CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
VERICA TRSTENJAK
prezentate la 18 februarie 2009 [1]

I — Introducere

1. În prezenta procedură, Curtea este sesizată cu două întrebări preliminare adresate de Verwaltungsgerichtshof din Austria (denumită în continuare „instanța de trimitere") cu privire la interpretarea și, dacă este cazul, la validitatea articolului 11 din Regulamentul (CE) nr. 320/2006 al Consiliului din 20 februarie 2006 de instituire a unui regim temporar de restructurare a industriei zahărului în Comunitatea Europeană și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 privind finanțarea politicii agricole comune [2].

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Agrana Zucker GmbH (denumită în continuare „reclamanta") și Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministerul Federal al Agriculturii, Silviculturii, Mediului și Apelor, denumit în continuare „pârâtul"), cu privire la validitatea unei decizii adoptate în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006, prin care ministerul menționat a dispus obligarea reclamantei la plata primei tranșe din cuantumul temporar pentru restructurare pentru anul de comercializare 2006/2007.

3. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă suma care trebuie plătită drept cuantum pentru restructurare trebuie să fie calculată din întreaga cotă atribuită sau dacă acest calcul se realizează numai pe baza cotei efectiv disponibile după deducerea cantității retrase de pe piață în urma retragerii preventive. În schimb, a doua întrebare preliminară urmărește examinarea conformității articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 cu dreptul comunitar de rang superior.

II — Cadrul normativ

4. În cadrul reformei organizării comune a pieței (OCP) în sectorul zahărului, Consiliul a adoptat la 20 februarie 2006 atât Regulamentul (CE) nr. 318/2006 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului [3], cât și Regulamentul nr. 320/2006. În conformitate cu articolul 44 din Regulamentul nr. 318/2006, Comisia a adoptat măsuri tranzitorii.

1 — Limba originală: germana.
2 — JO L 58, p. 42, Ediție specială, 03/vol. 70, p. 118.
3 — JO L 58, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 70, p. 77.

A — *Regulamentul nr. 318/2006*

5. Printre noile instrumente de gestionare a pieței introduse de Regulamentul nr. 318/2006 se numără retragerea zahărului de pe piață în conformitate cu articolul 19 din acest regulament, care, printre altele, prevede următoarele:

„(1) Pentru a menține echilibrul structural al pieței la un nivel de preț apropiat de prețul de referință, ținând seama de obligațiile Comunității care decurg din acordurile încheiate în temeiul articolului 300 din tratat, până la începutul anului de comercializare următor, se poate retrage de pe piață un procent, comun tuturor statelor membre, de zahăr […]

[…]

(2) Procentul de retragere prevăzut la alineatul (1) este definit până la 31 octombrie din anul de comercializare în cauză, pe baza așteptărilor privind tendințele pieței pe durata anului de comercializare.

(3) Fiecare întreprindere care dispune de o cotă depozitează, pe propria cheltuială, pe durata perioadei de retragere, cantitățile de zahăr care corespund aplicării procentului prevăzut la alineatul (1) la producția proprie căreia i se aplică o cotă pentru respectivul an de comercializare.

Cantitățile de zahăr retrase de pe piață în cursul anului de comercializare se consideră primele cantități produse în conformitate cu cotele pentru anul de comercializare următor. Cu toate acestea, luând în considerare așteptările de evoluție a pieței zahărului, se poate decide, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 39 alineatul (2), că, pentru anul de comercializare în curs și/sau anul următor, cantitatea totală sau parțială de zahăr […] retrasă de pe piață [este]:

— zahăr excedentar […] [susceptibil] de a se transforma în zahăr industrial […],

sau

— o producție căreia i se aplică niște cote temporare, din care o parte poate fi rezervată exportului în temeiul angajamentelor Comunității care decurg din acorduri încheiate în conformitate cu articolul 300 din tratat.

[…]”

B — *Regulamentul nr. 320/2006*

6. Articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 reglementează perceperea cuantumului temporar pentru restructurare. Această dispoziție prevede în particular următoarele:

„(1) Întreprinderile care dețin o cotă plătesc, pentru un an de comercializare și pentru o tonă de cotă, un cuantum temporar pentru restructurare.

Cotele eliminate de o întreprindere la începutul unui an de comercializare în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) nu fac obiectul plății cuantumului temporar pentru restructurare pentru respectivul an de comercializare și nici pentru anii următori de comercializare.

(2) Cuantumul temporar pentru restructurare pentru zahăr și sirop de inulină este stabilit la:

— 126,40 EUR pe tonă de cotă pentru anul de comercializare 2006-2007;

— 173,8 EUR pe tonă de cotă pentru anul de comercializare 2007-2008;

— 113,3 EUR pe tonă de cotă pentru anul de comercializare 2008-2009.

Cuantumul temporar pentru restructurare pe an de comercializare pentru izoglucoză este stabilit la 50 % din cuantumurile prevăzute la primul paragraf.

(3) Statele membre trebuie să plătească Comunității cuantumul temporar pentru restructurare pe care urmează să îl perceapă în teritoriile lor respective.

Cuantumul temporar pentru restructurare se plătește de statele membre în fondul temporar

de restructurare în două tranșe, după cum urmează:

— 60 % până la 31 martie a anului de comercializare în cauză

și

— 40 % până la 30 noiembrie a anului de comercializare următor.

[…]

(5) Toate cuantumurile temporare pentru restructurare destinate a fi plătite în conformitate cu alineatul (3) sunt atribuite de statul membru întreprinderilor stabilite pe teritoriul său în funcție de cota atribuită în cursul anului de comercializare respectiv.

Cuantumurile temporare pentru restructurare se plătesc de către întreprinderi în două tranșe, după cum urmează:

— 60 % până la sfârșitul lunii februarie a anului de comercializare respectiv

și

— 40 % până la data de 31 octombrie a anului de comercializare următor.”

C — Regulamentul (CE) nr. 493/2006

7. Printre măsurile tranzitorii prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 493/2006 al Comisiei din 27 martie 2006 de stabilire a măsurilor tranzitorii în cadrul reformei organizării comune a pieței în sectorul zahărului și de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 1265/2001 și (CE) nr. 314/2002 [4] pentru a garanta tranziția de la reglementarea existentă

4 — JO L 89, p. 11, Ediție specială, 03/vol. 71, p. 94.

la reglementarea nouă, se numără „retragerea preventivă”.

8. În această privință, considerentul (6) prevede următoarele:

„În vederea îmbunătățirii echilibrului pieței în cadrul Comunității fără a crea noi stocuri de zahăr în timpul anului de comercializare 2006/2007, ar trebui să fie prevăzută o măsură tranzitorie pentru reducerea producției eligibile sub cotele din anul respectiv de comercializare. Este necesar să fie stabilit un prag dincolo de care producția care nu depășește cotele fiecărei întreprinderi se consideră ca fiind retrasă în sensul articolului 19 din Regulamentul (CE) nr. 318/2006 sau, la cererea întreprinderii, ca producție care depășește cotele în sensul articolului 12 din regulamentul menționat anterior. Luând în considerare trecerea de la un regim la altul, este necesar ca acest prag să fie obținut printr-o combinare în părți egale a metodei prevăzute la articolul 10 din Regulamentul (CE) nr. 1260/2001 și cea prevăzută la articolul 19 din Regulamentul (CE) nr. 318/2006 și să se țină seama de eforturile deosebite cu care au fost de acord unele state membre în cadrul fondului de restructurare stabilit de Regulamentul (CE) nr. 320/2006 […]”

9. Articolul 3 din Regulamentul nr. 493/2006 stabilește dispozițiile tranzitorii referitoare la retragerea preventivă după cum urmează:

„(1) Pentru fiecare întreprindere, cantitatea din producția de zahăr […] din anul de comercializare 2006/2007 care este produsă în temeiul cotelor prevăzute la anexa III la Regulamentul (CE) nr. 318/2006 și care depășește pragul stabilit în conformitate cu alineatul (2) din prezentul articol se consideră retrasă în sensul articolului 19 din regulamentul menționat anterior sau, la cererea întreprinderii respective, prezentată înainte de 31 ianuarie 2007, se consideră în totalitate sau în parte ca fiind produsă cu depășirea cotelor în sensul articolului 12 din regulamentul respectiv.

(2) Pentru fiecare întreprindere, pragul prevăzut la alineatul (1) se stabilește prin înmulțirea cotei atribuite întreprinderii în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 318/2006 cu suma următorilor coeficienți:

(a) coeficientul stabilit, la anexa I la prezentul regulament, pentru statul membru în cauză;

(b) coeficientul obținut prin împărțirea totalului cotelor la care s-a renunțat pentru anul de comercializare 2006/2007 în

statul membru respectiv în conformitate cu articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 320/2006 la totalul cotelor stabilite pentru acest stat membru în anexa III la Regulamentul (CE) nr. 318/2006. Comisia stabilește acest coeficient până la 15 octombrie 2006.

Cu toate acestea, atunci când suma coeficienților depășește 1,0000, pragul este egal cu cota prevăzută la alineatul (1).”

III — Situația de fapt, procedura principală și întrebările preliminare

10. Prin decizia din 26 iunie 2006 privind acordarea cotei pentru producția de zahăr pentru anii de comercializare 2006/2007-2014/2015 inclusiv și prin decizia din 18 decembrie 2006 privind acordarea cotei suplimentare de zahăr, pârâtul a acordat reclamantei o cotă totală de zahăr de 405 812,4 tone (387 326,4 tone de cotă de zahăr plus 18 486,0 tone de cotă suplimentară de zahăr). Prin decizia din 28 iunie 2006, pârâtul a stabilit, în temeiul articolului 3 din Regulamentul nr. 493/2006, un prag de producție pentru producția de zahăr supusă cotei în cadrul anului de comercializare 2006/2007. Prin această retragere preventivă, cota reclamantei s-a redus cu 57 246,84 tone.

11. Prin decizia directoratului pentru sectorul comercial I al Agrarmarkt Austria (o persoană juridică de drept public care a fost creată de pârât ca organism de administrare a ajutoarelor, denumit în continuare „AMA”) din 16 ianuarie 2007, s-a impus reclamantei plata primei tranșe din cuantumul temporar pentru restructurare pentru anul comercial 2006/2007 în valoare de 30 776 812,42 euro, cuantum care a fost calculat pe baza cotei inițiale.

12. Reclamanta a formulat o plângere împotriva acestei decizii. Prin decizia din 16 aprilie 2007, asupra legalității căreia trebuie să se pronunțe instanța de trimitere, pârâtul a respins plângerea ca nefondată.

13. Din decizia de trimitere rezultă că procedura de contencios administrativ privește problema dacă cuantumul pentru restructurare, prevăzut la articolul 11 alineatul (2) din Regulamentul nr. 320/2006, trebuie calculat pe baza întregii cote atribuite sau dacă această cotă pe baza căreia trebuie efectuat calculul trebuie diminuată având în vedere pragul de producție și retragerea preventivă legată de acest prag. Potrivit susținerilor reclamantei, cuantumul pentru restructurare ar trebui calculat numai pe baza a 348 565,56 tone (și anume pe baza cantității reale de zahăr supuse cotei), iar nu pe baza a 405 812,4 tone (și anume pe baza cotei atribuite inițial și reduse ulterior), cu atât mai mult, cu cât reclamanta nu a putut să vândă pe piață diferența de cantitate ca zahăr supus cotei.

14. Din decizia de trimitere rezultă că, în opinia reclamantei, includerea în baza de calcul a cuantumului pentru restructurare care trebuie plătit în anul de comercializare 2006/2007 a diferenței de cantitate, care nu este disponibilă în anul de comercializare 2006/2007 din cauza reducerii cotei prevăzute la articolul 3 din Regulamentul nr. 493/2006, este inadmisibilă din punctul de vedere al dreptului comunitar deoarece încalcă principiul proporționalității, consacrat de dreptul primar, și interdicția discriminării, prevăzută la articolul 34 alineatul (2) CE.

15. Instanța de trimitere pornește de la ipoteza că reclamanta din procedura principală nu era autorizată să introducă o acțiune în anulare potrivit articolului 230 CE și, prin urmare, poate invoca nelegalitatea unui act juridic de drept comunitar în procedura principală.

16. În acest context, Verwaltungsgerichtshof a suspendat procedura și a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 11 din Regulamentul (CE) nr. 320/2006 al Consiliului din 20 februarie 2006 trebuie interpretat în sensul că o cotă de zahăr care, în urma unei retrageri de pe piață cu titlu preventiv în temeiul articolului 3 din Regulamentul (CE) nr. 493/2006 al Comisiei din 27 martie 2006, nu poate să fie utilizată integral, trebuie de asemenea avută în vedere la calculul cuantumului temporar pentru restructurare?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:

Articolul 11 din Regulamentul (CE) nr. 320/2006 este compatibil cu dreptul primar și în special cu interdicția discriminării care se deduce din articolul 34 CE și cu principiul încrederii legitime?”

IV — Procedura în fața Curții

17. Decizia de trimitere din data de 19 noiembrie 2007 a fost primită de grefa Curții la 28 ianuarie 2008.

18. Consiliul, guvernul lituanian, precum și Comisia au depus observații scrise în termenul prevăzut la articolul 23 din Statutul Curții de Justiție.

19. În cadrul măsurilor de organizare a procedurii, Curtea a adresat o întrebare scrisă Comisiei, la care aceasta a răspuns.

20. Având în vedere că niciuna dintre părți nu a solicitat deschiderea procedurii orale, concluziile în prezenta cauză au putut fi elaborate după adunarea generală a Curții din 4 noiembrie 2008.

V — Principalele argumente ale părților

21. Atât *Consiliul*, cât și *Comisia* consideră că articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 trebuie interpretat în sensul că o cotă de zahăr care, în urma unei retrageri preventive în temeiul articolului 3 din Regulamentul (CE) nr. 493/2006 al Comisiei din 27 martie 2006, nu poate să fie utilizată integral trebuie să fie avută în vedere la calculul cuantumului temporar pentru restructurare.

22. *Guvernul lituanian* susține o interpretare contrară. Potrivit acestei interpretări, cuvântul „cotă", utilizat în articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006, trebuie interpretat în sensul că este vorba despre cota care se află în mod efectiv la dispoziția întreprinderii în anul de comercializare în discuție, și anume cota care rezultă după retragerea preventivă.

23. *Consiliul* invocă în special că numai interpretarea propusă de acesta pentru articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 ține seama de formularea și de scopul acestei dispoziții. Din această dispoziție rezultă cu claritate că respectivul cuantum pentru restructurare trebuie perceput pe fiecare tonă din cota atribuită unei întreprinderi, în condițiile în care ar trebui scutite de la plata totală sau parțială a cuantumului pentru restructurare numai întreprinderile care au renunțat definitiv la cota sau la producția lor. Sumele astfel percepute serveau drept încasări afectate finanțării ajutoarelor de restructurare și garantau o stabilitate și o neutralitate bugetare în sensul legiuitorului comunitar.

24. În ceea ce privește problema valabilității acestei dispoziții, Consiliul observă că retragerea de pe piață urmărește un obiectiv legitim al reformei OCP în sectorul zahărului, și anume acela de a menține echilibrul structural la un nivel de preț apropiat de prețul de referință. O concluzie similară se poate trage în ceea ce privește articolul 3 din Regulamentul nr. 493/2006, a cărui normă privind retragerea preventivă a fost adoptată ca măsură tranzitorie în vederea îmbunătățirii echilibrului pieței în cadrul Comunității fără a crea noi stocuri de zahăr în anul de comercia-

lizare 2006/2007. Consiliul consideră că, în plus, efectul negativ al retragerii este marginal pentru o întreprindere în raport cu efectul său global pozitiv pe piața zahărului din Comunitate. Prin faptul că nu există supraproducție, nivelul global al prețului poate fi menținut la un nivel apropiat de prețul de referință, de care profită în final toate întreprinderile rămase pe piață.

25. Consiliul contestă o încălcare a interdicției discriminării, semnalând faptul că toate întreprinderile trebuie să plătească cuantumul pentru restructurare pe baza de calcul a cotelor atribuite acestora. Potrivit Consiliului, atribuirea cotelor și administrarea lor ulterioară de către statele membre, precum și coeficienții aplicați potrivit articolului 3 din Regulamentul nr. 493/2006 urmăresc să diminueze supraproducția în aceeași măsură în fiecare stat membru, pentru a atinge un echilibru de producție în întreaga Comunitate. În cazul a două întreprinderi stabilite în două state membre diferite este vorba despre situații de fapt diferite, care nu pot fi tratate în același mod. În orice caz, un tratament diferit este justificat în mod obiectiv de sensul și scopul sistemului de coeficienți.

26. În ceea ce privește interpretarea articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006, *Comisia* prezintă în esență aceleași argumente ca și Consiliul.

27. În legătură cu problema validității acestei dispoziții, Comisia constată în primul rând că reclamanta și instanța de trimitere nu au exprimat nicio îndoială cu privire la validitatea obiectivelor urmărite prin reforma din anul 2006 în sectorul zahărului. Pe de altă parte, Comisia exprimă opinia că este adecvat și oportun să nu se excludă din cuantumul pentru restructurare astfel de cantități de zahăr care, deși potrivit altor mecanisme ale pieței, în special mecanismului retragerii, nu pot fi vândute în anul de comercializare respectiv în cadrul regimului de cote, nu sunt totuși retrase definitiv de pe piață.

28. Potrivit Comisiei, în primul rând, finanțarea ajutoarelor în scopul restructurării poate fi garantată numai dacă se dispune de o bază de calcul care poate fi planificată în mod anticipat. În al doilea rând, renunțarea la cote în temeiul articolului 3 din Regulamentul nr. 493/2006 și retragerea de pe piață în temeiul articolului 19 din Regulamentul nr. 318/2006 nu pot fi echivalate. În primul caz este vorba, în opinia Comisiei, despre o măsură de asanare structurală a pieței pe termen mai lung, iar în al doilea caz despre un regim de susținere a prețurilor pe termen scurt, care nu contribuie la restructurarea pieței zahărului. În al treilea rând, efectele economice ale includerii cantităților de zahăr avute în vedere de retragerea de pe piață în baza de calcul a cuantumului temporar pentru restructurare sunt limitate. La aceasta se adaugă faptul că întreprinderi precum reclamanta au avut posibilitatea să mențină la un nivel redus sau chiar să evite efectele economice directe ale retragerii de pe piață în anul de comercializare 2006/2007. Astfel, printr-o

comunicare publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* [5], Comisia a informat producătorii de sfeclă de zahăr și producătorii de zahăr, încă de la 3 februarie 2006, cu privire la faptul că, datorită situației previzibile de pe piața comunitară a zahărului, aceasta poate utiliza posibilitatea retragerii de pe piață ca măsură tranzitorie, posibilitate care i-a fost acordată de Consiliu. Astfel, Regulamentul nr. 493/2006, prin care Comisia a ordonat retragerea de pe piață pentru anul de comercializare 2006/2007, a fost publicat în martie 2006. În calitate de unic producător de zahăr în Austria, reclamanta a avut posibilitatea să își reducă producția pentru respectivul an de comercializare, pentru a împiedica reportarea cantităților de zahăr retrase sau vânzarea acestora cu depășirea cotelor de zahăr.

29. În ceea ce privește motivul privind încălcarea interdicției de discriminare, Comisia afirmă că argumentarea reclamantei se referă la coeficienții de calcul prevăzuți la articolul 3 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 493/2006, în timp ce întrebarea preliminară are ca obiect exclusiv articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 320/2006. În afară de faptul că această aplicare a retragerii de pe piață în anul de comercializare 2006/2007, întemeiată pe abilitarea de a adopta măsuri tranzitorii, nu constituie, ca atare, obiectul trimiterii preliminare, Comisia consideră că efectul diferențiat al reglementării nu constituie o inegalitate de tratament sau că, în orice caz, acesta poate fi justificat în mod obiectiv. Luarea în considerare a renunțării la cote la nivelul statelor membre își găsește motivarea în faptul că, până la expirarea sistemului de cote în anul de comercializare 2014/2015, în sectorul zahărului cotele sunt atribuite statelor membre și ulterior sunt repartizate de acestea către întreprinderile stabilite pe teritoriul lor. Prin urmare, legiuitorul comunitar a apreciat că, în perioada tranzitorie, obiectivul restructurării pieței zahărului poate fi atins cel mai bine prin organizarea renunțării definitive la cote și într-un context național.

30. *Guvernul lituanian* afirmă că articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 320/2006 nu definește în mod clar ce cote atribuite – și anume cota atribuită inițial sau cota atribuită după retragerea preventivă – sunt avute în vedere. În plus, acesta consideră că din articolul 11 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 320/2006 nu se poate deduce că întreprinderile care nu au renunțat la o cotă trebuie să plătească taxe calculate pe baza întregii cote atribuite inițial.

31. În plus, potrivit guvernului lituanian, cantitățile de zahăr retrase nu puteau fi vândute în calitate de cote și posibilitățile prevăzute la articolul 19 alineatul (3) din Regulamentul nr. 318/2006 nu permiteau nicidecum să se echivaleze cu o cotă de zahăr cantitatea cu care cota a fost redusă prin intermediul retragerii preventive.

5 — Comunicarea Comisiei către producătorii de sfeclă de zahăr și către producătorii de zahăr din 3 februarie 2006 (JO C 27, p. 8).

32. Potrivit guvernului lituanian, în cazul în care articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 ar fi interpretat în sensul că, în vederea calculării cuantumului temporar pentru restructurare, ar trebui să se includă în baza de calcul o cotă de zahăr care, în urma retragerii preventive în temeiul articolului 3 din Regulamentul nr. 493/2006, nu ar fi putut fi utilizată integral, acest sistem de calcul al cuantumului pentru restructurare ar duce la o sarcină financiară nejustificat de ridicată și, în consecință, la o fiscalitate nefondată a întreprinderilor. Referindu-se la Hotărârea din 8 mai 2008, Zuckerfabrik Jülich și alții [6], guvernul lituanian semnalează faptul că, în pofida largii puteri de apreciere de care dispun organele comunitare în domeniul agriculturii, producătorii nu trebuie să suporte sarcini peste măsura necesară atingerii obiectivelor urmărite prin taxare.

33. În plus, potrivit guvernului lituanian, o astfel de interpretare ar avea drept consecință o inegalitate de tratament, cu atât mai mult, cu cât măsura preventivă se realizează prin aplicarea unor coeficienți diferiți statelor membre și reducerea cotelor pentru întreprinderile stabilite într-un stat membru poate fi mai mică decât pentru întreprinderile stabilite într-un alt stat membru, iar aceasta independent de conduita lor. De aici ar rezulta o denaturare a concurenței pe piața internă, precum și o inegalitate de tratament nejustificată a întreprinderilor care nu s-au retras de pe piață.

6 — Hotărârea din 8 mai 2008, Zuckerfabrik Jülich și alții (C-5/06 și C-23/06-C-36/06, Rep., p. I-3231).

VI — Apreciere juridică

A — *Considerații introductive*

34. Prin Regulamentele nr. 318/2006 și nr. 320/2006 ale Consiliului și prin Regulamentul nr. 493/2006 al Comisiei, legiuitorul comunitar a inițiat o reformă radicală a organizării europene a pieței în sectorul zahărului. Prin noua reglementare care a intrat în vigoare la 1 iulie 2006, un sistem [7], în mare parte neschimbat de aproape 40 de ani, a fost inclus în reforma generală a politicii agricole comune (PAC) [8].

7 — Până în prezent, organizarea comună a pieței în sectorul zahărului se caracteriza prin regimul de susținere a prețurilor și prin atribuirea de cote. Aproximativ 70 % din produsele agricole fabricate în Comunitate (de exemplu cereale, zahăr, produse lactate, carne, anumite soiuri de fructe și de legume, precum și vinul de masă) sunt supuse regimului de susținere a prețurilor (a se vedea Brú Purón, C. M., *Exégesis conjunta de los tratados vigentes y constitucional europeos*, Cizur Menor, 2005, articolul 34, p. 777). Regimul de cote creat în 1967 prin OCP în sectorul zahărului permite menținerea unor prețuri relativ ridicate fără a produce cantități excedentare. Inițial, regimul cotelor trebuia să aibă numai un caracter temporar și să expire în anul 1975, însă a fost prelungit de mai multe ori. Acest regim a fost configurat ulterior mai flexibil pentru a permite o mărire a cotelor în favoarea producătorilor de zahăr mai performanți (a se vedea Olmi, G., *Politique agricole commune*, Bruxelles, 1991, p. 173, Priebe, R., în Grabitz și Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, München, 2008, vol. I, articolul 34, punctul 57).

8 — Cu privire la reforma PAC decisă cu ocazia Consiliului European din 26 martie 1999 la Berlin, care a fost inițiată odată cu adoptarea „Agendei 2000”, a se vedea Concluziile noastre prezentate la 3 februarie 2009 în cauza Horvath (C-428/07, pendinte în fața Curții, punctul 45 și urm.).

35. Aceasta urmărește să asigure perspectivele de viitor pe termen lung ale producției de zahăr din Uniunea Europeană, să promoveze competitivitatea și orientarea către piață a acesteia și să întărească poziția Uniunii Europene în cadrul negocierilor comerciale în curs pe piața mondială. Puncte esențiale ale reformei sunt o reducere a prețului minim garantat pentru zahăr, plăți compensatorii pentru agricultori și un fond de restructurare pentru a stimula producătorii de zahăr mai puțin competitivi să se retragă din producție. Regimul de restructurare este finanțat prin perceperea unui cuantum specific pentru restructurare asupra tuturor cotelor de îndulcitori.

36. În centrul prezentei cauze se află analiza juridică a modalităților de calcul al cuantumului pentru restructurare, modalități a căror legalitate este pusă sub semnul întrebării de către reclamantă în calitate de persoană obligată la plata contribuțiilor. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare trebuie înțeleasă în sensul că prima întrebare preliminară urmărește o interpretare a articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006, în calitate de temei juridic de drept comunitar pentru adoptarea deciziei naționale atacate, în timp ce a doua întrebare preliminară are ca obiect examinarea validității acestei dispoziții.

B — *Cu privire la prima întrebare*

37. În ceea ce privește prima întrebare preliminară, trebuie să se amintească înainte de toate că, potrivit principiilor tradiționale de interpretare, formularea unei dispoziții este întotdeauna punctul de pornire și, în același timp, limita oricărei interpretări literale [9]. Printre alte metode de interpretare la care, potrivit jurisprudenței Curții, persoana care aplică dreptul poate să recurgă pentru a determina conținutul normativ al unei dispoziții de drept comunitar se numără interpretarea sistematică, interpretarea teleologică și interpretarea istorică.

38. Din articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 320/2006 rezultă în primul rând că „întreprinderile care *dețin* o cotă" trebuie să plătească pe fiecare an de comercializare un cuantum temporar pentru restructurare „pentru o tonă de cotă". Această dispoziție nu se referă în mod expres la partea de cotă pentru care producătorul a produs efectiv zahăr, care este, în mod evident, punctul de

9 — În acest sens, Ehlers, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht* (editat de H.-U. Erichsen și alții), § 2 I 6, p. 59, punctul 14. În Concluziile prezentate la 28 septembrie 2004 în cauza Schulte (C-350/03, Rec., p. I-9215, punctul 84 și urm.), avocatul general Léger a pornit într-o anumită măsură de la ipoteza supremației interpretării literale atunci când a declarat că interpretarea teleologică poate fi aplicată numai atunci când sunt posibile interpretări diferite ale prevederii în discuție sau atunci când, numai cu ajutorul formulării sale, prevederea în discuție este greu de interpretat, de exemplu din cauza ambiguității sale. Baldus, C., și Vogel, F., „Gedanken zu einer europäischen Auslegungslehre: grammatikalisches und historisches Element", în *Fiat iustitia – Recht als Aufgabe der Vernunft, Festschrift für Peter Krause zum 70. Geburtstag*, Berlin, 2006, p. 247 și urm., nu contestă faptul că interpretarea literală este punct de pornire al interpretării oricărei norme de drept comunitar. Acești autori semnalează totuși dificultatea, datorată diversității lingvistice a Comunității, de a găsi o interpretare fiabilă, ceea ce determină necesitatea recurgerii la alte metode de interpretare, precum interpretarea teleologică și interpretarea istorică.

pornire al ipotezei reclamantei, ci la întreaga cotă *deținută* de fiecare întreprindere [10]. Acest aspect este semnalat în mod corect de Comisie și de Consiliu. Prin urmare, această dispoziție leagă obligația de plată a cuantumului temporar pentru restructurare exclusiv de atribuirea unei cote în anul de comercializare respectiv, fără a efectua vreo diferențiere și fără a se preocupa de soarta cantității de zahăr efectiv produse. În consecință, potrivit acestei interpretări, modificările ulterioare ale cotei sunt lipsite de relevanță pentru calculul cuantumului temporar pentru restructurare.

39. Unica excepție conținută în al doilea paragraf al aceleiași dispoziții, care prevede o scutire de la plata unui cuantum temporar pentru restructurare, privește în mod expres numai acele cote „*eliminate* de o întreprindere la începutul unui an de comercializare în conformitate cu articolul 3 alineatul (1)". Prin aceasta se înțelege renunțarea definitivă la cotă sau la părți din aceasta în temeiul articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 320/2006, dar care nici nu cuprinde retragerea de pe piață în temeiul articolului 19 din Regulamentul nr. 318/2006, nici nu poate fi echivalată cu aceasta.

40. Astfel, dacă se compară mecanismul de renunțare la cote cu cel de retragere de pe piață, devine clar că acestea se disting fundamental unul de celălalt atât prin modul de funcționare, cât și prin scopul lor. În timp ce primul mecanism are ca obiect renunțarea definitivă la cotă, inclusiv renunțarea la demontarea sau la închiderea instalațiilor de producție, al doilea mecanism implică numai retragerea temporară de pe piață a cantității respective de zahăr, depozitarea sau vânzarea aceleiași cantități în afara cotelor. Această diferență în ceea ce privește modul de funcționare își are originea în obiectivul de reglementare diferit al fiecăreia dintre dispozițiile relevante.

41. Renunțarea la cote de către producătorii de zahăr mai puțin competitivi, într-un mod care să țină seama de aspectul social și de mediul înconjurător, reprezintă unul dintre mijloacele restructurării industriei zahărului, urmărită de Regulamentul nr. 320/2006. Din considerentele (1) și (5) ale acestui regulament rezultă că plata unui ajutor adecvat de restructurare către întreprinderile producătoare de zahăr care au cea mai scăzută productivitate trebuie să ofere un stimulent economic important care să conducă la abandonarea producției de zahăr supuse cotei și la renunțarea la cotele în cauză. Potrivit voinței legiuitorului comunitar, acest ajutor trebuie să permită două lucruri: pe de o parte, o reducere suficientă a producției pentru a se ajunge la o situație de echilibru al pieței în Comunitate și, pe de altă parte, reducerea evidentă a capacităților de producție nerentabile. Pentru acest motiv,

10 — Dintr-o comparație a mai multe versiuni lingvistice nu poate fi trasă nicio altă concluzie. Atât în versiunea germană („Unternehmen, denen eine Quote *zugeteilt* worden ist"), cât și în versiunea daneză („virksomheder, der har fået *tildelt* en kvote"), engleză („undertakings to which a quota has been *allocated*"), franceză („entreprises qui *détiennent* un quota"), italiană („imprese a cui è stata *assegnata* una quota"), portugheză („empresas às quais tiverem sido *atribuídas* quotas"), olandeză („ondernemingen waaraan een quotum is *toegekend*"), suedeză („företag som har *tilldelats* en kvot") și spaniolă („empresas a las que se haya *concedido* una cuota"), punctul de legătură este cota deținută de fiecare întreprindere.

cuantumurile respective sunt calificate în considerentul (4) al acestui regulament ca „venituri alocate", care se deosebesc de taxele cunoscute în mod tradițional în cadrul OCP în sectorul zahărului.

42. Restructurarea industriei zahărului este destinată atingerii obiectivelor politice pe termen lung ale Comunității, care, potrivit considerentului (1) al Regulamentului nr. 320/2006, constau în a alinia regimul comunitar de producție și comercializare a zahărului la cerințele internaționale [11] și în a-i garanta competitivitatea pe viitor.

43. În schimb, în cazul retragerii de pe piață este vorba despre un instrument de susținere a prețurilor, care, în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 318/2006 și cu considerentul (22) al acestui regulament, are drept scop să mențină echilibrul structural al pieței la un nivel de preț apropiat de prețul de referință. O concluzie similară se poate trage în ceea ce privește articolul 3 din Regulamentul nr. 493/2006, a cărui normă privind retragerea preventivă a fost adoptată, potrivit considerentului (6) al acestuia, ca măsură tranzitorie în vederea îmbunătățirii echilibrului pieței în cadrul Comunității fără a crea noi stocuri de zahăr în anul de comercializare 2006/2007.

44. Prin urmare, la prima întrebare preliminară trebuie să se răspundă că articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 320/2006 trebuie interpretat în sensul că o cotă de zahăr care, în urma unei retrageri de pe piață cu titlu preventiv în temeiul articolului 3 din Regulamentul (CE) nr. 493/2006 al Comisiei din 27 martie 2006, nu poate să fie utilizată integral trebuie de asemenea să fie avută în vedere la calculul cuantumului temporar pentru restructurare.

C — *Cu privire la a doua întrebare*

45. Într-o procedură a întrebărilor preliminare în temeiul articolului 234 primul paragraf litera (b) CE, care privește examinarea validității unei norme de drept comunitar

11 — Reforma OCP în sectorul zahărului este de asemenea o reacție a Comunității la o decizie a organului de soluționare a litigiilor („Dispute Settlement Body") al Organizației Mondiale a Comerțului din 28 aprilie 2005 (a se vedea Report of the Appellate Body, European Communities – Export Subsidies on Sugar, procedurile WT/DS265/AB/R, WT/DS266/AB/R, WT/DS283/AB/R), prin care au fost constatate câteva încălcări din partea Comunității a Acordului privind agricultura care a rezultat din negocierile comerciale multilaterale ale Rundei Uruguay („Agreement on Agriculture").

derivat, instanța națională, prin intermediul întrebării preliminare, stabilește în principiu întinderea examinării Curții [12].

46. Cum s-a menționat la început, a doua întrebare preliminară urmărește literal examinarea compatibilității articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 cu dreptul comunitar de rang superior, mai exact cu principiul de drept comunitar al protecției încrederii legitime și cu interdicția discriminării care rezultă din articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE. Cu toate acestea, trebuie să se constate că observațiile conținute în decizia de trimitere, inclusiv obiecțiile prezentate de reclamantă în cadrul procedurii principale [13], se referă în întregime la principiul proporționalității și la interdicția discriminării.

47. În cazul unei aprecieri judicioase a cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare trebuie să se pornească de la ipoteza că instanța de trimitere solicită de fapt o examinare a conformității articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 cu ambele principii menționate mai sus. Pentru acest motiv, propunem o reformulare în acest sens a celei de a doua întrebări preliminare.

1. Presupusa încălcare a principiului proporționalității

a) Puterea de apreciere a legiuitorului comunitar în cadrul PAC

48. Potrivit principiului proporționalității, care se numără printre principiile generale ale dreptului comunitar și care a fost confirmat de mai multe ori de jurisprudența Curții, printre altele în domeniul PAC, actele instituțiilor comunitare nu trebuie să depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea în cauză. În această privință, atunci când este posibilă alegerea

12 — În acest sens, a se vedea și Middecke, A., în *Handbuch des Rechtsschutzes der Europäischen Union*, ediția a doua, München, 2003, § 10, punctul 40, p. 227. Astfel, instanța națională poate, de exemplu, să limiteze o trimitere preliminară la anumite motive de validitate, pe care Curtea își întemeiază ulterior hotărârea [a se vedea Hotărârea din 29 mai 1997, Rotexchemie (C-26/96, Rec., p. I-2817), și Hotărârea din 11 noiembrie 1997, Eurotunnel și alții (C-408/95, Rec., p. I-6315)]. Lenaerts, K., Arts, D., și Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, ediția a doua, London, 2006, punctul 10-012, p. 361, consideră de asemenea în mod evident că întrebarea preliminară este punctul de pornire în stabilirea întinderii examinării în cadrul unei proceduri a întrebărilor preliminare care privește validitatea unei norme de drept comunitar.

13 — Un indiciu esențial pentru interpretarea unei întrebări preliminare care privește examinarea validității unei norme de drept comunitar și care este fie formulată în mod general, fie în mod imprecis este reprezentat de motivele invocate de reclamantul din procedura principală (a se vedea Hotărârea din 25 octombrie 1987, Royal Scholten Honig și Tunnel Refineries, 103/77 și 145/77, Rec., p. 2037, punctele 16 și 17).

între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare; în plus, inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate [14].

49. Totuși, Curtea a constatat în același timp că legiuitorul comunitar dispune în domeniul PAC de o largă putere de apreciere care corespunde responsabilităților politice pe care i le atribuie articolele 34 CE-37 CE. Astfel, în vederea aplicării politicii agricole comune, printre altele și în sectorul zahărului, se impune ca acesta să aprecieze situații economice complexe, precum și să adopte decizii de natură economică, politică și socială [15]. În consecință, Curtea a declarat că un control al instanței trebuie să se limiteze la a verifica dacă măsura în cauză nu este afectată de o eroare vădită sau de un abuz de putere ori dacă organul în discuție nu și-a depășit în mod evident limitele puterii sale de apreciere [16].

50. Rezultă că, în opinia Curții, în ceea ce privește controlul jurisdicțional al respectării principiului proporționalității, având în vedere această largă putere de apreciere, numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în domeniul PAC în raport cu obiectivul pe care instituția competentă înțelege să îl urmărească poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri [17]. Astfel, nu se pune problema de a ști dacă măsura adoptată de legiuitor era singura sau cea mai bună posibilă, ci dacă aceasta era în mod vădit inadecvată [18].

51. Totuși, astfel cum a explicat în mod corect avocatul general Sharpston în Concluziile prezentate la 14 iunie 2007 în cauza Zuckerfabrik Jülich și alții [19], această jurisprudență nu poate fi înțeleasă în sensul că Curtea a vrut să acorde puteri discreționare legiuitorului comunitar. Curtea nu a exclus nicidecum un control judecătoresc asupra exercitării de către instituții a largii lor puteri de apreciere. Pentru ca acest control să aibă o

14 — Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Fedesa și alții (C-331/88, Rec., p. I-4023, punctul 13), Hotărârea din 5 octombrie 1994, Crispoltoni și alții (C-133/93, C-300/93, C-362/93, Rec., p. I-4863, punctul 41), Hotărârea din 12 iulie 2001, Jippes și alții (C-189/01, Rec., p. I-5689, punctul 81), și Hotărârea din 7 septembrie 2006, Spania/Consiliul (C-310/04, Rec., p. I-7285, punctul 97).

15 — În acest sens a se vedea Hotărârea din 29 octombrie 1980, Roquette Frères/Consiliul (138/79, Rec., p. 3333, punctul 25), Hotărârea din 6 iulie 2000, Eridania (C-289/97, Rec., p. I-5409, punctul 48), Hotărârea din 6 decembrie 2005, ABNA și alții (C-453/03, C-11/04, C-12/04 și C-194/04, Rec., p. I-10423, punctul 69), și Hotărârea Spania/Consiliul (citată la nota de subsol 14, punctul 96), precum și punctul 72 din Concluziile avocatului general Kokott prezentate la 26 octombrie 2006 în cauza Roquette Frères (C-441/05, Rep., p. I-1993).

16 — Hotărârea din 11 iulie 1989, Schräder (265/87, Rec., p. 2237, punctul 22), Hotărârea Fedesa și alții (citată la nota de subsol 14, punctele 8 și 14), Hotărârea Eridania (citată la nota de subsol 15, punctul 49), Hotărârea Jippes și alții (citată la nota de subsol 14, punctul 80), Hotărârea din 9 septembrie 2004, Spania/Comisia (C-304/01, Rec., p. I-7655, punctul 23), Hotărârea Spania/Consiliul (citată la nota de subsol 14, punctul 96), Hotărârea din 4 octombrie 2007, Geuting (C-375/05, Rep., p. I-7983, punctul 44), și Hotărârea din 17 ianuarie 2008, Viamex Agrar Handel și ZVK (C-37/06 și C-58/06, Rep., p. I-69, punctul 34), precum și Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Roquette Frères (citate la nota de subsol 15, punctul 72).

17 — Hotărârea Fedesa și alții (citată la nota de subsol 14, punctul 14), Hotărârea Crispoltoni și alții (citată la nota de subsol 14, punctul 42), Hotărârea Jippes și alții (citată la nota de subsol 14, punctul 83), Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA (C-344/04, Rec., p. I-403, punctul 80), Hotărârea Spania/Consiliul (citată la nota de subsol 14, punctul 98) și Hotărârea Geuting (citată la nota de subsol 16, punctul 46).

18 — Hotărârea Jippes și alții (citată la nota de subsol 14, punctul 83), Hotărârea Spania/Consiliul (citată la nota de subsol 14, punctul 99) și Hotărârea Geuting (citată la nota de subsol 16, punctul 47). Astfel cum a declarat în mod corect avocatul general Sharpston la punctul 65 din Concluziile prezentate la 14 iunie 2007 în cauza Zuckerfabrik Jülich și alții (citată la nota de subsol 6,) pe de altă parte această jurisprudență nu poate fi înțeleasă în sensul că Curtea a acordat puteri discreționare legiuitorului comunitar. Potrivit avocatului general Sharpston, Curtea nu a exclus un control judecătoresc asupra exercitării de către instituții a importantei lor puteri de apreciere. Avocatul general a exprimat opinia potrivit căreia Curtea trebuie să aibă posibilitatea să intervină, de exemplu atunci când producătorii sunt supuși în mod evident unor sarcini disproporționate.

19 — A se vedea concluziile citate la nota de subsol 18, punctul 65.

utilitate, Curtea trebuie să aibă posibilitatea să intervină în anumite cazuri, de exemplu atunci când producătorii sunt supuși în mod disproporționat unor taxe excesive.

52. În continuare trebuie să se examineze dacă, luând în considerare toate împrejurările prezentate Curții, obligația producătorilor de a plăti cuantumul pentru restructurare în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 este adecvată pentru atingerea obiectivelor urmărite și dacă aceasta trebuie privită ca o sarcină disproporționată pentru producători.

este calculat pe întreaga cotă, și anume fără a lua în considerare cota retrasă de pe piață în temeiul retragerii preventive, prețul de referință net efectiv scade sub 505,50 euro la nivelul producătorilor și trebuie să fie atins prin vânzarea unei cantități mai reduse de cotă. Potrivit reclamantei, în plus, cota retrasă este considerată prima cotă a anului următor de comercializare 2007/2008 și, prin urmare, este inclusă din nou în calculul cuantumului pentru restructurare. Ca ultim argument, reclamanta invocă faptul că, în sens contrar obiectivului regulamentului consacrat în considerentul (4), și anume acela de a acorda avantaje întreprinderilor care sunt obligate la plata cuantumului pentru restructurare, aceasta are, dimpotrivă, ca efect faptul că întreprinderile cu cote reduse nu beneficiază niciodată de plata cuantumului pentru restructurare.

b) Determinarea întinderii examinării

53. Fără a expune în detaliu îndoielile cu privire la validitatea articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006, instanța de trimitere se referă în decizia de trimitere la argumentația reclamantei referitoare la presupusa încălcare a principiului proporționalității. Reclamanta invocă, în esență, că producția de zahăr care depășește pragul de producție nu poate fi vândută în niciun caz ca zahăr supus cotei. Prin faptul că cuantumul pentru restructurare

54. În primul rând, trebuie să se constate că reclamanta și instanța de trimitere nu pun în discuție legitimitatea obiectivelor urmărite prin reforma din 2006 a OCP în sectorul zahărului. De asemenea, nu se pune în discuție caracterul adecvat al mecanismului de stimulare financiară urmărit de legiuitorul comunitar, mecanism cu ajutorul căruia producătorii de zahăr nerentabili trebuie să fie determinați să renunțe definitiv la cote. La fel de puțin contestat este faptul că regimul de restructurare trebuie să fie finanțat de întreprinderile rămase pe piață și, prin urmare, de întreprinderile care beneficiază în final de restructurare.

55. În pofida acestor considerații, considerăm adecvat și oportun ca cuantumul pentru restructurare să fie plătit exclusiv de acele întreprinderi care intenționează și pot participa în continuare la producția de zahăr în condiții de concurență, cu atât mai mult, cu cât profită în final de retragerea concurenților mai puțin productivi și de asanarea pieței asociată cu această retragere. Este la fel de adecvat și de oportun ca întreprinderi mai puțin performante care sunt dispuse să se retragă din producția de zahăr prin cedarea cotei sau prin renunțarea definitivă la cotă să fie scutite de această obligație de contribuție și în loc de aceasta să primească un ajutor adecvat de restructurare. În acest sens, atribuirea unei cote în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 este adecvată ca punct de legătură pentru fundamentarea obligației de contribuție.

56. Totuși, problema principală care se pune în prezenta cauză este dacă, având în vedere obiectivul restructurării, poate fi considerat disproporționat faptul că nu se exclud din cuantumul pentru restructurare astfel de cantități de zahăr care, potrivit altor mecanisme ale pieței, în special mecanismului retragerii, nu pot fi vândute în anul de comercializare respectiv în cadrul regimului de cote.

c) Aprecierea argumentelor prezentate

i) Necesitatea unei baze de calcul care să poată fi planificată în mod anticipat

57. Consiliul și Comisia se referă în primul rând la necesitatea unei baze de calcul care să poată fi planificată în mod anticipat, pentru a garanta autofinanțarea sistemului de restructurare. Obiectivul regimului temporar de restructurare, care constă în admiterea tuturor cererilor de ajutor, nu poate fi subminat printr-un element de nesiguranță, ca de exemplu lipsa mijloacelor financiare suficiente din fondul de restructurare. Dacă nu ar trebui incluse în această bază de calcul toate cotele atribuite, ci numai cantitățile de zahăr efectiv produse în cadrul cotei sau chiar și cantitățile de zahăr care fac obiectul retragerii de pe piață, atunci acest obiectiv nu ar putea fi atins și, dacă este cazul, anumite cereri ar trebui respinse.

58. În completare, Comisia semnalează că împrejurarea potrivit căreia cuantumul de restructurare privește cotele atribuite în mod abstract, iar nu pe cele efectiv produse rezultă din considerația că și ajutoarele pentru restructurare care sunt acordate întreprinderilor pentru renunțarea definitivă la cote sunt

plătite independent de faptul că aceste întreprinderi nu ar fi putut epuiza părți din aceste cote într-un an de comercializare pe baza unei retrageri de pe piață.

59. În opinia noastră, considerațiile de politică bugetară prezentate, precum și referirea la necesitatea unei autofinanțări a sistemului de restructurare reprezintă suficiente argumente concludente în favoarea unui calcul al cuantumului pentru restructurare pe baza cotei atribuite în mod abstract. Acest mod de acțiune asigură, pe de o parte, stabilitatea încasărilor fondului de restructurare, însă, pe de altă parte, și echilibrul financiar între încasări și cheltuieli, ceea ce reprezintă nu numai un principiu central al dreptului bugetar al Comunității, ci și unul indispensabil [20], dacă se ia în considerare că ajutoarele de restructurare la care are dreptul, în principiu, fiecare producător sunt calculate de asemenea pe baza cotelor atribuite în mod abstract. Dacă se vrea evitarea unei sporiri unilaterale a costurilor însoțită în același timp de o finanțare insuficientă a fondului de restructurare, atunci este logic să se stabilească criterii de calcul uniforme în ceea ce privește cuantumul pentru restructurare și ajutoarele pentru restructurare.

60. În plus, în răspunsul dat de Comisie la o întrebare scrisă a Curții, printr-o scrisoare din 11 decembrie 2008, însoțită de un tablou al veniturilor și al cheltuielilor estimate și efective ale fondului de restructurare, aceasta a prezentat dovada că autofinanțarea sistemului de restructurare este asigurată, în condițiile în care veniturile prevăzute sau efectiv obținute nu depășesc în mod excesiv cheltuielile [21].

ii) Caracterul temporar al retragerii de pe piață

61. În plus, Consiliul și Comisia semnalează diferențele dintre retragerea de pe piață ca regim de susținere a prețurilor pe termen scurt și renunțarea la cote ca măsură de asanare structurală a pieței pe termen mai lung. Astfel cum acestea expun în mod corect,

20 — În acest context, trebuie să se facă referire la articolul 268 alineatul (3) CE care consacră principiul echilibrului bugetului Comunității. Potrivit acestuia, bugetul trebuie să fie echilibrat din punct de vedere contabil în venituri și cheltuieli. Prin urmare, trebuie să se garanteze că cheltuielile prevăzute pot fi efectuate prin utilizarea veniturilor disponibile [în acest sens, a se vedea de asemenea Schoo, J., *EU-Kommentar* (editat de J. Schwarze), Baden-Baden, 2000, articolul 268, punctul 19, p. 2198].
A se vedea în plus Ackrill, R., *The Common Agricultural Policy*, Sheffield, 2000, p. 78, care vede mai degrabă o regulă în principiul echilibrului bugetului Comunității. Prin urmare, nu este admisibil un buget deficitar. Această regulă trebuie respectată și în cadrul PAC. Potrivit acestui autor, Banca Europeană de Investiții poate într-adevăr acorda credite pentru proiecte de investiții, însă nu pentru finanțarea cheltuielilor comunitare. În opinia autorului, obiectivul autorilor tratatelor constitutive era să nu ofere Comunității și în special Comisiei soluții simple în ceea ce privește stabilirea cheltuielilor și a veniturilor.
În conformitate cu considerentul (4), cuantumul pentru restructurare este într-adevăr o cheltuială alocată, însă acest fapt nu scutește organele comunitare de obligația de a respecta acest principiu. În Propunerea Comisiei de regulament al Consiliului pentru organizarea comună a pieței în sectorul zahărului din 22 iunie 2005 [COM(2005) 263, p. 9] s-a indicat în mod expres obiectivul autofinanțării regimului de restructurare.

21 — Din acest tablou rezultă că veniturile din anul de comercializare 2006/2007 se situau la 2 145 milioane de euro. La rândul lor, cheltuielile se situau la 1 358 milioane de euro. Prin urmare, bilanțul pentru acest an de comercializare se ridica la 787 milioane de euro, care au fost utilizate pentru finanțarea restructurării în anii următori.

o retragere de pe piață nu are nicidecum drept consecință pierderea definitivă a cotei [22]. Într-adevăr, este corect că o întreprindere nu poate vinde cantitățile de zahăr supuse retragerii de pe piață în cadrul regimului de cote în anul de comercializare respectiv. Cu toate acestea, întreprinderea își menține această parte a cotei. De aceea, aceasta are libertatea fie să vândă această parte a cotei pe piața mondială [23], fie să o reporteze în anul de comercializare următor. În acest din urmă caz, cota poate fi din nou epuizată în cadrul regimului de cote, deoarece cantitatea concretă de zahăr, care a fost retrasă în primul an de comercializare, este considerată ca prima producție a anului de comercializare următor. Aceasta rezultă în mod expres din articolul 19 alineatul (3) din Regulamentul nr. 318/2006.

62. Contrar opiniei reclamantei, astfel cum este reprodusă în decizia de trimitere [24], prin aceasta nu se creează sarcini suplimentare pentru producătorii de zahăr ca urmare a obligației de contribuție prevăzute la articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006, întrucât, potrivit explicațiilor Comisiei, mecanismul retragerii de pe piață prevăzut la articolul 3 din Regulamentul nr. 493/2006 nu determină ca aceeași cotă să fie grevată de taxă pe parcursul a doi ani de comercializare consecutivi. Dimpotrivă, fiecare an de comercializare este privit în mod izolat, astfel încât în fiecare an de comercializare întreaga cotă atribuită este supusă cuantumului temporar pentru restructurare. În această privință, este irelevant aspectul dacă respectiva cantitate concretă de zahăr reprezintă zahărul produs în primul an de comercializare sau în anul următor de comercializare.

iii) Consecințe economice previzibile pentru producătorii în cauză

63. Pe de altă parte, Consiliul și Comisia expun că eventualele efecte economice negative ale includerii cantităților de zahăr avute în vedere de retragerea de pe piață în baza de calcul a cuantumului temporar pentru restructurare sunt limitate, însă în orice caz sunt compensate prin avantajele unei retrageri de pe piață.

22 — A se vedea în această privință considerațiile expuse la punctele 40-43 din prezentele concluzii.

23 — Într-adevăr, regimurile de cote nu limitează producția la anumite cantități în sensul că interzic o producție mai mare, ci prin faptul că supraproducția atrage după sine „sancțiuni" pentru un producător individual (de exemplu, interdicția de comercializare în Comunitate, plata de taxe) și astfel orice extindere a producției ar fi total absurdă din punct de vedere economic. Este însă important de menționat că fiecare dintre sistemele de cote existente până în prezent (în special în sectorul zahărului, al pescuitului, al laptelui, al tomatelor prelucrate) urmează criterii legale specifice, corespunzătoare necesităților produselor respective. Într-adevăr, și în organizarea pieței în sectorul zahărului există cote de zahăr, însă depășirea cotei nu determină plata vreunei taxe, ci mai degrabă producătorul nu are dreptul la restituirea taxelor la export pentru cantitățile suplimentare produse [a se vedea Rijn, T., *Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Kommentar* (editat de H. von der Groeben și J. Schwarze), vol. 1, ediția a șasea, articolul 34, punctul 35, p. 1207].

24 — A se vedea punctul 9 din decizia de trimitere.

64. Într-adevăr, opinia reclamantei trebuie aprobată în sensul că nu ar fi exclus ca zahărul produs peste pragul de producție datorită retragerii de pe piață și care poate fi vândut ca zahăr supus cotei numai în anul de comercializare următor nu va putea obține întotdeauna prețul de referință. În acest context, Consiliul semnalează totuși că, după suprimarea prețului de intervenție prin reforma din 2006 a OCP în sectorul zahărului, Regulamentul nr. 318/2006 nu mai garantează vânzarea la un preț de referință. În plus, articolul 18 alineatul (2) din acest regulament prevede că prețul de intervenție pentru zahărul supus cotei se situează la 80 %, iar nu la 100 % din prețul de referință.

65. Prin urmare, un producător nu va putea să conteze pe faptul că va obține întotdeauna prețul de referință. În definitiv, vânzarea zahărului depinde totuși de mulți factori economici. În primul rând, prețul efectiv al pieței depinde de fapt de cerere și de ofertă, astfel încât un producător ar putea probabil obține pentru cantitățile de zahăr care fac obiectul retragerii de pe piață și un preț mai ridicat decât prețul de referință.

66. În plus, trebuie admise susținerile Consiliului și ale Comisiei, potrivit cărora o retragere de pe piață produce, în definitiv, efecte în beneficiul producătorilor. Astfel cum s-a menționat deja [25], mecanismul retragerii de pe piață urmărește să mențină prețul zahărului la un nivel care se apropie de prețul de referință, și anume la un nivel care este superior prețului de intervenție. În acest mod, eventualele pierderi care rezultă direct din retragerea de pe piață sunt, în orice caz, compensate în mod indirect printr-o creștere generală a prețului zahărului supus cotei, care poate fi determinată exact de această măsură.

67. Susținerea reclamantei, potrivit căreia retragerea de pe piață privește în primul rând producătorii competitivi, trebuie respinsă deoarece este neîntemeiată. Retragerea de pe piață privește mai degrabă toate întreprinderile cărora le-au fost atribuite cote. Totuși, acest punct de legătură, ca atare, este neutru, deoarece nu diferențiază în funcție de productivitatea și de competitivitatea întreprinderilor respective. Prin urmare, toate întreprinderile sunt supuse acelorași condiții de concurență, indiferent de productivitatea fiecăreia. În consecință, motivul întemeiat pe o discriminare și pe o denaturare a concurenței este lipsit de orice fundament.

68. Independent de aceasta, întreprinderile precum reclamanta nu sunt scutite, în propriul interes, de respectarea unei obligații generale de diligență [26], care le impune în

25 — A se vedea punctul 40 din prezentele concluzii.

26 — Cu ocazia analizării validității unui regulament, Curtea s-a referit deja la anumite obligații generale de diligență ale persoanelor în cauză, sub forma obligației de a evita un prejudiciu (a se vedea Hotărârea din 14 martie 1973, Westzucker, 57/72, Rec., p. 321, punctul 20).

special obligația de a preveni pe cât posibil consecințele economice dezavantajoase care rezultă eventual dintr-o retragere de pe piață. Această obligație cuprinde adoptarea tuturor măsurilor necesare, inclusiv o adaptare adecvată a producției, de îndată ce se prefigurează o retragere de pe piață pe baza comunicărilor Comisiei. Astfel, printr-o comunicare publicată la 3 februarie 2006 în Jurnalul Oficial [27], Comisia a informat cu privire la faptul că, datorită situației previzibile de pe piața comunitară a zahărului pentru anul de comercializare 2006/2007, aceasta poate utiliza posibilitatea retragerii de pe piață ca măsură tranzitorie, posibilitate care i-a fost acordată de Consiliu. Regulamentul nr. 493/2006, prin care Comisia a ordonat retragerea de pe piață pentru acest an de comercializare, a fost publicat în martie 2006. Prin urmare, la această dată reclamanta a avut posibilitatea să își reducă producția la un volum corespunzător pentru respectivul an de comercializare [28], pentru a împiedica reportarea cantităților de zahăr retrase sau vânzarea acestora cu depășirea cotelor de zahăr.

d) Concluzie

69. Din considerațiile precedente rezultă că, la stabilirea modalităților de calcul al cuantumului pentru restructurare, legiuitorul comunitar a luat în considerare toate aspectele esențiale, inclusiv avantajele și dezavantajele pentru întreprinderi.

70. Având în vedere obiectivul restructurării industriei zahărului și larga putere de apreciere conferită legiuitorului comunitar în domeniul PAC, utilizarea cotei atribuite în

27 — În Comunicarea Comisiei către producătorii de sfeclă de zahăr și către producătorii de zahăr din 3 februarie 2006 (JO C 27, p. 8) se prevede: „Comisia atrage atenția producătorilor de sfeclă de zahăr și producătorilor de zahăr asupra situației previzibile de pe piața comunitară a zahărului în anul de comercializare 2006/2007. În special din cauza stocurilor acumulate în anul de comercializare 2004/2005, precum și a normelor și limitelor aplicabile în materie de export ale Organizației Mondiale a Comerțului, la începutul anului de comercializare 2006/2007 ar putea fi disponibile stocuri de zahăr importante, dar în același timp posibilitățile de comercializare a acestor cantități ar putea să fie mai reduse. În această privință, reforma organizării comune a piețelor în sectorul zahărului și, în acest cadru, restructurarea producției de zahăr nu vor fi atât de avansate, încât echilibrul pieței să poate fi garantat încă începând cu anul de comercializare 2006/2007. *Prin urmare nu poate fi exclusă necesitatea ca, în ceea ce privește sfecla de zahăr semănată pentru recoltă în anul de comercializare 2006/2007, Comisia să adopte măsuri speciale de gestionare.* Aceste măsuri, care trebuie stabilite ca măsuri tranzitorii în cadrul puterilor care ar putea fi conferite Comisiei de către Consiliu, ar putea să privească în special importanța producției posibile în cadrul cotelor pentru anul de comercializare 2006/2007 și dispozițiile referitoare la comercializarea zahărului C produs în anul de comercializare 2005/2006”.

28 — În conformitate cu articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 318/200, anul de comercializare pentru produsele menționate la alineatul (1) începe la 1 octombrie și se încheie la 30 septembrie anul următor. Cu toate acestea, anul de comercializare 2006/2007 începe la 1 iulie 2006 și se încheie la 30 septembrie 2007.

mod abstract în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 ca bază pentru calculul cuantumului pentru restructurare nu este nici vădit inadecvată, nici nu reprezintă o sarcină disproporționată pentru producători.

2. Pretinsa încălcare a interdicției discriminării

a) Determinarea întinderii examinării

71. Potrivit unei jurisprudențe constante, interdicția discriminării între producătorii sau consumatorii din Comunitate, consacrată la articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE, impune ca situațiile comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situațiile diferite să nu fie tratate în mod identic, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv [29]. Prin urmare, măsurile din cadrul organizării comune a piețelor, în special mecanismele lor de intervenție, pot diferenția în funcție de regiuni sau de alte condiții de producție sau de consum, numai pe baza unor criterii obiective care garantează o repartiție echilibrată a avantajelor și a dezavantajelor între persoanele interesate [30], fără a distinge în funcție de teritoriul statelor membre.

72. De altfel, în ceea ce privește controlul judiciar al modului de punere în aplicare a

29 — Potrivit unei jurisprudențe constante, Curtea a declarat că interdicția de drept comunitar a discriminării prevăzută la articolul 34 alineatul (2) CE este expresia specifică a principiului general al egalității care face parte din principiile fundamentale ale dreptului comunitar și potrivit căruia situațiile comparabile nu sunt tratate în mod diferit, iar situațiile diferite nu sunt tratate în mod egal, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv. Cu privire la interdicția generală a discriminării, dar și cu privire la interdicția specifică a discriminării prevăzute la articolul 34 alineatul (2) CE, a se vedea Hotărârile din 19 octombrie 1977, Ruckdeschel și alții (117/76 și 16/77, Rec., p. 1753, punctul 7), Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson și Providence agricole de la Champagne (124/76 și 20/77, Rec., p. 1795, punctul 16), Hotărârile din 25 octombrie 1978, Koninklijke Scholten-Honig și De Bijenkorf (125/77, Rec., p. 1991, punctul 26) și Royal Scholten-Honig și Tunnel Refineries (citată la nota de subsol 13, punctul 26), Hotărârea din 27 martie 1980, Salumi și alții (66/79, 127/79 și 128/79, Rec., p. 1237, punctul 14), Hotărârea din 25 noiembrie 1986, Klensch și alții (201/85 și 202/85, Rec., p. 3477, punctul 9), Hotărârea din 20 septembrie 1988, Spania/Consiliul (203/86, Rec., p. 4563, punctul 25), Hotărârea din 21 februarie 1990, Wuidart și alții (C-267/88-C-285/88, Rec., p. I-435, punctul 13), Hotărârea din 10 ianuarie 1992, Kühn (C-177/90, Rec., p. I-35, punctul 18), Hotărârea din 27 ianuarie 1994, Herbrink (C-98/91, Rec., p. I-223, punctul 27), Hotărârea din 17 octombrie 1995, Fishermen's Organisations și alții (C-44/94, Rec., p. I-3115, punctul 46), Hotărârea din 17 aprilie 1997, EARL de Kerlast (C-15/95, Rec., p. I-1961, punctul 35), Hotărârea din 10 martie 1998, Germania/Consiliul (C-122/95, Rec., p. I-973, punctul 62), Hotărârea din 13 aprilie 2000, Karlsson și alții (C-292/97, Rec., p. I-2737, punctul 39), Hotărârea din 6 martie 2003, Niemann (C-14/01, Rec., p. I-2279, punctul 49), Hotărârea din 30 martie 2006, Spania/Consiliul (C-87/03 și C-100/03, Rec., p. I-2915, punctul 48), Hotărârea din 22 iunie 2006, Belgia și Forum 187/Comisia (C-182/03 și C-217/03, Rec., p. I-5479, punctul 170), și Hotărârea din 23 octombrie 2007, Polonia/Consiliul (C-273/04, Rep., p. I-8925, punctul 86), precum și Concluziile noastre prezentate la 3 februarie 2009 în cauza Horvath (C-428/07, citată la nota de subsol 8, punctul 99 și urm.).

30 — Hotărârea din 20 septembrie 1988, Spania/Consiliul (citată la nota de subsol 29, punctul 25), Hotărârea din 19 martie 1992, Hierl (C-311/90, Rec., p. I-2061, punctul 18), și Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul (C-280/93, Rec., p. I-4973, punctul 67).

interdicției discriminării prevăzute la articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE, legiuitorul comunitar dispune în domeniul PAC, astfel cum s-a menționat deja, de o largă putere de apreciere care corespunde responsabilităților politice pe care i le atribuie articolele 34 CE-37 CE [31].

73. Îndoielile instanței de trimitere cu privire la validitatea articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 se bazează pe argumentele pe care reclamanta le-a prezentat în cadrul procedurii principale și care sunt redate în decizia de trimitere. Potrivit acestor argumente, reclamanta din acțiunea principală se consideră discriminată în urma retragerii preventive de pe piață, de vreme ce retragerea de pe piață nu se realizează în mod uniform pentru toate întreprinderile, ci este stabilită prin aplicarea unor coeficienți diferiți pentru statele membre. În opinia reclamantei din acțiunea principală, inegalitatea de tratament constă în faptul că întreprinderi din statele mai puternic afectate de retragere pot vinde în mod proporțional mai puțin zahăr la prețul de referință. Calculul cuantumului de restructurare pe baza cotei atribuite nu ar face decât să întărească această inegalitate de tratament deoarece întreprinderile respective trebuie să vândă producția de zahăr care le-a rămas la un preț net de referință și mai redus.

74. Într-adevăr, Consiliul și Comisia semnalează în mod corect că observațiile reclamantei din acțiunea principală se referă, în esență, la instrumentul retragerii preventive în temeiul articolului 3 din Regulamentul nr. 493/2006, în timp ce a doua întrebare preliminară are de fapt ca obiect validitatea articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006. Prin urmare, în opinia Comisiei, întrebarea privind validitatea adresată de instanța de trimitere trebuie considerată ca fiind lipsită de obiect, cu atât mai mult, cu cât din această dispoziție nu se poate deduce nicio particularitate pentru mecanismul retragerii de pe piață. Totuși, considerăm că observațiile reclamantei din acțiunea principală prezintă în orice caz o anumită relevanță pentru examinarea celei de a doua întrebări preliminare. Având în vedere împrejurările din acțiunea principală, consecințele calculului cuantumului pentru restructurare pe baza cotei atribuite nu pot fi apreciate cu precizie dacă, în același timp, nu este luat în considerare efectul retragerii de pe piață asupra producătorilor de zahăr. În plus, toate părțile la procedură au prezentat considerații cu privire la acest ansamblu de teme, astfel încât întinderea controlului judiciar în procedura întrebărilor preliminare a fost extinsă în mod corespunzător.

75. În consecință, în cadrul examinării acestui motiv, Curtea trebuie să ia în considerare observațiile reclamantei din acțiunea principală, în măsura în care acestea privesc validitatea articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006.

31 — Hotărârea Wuidart și alții (citată la nota de subsol 29, punctul 14).

b) Examinarea unei încălcări a interdicției discriminării

76. Înainte de toate trebuie precizat că simpla plată a cuantumului temporar pentru restructurare, prevăzută la alineatul (1) al acestei dispoziții, nu constituie o încălcare a interdicției discriminării deoarece toate întreprinderile rămase pe piața zahărului trebuie să plătească acest cuantum pe baza cotelor care le-au fost atribuite. De altfel, reclamanta nici nu contestă că întreprinderile care au renunțat definitiv la cota lor nu sunt solicitate să contribuie și la finanțarea fondului de restructurare.

i) Modul de funcționare a sistemului de coeficienți

77. Înainte de a examina motivul întemeiat pe punerea în aplicare neuniformă și, prin urmare, pretins discriminatorie a retragerii de pe piață, este necesară explicarea mai detaliată a modului de funcționare, precum și a sensului și a scopului sistemului de coeficienți.

78. Prin articolul 44 din Regulamentul nr. 318/2006, Comisia a fost abilitată de Consiliu să adopte măsuri pentru a facilita tranziția de la situația pieței din anul de comercializare 2005/2006 la cea din anul de comercializare 2006/2007, în special prin reducerea cantității care poate fi produsă corespunzător cotei. Din categoria acestor măsuri face parte retragerea preventivă reglementată la articolul 3 din Regulamentul nr. 493/2006.

79. În conformitate cu alineatul (2) al acestei dispoziții, pragul astfel stabilit se calculează prin înmulțirea cotei atribuite întreprinderii în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 318/2006 cu suma celor doi coeficienți menționați la articolul 3 alineatul (2) literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 493/2006. În această privință, este vorba, în primul rând, despre coeficienții stabiliți în anexa I la Regulamentul nr. 493/2006 care, potrivit explicațiilor Comisiei, reprezintă o combinație a aplicării articolului 10 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1260/2001 [32] cu metoda prevăzută la articolul 19 din Regulamentul nr. 318/2006 pentru retragerea de pe piață. Al doilea coeficient ține seama de eforturile depuse de statele membre pentru renunțarea definitivă

32 — Regulamentul (CE) nr. 1260/2001 al Consiliului din 9 iunie 2001 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului (JO L 178, p. 1).

la cote în anul de comercializare 2006/2007, în cadrul regimului de restructurare prevăzut de Regulamentul nr. 320/2006, și a fost stabilit de Comisie prin Regulamentul nr. 1541/2006 [33].

ii) Apreciere

— Cadrul de referință relevant

80. Considerațiile reclamantei se referă în mod evident la aplicarea coeficienților prevăzuți la articolul 3 alineatul (2) litera (b) din Regulamentul nr. 493/2006.

81. Potrivit considerațiilor concordante ale Comisiei și ale reclamantei [34], aplicarea acestui coeficient pentru anul de tranziție 2006/2007 are drept consecință că, cu cât mai multe cote au fost eliminate definitiv în temeiul articolului 3 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 320/2006, cu atât mai ridicat este pragul din anul de comercializare 2006/2007. Altfel spus, aplicarea acestui coeficient pentru anul de comercializare 2006/2007 are drept efect faptul că întreprinderile dintr-un stat membru în care în anul de comercializare 2006/2007 au fost eliminate definitiv mai puține cote, pot vinde mai puține cantități de zahăr în cadrul regimului de cote decât dacă ar fi stabilite într-un stat membru în care au fost eliminate mai multe cote.

82. Stabilirea limitei de retragere este precedată de un calcul complex, în care se iau în considerare coeficienții menționați mai sus, dar și cota atribuită în final fiecărei întreprinderi. Atribuirea cotei individuale este efectuată, la rândul său, de statul membru respectiv, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 318/2006, pe baza cotei naționale stabilite de Consiliu.

83. Întrucât la aprecierea sarcinii care apasă asupra fiecărei întreprinderi datorită retragerii de pe piață joacă un rol atât factori de drept comunitar, cât și factori de drept național, se pune întrebarea dacă acest cadru de referință pentru aprecierea existenței unei inegalități de tratament aplicate întreprinderii respective trebuie stabilit la nivelul Comunității sau la nivelul fiecărui stat membru.

33 — Regulamentul (CE) nr. 1541/2006 al Comisiei din 13 octombrie 2006 de fixare a coeficientului care permite stabilirea limitei de retragere menționată la articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 493/2006 (JO L 283, p. 22, Ediție specială, 03/vol. 76, p. 62).

34 — A se vedea p. 6 din decizia de trimitere.

84. Potrivit jurisprudenței Curții, statele membre trebuie să respecte principiul consacrat la articolul 34 alineatul (2) CE atunci când transpun o reglementare de drept comunitar și în special atunci când această reglementare lasă statelor membre alegerea între mai multe modalități de aplicare sau între mai multe opțiuni [35]. Prin urmare, interdicția discriminării ca normă juridică obiectivă este aplicabilă nu numai legiuitorului comunitar, căruia i se adresează în primul rând, ci și statelor membre, în măsura în care acestea acționează, de exemplu, pe baza unei abilitări conferite printr-un regulament comunitar sau în executarea unui astfel de regulament [36].

85. În ceea ce privește prezenta cauză, considerăm că respectivul cadru de referință pentru aprecierea existenței unei inegalități de tratament trebuie stabilit la nivelul Comunității, iar nu la nivelul statelor membre. În opinia noastră, elementul decisiv este stabilirea organului decizional care este în definitiv responsabil pentru inegalitatea de tratament. Într-adevăr, trebuie admisă afirmația Comisiei potrivit căreia abilitarea de atribuire a cotelor prevăzută la articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 318/2006 conferă efectiv statului membru respectiv o anumită putere de apreciere pentru a stabili orientări de politică industrială. Din punct de vedere juridic, ne aflăm însă, în definitiv, în prezența unui act imputabil legiuitorului comunitar, cu atât mai mult, cu cât, prin stabilirea coeficienților și a cotelor specifice pentru fiecare țară, Consiliul și Comisia au pus bazele unei scăderi uniforme a supraproducției în toate statele membre. Marjele decizionale ale statelor membre la care face trimitere Comisia, de exemplu în ceea ce privește noua atribuire sau reducerea cotelor, nu pot determina ignorarea faptului că, în definitiv, legiuitorul comunitar a fost cel care a adoptat deciziile importante referitoare la configurarea pieței zahărului. Acesta a creat o organizare a pieței zahărului aplicabilă în întreaga Comunitate, în cadrul căreia poate dispune de diverse mecanisme pentru adaptarea producției, mecanisme printre care figurează și retragerea preventivă în litigiu, prevăzută la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 493/2006.

86. În consecință, cadrul de referință pentru aprecierea existenței unei inegalități de tratament trebuie stabilit la nivelul Comunității. De aceea, în împrejurări precum cele din prezenta cauză, este în principiu posibil din punct de vedere juridic să se compare situația reclamantei cu situația unei întreprinderi stabilite într-un alt stat membru.

35 — Hotărârea Klensch și alții (citată la nota de subsol 29, punctul 10), Hotărârea din 11 iulie 1989, Cornée și alții (196/88-198/88, Rec., p. 2309, punctul 20 și urm.), Hotărârea din 13 iulie 1989, Wachauf (5/88, Rec., p. 2609, punctul 19), și Hotărârea din 14 iulie 1994, Graff (C-351/92, Rec., p. I-3361, punctele 17 și 18).

36 — În acest sens, Van Rijn, T., *op. cit.* (nota de subsol 22), articolul 34 CE, punctul 59.

— Inegalitate de tratament

87. În opinia reclamantei, sistemul de coeficienți determină o inegalitate de tratament a producătorilor. În acest context, reclamanta face trimitere la un caz ipotetic pe care l-a conceput în scopul de a ilustra efectul acestui sistem, descris la punctul 81 din prezentele concluzii [37].

88. Cu ajutorul acestui caz ipotetic, reclamanta compară efectele unei reduceri inegale a cotelor în două state membre la fel de mari și cu aceleași cote, care sunt repartizate în fiecare caz în părți egale între două întreprinderi situate în țară. În cazul în care într-un stat membru una dintre cele două întreprinderi producătoare de zahăr încetează total sau parțial producția și renunță la cota sa în conformitate cu articolul 3 din Regulamentul nr. 320/2006, cealaltă întreprindere din statul membru respectiv, care își menține în întregime producția de zahăr, este avantajată indirect prin acest comportament al celeilalte întreprinderi. În raport cu întreprinderile comparabile din celălalt stat membru, în care niciuna dintre cele două întreprinderi nu renunță sau nu își limitează producția, cota sa va fi mai puțin puternic redusă datorită renunțării la cotă de către cea de a doua întreprindere, renunțare pe care nu o poate influența. În comparație cu întreprinderile din celălalt stat, întreprinderile din statul membru afectat mai puternic de reducere ar putea să vândă în mod proporțional mai puțin zahăr la prețul de referință de 631,9 euro pe tonă în cursul anului de comercializare 2006/2007. În opinia reclamantei, această situație trebuie considerată deja o discriminare în sensul articolului 34 alineatul (2) CE.

89. Considerăm că, în această privință este suficient indiciul că nicio parte nu contestă în mod serios faptul că aplicarea sistemului de coeficienți determină efectul descris mai sus. Prin urmare, nu poate fi exclus faptul că două întreprinderi stabilite în două state membre diferite sunt afectate în mod diferit de o retragere de pe piață, în funcție de mărimea părții întreprinderii stabilite în statul membru respectiv, care renunță definitiv la producție. Dacă pornim de la ipoteza, astfel cum evident consideră reclamanta, că cel puțin din punct de vedere formal, întreprinderile respective sunt egale [38], atunci, în aceste împrejurări, ar exista într-adevăr un tratament diferit.

37 — A se vedea p. 7 din decizia de trimitere.

38 — Un punct de vedere formal nu spune totuși nimic cu privire la aspectul dacă din punct de vedere material întreprinderile respective sunt într-adevăr egale. Însă având în vedere particularitățile unui caz individual (de exemplu, producția, cererea, situația economică și dimensiunea întreprinderii), această situație va exista rar sau aproape niciodată. Astfel cum a declarat în mod corect Schwarze, J., *European Administrative Law*, ediția întâi, Luxemburg, 2006, p. 548, egalitatea nu poate fi niciodată absolută, ci numai parțială și numai în ceea ce privește anumite caracteristici și raporturi. O hotărâre care confirmă sau exclude egalitatea a două obiecte de comparat poate revendica numai o validitate relativă. A susține că două obiecte sunt absolut identice ar fi complet ilogic din punctul de vedere al autorului. În ceea ce privește prezenta cauză, reclamanta nu a furnizat argumente sau criterii în susținerea opiniei sale, potrivit căreia aceasta se află în aceeași situație ca și alte întreprinderi producătoare de zahăr afectate.

— Justificare

90. Se pune problema dacă o astfel de potențială inegalitate de tratament al întreprinderilor dintr-un stat membru în raport cu alte întreprinderi poate fi obiectiv justificată.

91. Înainte de toate trebuie să se constate că, având în vedere în mod exact funcționarea și finalitatea sa, mecanismul retragerii de pe piață este un mecanism care permite o diferențiere de la caz la caz. Contrar celor sugerate de reclamantă, în ceea ce privește stabilirea limitei de retragere, nu se diferențiază în funcție de teritoriul statelor membre, ci în funcție de condițiile de producție existente pe teritoriul respectiv. Mecanismul retragerii de pe piață proiectat de legiuitorul comunitar se caracterizează prin faptul că ține seama în mod special de particularitățile producției de zahăr din statul membru respectiv. Această situație este posibilă atât datorită modului de funcționare a sistemului coeficienților, descris mai sus, cât și datorită repartizării de cote individuale, care este lăsată în esență la aprecierea statelor membre. Prin urmare, criteriile aplicate pentru o diferențiere sunt admisibile în sensul jurisprudenței [39].

92. În ceea ce privește examinarea existenței unui motiv legitim pentru o inegalitate de tratament, trebuie să se facă referire la jurisprudența Curții [40], potrivit căreia, în cazul intervențiilor pe piață, Comisia beneficiază de o libertate decizională semnificativă, care exclude orice automatism și care trebuie exercitată în lumina obiectivelor de politică economică pe care le instituie regulamentul aplicabil privind reglementarea OCP în sectorul zahărului. Curtea a dedus că, în ceea ce privește controlul legalității exercitării unei astfel de libertăți, instanțele nu pot înlocui aprecierile la care au ajuns autoritățile competente cu propriile aprecieri. Acestea trebuie să se limiteze la a verifica dacă acele aprecieri sunt vădit eronate sau afectate de un abuz de putere. Trebuie să se aplice aceeași concluzie controlului judiciar al unei inegalități de tratament imputabile Comisiei [41].

93. Pentru examinarea problemei justificării, în primul rând ni se pare relevantă declarația Comisiei [42] potrivit căreia legiuitorul comu-

39 — A se vedea punctul 71 din decizia de trimitere.

40 — Hotărârea Westzucker (citată la nota de subsol 26, punctul 14).

41 — A se vedea Hotărârea din 29 februarie 1996, Franța și Irlanda/Comisia (C-296/93 și C-307/93, Rec., p. I-795, punctul 31), și Hotărârea din 17 iulie 1997, National Farmers' Union (C-354/95, Rec., p. I-4559, punctul 50). Thiele, G., în *EUV/EGV Kommentar* (editat de C. Calliess și M. Ruffert), articolul 34, punctul 57, p. 684, se referă la libertatea de apreciere a legiuitorului comunitar în domeniul PAC și pornește de la ideea că o decizie politică poate fi pusă în discuție pentru acest motiv numai atunci când, având în vedere datele de care dispune la adoptarea deciziei respective, aceasta apare ca fiind vădit eronată. Iliopouliou, A., *Le principe d'égalité et de non-discrimination, Droit Administratif Européen* (editat de J.-B. Auby și J. Dutheil de la Rochere), Bruxelles, 2007, p. 446, declară că, de regulă, Curtea pune în lumină o anumită rezervă și, în ceea ce privește aprecierea unei situații economice complexe, evidențiază larga putere de apreciere a instituțiilor comunitare.

42 — A se vedea punctul 53 din observațiile Comisiei.

nitar a vrut să ia în considerare diferențele de la un stat membru la altul în ceea ce privește eforturile depuse pentru restructurarea pieței zahărului, precum și alte situații speciale din anumite state membre.

94. Considerăm că este la fel de relevantă declarația Consiliului [43] potrivit căreia, în cadrul măsurilor de punere în aplicare, Comisia a creat coeficienți pentru a diminua supraproducția în aceeași măsură în fiecare stat membru și, în același timp, pentru a atinge un echilibru de producție în întreaga Comunitate. În opinia Consiliului, instrumentele de regularizare a pieței, precum retragerea de pe piață, trebuie de asemenea aplicate, în funcție de împrejurări, în mod diferit pentru a obține un echilibru structural în Comunitate. Dacă întreprinderile stabilite într-un stat membru renunță voluntar la cotele lor, atunci acest stat membru a redus deja producția la un anumit nivel. În schimb, în opinia Consiliului, în statele membre în care cotele de producție au fost complet utilizate este nevoie să se recurgă la mecanismul retragerii de pe piață pentru a reduce în mod proporțional cota de producție atribuită statului membru respectiv.

95. În opinia noastră, obiectivul unei reduceri proporționale a cotei de producție atribuite, luând în considerare producția de zahăr din fiecare stat membru, în scopul unei stabilizări unitare a prețurilor în întreaga Comunitate, poate justifica o abordare diferențiată în ceea ce privește punerea în aplicare a retragerii de pe piață, deoarece, în primul rând, aceasta ține seama de principiul unității pieței interne europene, care impune prețuri comune pentru produsele reglementate [44], și, în al doilea rând, deoarece o retragere de pe piață produce, în definitiv, efecte în avantajul tuturor producătorilor de zahăr din Comunitate, inclusiv în avantajul reclamantei.

96. În schimb, nu se poate reproșa legiuitorului comunitar că, în exercitarea prerogativei sale decizionale, în ceea ce privește reglementarea retragerii de pe piață, a ales o abordare diferențiată care ia în considerare împrejurările existente în fiecare stat membru, în primul rând repartizarea individuală a cotelor pe întreprindere, în conformitate cu articolul 7

43 — A se vedea punctul 45 din observațiile Consiliului.

44 — A se vedea Halla-Heißen, I., și Nonhoff, F., *Marktordnungsrecht – Marktordnungswaren im grenzüberschreitenden Warenverkehr*, Köln, 1997, p. 34. Potrivit acestor autori, reglementările adoptate pe baza obiectivelor PAC permit recunoașterea a trei principii fundamentale esențiale: unitatea pieței, preferința comunitară și solidaritatea financiară. Unitatea pieței presupune în primul rând libera circulație a produselor agricole între statele membre. Taxele vamale și obstacolele comerciale, precum și subvențiile anumitor state membre pentru agricultură, care pot conduce la o denaturare a concurenței, trebuie să fie excluse. În practică nu trebuie să existe nicio diferență după cum circulația produselor are loc într-un stat membru sau pe piața internă. Condițiile pentru aceasta sunt în primul rând prețuri și norme de concurență comune.

alineatul (2) din Regulamentul nr. 318/2006, precum și partea de cote definitiv eliminate în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 320/2006.

97. O abordare diferențiată se impune, pe de o parte, pentru motive organizatorice deoarece statele membre, datorită cunoașterii exacte a structurilor și a condițiilor de producție respective, sunt mai apte să aprecieze eligibilitatea producătorilor de zahăr în funcție de anumite criterii obiective, cum sunt, de exemplu, specializarea regională [45] și competitivitatea. Regularizând producția de zahăr prin stabilirea priorităților, statele membre contribuie în definitiv și la atingerea obiectivului de restructurare al Comunității.

98. Pe de altă parte, trebuie să ne raliem la opinia Consiliului potrivit căreia se impune stabilirea unei limite de retragere redusă în mod diferit, în funcție de cât de ridicată este partea de cote definitiv eliminate. Având în vedere necesitatea unei reduceri proporționale a producției de zahăr în întreaga Comunitate, pare justificat ca limita de retragere să fie stabilită la un nivel mai ridicat în acele state membre în care producția a fost deja redusă la un anumit nivel. În schimb, într-un stat membru în care nu s-a utilizat posibilitatea renunțării la cote sprijinită financiar, este necesar să se stabilească o limită de retragere mai redusă.

99. După aprecierea tuturor faptelor și argumentelor prezentate Curții, deducem că nimic nu permite să se concluzioneze că aplicarea sistemului de coeficienți în litigiu la stabilirea limitei de retragere ar fi afectată de o eroare vădită sau de un abuz de putere. De asemenea, această măsură nu permite să se concluzioneze că legiuitorul comunitar a depășit limitele puterii sale de apreciere.

100. Din considerațiile precedente rezultă că trebuie să se respingă existența unei încălcări a interdicției discriminării care reiese din articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE.

45 — În Hotărârea Eridania (citată la nota de subsol 15, punctul 20), Curtea a constatat că o repartizare a cotelor fixe de zahăr între întreprinderi individuale pe baza producției lor efective de zahăr este justificată deoarece o astfel de repartizare corespunde sarcinilor impuse de principiul specializării regionale pe care se bazează piața comună și care impune ca producția să se desfășoare în locul cel mai adecvat din punct de vedere economic. În afară de aceasta, repartizarea respectivă corespunde principiului solidarității producătorilor deoarece producția reprezintă un criteriu legitim pentru a aprecia atât puterea economică a producătorului, cât și avantajele pe care aceștia le obțin din sistem.

VII — Concluzie

101. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă după cum urmează la întrebările adresate de Verwaltungsgerichtshof:

„1) Articolul 11 din Regulamentul (CE) nr. 320/2006 trebuie interpretat în sensul că și o cotă de zahăr care, în urma unei retrageri de pe piață cu titlu preventiv în temeiul articolului 3 din Regulamentul (CE) nr. 493/2006 al Comisiei din 27 martie 2006, nu poate să fie utilizată integral trebuie să fie avută în vedere la calculul cuantumului temporar pentru restructurare.

2) Articolul 11 din Regulamentul (CE) nr. 320/2006 este compatibil cu dreptul primar și în special cu interdicția discriminării care se deduce din articolul 34 CE și cu principiul proporționalității."