



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

4 decembrie 2013*

„Acțiune în anulare — Ajutoare de stat — Articolul 108 alineatele (1) și (2) TFUE — Ajutor acordat de Ungaria pentru achiziționarea de terenuri agricole — Competența Consiliului Uniunii Europene — Schemă de ajutor existentă — Măsuri adecvate — Caracterul indisociabil a două scheme de ajutor — Schimbarea împrejurărilor — Împrejurări excepționale — Criză economică — Eroare vădită de apreciere — Principiul proporționalității”

În cauza C-121/10,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 4 martie 2010,

Comisia Europeană, reprezentată de V. Di Bucci, de L. Flynn, de A. Stobiecka-Kuik și de K. Walkerová, 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. Kriauciūnas și de L. Liubertaitė, în calitate de agenți,

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

Republica Polonă, reprezentată de M. Szpunar, în calitate de agent,

interveniente,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnul K. Lenaerts, vicepreședinte, domnul A. Tizzano, doamna R. Silva de Lapuerta, 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 2009/1017/UE a Consiliului din 22 decembrie 2009 privind acordarea unui ajutor de stat de către autoritățile din Republica Ungară pentru achiziționarea de terenuri agricole între 1 ianuarie 2010 și 31 decembrie 2013 (JO L 348, p. 55, denumită în continuare „decizia atacată”).

Cadrul juridic

Actul de aderare

- 2 Capitolul 3 punctul 2 din anexa X la Actul privind condițiile de aderare 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. 948, denumit în continuare „actul de aderare”) prevede:

„Fără să aducă atingere obligațiilor prevăzute în tratatele pe care se întemeiază Uniunea Europeană, Ungaria poate să mențină în vigoare timp de șapte ani de la data aderării interdicțiile stabilite în dreptul său intern, existente la data semnării prezentului act, privind achiziționarea de teren agricol de către persoane fizice care nu sunt rezidenți în Ungaria sau nu sunt resortisanți maghiari și de către persoane juridice. [...]

[...]”

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 [108 TFUE] (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41) prevede:

„În sensul prezentului regulament, se înțelege prin:

[...]

(b) «ajutor existent» înseamnă:

[...]

(ii) ajutorul autorizat, respectiv schemele de ajutor și ajutoarele individuale care au fost autorizate de Comisie sau Consiliu[1 Uniunii Europene];

[...]

(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 [107 TFUE] și [108 TFUE] 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 exploatațile agricole din cadrul [Uniunii Europene] pentru producția primară de produse agricole sunt compatibile cu piața comună în sensul articolului [107 alineatul (3) litera (c) TFUE] și sunt exceptate de la obligația de notificare prevăzută la articolul [108 alineatul (3) TFUE], 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 [107 TFUE] și [108 TFUE] 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 [107 alineatul (1) TFUE] și, prin urmare, nu pot fi supuse obligației de notificare prevăzute la articolul [108 alineatul (3) TFUE] 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 [107 alineatul (3) litera (c) TFUE] dacă îndeplinesc toate condițiile prevăzute la articolul 4 din [Regulamentul nr. 1857/2006] [...]” [traducere neoficială]

- 10 Sub titlul „Propuneri de măsuri adecvate”, punctul 196 din orientările menționate are următorul cuprins:

„În conformitate cu articolul [108 alineatul 1 TFUE], 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]

- 11 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.

- 12 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

- 13 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 decembrie 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.

- 14 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”.

- 15 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

- 16 Printr-o scrisoare din 27 noiembrie 2006, Ungaria a notificat Comisiei, în temeiul articolului 88 alineatul (3) CE, două scheme de ajutor, denumite „Ajutor pentru achiziționarea de terenuri sub formă de împrumuturi cu dobânzi preferențiale”, respectiv „Ajutor pentru consolidarea terenurilor”.

Aceste scheme urmau să înlocuiască două scheme de ajutor existente și trebuiau să se aplice până la 31 decembrie 2009. Ele luau forma unor ajutoare pentru investiții ai căror beneficiari erau agricultorii care intenționau să achiziționeze terenuri agricole.

- 17 Apreciind că aceste ajutoare erau compatibile cu articolul 87 alineatul (3) litera (c) CE, Comisia, prin două decizii din 22 decembrie 2006 (JO 2007, C 68, p. 8, denumite în continuare, împreună, „Deciziile din 22 decembrie 2006”), a hotărât să nu ridice obiecții. Aceste decizii precizau că durata schemelor de ajutor în cauză se întindea de la data aprobării Comisiei „până la 31 decembrie 2009”.
- 18 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 la 31 decembrie 2009.
- 19 La 7 februarie 2007, Ungaria a notificat acceptarea propunerilor de măsuri adecvate de 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 printr-o comunicare publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* (JO 2008, C 70, p. 11).
- 20 La 4 noiembrie 2009, Ungaria a adresat Consiliului Uniunii Europene o cerere întemeiată pe articolul 88 alineatul (2) CE, solicitând ca schemele de ajutor pentru achiziționarea de terenuri agricole existente să fie prelungite până după 31 decembrie 2009. La 27 noiembrie 2009, acest stat membru a adresat Consiliului o cerere mai detaliată, solicitând obținerea autorizației de a aplica, până la 31 decembrie 2013, cele două scheme de ajutor existente pentru achiziționarea de terenuri agricole.
- 21 Prin decizia atacată, Consiliul a admis cererea menționată în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE. Articolul 1 din această decizie are următorul cuprins:

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

- 22 Consiliul și-a motivat decizia evocând, printre altele, în considerentele (2)-(6) ale acesteia, structura funciară nefavorabilă, lipsa de capital a agricultorilor maghiari și dificultățile pe care le întâmpină în ceea ce privește accesul la împrumuturi, ca urmare a crizei economice și financiare, din cauza creșterii dobânzilor la împrumuturile pentru achiziționarea de terenuri agricole și a înăsprii criteriilor bancare pentru acordarea de împrumut agricultorilor din Ungaria. Consiliul subliniază că în acest context este probabil să se multiplice cazurile de achiziționare în scopuri speculative a terenurilor de către operatori economici neangajați în activități agricole. Pe de altă parte, Consiliul susține că criza economică a determinat în Ungaria o creștere a șomajului și o scădere a produsului intern brut, în special în sectorul agriculturii.
- 23 Potrivit considerentelor (8) și (9) ale deciziei atacate:

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

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

Procedura în fața Curții și concluziile părților

24 Comisia solicită Curții:

- anularea deciziei atacate și
- obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

25 Consiliul solicită Curții:

- respingerea acțiunii ca nefondată și
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

26 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

27 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

Argumentele părților

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

29 Potrivit Comisiei, dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că puterea cu care este investit Consiliul în temeiul articolului 108 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.

30 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 Ungaria pentru achiziționarea 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.

31 În speță, Ungaria 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 respectivelor scheme de ajutor cel târziu la 31 decembrie 2009 și să nu le reinstituească până la 31 decembrie 2013. Așadar, prin autorizarea aceluiași scheme de ajutor începând de la 1 ianuarie 2010, Consiliul ar fi compromis eficiența deciziei Comisiei, depășindu-și astfel competența.

32 Consiliul susține, dimpotrivă, că schema de ajutor autorizată prin decizia atacată constituie o schemă de ajutor nouă, distinctă de cele aprobate de Comisie prin Deciziile din 22 decembrie 2006, în special pentru că este întemeiată pe noi elemente de fapt și de drept. Comisia nu ar fi apreciat, așadar, în niciun moment compatibilitatea cu piața internă a schemei de ajutor autorizate prin decizia atacată.

- 33 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 108 alineatul (1) TFUE se aplică numai ajutoarelor existente.
- 34 În replică, Comisia susține că diferențele menționate de Consiliu între schemele de ajutor existente și schema de ajutor autorizată prin decizia atacată nu sunt relevante întrucât aceste scheme sunt legate într-un mod atât de indisolubil, încât ar fi cu totul artificial să se pretindă că se face o distincție între aceste scheme în scopul aplicării articolului 108 alineatul (2) TFUE.
- 35 Republica Lituania, Ungaria și Republica Polonă împărtășesc, în esență, analiza Consiliului.

Aprecierea Curții

- 36 Pentru a aprecia temeinicia primului motiv invocat de Comisie în susținerea acțiunii, trebuie stabilit dacă Consiliul era competent, în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, să considere compatibilă cu piața internă schema de ajutor vizată de decizia atacată, în condițiile în care Ungaria a acceptat măsurile adecvate propuse la punctul 196 din Orientările agricole.
- 37 În conformitate cu articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, 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 107 TFUE sau de la regulamentele prevăzute la articolul 109 TFUE, în cazul în care o astfel de decizie este justificată de împrejurări excepționale.
- 38 Un stat membru poate, așadar, în împrejurări bine definite, să notifice un ajutor nu Comisiei, care ar fi hotărât în cadrul definit la articolul 108 alineatul (3) TFUE, ci Consiliului, care va hotărî în cadrul definit la articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, prin derogare de la articolul 107 TFUE sau de la regulamentele prevăzute la articolul 109 TFUE.
- 39 Curtea a avut deja ocazia să precizeze anumite aspecte privind interpretarea acestei dispoziții.
- 40 Astfel, Curtea a statuat mai întâi, după ce a amintit rolul central pe care Tratatul FUE îl rezervă Comisiei pentru recunoașterea eventualei incompatibilități a unui ajutor cu piața internă, că articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE vizează un caz excepțional și particular, astfel încât puterea cu care este investit Consiliul prin această dispoziție are în mod evident caracter de excepție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, C-110/02, Rec., p. I-6333, punctele 29-31), ceea ce presupune că respectivul articol 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE 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).
- 41 În continuare, în ceea ce privește dispozițiile prevăzute la articolul 108 alineatul (2) al treilea și al patrulea paragraf TFUE, 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).
- 42 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 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, înainte ca Comisia să

declare ajutorul în cauză incompatibil cu piața internă, dispunând astfel încetarea procedurii vizate la primul paragraf al articolului 108 alineatul (2) TFUE, Consiliul nu mai este autorizat să exercite puterea excepțională cu care este investit în temeiul celui de al treilea paragraf al acestei din urmă dispoziții în vederea declarării unui astfel de ajutor compatibil cu piața internă (Hotărârea Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 33, și Hotărârea din 22 iunie 2006, Comisia/Consiliul, C-399/03, Rec., p. I-5629, punctul 24).

- 43 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).
- 44 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.
- 45 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 107 TFUE și 108 TFUE (Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, punctul 43, și Hotărârea din 22 iunie 2006, Comisia/Consiliul, punctul 27, citate anterior).
- 46 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 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, 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).
- 47 Din această jurisprudență rezultă că, potrivit articolului 108 alineatul (2) TFUE, 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.
- 48 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 263 alineatul (6) TFUE, și cu încălcarea principiului securității juridice.

- 49 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 108 alineatul (2) TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2004, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctele 45 și 46).
- 50 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.
- 51 În această privință, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că Comisia poate, în exercitarea competențelor de care dispune în temeiul articolelor 107 TFUE și 108 TFUE, să adopte orientări care au ca obiect precizarea modului în care aceasta intenționează să își exercite, în temeiul aceluiași 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).
- 52 Atunci când sunt întemeiate pe articolul 108 alineatul (1) TFUE, 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.
- 53 În speță, Ungaria a notificat la 7 februarie 2007 acceptarea propunerilor de măsuri adecvate care figurează la punctul 196 din Orientările agricole.
- 54 Aceste măsuri adecvate constau în special într-o modificare a schemelor de ajutor existente pentru investiții privind achiziționarea de terenuri în exploatațile agricole pentru ca schemele în cauză să devină conforme cu aceste orientări până la 31 decembrie 2009.
- 55 Rezultă că, în conformitate cu articolul 108 alineatul (1) TFUE, măsurile adecvate propuse de Comisie la punctul 196 din Orientările agricole nu au ca obiect decât schemele de ajutor existente.
- 56 Or, schema autorizată prin decizia atacată constituie o schemă de ajutor nouă.
- 57 Astfel, schemele de ajutor menționate la punctul 16 din prezenta hotărâre nu puteau, în conformitate cu articolul 1 litera (b) punctul (ii) din Regulamentul nr. 659/1999, să fie considerate scheme de ajutor existente decât pentru perioada în care au fost autorizate prin Deciziile din 22 decembrie 2006, respectiv până la 31 decembrie 2009.

- 58 Prin urmare, dat fiind că reiese din articolul 1 litera (c) din acest regulament 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.
- 59 Împrejurarea că această schemă ar fi o simplă prelungire a schemelor ajunse la scadență la 31 decembrie 2009, presupunând că ar fi fost dovedită, nu este determinantă, întrucât prelungirea unei scheme de ajutor existente dă naștere unui ajutor nou distinct de schema prelungită (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 mai 2010, *Todaro Nunziatina & C.*, C-138/09, Rep., p. I-4561, punctele 46 și 47).
- 60 Obligațiile care revin Ungariei, 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.
- 61 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 suprimă, în cadrul prevăzut la articolul 108 alineatul (1) TFUE, încât este cu totul artificial să se pretindă că se efectuează o distincție între aceste scheme în scopul aplicării articolului 108 alineatul (2) TFUE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 29 iunie 2004, *Comisia/Consiliul*, citată anterior, punctul 46).
- 62 Totuși, nu aceasta este situația în speță.
- 63 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.
- 64 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 Ungaria.
- 65 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 Ungaria. Consiliul evocă în special creșterea dobânzilor la împrumuturile pentru achiziționarea de terenuri agricole și înăsprirea criteriilor utilizate de bănci pentru acordarea unor astfel de împrumuturi, fenomene constatate în cursul anilor 2008 și 2009, precum și creșterea șomajului și scăderea produsului intern brut, în special în sectorul agriculturii.
- 66 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 16 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.
- 67 Ca urmare a schimbării majore a împrejurărilor, menționată la punctul 65 din prezenta hotărâre, aprecierea făcută de Comisie cu privire la aceste scheme de ajutor nu poate fi considerată, așadar, ca o antepunonțare 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 Ungaria în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE trebuie evaluată pe baza unei aprecieri individuale distincte de aceea a schemelor menționate la punctul 16 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).

- 68 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.
- 69 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 Ungaria și cel în care Consiliul a apreciat noua schemă de ajutor care face obiectul cererii pe care acest stat membru i-a adresat-o.
- 70 Prin urmare, elementele care justificaseră necompetența Consiliului în cele două hotărâri menționate la punctul 68 din prezenta hotărâre nu se regăsesc în prezenta cauză.
- 71 Pe de altă parte, admiterea competenței Consiliului nu ar putea permite o eludare a măsurilor adecvate acceptate de statele membre.
- 72 Astfel, pe de o parte, Consiliul nu 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 suprimă, ca urmare a acceptării propunerii de măsuri adecvate, decât în ipoteza în care, ulterior propunerilor menționate, au apărut împrejurări noi.
- 73 Pe de altă parte, puterea conferită Consiliului prin articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE 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).
- 74 În sfârșit, în ceea ce privește argumentul Comisiei potrivit căruia Consiliul nu ar avea competența de a autoriza un ajutor contrar liniilor directe 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.
- 75 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, *a fortiori*, nu pot obliga Consiliul întrucât articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE îi conferă puterea de a deroga, în împrejurări excepționale, de la dispozițiile articolului 107 TFUE sau de la regulamentele prevăzute la articolul 109 TFUE.
- 76 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, eventual, să le suprimă până la 31 decembrie 2009.

- 77 În schimb, rezultă din considerațiile de la prnuncțele 61-70 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.
- 78 Rezultă că primul motiv invocat de Comisie, întemeiat pe lipsa de competență a Consiliului, nu este fondat și trebuie respins.

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

Argumentele părților

- 79 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 Ungaria.
- 80 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 maghiari afectați de criza economică și financiară să cumpere terenuri agricole.

Aprecierea Curții

- 81 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).
- 82 Trebuie constatat că Comisia nu a furnizat astfel de indicii.
- 83 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 maghiari să achiziționeze cu mai multă ușurință terenuri agricole pentru limitarea sărăciei în zonele rurale din Ungaria.
- 84 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 (8) al deciziei atacate.
- 85 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

- 86 Prin intermediul celui de al treilea motiv, Comisia susține că decizia atacată a fost adoptată cu încălcarea principiului cooperării loiale dintre instituții deoarece, prin adoptarea acestei decizii, Consiliul a exonerat Ungaria de obligația de cooperare cu Comisia, care incumbă acestui stat membru în temeiul articolului 108 alineatul (1) TFUE.
- 87 Astfel, prin faptul că a autorizat prelungirea schemelor de ajutor existente pe care Ungaria s-ar fi angajat să le suprima, Consiliul ar fi compromis rezultatele dialogului desfășurat anterior între Comisie și acest stat membru.
- 88 Consiliul apreciază că nu este ținut de obligația de cooperare care rezultă din articolul 108 alineatul (1) TFUE. În plus, acesta reafirmă că nu exista niciun angajament al Ungariei în privința schemei de ajutor aprobate prin decizia atacată.

Aprecierea Curții

- 89 Articolul 108 alineatul (1) TFUE 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).
- 90 În această privință, reiese din cuprinsul punctului 70 din prezenta hotărâre că Ungaria nu asumase niciun angajament concret privind schema de ajutor autorizată prin decizia atacată. Prin urmare, nu se poate considera că această decizie a dispensat Ungaria de o obligație specială de cooperare, întrucât nu a compromis în niciun mod rezultatele dialogului desfășurat anterior între Comisie și acest stat membru.
- 91 Având în vedere aceste elemente, al treilea motiv al Comisiei, întemeiat pe încălcarea principiului cooperării loiale, trebuie să fie respins ca nefondat.

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

- 92 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 obiectivului urmărit de decizia menționată și nu se limitează la minimumul necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

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

- 93 Comisia consideră că împrejurările pot fi considerate ca fiind excepționale, în sensul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, numai dacă acestea nu erau previzibile înainte de survenirea lor și dacă, în speță, ele afectează în mod special Ungaria. Prin urmare, situația nu poate fi aceasta în cazul unui obstacol structural preexistent sau al unei probleme pe care o întâmpină majoritatea statelor membre.
- 94 Or, Comisia apreciază că structura nefavorabilă a exploatațiilor agricole din Ungaria constituie o problemă deja veche care ține de însăși structura economiei agrare maghiare. De asemenea, nimic nu ar demonstra că lipsa de capital cu care se confruntă agricultorii maghiari nu constituie o problemă structurală care nu poate, prin natura ei, să fie calificată drept excepțională. Pe de altă parte, probabilitatea de multiplicare a cazurilor de achiziționare în scopuri speculative a terenurilor nu ar constitui o împrejurare distinctă de celelalte elemente evidențiate de Consiliu.
- 95 În plus, deși admite faptul că criza economică poate constitui o împrejurare excepțională, Comisia apreciază însă că această criză nu poate justifica decizia atacată decât dacă a interacționat cu problemele structurale preexistente astfel încât să genereze împrejurări excepționale în Ungaria, ceea ce Consiliul nu ar fi dovedit. Comisia mai susține că influența crizei menționate asupra dificultăților întâmpinate în ceea ce privește accesul la împrumuturi, creșterea nivelului sărăciei și al șomajului în Ungaria nu prezintă un caracter excepțional, având în vedere contextul din întreaga Uniune.
- 96 Consiliul consideră că definiția noțiunii de împrejurări excepționale propusă de Comisie este prea restrictivă din perspectiva jurisprudenței, întrucât astfel de împrejurări nu trebuie decât să fie neprevăzute și pot afecta alte state membre sau alte sectoare decât agricultura.
- 97 În speță, ar exista împrejurări excepționale, constituite din evenimente extraordinare legate de criza economică, care ar fi avut repercusiuni importante asupra agricultorilor maghiari și care, în consecință, ar fi agravat și mai mult problemele structurale pe care le cunoșteau deja exploatațiile agricole maghiare. Astfel, dificultățile tot mai mari în ceea ce privește accesul la împrumuturi, scăderea rentabilității producției agricole, creșterea nivelului sărăciei sau recesiunea economică ca urmare a crizei, fenomene mai accentuate în Ungaria decât în celelalte state membre, ar fi făcut extrem de dificilă, dacă nu chiar imposibilă, achiziționarea de terenuri agricole de către agricultorii maghiari.

– Aprecierea Curții

- 98 Din jurisprudența Curții rezultă că, în vederea aplicării articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE, 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).
- 99 Or, având în vedere caracterul neobișnuit și imprevizibil, precum și amploarea efectelor crizei economice și financiare asupra agriculturii maghiare, nu se poate considera că Consiliul a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a estimat că aceste efecte constituiau împrejurări excepționale

în sensul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE. Comisia a recunoscut de altfel, în memoriul său în replică, faptul că survenirea acestei crize poate constitui o asemenea împrejurare excepțională.

- 100 Faptul că criza economică și financiară a produs efecte considerabile și în alte state membre nu este determinant, întrucât această împrejurare nu are nicio influență asupra caracterului excepțional al efectelor acestei crize în ceea ce privește evoluția situației economice a agricultorilor maghiari.
- 101 De asemenea, constatarea potrivit căreia structura nefavorabilă a exploatațiilor agricole sau lipsa de capital cu care se confruntă agricultorii ar constitui probleme structurale în Ungaria nu permite să se stabilească faptul că Consiliul a săvârșit o eroare vădită de apreciere atunci când a considerat că dificultățile tot mai mari în ceea ce privește accesul la împrumuturi și scăderea rentabilității producției agricole ca urmare a crizei au deteriorat simțitor situația agricultorilor maghiari, împiedicând astfel remedierea respectivelor probleme structurale și, prin urmare, limitarea sărăciei în zonele rurale prin îmbunătățirea competitivității exploatațiilor agricole maghiare (a se vedea prin analogie Hotărârea din 29 februarie 1996, Comisia/Consiliul, citată anterior, punctul 21).
- 102 În consecință, primul aspect al celui de al doilea motiv trebuie respins ca nefondat.

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

– Argumentele părților

- 103 Potrivit Comisiei, Consiliul a încălcat principiul proporționalității prin adoptarea deciziei atacate.
- 104 Astfel, Comisia apreciază că schema de ajutor în cauză nu poate permite atingerea obiectivului menționat în decizia respectivă. Așadar, în pofida existenței a două scheme de ajutor pentru achiziționarea de terenuri agricole, suprafața medie a unei exploatații agricole din Ungaria 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 acestor terenuri.
- 105 În sfârșit, 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.
- 106 În plus, Consiliul ar fi omis de asemenea să ia în considerare existența altor tipuri de instrumente destinate să remedieze anumite probleme dintre cele menționate în decizia atacată. Astfel, în temeiul actului de aderare, Ungaria avea posibilitatea, într-o perioadă de tranziție de șapte ani, să frâneze specula prin restrângerea dreptului nerezidenților de a achiziționa terenuri agricole. În ceea ce privește creșterea șomajului, Programul de dezvoltare rurală 2007-2013 a Ungariei 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.

- 107 În sfârșit, măsurile autorizate prin decizia atacată nu s-ar limita la minimumul necesar, întrucât durata acestora depășește data stabilită de Comisie în Cadrul temporar pentru aplicarea ajutoarelor special destinate să facă față efectelor crizei economice.
- 108 Consiliul afirmă că, în ceea ce privește respectarea principiului proporționalității, legalitatea măsurilor adoptate în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE poate fi afectată numai dacă aceste măsuri sunt vădit inadecvate în raport cu obiectivul pe care Consiliul intenționează să îl urmărească.
- 109 Comisia nu ar fi dovedit că evaluarea 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 Ungaria au îmbunătățit structura exploatațiilor agricole maghiare din punctul de vedere al suprafeței. 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.
- 110 În plus, Consiliul apreciază că nu era ținut să ia în considerare măsurile aprobate deja de Comisie, întrucât competența cu care este investit prin articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE 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.
- 111 Consiliul subliniază de asemenea că restricțiile în ceea ce privește achiziționarea de terenuri agricole, autorizate prin actul de aderare, nu limitează probabilitatea achiziționării în scopuri speculative de către operatori cu reședința în Ungaria și că este oportun să se combată șomajul prin combinarea diferitor metode, printre care figurează schema de ajutor autorizată prin decizia atacată.
- 112 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 realizarea procesului de privatizare a terenurilor agricole în Ungaria și pentru reducerea efectelor crizei.
- 113 Ungaria susține că pentru dovedirea caracterului vădit inadecvat al măsurii în cauză este necesar să se demonstreze că aceasta nu este absolut deloc eficientă, ceea ce nu a fost dovedit și nici măcar nu a fost afirmat de Comisie.

– Aprecierea Curții

- 114 În ceea ce privește respectarea principiului proporționalității, din considerațiile de la punctul 98 din prezenta hotărâre rezultă că numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în temeiul articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE 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).
- 115 Rezultă că trebuie stabilit dacă autorizarea schemei de ajutor vizate de decizia atacată este vădit inadecvată pentru realizarea obiectivului menționat în considerentul (9) al acestei decizii, care constă în limitarea sărăciei în zonele rurale din Ungaria.
- 116 Este cert că acest obiectiv poate fi atins în parte printr-o îmbunătățire a eficienței agriculturii în Ungaria, ceea ce presupune o creștere a suprafeței exploatațiilor agricole înlesnită de achiziționarea de terenuri agricole de către agricultorii maghiari. 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 fie subvenționarea dobânzilor aferente împrumuturilor pentru cumpărarea de terenuri agricole, fie un ajutor direct pentru achiziționarea de astfel de terenuri, nu este vădit inadecvată pentru realizarea obiectivului urmărit prin adoptarea deciziei atacate.

- 117 În aceste condiții, împrejurarea că schema de ajutor pentru achiziționarea de terenuri agricole aplicată anterior nu a permis o creștere semnificativă și continuă a suprafeței exploatațiilor agricole maghiare 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 115 din prezenta hotărâre.
- 118 Astfel, slaba creștere a suprafeței medii a exploatațiilor menționate nu este suficientă pentru a demonstra ineficiența vădită a schemelor de ajutor autorizate de Consiliu, întrucât este posibil ca această slabă extindere să rezulte din împrejurări care nu sunt de natură să dureze întreaga perioadă prevăzută de decizia atacată.
- 119 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.
- 120 Pe de altă parte, trebuie verificat dacă autorizarea schemei de ajutor în cauză nu depășește în mod vădit ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit 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 acestui obiectiv.
- 121 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 Ungaria să urmărească obiectivul vizat la punctul 115 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 investit Consiliul prin articolul 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE 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).
- 122 Cu toate acestea, după cum a arătat avocatul general la punctul 44 din concluzii, puterea largă de apreciere de care dispune Consiliul nu îl dispensează pe acesta de obligația de a lua în considerare, în aprecierea sa, măsurile preexistente destinate în mod special să remedieze împrejurările excepționale care au justificat autorizarea schemei de ajutor în cauză.
- 123 În această privință, Regulamentul nr. 1535/2007 urmărește exceptarea ajutoarelor de valoare redusă de la obligația de notificare prevăzută la articolul 108 alineatul (3) TFUE și nu se poate considera că urmărește în mod special să remedieze efectele crizei economice și financiare asupra agricultorilor maghiari.
- 124 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 permită 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 realizării procesului de

privatizare a terenurilor și îmbunătățirea structurii exploatațiilor agricole din Ungaria pentru o perioadă mai lungă depășește vădit ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit de decizia atacată.

- 125 De asemenea, dacă unele dintre măsurile care figurează în Programul de dezvoltare rurală 2007-2013 a Ungariei urmăresc și combaterea șomajului în zonele rurale, ele sunt complementare schemei de ajutor autorizate prin decizia atacată întrucât sunt special destinate să favorizeze transferul surplusului de forță de muncă spre alte sectoare ale economiei, iar nu să îmbunătățească rentabilitatea exploatațiilor agricole.
- 126 Cât despre restricțiile în ceea ce privește achiziționarea de terenuri agricole, autorizate prin actul de aderare, trebuie constatat că singurul lor interes este acela de a reduce numărul achizițiilor de terenuri în scopuri speculative, însă nu pot în niciun caz să remedieze celelalte probleme evocate în motivarea deciziei atacate. În plus, după cum afirmă în mod corect Consiliul, aceste restricții nu facilitează lupta împotriva achiziționării speculative de terenuri agricole realizate de operatori cu reședința în Ungaria.
- 127 În ceea ce privește, în sfârșit, durata schemei de ajutor autorizate prin decizia atacată, reiese din însăși logica articolului 108 alineatul (2) al treilea paragraf TFUE că Consiliul nu poate fi ținut de o limitare în timp prevăzută într-o comunicare a Comisiei. În plus, având în vedere timpul necesar realizării procesului de privatizare a terenurilor 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.
- 128 Prin urmare, trebuie să se înlăture ca nefondat și al doilea aspect al celui de al patrulea motiv invocat de Comisie.
- 129 Rezultă că al patrulea motiv trebuie respins în totalitate.
- 130 Având în vedere ca niciunul dintre motivele invocate de Comisie nu poate fi admis, acțiunea trebuie să fie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 131 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.
- 132 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