoare, pentru care statul membru a prevăzut o anumită dotare și care a fost aprobată de Comisie pe baza unei notificări cuprinzând această dotare, constituie un ajutor nou¹¹. Această jurisprudență se aplică, în opinia noastră, *mutatis mutandis* în speță.

24. Considerăm, așadar, 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, fiind „modificarea unui ajutor existent”¹². Consecințele unei astfel de calificări vor fi examinate în continuare (a se vedea punctul 4 *infra*).

11 — Hotărârea Tribunalului din 3 februarie 2011, Italia/Comisia (T-3/09, Rep., p. II-95), confirmată prin Ordonanța din 22 martie 2012, Italia/Comisia, C-200/11 P. A se vedea și articolul 4 alineatele (1) și (2) litera (a) din Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al Comisiei din 21 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 659/1999.

12 — Este o modificare disociabilă de schema din care face parte și care, așadar, nu presupune transformarea schemei într-un ajutor nou.

3. Cu privire la efectele unei propunerii de măsuri adecvate, acceptată de statul membru în cauză

25. 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, menționată la punctul 16 din prezentele concluzii, de natură să împiedice adoptarea unor decizii în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE care contravin acestuia.

26. 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 Letonia prin acceptarea acestei propunerii. Eventuala constatare a necompetenței Consiliului de a adopta decizia atacată depinde, în fapt, de rezultatul acestei duble examinări. În speță, trebuie să se verifice și impactul concluziei la care am ajuns la punctul 23 de mai sus, potrivit căreia schema aprobată de Consiliu constituie o modificare a unei scheme de ajutoare existente în sensul articolului 1 litera (c) din Regulamentul nr. 659/1999.

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

27. 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, totuși această poziție nu poate fi considerată, în sine, definitivă, deoarece, pe baza aceluiași punct 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 prezentului proces, 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, intervenient în prezentul proces, 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.

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

29. În speță, Letonia și-a transmis în scris acordul „explicit și necondiționat”¹³ privind măsurile propuse de Comisie la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013, asumând astfel obligația de a modifica schema de sprijin pentru achiziționarea de terenuri agricole comunicată Comisiei în anul 2004 până la 31 decembrie 2009. Prin menținerea în vigoare a acestei scheme și prin faptul că nu a modificat-o, Letonia a încălcat această obligație.

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

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

30. În speță, trebuie să se verifice și ce consecințe rezultă din împrejurarea că ajutorul care face obiectul deciziei atacate constituie un „ajutor nou” în sensul articolului 1 litera (c) din Regulamentul nr. 659/1999.

31. Din jurisprudența citată la punctul 16 din prezentele concluzii rezultă că o astfel de circumstanță nu este decisivă, în sine, pentru a exclude competența Consiliului în sensul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE. În fapt, astfel cum am precizat deja la punctul 50 din concluziile prezentate de noi astăzi în cauza C-117/10, în Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, menționată anterior, Curtea a respins un argument analog al Consiliului¹⁴ și a clarificat, favorizând o abordare bazată pe analiza efectelor măsurilor în cauză, că competența acestei instituții în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE poate fi exclusă nu numai în ceea ce privește o măsură de ajutor declarată deja incompatibilă cu piața comună de către Comisie, ci și cu privire la o măsură diferită, care poate fi calificată drept „ajutor nou”, în cazul în care, între aceste două măsuri, există o *asemenea legătură încât ar fi artificial să se facă o distincție între ele*.

32. În speță, o asemenea legătură există, în opinia noastră, între schema comunicată Comisiei de autoritățile letone în anul 2004 și refinanțarea sa. Prin aprobarea acestei refinanțări, Consiliul a scutit, în fapt, Letonia de obligația pe care și-o asumase față de Comisie de modificare a acestei scheme, legitimând astfel încălcarea unui acord încheiat în temeiul articolului 88 alineatul (1) CE. Decizia atacată a avut drept consecință neutralizarea efectelor poziției definitive adoptate de Comisie la punctul 196 din Orientările agricole 2007-2013 privind compatibilitatea schemei menționate cu piața comună.

33. În aceste condiții, propunem Curții să admită primul motiv al acțiunii și să declare, în conformitate cu jurisprudența menționată la punctul 16 din prezentele concluzii, că Consiliul nu era competent să adopte decizia atacată. Așadar, în opinia noastră, acțiunea Comisiei trebuie să fie admisă, iar decizia atacată trebuie anulată. Vom examina, pe scurt, celelalte motive ale acțiunii invocate de Comisie în cazul în care Curtea nu ar împărtăși soluția pe care am sugerat-o.

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

34. Al doilea și al treilea motiv ale acțiunii sunt identice cu al doilea și cu al treilea motiv ale acțiunii din cauza C-117/10, care fac obiectul unei scurte examinări la punctele 80-84 din concluziile prezentate de noi astăzi în această cauză. Având în vedere că în ambele proceduri propunem Curții să admită primul motiv al acțiunii, considerăm că analiza efectuată la punctele 80-84 din concluziile în cauza C-117/10, la care facem, așadar, trimitere, poate fi transpusă în speță.

¹⁴ — Consiliul, susținut de guvernul portughez, a subliniat că ajutorul în litigiu constituia un „ajutor nou”, deoarece a constat într-o nouă plată, a fost prevăzut de o altă normă națională decât decretele-lege care au instituit schema de ajutoare declarată incompatibilă de Comisie și a îndeplinit alte condiții de acordare a subvențiilor și alte condiții de plată decât cele aplicabile ajutoarelor acordate pe baza acestei scheme (punctul 21).

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 comunitar

35. În cadrul celui de al patrulea motiv al acțiunii, Comisia invocă, în esență, două aspecte pe care le voi 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 disproportionale 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. În cadrul aspectului în cauză, Comisia susține, în primul rând, că decizia atacată prezintă, în mod eronat, drept împrejurări excepționale unele *probleme structurale ale sectorului agricol din Letonia*. În acest sens, suntem de acord, în primul rând, cu Comisia în a aprecia că elementele la care se referă Consiliul în considerentul (2) al deciziei atacate, privind „structura nefavorabilă a suprafețelor exploatațiilor agricole letone”, faptul că „Letonia primește cele mai reduse plăți directe în raport cu celelalte state membre pe baza mecanism[ului] de introducere treptată prevăzut în Actul său de aderare din 2003” și „veniturile agricole scăzute”¹⁵, precum și faptul că un anumit procent din terenurile agricole este deținut și administrat de persoane care nu sunt agricultori, menționat în considerentul (3) al acestei decizii, nu constituie, *ca atare*, împrejurări excepționale în sensul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE. În fapt, pe de o parte, acestea sunt elemente care doar descriu structura economiei agricole letone (dimensiunea redusă a exploatațiilor agricole, venituri mici), iar pe de altă parte, privesc aplicarea unor instrumente de sprijin direct¹⁶, prevăzute de acte stabilite la momentul aderării statului membru în cauză la Uniune. Natura neconjuncturală a acestor elemente presupune că ele sunt lipsite de caracterul excepțional necesar.

38. Totuși, 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 Letonia, iar referirea la acestea este utilă, în special, pentru evaluarea repercusiunilor de natură economică și socială produse de recesiune, elementul principal în temeiul căruia, având în vedere conținutul considerentelor (3) și (4) ale acestei decizii, se justifică măsurile autorizate. Același lucru se poate afirma despre lipsa de capital propriu al fermierilor, menționată în considerentul (7) al deciziei atacate, în privința căruia Comisia se limitează să invoce, fără a furniza totuși dovezi, caracterul structural. Pe de altă parte, din Hotărârea din

15 — Toate, sublinierile noastre.

16 — Sistemul de introducere treptată a plăților comunitare directe, introdus prin Actul de aderare din anul 2003 (p. 369 și p. 370), a fost adaptat prin Decizia 2004/281/CE din 22 martie 2004 de adaptare a Actului privind condițiile de aderare a Republicii Ceha, 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, precum și adaptările tratatelor care stau la baza Uniunii Europene, în urma reformei politicii agricole comune (JO L 93, p. 1). Această decizie a făcut obiectul unei acțiuni în anulare din partea Poloniei, respinsă de Curte prin Hotărârea din 23 octombrie 2007, Polonia/Consiliul (C-273/04, Rep., p. I-8925). Pentru o imagine de ansamblu a regimului și a funcționării sale, a se vedea concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate, în cauza menționată, la 21 iunie 2007.

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 nefavorabile¹⁷.

39. În ceea ce privește argumentul Comisiei potrivit căruia scăderea nivelului veniturilor în anul 2009, menționată în considerentul (2) al deciziei atacate, „adâncirea recesiunii economiei mondiale cauzate de criza mondială” în anul 2009, care figurează în considerentul (4) al acestei decizii, precum și creșterea prețurilor factorilor de producție agricolă în anul 2008, menționată în considerentul (5), 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 TFUE¹⁸, 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 Letonia a fost grav afectată de criza economică care, astfel cum s-a arătat mai sus, constituie 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.

40. În sfârșit, în ceea ce privește afirmația Comisiei potrivit căreia datele care figurează în considerentul (8) al deciziei atacate referitoare la severitatea recesiunii de pe piața terenurilor agricole nu sunt credibile, deoarece apreciază drept nivel de referință volumul tranzacțiilor din anul 2007, an în care creșterea explozivă a pieței imobiliare ar fi atins cele mai înalte niveluri, chiar dacă s-ar întemeia pe dovezi suficiente¹⁹, nu este de ajuns pentru a repune în discuție caracterul excepțional al recesiunii, care nu a fost contestat, de altfel, de Comisie, precum și al consecințelor sale asupra sectorului agricol din Letonia.

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

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

42. Comisia susține, în primul rând, că schemele de sprijin pentru achiziționarea de terenuri nu permit nici rezolvarea, nici ameliorarea problemelor structurale menționate în considerentul (2) al deciziei atacate, în special dimensiunea redusă a exploatațiilor agricole letone. Bazându-se pe datele elaborate de Eurostat, ea constată că dimensiunea medie a exploatațiilor agricole din Letonia a crescut în mod substanțial în cursul anilor, indiferent de acordarea de ajutoare pentru achiziționarea de terenuri agricole. În această privință, subliniem că datele statistice prezentate de Comisie arată o evoluție a structurii exploatațiilor agricole letone mai importantă între anii 2003 și 2005, perioada de funcționare a schemei de sprijin pentru achiziționarea de terenuri agricole (o creștere cu 5,2 hectare a dimensiunii medii a unei exploatații agricole) decât între anii 2005 și 2007 (3,2 hectare) și nu permit, așadar, să se excludă că schema în cauză a contribuit direct la această creștere mai mare în anii în care era activă. În orice caz, chiar dacă, pe baza acestor date, s-ar considera că doar o creștere modestă a dimensiunii medii a exploatațiilor agricole letone poate fi atribuită funcționării schemei menționate, acest lucru nu ar fi, în opinia noastră, suficient în sine pentru a demonstra că, *în mod vădit*, Consiliul a depășit limitele puterii sale de apreciere atunci când a considerat că măsurile aprobate prin decizia atacată ar fi adecvate pentru a urmări, în special, obiectivele menționate în considerentul (6) al deciziei atacate,

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

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

19 — Datele la care face trimitere Comisia, conținute în articolul publicat de Center for Economic and Policy Research din februarie 2010, intitulat *Latvia's Recession: the Cost of Adjustment With An „Internal Devaluation”*, nu se referă, în mod special, la piața terenurilor agricole.

și anume să încurajeze reorientarea șomerilor către agricultură, să îi ajute pe cei care practică o agricultură de semisubzistență și care nu mai lucrează ca angajați în alte sectoare decât agricultura să îmbunătățească structura suprafeței exploatației lor agricole și să faciliteze vânzarea terenurilor agricole deținute de șomerii care au nevoie de capital pentru a trece la statutul de lucrători independenți.

43. În al doilea rând, Comisia subliniază că, pentru a face față consecințelor crizei, aceasta a adoptat în anul 2009 o comunicare privind un cadru comunitar temporar pentru măsurile de ajutor de stat de sprijinire a accesului la finanțare în contextul actualei crize financiare și economice²⁰ (denumit în continuare „cadru comunitar temporar”), în temeiul căruia, datorită unor modificări ulterioare²¹, 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 EUR 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 în special întrucât nu a analizat dacă acest ajutor ar fi permis remedierea problemelor respective, Consiliul ar fi încălcat principiul proporționalității. În plus, Comisia consideră că Consiliul ar fi trebuit să țină seama de alte instrumente, adoptate de Comisie sau chiar de Consiliu, care vizează remedierea problemelor indicate în decizia atacată sau care puteau fi utilizate de Letonia în acest scop.

44. Argumentele Comisiei presupun să se evalueze dacă și în ce măsură este în sarcina Consiliului să țină cont de măsurile deja adoptate la nivelul Uniunii în scopul de a remedia situațiile invocate de statul membru solicitant cu titlu de împrejurări excepționale. În acest sens, bazându-ne pe considerațiile de la punctul 96 din concluziile prezentate astăzi în cauza C-117/10, la care facem trimitere, apreciem că există din partea Consiliului obligația cel puțin de a lua în considerare în evaluarea sa, efectuată potrivit articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, măsurile preexistente destinate *in mod special* să remedieze situațiile care pot justifica autorizarea ajutoarelor în cauză²², 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.

45. În speță, din decizia atacată nu rezultă că s-a examinat de către Consiliu dacă Letonia a utilizat posibilitățile oferite de cadrul comunitar temporar și ce efecte au produs eventualele intervenții realizate în acest temei²³. Subliniem totuși că subvenția directă cu o valoare limitată la care se referă Comisia, pe de o parte, deși are funcția de a atenua repercusiunile economice ale crizei, nu a fost destinată în mod special să încurajeze investițiile vizând îmbunătățirea structurii exploatațiilor agricole și, pe de altă parte, putea fi acordată doar până la 31 decembrie 2010. În aceste condiții, Consiliul a considerat în mod corect, în opinia noastră, că o intervenție mai direcționată și acoperind o perioadă mai mare 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 într-o manieră mai adecvată la problemele structurale ale economiei agricole letone. De asemenea, deși, în opinia noastră, era în sarcina Consiliului să ia în considerare în decizia atacată acțiunile de combatere a șomajului rural prevăzute în cadrul politicii comunitare de dezvoltare rurală, în conformitate cu Regulamentul nr. 1698/2005²⁴, nu considerăm că această omisiune este suficientă în sine pentru a pune în discuție legalitatea acestei decizii, ținând cont de faptul că aceasta din urmă se bazează pe numeroase motive și pe o evaluare generală a situației sectorului în cauză într-o anumită conjunctură temporală. În plus, subliniem că în scrisoarea din 3 decembrie 2009 adresată Consiliului de autoritățile letone acestea din urmă au indicat, în parte, motivele pentru care consideră

20 — JO C 83, p. 1.

21 — 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).

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

23 — Subliniem că o referire, fie și limitată, la cadrul comunitar temporar și la insuficiența acestuia pentru a face față dificultăților create de criza economică și financiară este conținută la punctul 9 din scrisoarea din 3 decembrie 2009 pe care autoritățile letone au adresat-o Consiliului.

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

că astfel de acțiuni nu se pot substitui unei scheme care vizează să încurajeze achiziționarea proprietății asupra terenurilor agricole de către fermieri. Nu considerăm totuși că era obligația Consiliului să țină seama, astfel cum afirmă Comisia, de Regulamentul nr. 1535/2007²⁵, 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.

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

47. În opinia noastră, din caracterul excepțional al competenței Consiliului în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE rezultă că derogarea acordată conform acestei dispoziții trebuie să fie limitată în timp și acordată numai pentru perioada strict necesară pentru remedierea circumstanțelor invocate în temeiul deciziei²⁶. Aceasta înseamnă că, în cazul în care o decizie adoptată conform articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE se referă la scheme de ajutoare destinate să se aplice pentru o perioadă relativ lungă, precum în speță, este în sarcina Consiliului să indice motivele pentru care consideră că este necesar acest lucru, în lumina circumstanțelor invocate în sprijinul declarației de compatibilitate. În speță, deși este adevărat că scrisoarea autorităților letone adresată Consiliului la 27 noiembrie 2009 și 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 decizia atacată, precum și din natura măsurilor autorizate, a problemelor pe care acestea ar fi trebuit să contribuie să le rezolve și a obiectivelor urmărite. În plus, Consiliul a oferit indicații suplimentare în memoriile sale.

48. În ceea ce privește fondul aspectului invocat de Comisie, subliniem că acesta se bazează, în principal, pe constatarea coincidenței dintre durata derogării acordate prin decizia atacată și cea a aplicării Orientărilor agricole 2007-2013 care, potrivit instituției reclamante, evidențiază că alegerea Consiliului corespunde mai mult voinței de a paraliza aplicarea acestor orientări, decât celei de a limita derogarea la măsura strict necesară pentru corectarea dezechilibrelor constatate. Or, deși am luat act de o astfel de coincidență, considerăm că, având în vedere obiectivele pe termen lung pe care decizia își propune să le atingă, precum și efectele susceptibile, de asemenea, să persiste pentru o perioadă lungă ale crizei economice și financiare invocate drept împrejurări excepționale în sprijinul acestei decizii, Comisia nu a reușit să demonstreze că, prin autorizarea 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.

V – Concluzii

49. Pentru motivele expuse la punctele 15-31 de mai sus, propunem Curții:

- să admită primul motiv al acțiunii privind necompetența Consiliului;
- să anuleze decizia atacată;
- să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată și
- să declare că statele membre interveniente suportă propriile cheltuieli de judecată.

25 — Regulamentul (CE) nr. 1535/2007 al Comisiei din 20 decembrie 2007 de aplicare a articolelor 87 și 88 din Tratatul CE ajutoarelor de stat acordate întreprinderilor mici și mijlocii active în producția de produse agricole (JO L 337, p. 35).

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