CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 27 octombrie 2011 [1]

**Cauzele conexate C-113/10, C-147/10 și C-234/10**

**Zuckerfabrik Jülich AGîmpotrivaHauptzollamt Aachen**
**British Sugar plcîmpotriva**
**Rural Payments AgencyșiTereosîmpotriva**
**Directeur général des douanes et droits indirects**

[cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulate de Finanzgericht Düsseldorf (Germania), High Court of Justice (England & Wales) (Regatul Unit) și, respectiv, Tribunal de grande instance de Nanterre (Franța)]

„Zahăr — Stabilirea cotizațiilor la producție — Restituiri la export — Calculul pierderii medii pe tonă — Introducerea unei valori teoretice pentru cantitățile exportate fără restituire — Rambursarea sumelor percepute în temeiul unor regulamente declarate nevalide — Curs de schimb aplicabil — Acordare de dobânzi”

1. Prezentele cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare privesc anii de comercializare 2001-2006 în sectorul zahărului, perioadă în care producția de zahăr din Uniunea Europeană a depășit consumul și prețurile au fost semnificativ mai ridicate decât cele de pe piața mondială. În consecință, producătorilor le-au fost alocate cote. Cantitățile de zahăr produse în limita anumitor cote puteau fi exportate, beneficiind de restituiri finanțate din cotizațiile la producție. Pentru fiecare an de comercializare, cotizațiile se calculau prin înmulțirea „excedentului exportabil” cu „pierderea medie pe tonă”. Pierderea medie se calcula prin împărțirea „valorii totale a restituirilor” la tonajul total al „angajamentelor la export care trebuiau realizate” în anul comercial respectiv.

2. Problema principală invocată în prezentele cauze constă în definirea „valorii totale a restituirilor” în contextul descris. Lipsa de securitate juridică a rezultat din faptul că, pentru anumite cantități de produs conținute în produse transformate exportate, nu au fost solicitate sau plătite restituirile la export cuvenite.

3. În regulamentele care stabileau cotizațiile la producție pentru anii de comercializare 2003-2006, Comisia a inclus aceste cantități în „excedentul exportabil”, iar nu în „angajamentele la export care trebuiau realizate”. Solicitându-i-se să se pronunțe cu privire la validitatea acestei metode de calcul, Curtea a statuat în 2008, în Hotărârea Zuckerfabrik Jülich și alții (denumită în continuare „Hotărârea Jülich I”) [2], că în ambele cazuri trebuiau luate în considerare toate cantitățile de produse exportate, indiferent dacă s-au plătit sau nu s-au plătit în mod efectiv restituiri, și că, pentru acest motiv, regulamentele în cauză erau nevalide. Cu toate acestea, Curtea nu s-a pronunțat cu privire la aspectul dacă „valoarea totală a restituirilor” ar fi trebuit să includă în mod similar toate restituirile disponibile, indiferent dacă acestea au fost sau nu au fost plătite în mod efectiv, sau ar fi trebuit să includă doar restituirile plătite în mod efectiv.

1 — Limba originală: engleza.

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

4. În 2009, Comisia a adoptat un nou regulament pentru a corecta regulamentele care au fost declarate nevalide. Conform calculelor prevăzute de acest nou regulament, „valoarea totală a restituirilor" includea toate restituirile disponibile, indiferent dacă acestea au fost sau nu au fost plătite în mod efectiv. Valoarea recalculată a cotizațiilor diferă doar într-o mică măsură față de cea stabilită inițial, dar este mai mare decât ar fi fost în cazul în care în „valoarea totală a restituirilor" ar fi fost incluse doar restituirile plătite în mod efectiv.

5. Mai mulți producători au contestat atât această metodă de calcul, cât și temeiul juridic pentru adoptarea noului regulament și trei instanțe naționale au adresat Curții o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare cu privire la validitatea acestuia. Una dintre acest instanțe solicită de asemenea să se stabilească, în legătură cu restituirile despre care s-a dovedit că sunt datorate, care este data cursului de schimb aplicabil și dacă pot fi acordate dobânzi.

## Contextul juridic și procedura

*Legislația privind resursele proprii*

6. Resursele proprii ale Comunităților Europene erau reglementate la momentul relevant de Decizia 2000/597 a Consiliului[3] (denumită în continuare „decizia privind resursele proprii") și de Regulamentul nr. 1150/2000 al Consiliului[4] (denumit în continuare „regulamentul privind resursele proprii").

7. Potrivit articolului 2 alineatul (1) litera (a) din decizia privind resursele proprii, veniturile obținute din, printre altele, „contribuții și alte drepturi prevăzute în cadrul organizării comunitare a pieței zahărului" constituiau venituri din resurse proprii înscrise în bugetul Uniunii Europene.

8. Articolul 2 alineatul (3) prevedea: „Statele membre rețin, cu titlu de costuri de colectare, 25 % din sumele menționate la alineatul (1) literele (a) [...]".

9. Articolul 6 prevedea: „Veniturile menționate la articolul 2 se folosesc fără distincție pentru a finanța toate cheltuielile din buget [...]".

10. Articolul 8 alineatul (1) din aceeași decizie prevedea: „Resursele proprii ale Comunităților, menționate la articolul 2 alineatul (1) literele (a) [...] se colectează de către statele membre în conformitate cu actele cu putere de lege, normele și actele administrative naționale [...]".

11. Potrivit articolului 9 alineatul (1) din regulamentul privind resursele proprii, statele membre erau obligate să înscrie resursele proprii în creditul contului deschis în acest scop în numele Comisiei la trezoreria lor sau la organismul pe care l-au desemnat.

12. Articolul 11 alineatul (1) din același regulament prevedea: „Orice întârziere în înregistrările în contul prevăzut la articolul 9 alineatul (1) are drept rezultat plata de către statul membru în cauză a unor dobânzi de întârziere[5]".

3 — Decizia 2000/597/CE, Euratom a Consiliului din 29 septembrie 2000 privind sistemul de resurse proprii al Comunităților Europene (JO L 253, p. 42, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 206), care a fost înlocuită cu Decizia 2007/436/CE, Euratom a Consiliului din 7 iunie 2007 privind sistemul de resurse proprii al Comunităților Europene (JO L 136, p. 17).

4 — Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1150/2000 al Consiliului din 22 mai 2000 privind punerea în aplicare a [Deciziei 2007/436/CE, Euratom din 7 iunie 2007] referitoare la sistemul resurselor proprii ale Comunităților (JO L 130, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 184).

5 — Astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2028/2004 al Consiliului din 16 noiembrie 2004 de modificare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1150/2000 privind punerea în aplicare a Deciziei 94/728/CE, Euratom referitoare la sistemul de resurse proprii al Comunităților (JO L 352, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 5, p. 147). Versiunea inițială a articolului 11 nu conținea alineate numerotate, însă conținea aceeași dispoziție, urmată de detalii cu privire la ratele dobânzilor care trebuiau aplicate.

*Regulamentul de bază*

13. Regulamentul (CE) nr. 1260/2001 al Consiliului [6] (denumit în continuare „regulamentul de bază”) reglementa organizarea comună a pieţelor în sectorul zahărului pentru perioada de comercializare 2001/2002-2005/2006. Acest regulament a fost abrogat şi înlocuit de la 1 iulie 2006 [7].

14. Preambulul acestui regulament prevedea printre altele:

„(9) Motivele care au determinat până acum Comunitatea să adopte un regim de cote de producţie [...] rămân fondate în prezent. Totuşi, au fost aduse modificări acestuia pentru [...] a dota Comunitatea cu instrumentele necesare în vederea asigurării finanţării integrale, în mod echitabil, dar eficient, de către producătorii înşişi, a sarcinilor la desfacerea excedentelor care rezultă din raportul dintre producţia Comunităţii şi consumul acesteia [...]

[...]

(11) Organizarea comună a pieţelor în sectorul zahărului se bazează, pe de o parte, pe principiul responsabilităţii financiare integrale a producătorilor pentru fiecare an de comercializare pentru pierderile datorate desfacerii excedentelor de producţie comunitară în cadrul cotelor în raport cu consumul intern [...]

(12) [...] Se impune menţinerea sistemului de autofinanţare prin cotizaţiile la producţia sectorului şi a regimului cotelor de producţie.

(13) Astfel, principiul responsabilităţii financiare va fi asigurat în continuare prin contribuţiile producătorilor care constau în încasarea unei cotizaţii la producţia de bază aplicabilă întregii producţii de zahăr A şi B [8], dar limitată la 2 % din preţul de intervenţie al zahărului alb, şi a unei cotizaţii B care afectează producţia de zahăr B în limita maximă de 37,5 % din acest preţ. [...] Aceste limite nu permit în condiţiile citate anterior atingerea obiectivului de autofinanţare a sectorului pe an de comercializare Prin urmare, în acest caz, trebuie prevăzută încasarea unei cotizaţii suplimentare[ [9] ].

(14) [...] trebuie stabilit un coeficient valabil pentru toată Comunitatea care să reprezinte pentru acest an raportul dintre, pe de o parte, pierderea globală constatată şi, pe de altă parte, toate încasările obţinute din cotizaţiile la producţie în cauză. [...]” [traducere neoficială]

15. Aşadar, regulamentul prevedea finanţarea de către producători, prin intermediul cotizaţiilor la producţie, a costurilor pe care trebuia să le suporte Uniunea pentru desfacerea excedentelor la producţie.

6 — Regulamentul (CE) nr. 1260/2001 al Consiliului din 19 iunie 2001 privind organizarea comună a pieţelor în sectorul zahărului (JO L 178 p. 1). Produsele obţinute în sectorul zahărului includ zahărul, izoglucoza şi siropul de inulină. Având în vedere că în prezentele cauze nu se face nicio distincţie între diferitele produse din sectorul zahărului, nu vom face în continuare nicio trimitere la alte produse decât zahărul.

7 — Regulamentul (CE) nr. 318/2006 al Consiliului din 20 februarie 2006 privind organizarea comună a pieţelor în sectorul zahărului (JO L 58, p. 1, Ediţie specială, 3/vol. 70, p. 77), acesta fiind la rândul său abrogat şi înlocuit de Regulamentul (CE) nr. 1234/2007 al Consiliului din 22 octombrie 2007 de instituire a unei organizări comune a pieţelor agricole şi privind dispoziţii specifice referitoare la anumite produse agricole (Regulamentul unic OCP) (JO L 299, p. 1).

8 — La momentul relevant, în sectorul zahărului existau trei clase de producţie: producţia A şi B reprezenta cotele care corespundeau în principiu cererii de pe piaţa internă şi, respectiv, exporturilor cantităţilor de zahăr excedentare care beneficiau de restituiri la export. Producţia de zahăr C era obţinută în afara acestor cote şi nu putea fi comercializată liber pe piaţa Uniunii Europene; aceasta trebuia exportată fără restituiri finanţate de industria zahărului.

9 — Cotizaţia la producţia de bază, cotizaţia B şi cotizaţia suplimentară la producţie vor fi denumite în continuare „cotizaţii la producţie”.

16. Articolul 7 alineatul (3) acorda restituiri la producție pentru zahărul originar din statele membre sau pus în liberă circulație pe teritoriul acestora, utilizat pentru fabricarea anumitor produse din industria chimică. Valoarea restituirii trebuia stabilită în funcție de costul de livrare practicat pe piața mondială.

17. Articolele 27-29 reglementau restituirile la export care reflectă diferența dintre prețurile pentru anumite produse din sectorul zahărului practicate pe plan mondial și prețurile practicate pe teritoriul Uniunii. În schimb, articolul 33 prevedea o cotizație la export în cazul în care prețul mondial al zahărului era mai mare decât prețul de intervenție. În practică, prețurile mondiale erau întotdeauna mai mici, astfel că toate exporturile de zahăr A și B îndeplineau condițiile pentru acordarea de restituiri și nu se percepeau niciun fel de cotizații la export.

18. În ceea ce privește calculul cotizațiilor la producție, articolul 15 prevedea[10] în special:

„(1) Înainte de sfârșitul fiecărui an de comercializare se constată:

(a) cantitatea previzibilă de zahăr A și B [...] produsă pe anul de comercializare în curs;

(b) cantitatea previzibilă de zahăr [...] desfăcută pentru consum în Comunitate[11] în anul de comercializare în curs;

(c) excedentul exportabil, scăzând din cantitatea menționată la litera (a) cantitatea menționată la litera (b);

(d) pierderea medie previzibilă sau încasarea medie previzibilă pe tona de zahăr pentru angajamentele la export care trebuie realizate pentru anul de comercializare în curs[12].

Această pierdere medie sau această încasare medie este egală cu diferența dintre valoarea totală a restituirilor și valoarea totală a cotizațiilor[13] raportate la tonajul total al angajamentelor la export în cauză;

(e) pierderea globală previzibilă sau încasarea globală previzibilă, înmulțind excedentul menționat la litera (c) cu pierderea medie sau cu încasarea medie menționată la litera (d).

(2) Înaintea sfârșitului anului de comercializare 2005/2006 [...], pentru anii de comercializare 2001/2002-2005/2006 se constată cumulativ:

(a) excedentul exportabil stabilit în funcție de producția definitivă de zahăr A și B [...] și de cantitatea definitivă de zahăr [...] desfăcută pentru consum în Comunitate [...];

(b) pierderea medie sau încasarea medie pe tona de zahăr care rezultă din totalitatea angajamentelor la export în cauză, stabilită urmând regula de calcul menționată la alineatul (1) litera (d) al doilea paragraf;

(c) pierderea globală sau încasarea globală, înmulțind excedentul menționat la litera (a) cu pierderea medie sau încasarea medie menționate la litera (b);

10 — Cu toate acestea, modul de formulare a rămas în esență același cu cel al articolului 28 din Regulamentul (CEE) nr. 1785/81 al Consiliului din 30 iunie 1981 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului (JO L 177, p. 4).

11 — Pentru definirea acestor cantități, a se vedea punctele 21 și 32 de mai jos.

12 — Pentru definirea acestor angajamente, a se vedea punctele 22 și 32 de mai jos. Utilizarea termenului „angajamente” reflectă faptul că, potrivit articolului 22 alineatul (1), licențele de export erau eliberate doar dacă se constituia o garanție privind angajamentul de a exporta într-un anumit termen.

13 — Întrucât nu s-au încasat niciodată cotizații la export, „diferența dintre valoarea totală a restituirilor și valoarea totală a cotizațiilor” reprezenta pur și simplu valoarea totală a restituirilor.

(d) suma globală a cotizațiilor la producția de bază și a cotizațiilor B încasate.

Pierderea globală previzibilă sau încasarea globală previzibilă menționate la alineatul (1) litera (e) se ajustează în funcție de diferența dintre cotizațiile menționate la literele (c) și (d).

(3) În cazul în care cotizațiile menționate la alineatul (1) conduc, după ajustarea în conformitate cu alineatul (2) [...], la o pierdere globală previzibilă, aceasta se împarte la cantitatea previzibilă de zahăr A și B [...] produs[ă] în anul de comercializare în curs. Cuantumul care rezultă trebuie încasat de la fabricanți drept cotizație la producția de bază asupra producțiilor lor de zahăr A și B [...]

[...]

(4) În cazul în care plafonarea cotizației la producția de bază nu permite acoperirea integrală a pierderii globale menționate la alineatul (3) primul paragraf, soldul restant se împarte la cantitatea previzibilă de zahăr B [...] produsă pentru anul de comercializare respectiv. Cuantumul care rezultă trebuie încasat de la fabricanți drept cotizație B asupra producțiilor lor de zahăr B [...]

[...]

(5) Atunci când, pe baza constatărilor menționate la alineatul (1), rezultă că, din cauza plafonării cotizației la producția de bază și a cotizației B stabilite la alineatele (3) și (4), pierderea globală previzibilă a anului de comercializare în curs riscă să nu fie acoperită prin încasarea preconizată a acestor cotizații, procentul maxim menționat la alineatul (4) prima liniuță este revizuit, în măsura în care este necesar, pentru a acoperi pierderea globală menționată, fără a putea depăși 37,5 %.

[...]

(6) Pentru stabilirea pierderii globale menționate la alineatul (1) litera (e), se iau în considerare toate pierderile care rezultă din acordarea de restituiri la producție menționate la articolul 7 alineatul (3).

(7) Cotizațiile menționate la prezentul articol se încasează de statele membre.

(8) [...] se adoptă normele de aplicare a prezentului articol și în special:

— valorile cotizațiilor care trebuie încasate,

— [...]" [traducere neoficială]

19. Articolul 16 stipula că, în cazul în care cotizațiile prevăzute la articolul 15 alineatele (3)-(5) nu acopereau integral pierderea pentru același an de comercializare, se încasa o cotizație suplimentară. Articolul 16 alineatul (5) prevedea normele de aplicare care trebuiau adoptate pentru aplicarea acestei cotizații suplimentare.

*Regulamentul de punere în aplicare*

20. În temeiul, printre altele, al articolului 15 alineatul (8) și al articolului 16 alineatul (5) din regulamentul de bază, Comisia a adoptat Regulamentul nr. 314/2002[14] (denumit în continuare „regulamentul de punere în aplicare"), care conținea (printre altele) metoda de calcul a cantităților de zahăr desfăcute pentru consum în Comunitate în sensul articolului 15 alineatul (1) litera (b) și alineatul (2) litera (a) din regulamentul de bază și definiția angajamentelor la export care trebuiau realizate în sensul articolului 15 alineatul (1) litera (d) din regulamentul de bază.

21. Articolul 6 alineatul (4) din regulamentul de punere în aplicare, astfel cum a fost modificat, prevede că acele cantități desfăcute pentru consum în Comunitate reprezintă (i) suma dintre cantitatea de zahăr stocată la începutul anului de comercializare, cantitatea de zahăr produsă sub cotele A și B, cantitatea de zahăr importată în stare naturală și cantitatea de zahăr conținută în produsele transformate importate, din care se scade (ii) suma dintre cantitatea de zahăr exportată în stare naturală, cantitatea de zahăr conținută în produsele transformate exportate, cantitatea de zahăr stocată la sfârșitul anului de comercializare și cantitatea de zahăr pentru care au fost eliberate certificate de restituire la producție, menționate la articolul 7 alineatul (3) din regulamentul de bază – ultima cantitate reprezentând de fapt cantitatea utilizată în industria chimică.

22. Articolul 6 alineatul (5) din regulamentul de punere în aplicare definea „angajamentele la export care trebuie îndeplinite pentru anul de comercializare în curs" ca reprezentând în esență: tot zahărul care trebuie exportat în stare naturală cu restituiri sau taxe la export stabilite prin (a) licitațiile deschise pentru anul de comercializare respectiv sau pe baza (b) licențelor de export eliberate în cursul aceluiași an; (c) toate exporturile previzibile de zahăr sub formă de produse transformate cu restituiri sau taxe la export stabilite în acest scop în timpul anului de comercializare respectiv; (d) cantitățile de zahăr pentru care au fost eliberate certificate de restituire la producție în cursul anului de comercializare respectiv, menționate la articolul 7 alineatul (3) din regulamentul de bază și (e) ajutorul alimentar.

23. De asemenea, potrivit articolelor 6 și 7 din regulamentul de punere în aplicare, înainte de sfârșitul anului de comercializare trebuiau efectuate, în baza previziunilor, plăți anticipate cu titlu de cotizații la producție. Aceste plăți erau explicate în considerentul (7): „Cotizațiile la producție prevăzute la articolul 15 din [regulamentul de bază] pot fi stabilite numai după sfârșitul anului de comercializare, ținând seama de faptul că angajamentele pentru exportul de zahăr se fac, în mare parte, în decursul semestrului doi al campaniei menționate și că, prin urmare, datele necesare pentru stabilirea cotizațiilor la producție sunt disponibile doar în acel moment. Astfel, pentru a angaja cât mai devreme cu putință responsabilitatea financiară a producătorilor, trebuie prevăzute plăți anticipate cu titlu de cotizație cu mult înainte de sfârșitul anului de comercializare, calculate pe baza unor previziuni. [...] Stabilirea valorii cotizațiilor și perceperea lor trebuie efectuate doar după ce se cunosc datele cele mai exacte cu putință, în special cele referitoare la consum". [traducere neoficială]

Rezumatul formulei de calcul

24. Prezentele cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare se referă la punctul de plecare pentru calculul cotizațiilor la producție, și anume la „pierderea globală" pentru fiecare an de comercializare.

25. Potrivit dispozițiilor citate anterior, „pierderea globală" se calcula, pentru fiecare an de comercializare vizat, prin înmulțirea „excedentului exportabil" cu „pierderea medie pe tonă".

14 — Regulamentul (CE) nr. 314/2002 al Comisiei din 20 februarie 2002 de stabilire a normelor de aplicare a regimului cotelor în sectorul zahărului (JO L 50, p. 40), astfel cum a fost modificat în special prin Regulamentul (CE) nr. 1140/2003 al Comisiei din 27 iunie 2003 (JO L 160, p. 33). Acesta a fost abrogat și înlocuit de la 1 iunie 2006 prin Regulamentul (CE) nr. 952/2006 al Comisiei din 29 iunie 2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 318/2006 al Consiliului în ceea ce privește gestionarea pieței interne a zahărului și regimul cotelor (JO L 178, p. 39, Ediție specială, 3/vol. 73, p. 131).

26. „Excedentul exportabil” era, în esență, producția A și B minus consumul în Uniune. În consecință, acesta nu reprezenta decât *producția excedentară A și B din cursul anului.*În plus, se impunea nu numai ca zahărul C (producția Uniunii care depășea cotele A și B) să fie exportat *fără* restituiri, ci și ca stocurile de zahăr A și B, precum și anumite categorii de zahăr importat să poată fi exportate *cu beneficiul* de restituire.

27. Consumul în Uniune era calculat scăzând cantitatea totală cunoscută a nu fi fost consumată (în esență: cantitățile exportate, cantitățile utilizate în industria chimică și stocurile de zahăr A și B de la sfârșitul anului de comercializare) din cantitatea totală cunoscută disponibilă pentru consum (în esență: stocurile de zahăr A și B la începutul anului de comercializare, producția A și B din cursul anului și cantitățile importate).

28. „Pierderea medie pe tonă” se calcula împărțind „valoarea totală a restituirilor” la „tonajul total al angajamentelor la export”. Așadar, era vorba despre o fracție, unde „valoarea totală a restituirilor” era numărătorul și „tonajul total al angajamentelor la export” era numitorul.

29. Principala întrebare care se pune în prezentele cauze este dacă numărătorul („valoarea totală a restituirilor”) acestei fracții ar trebui să includă restituirile care nu au fost solicitate, dar de care puteau beneficia exporturile în cauză; se admite că numitorul („tonajul total al angajamentelor la export”) include toate cantitățile care au drept la restituire, indiferent dacă aceasta a fost sau nu a fost solicitată.

*Cotizațiile stabilite inițial și acțiunile formulate împotriva acestor cotizații*

30. Începând din 2003, Comisia a interpretat „angajamentele la export”, atunci când a stabilit cotizațiile anuale, în sensul că acestea includ doar cantitățile pentru care au fost plătite restituiri în mod efectiv (iar nu și cantitățile pentru care erau posibile restituiri, însă nu au fost plătite). Acest lucru a condus la o scădere a numitorului fracției descrise la punctul 28 de mai sus și, în consecință, la o creștere a „pierderii medii pe tonă”. Cu toate acestea, Comisia a scăzut în același timp din cantitatea disponibilă pentru consum în Uniune toate cantitățile incluse în produsele transformate exportate (indiferent dacă au fost plătite restituiri în mod efectiv). Prin urmare, calculele prezentate la punctele 26 și 27 de mai sus au avut drept rezultat „cantități previzibile desfăcute pentru consum în Comunitate” mai mici și un „excedent exportabil” mai mare decât ar fi fost cazul. Atunci când „excedentul exportabil” a fost apoi înmulțit cu „pierderea medie pe tonă”, „pierderea globală” a crescut, lucru ce a condus, la rândul său, la creșterea cotizațiilor la producție. Se pare că efectul a fost semnificativ, întrucât, în multe cazuri, producătorii de zahăr nu au solicitat restituiri la export pentru zahărul conținut în produsele transformate exportate.

31. Valoarea cotizațiilor la producție pentru anii de comercializare 2001/2002, 2002/2003, 2003/2004 și 2004/2005 a fost stabilită prin Regulamentele nr. 1837/2002, nr. 1762/2003, nr. 1775/2004 și, respectiv, nr. 1686/2005 [15]. Acțiunile formulate împotriva acestei metode de calcul a cotizațiilor în cauză au dat naștere mai multor cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare adresate Curții.

15 — Regulamentul (CE) nr. 1837/2002 al Comisiei din 15 octombrie 2002 de stabilire, pentru anul de comercializare 2001/2002, a valorilor cotizațiilor la producție pentru sectorul zahărului, precum și a coeficientului cotizației suplimentare în sectorul zahărului (JO L 278, p. 13), Regulamentul (CE) nr. 1762/2003 al Comisiei din 7 octombrie 2003 de stabilire, pentru anul de comercializare 2002/2003, a valorilor cotizațiilor la producție pentru sectorul zahărului (JO L 254, p. 4), Regulamentul (CE) nr. 1775/2004 al Comisiei din 14 octombrie 2004 de stabilire, pentru anul de comercializare 2003/2004, a valorilor cotizațiilor la producție pentru sectorul zahărului (JO L 316, p. 64) și Regulamentul nr. 1686/2005 al Comisiei din 14 octombrie 2005 de stabilire, pentru anul de comercializare 2004/2005, a valorilor cotizațiilor la producție pentru sectorul zahărului, precum și a coeficientului cotizației suplimentare în sectorul zahărului (JO L 271, p. 12).

32. La 5 mai 2008, Curtea a pronunţat Hotărârea Jülich I. Curtea a hotărât că, potrivit articolului 15 alineatul (1) literele (c) şi (d) din regulamentul de bază, pentru a se calcula atât „excedentul exportabil" (în cazul în care se scade din consum), cât şi „pierderea medie pe tonă", trebuie să se ia în considerare toate cantităţile de produse exportate care intră în domeniul de aplicare al articolului respectiv, indiferent dacă au beneficiat sau nu au beneficiat de restituiri la export.

33. „Excedentul exportabil" constituie, a constatat Curtea, diferenţa dintre producţia de zahăr A şi B din Uniune şi consumul de zahăr în Uniune. Prin urmare, acest consum nu trebuia să includă niciun produs exportat, indiferent dacă a beneficiat sau nu a beneficiat de restituiri la export. Dacă în cadrul consumului Uniunii s-ar înregistra cantităţile exportate fără restituiri, acesta ar fi supraevaluat, iar excedentul exportabil ar fi subevaluat, existând astfel riscul neîndeplinirii obiectivului prin care se urmăreşte ca înşişi producătorii să finanţeze desfacerea excedentelor [16].

34. Curtea a considerat, cu privire la „pierderea medie pe tonă", că noţiunea „angajamente la export care trebuie realizate" [numitorul fracţiei menţionate la punctul 28 de mai sus, definit la articolul 15 alineatul (1) litera (d) din regulamentul de bază] nu putea fi interpretată astfel încât să se asigure compatibilitatea cu articolul 22 alineatul (1) din acest regulament (conform căruia exportul este supus prezentării unei licenţe de export, eliberarea acesteia fiind la rândul său condiţionată de constituirea unei garanţii care asigură angajamentul de a exporta pe durata valabilităţii licenţei [17]), ca fiind limitată la angajamentele pentru care s-au plătit în mod efectiv restituiri la export. Curtea a respins argumentul Comisiei conform căruia, prin creşterea valorilor cotizaţiilor la producţie, această limitare ar putea descuraja crearea de excedente, subliniind că metoda de calcul nu ar trebui să depăşească obiectivul autofinanţării echitabile de către producători [18].

35. În consecinţă, Curtea a statuat că Regulamentele nr. 1762/2003 şi 1775/2004 nu erau valide, în măsura în care nu au luat în considerare, pentru calculul „pierderii medii pe tonă", decât acele exporturi care au beneficiat de restituiri. Cu toate acestea, cu privire la Regulamentul nr. 1837/2002, examinarea acestuia nu a pus în evidenţă existenţa unor elemente de natură să îi afecteze validitatea, întrucât a luat în considerare cantităţile totale exportate sub formă de produse transformate, indiferent dacă exporturile respective au beneficiat sau nu au beneficiat de restituiri.

36. Curtea nu s-a pronunţat, şi nici nu i s-a solicitat să se pronunţe, cu privire la aspectul dacă „valoarea totală a restituirilor" ar fi trebuit de asemenea calculată prin luarea în considerare a cantităţilor totale exportate sub formă de produse transformate, indiferent dacă acestea au determinat sau nu au determinat plata efectivă a unor restituiri.

37. Ulterior, în Ordonanţa SAFBA şi alţii (denumită în continuare „Ordonanţa SAFBA") [19], Curtea a statuat, pe de o parte, că articolul 6 alineatul (4) din regulamentul de punere în aplicare nu era nevalid în măsura în care acesta nu prevedea, pentru calculul cotizaţiei la producţie, excluderea din „excedentul exportabil" a cantităţilor conţinute în produse transformate exportate pentru care nu a fost acordată nicio restituire la export şi, pe de altă parte, a statuat că Regulamentul nr. 1686/2005 era nevalid întrucât nu respecta metoda de calcul aprobată în Hotărârea Jülich I.

16 — A se vedea în special punctele 37 şi 44 din Hotărârea Jülich I.

17 — A se vedea nota de subsol 12 de mai sus.

18 — A se vedea în special punctele 48-60 din Hotărârea Jülich I.

19 — Ordonanţa Curţii din 6 octombrie 2008 (C-175/07-C-184/07).

*Regulamentul atacat*

38. Comisia nu a adoptat imediat măsuri noi pentru a se conforma hotărârii Curții. Litigiile pentru recuperarea cotizațiilor plătite în temeiul regulamentelor declarate nevalide au continuat în fața diferitor instanțe naționale. În mai multe cauze au fost pronunțate hotărâri prin care se dispunea rambursarea cotizațiilor în legătură cu care se stabilise că fuseseră percepute în plus. Comisia, cunoscând aceste hotărâri, a considerat că instanțele și autoritățile naționale trăgeau concluzii greșite din Hotărârea Jülich I. În ianuarie 2009, Comisia a informat statele membre cu privire la faptul că elabora un nou regulament, care urma să precizeze valorile corecte ale cotizațiilor pentru anii de comercializare în cauză, și că le va informa în timp util cu privire la demersurile necesare. Acest proiect de regulament a fost discutat în septembrie și în octombrie 2009 în cadrul comitetului de gestiune competent. Cu toate acestea, comitetul avea rezerve în a accepta calculele utilizate de Comisie și multe state membre au dorit să utilizeze alte valori, propuse de președinție.

39. În esență, Comisia a calculat „restituirile totale" înmulțind valoarea tuturor exporturilor relevante, indiferent dacă acestea au determinat sau nu au determinat plata efectivă a unor restituiri, cu valoarea medie a restituirii datorate pentru astfel de exporturi. Astfel, numărătorul și numitorul fracției descrise la punctul 28 de mai sus reflectau, ambele, valorile totale ale exporturilor cu *drept* de restituire. Dimpotrivă, potrivit metodei de calcul a președinției, numărătorul nu includea decât valoarea *efectivă* a restituirilor plătite, în timp ce numitorul rămânea neschimbat. Potrivit acestei metode de calcul, „pierderea globală" și, în consecință, nivelul cotizațiilor la producție erau, ambele, mai mici [20].

40. Cu toate acestea, Consiliul nu a putut adopta un alt regulament în termenul prevăzut [21]. În consecință, Comisia a adoptat proiectul în forma propusă, și anume Regulamentul nr. 1193/2009 [22] (denumit în continuare „regulamentul atacat"), stabilind noi cotizații la producție atât pentru anii vizați de regulamentele care fuseseră declarate nevalide, cât și pentru anul de comercializare 2005/2006, pentru care fusese utilizată aceeași metodă de calcul [23].

41. Preambulul regulamentului atacat cita drept temeiuri juridice Tratatul CE și regulamentul de bază, în special articolul 15 alineatul (8) prima liniuță și articolul 16 alineatul (5) din acesta.

42. Considerentele (5) și (6) ale regulamentului atacat prevăd:

„(5) În hotărârea din 8 mai 2008, pronunțată în cauzele conexe C-5/06 și C-23/06-C-36/06, Curtea a hotărât că examinarea Regulamentului (CE) nr. 1837/2002 al Comisiei din 15 octombrie 2002 de stabilire, pentru anul de comercializare 2001/2002, a valorilor cotizațiilor la producție și a coeficientului pentru cotizația suplimentară pentru sectorul zahărului nu a relevat existența unor elemente de natură să afecteze validitatea acestuia. Pentru a stabili valorile cotizațiilor la producție în anul de comercializare respectiv, Comisia [a calculat] pierderea medie pe baza cantităților totale de zahăr exportat sub formă de produse prelucrate, indiferent dacă acestea sunt sau nu sunt eligibile pentru restituiri.

20 — În cadrul comitetului de gestiune s-au înregistrat 37 de voturi „pentru" propunerea Comisiei (șase state membre), 281 de voturi „împotrivă" (17 state membre) și 27 de abțineri (patru state membre). Se pare că un astfel de procentaj de voturi negative nu apare decât rar.

21 — Potrivit procedurii de gestionare aplicabile – a se vedea articolul 42 din regulamentul de bază și articolul 4 din Decizia 1999/468/CE din 28 iunie 1999 de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor conferite Comisiei (JO L 184, p. 23, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 159, denumită în continuare „procedura de comitologie") –, pentru a adopta o măsură *diferită* de proiectul prezentat de Comisie, Consiliul trebuia să aprobe această măsură în termen de o lună, cu majoritate calificată, astfel cum este aceasta definită la articolul 205 alineatul (2) CE (majoritatea voturilor și majoritatea statelor membre). Acest lucru s-a dovedit a fi imposibil, deși chiar o astfel de majoritate s-a opus proiectului Comisiei.

22 — Regulamentul (CE) nr. 1193/2009 al Comisiei din 3 noiembrie 2009 de rectificare a Regulamentelor (CE) nr. 1762/2003, (CE) nr. 1775/2004, (CE) nr. 1686/2005, (CE) nr. 164/2007 și de stabilire, pentru anii de comercializare 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 și 2005/2006, a valorilor cotizațiilor la producție pentru sectorul zahărului (JO L 321, p. 1).

23 — Regulamentul (CE) nr. 164/2007 al Comisiei din 19 februarie 2007 de stabilire, pentru anul de comercializare 2005/2006, a valorilor cotizațiilor la producție pentru sectorul zahărului (JO L 51, p. 17).

(6) Prin urmare, Comisia trebuie să stabilească valorile cotizațiilor la producție, inclusiv, acolo unde este necesar, un coeficient pentru cotizația suplimentară, folosind aceeași metodă de calcul ca și cea folosită în anul de comercializare 2001/2002."

43. Articolele 1-4 din regulamentul atacat stabilesc valori noi ale cotizațiilor la producție, care le înlocuiesc pe cele stabilite anterior în cadrul regulamentelor relevante. Dintre cele 21 de cotizații vizate, 12 rămân neschimbate, șase sunt ușor mai scăzute și trei sunt ușor mai ridicate decât valorile calculate anterior.

44. Potrivit articolului 6 din regulamentul atacat, articolele 1-4 se aplică de la data intrării în vigoare a regulamentelor ale căror dispoziții sunt înlocuite prin acesta.

*Acțiunile formulate împotriva regulamentului atacat și întrebările preliminare*

Cauza C-113/10, Zuckerfabrik Jülich

45. Zuckerfabrik Jülich AG (denumită în continuare „Jülich") este un producător de zahăr german. Acțiunea sa formulată împotriva cotizațiilor stabilite pentru anii de comercializare 2002/2003, 2004/2005 și 2005/2006 în baza Regulamentelor nr. 1762/2003, nr. 1686/2005 și, respectiv, nr. 164/2007 a condus la pronunțarea Hotărârii Jülich I. Ca urmare a adoptării regulamentului atacat, agenția națională a stabilit pentru anii de comercializare respectivi noi valori ale cotizațiilor la producție. În acel moment, Jülich a contestat avizele prin care se stabileau cotizațiile respective în fața Finanzgericht (Tribunalul Fiscal) Düsseldorf, susținând că regulamentul atacat este nevalid.

46. Această instanță a observat că Comisia a recalculat valoarea totală a restituirilor pentru anii de comercializare în cauză incluzând restituiri fictive pentru exporturi care nu au beneficiat de nicio restituire. Finanzgericht Düsseldorf pune la îndoială compatibilitatea acestei modificări cu principiul neretroactivității din dreptul Uniunii, în măsura în care depășește condițiile impuse de Hotărârea Jülich I și se aplică unor ani de comercializare deja încheiați.

47. În consecință, Finanzgericht Düsseldorf a adresat Curții următoarea întrebare preliminară: „Este valabil [regulamentul atacat]?"

Cauza C-147/10, British Sugar

48. British Sugar plc (denumită în continuarea „British Sugar"), care fabrică produse din zahăr, solicită rambursarea, cu dobânzile aferente, a cotizațiilor la producție despre care aceasta pretinde că au fost percepute în plus, în cursul anilor de comercializare 2002/2003-2005/2006, de agenția națională competentă. Pe baza Hotărârii Jülich I, British Sugar estimează că suma datorată este de aproximativ 12 531 000 de euro fără dobânzi. Aceasta susține, în primul rând, că regulamentul atacat are același viciu fundamental ca și Regulamentele nr. 1762/2003, nr. 1775/2004 și nr. 1686/2005. Metoda de calcul aplicată, în special în ceea ce privește „pierderea medie pe tonă", se bazează pe pierderi ipotetice care reflectă restituiri la export care au fost disponibile din punct de vedere teoretic, dar care nu au determinat niciodată o plată efectivă. Din acest motiv, „pierderea globală" este supraevaluată. În al doilea rând, regulamentul atacat este nevalid în măsura în care acesta impune ca plățile în altă monedă decât euro să fie efectuate la cursurile de schimb aplicabile la momentul calculului inițial al cotizației, iar nu la momentul restituirii. În sfârșit, British Sugar solicită dobânzi pentru sumele care trebuie să fie restituite. În consecință, aceasta a formulat o acțiune în fața High Court of Justice (England & Wales).

49. Agenția națională susține că regulamentul atacat stabilește în prezent formula legală de calcul a rambursărilor datorate British Sugar și acesta are forță juridică obligatorie. Potrivit acestei formule de calcul, suma datorată este de 366 590,79 GBP. Agenția susține că, având în vedere că nu a declarat Regulamentul nr. 1837/2002 nevalid, Curtea a aprobat metoda prevăzută în acest regulament. Regulamentul atacat urmează aceeași schemă și, în consecință, este de asemenea valid. Cursul de schimb corect este cel aplicat la momentul calculului inițial al cotizațiilor la producție. În sfârșit, British Sugar nu are dreptul la dobânzi. Toate rambursările vor fi însoțite de o plată efectuată de către Comisie agenției, în conformitate cu sistemul resurselor proprii al Uniunii. Legislația privind resursele proprii nu conține niciun temei juridic în virtutea căruia statele membre pot recupera dobânzi de la Comisie, același principiu fiind aplicabil tuturor rambursărilor efectuate către British Sugar.

50. În consecință, High Court adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [Regulamentul atacat] este nevalid în lumina [Hotărârii Jülich I și a Ordonanței SAFBA]?

2) [Regulamentul atacat] este nevalid prin raportare la temeiul juridic al adoptării acestuia, respectiv [regulamentul de bază]?

3) La calcularea indemnizației care trebuie plătită în temeiul plăților excedentare ale cotizațiilor la producția de zahăr pentru anii de comercializare 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 și 2005/2006, cursul de schimb aplicabil și data conversiei trebuie stabilite conform dreptului [Uniunii]? În caz afirmativ, articolul 6 din [regulamentul atacat] trebuie să fie interpretat în sensul că impune plata unei indemnizații prin raportare la cursurile de schimb care s-au aplicat la data calculării inițiale a cotizațiilor excedentare? În caz afirmativ, articolul 6 din [regulamentul atacat] este valid?

4) În ceea ce privește dobânzile:

   (i) Dreptul Uniunii se opune posibilității ca o persoană care se află în situația reclamantei să pretindă plata dobânzilor aferente sumelor plătite în exces ca urmare a unui regulament nevalid al Comisiei de la autoritatea națională competentă să colecteze cotizațiile la producție, în cazul în care autoritatea națională competentă să colecteze cotizațiile la producție nu poate pretinde plata dobânzilor aferente sumelor corespunzătoare care îi sunt datorate de Comisie?

   (ii) În cazul în care răspunsul la întrebarea (i) de mai sus este afirmativ, legislația Uniunii privitoare la resursele proprii [Decizia 2000/597/CE, Euratom și Regulamentul (CE) nr. 1150/2000 de aplicare a acestei decizii] se opune ca o autoritate națională competentă să colecteze cotizații la producție să pretindă plata dobânzilor aferente sumelor corespunzătoare care îi sunt datorate de Comisie în împrejurările prezentei cauze?

   (iii) În cazul în care răspunsul la întrebarea (i) de mai sus este negativ, dreptul Uniunii se opune ca o instanță sau autoritate națională să își exercite puterea de apreciere de care dispune pentru a nu acorda dobânzi în astfel de împrejurări, în cazul în care recunoaște dreptul la rambursare al unei persoane care se află în situația reclamantei?”

Cauza C-234/10, Tereos

51. La 2 mai 2007, considerând că i s-a perceput un cuantum prea mare cu titlu de cotizații datorate în temeiul Regulamentului nr. 1686/2005, producătorul de zahăr francez Tereos a solicitat agenției naționale competente rambursarea parțială a acestor cotizații. Întrucât nu a primit niciun răspuns la cererea sa, Tereos a introdus o acțiune în fața Tribunal de grande instance de Nanterre (Tribunalul de Mare Instanță din Nanterre), în care susținea că Regulamentul nr. 1686/2005 era nevalid și solicita

rambursarea sumei de 11 600 782 de euro. Ca urmare a adoptării regulamentului atacat, Tereos a solicitat instanței naționale să adreseze Curții o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare cu privire la validitatea acestui regulament în raport cu articolul 15 din regulamentul de bază și să dispună rambursarea către Tereos a sumei solicitate de aceasta împreună cu dobânzile aferente.

52. Instanța națională constată că, în regulamentul atacat, Comisia nu a recalculat valoarea cotizației aplicând în mod strict metoda de calcul preluată din articolul 15 din regulamentul de bază, astfel cum a fost acesta interpretat de Curte în Hotărârea Jülich I, ci a utilizat metoda deja aplicată pentru anul de comercializare 2001/2002, Curtea arătând că examinarea Regulamentului nr. 1837/2002 nu a pus în evidență existența unor elemente de natură să îi afecteze validitatea.

53. Din acest motiv, instanța națională a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 15 alineatul (1) litera (d) din [regulamentul de bază] trebuie interpretat în sensul că, pentru calculul pierderii medii, trebuie să se împartă, pentru toate categoriile de zahăr exportate, totalul cheltuielilor reale la totalul cantităților exportate, indiferent dacă au fost sau nu au fost plătite efectiv restituiri pentru aceste cantități?

2) [Regulamentul atacat] este nevalid în raport cu articolul 15 din [regulamentul de bază] al Consiliului în măsura în care acesta stabilește o cotizație la producție pentru zahăr calculată pe baza unei pierderi medii în calculul căreia intervine, în ceea ce privește zahărul exportat în produsele transformate, o înmulțire între valoarea unitară a restituirii la export referitoare la aceste produse și cantitățile totale exportate, inclusiv cantitățile exportate fără a beneficia de restituire, iar nu o împărțire a cheltuielilor efectuate în mod real la totalul cantităților exportate, cu sau fără restituire?”

Procedura în fața Curții

54. Curtea a conexat cele trei cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare în vederea desfășurării procedurii orale și a pronunțării hotărârii.

55. Reclamantele din cele trei proceduri, guvernele german, spaniol, francez, lituanian, austriac și guvernul Regatului Unit, precum și Comisia au prezentat observații scrise. Cu ocazia ședinței din 30 iunie 2011, cele trei reclamante, guvernele german și francez și Comisia au prezentat observații orale. Toți cei care au prezentat observații, cu excepția Comisiei și, într-o oarecare măsură, cu excepția Regatului Unit, consideră că regulamentul atacat este nevalid.

Proceduri de anulare paralele aflate pe rolul Tribunalului

56. În plus, Jülich, British Sugar și alți producători de zahăr au formulat la Tribunal acțiuni prin care solicită anularea regulamentului atacat, iar Republica Polonă a formulat o acțiune prin care solicită anularea articolului 3 din acest regulament[24]. Până la pronunțarea unei hotărâri în prezenta procedură, judecata a fost suspendată în toate aceste cauze.

## Apreciere

57. Întrebarea centrală în toate aceste trei cauze este dacă metoda de calcul adoptată de Comisie în regulamentul atacat este validă în măsura în care aceasta a inclus în „valoarea totală a restituirilor” restituirile la care exportatorii aveau dreptul, dar care nu au fost în mod efectiv solicitate.

24 — Cauza Zuckerfabrik Jülich/Comisia (T-66/10), cauza British Sugar/Comisia (T-86/10), cauza Nordzucker/Comisia (T-100/10), cauza Polonia/Comisia (T-101/10), cauza Südzucker și alții/Comisia (T-102/10).

58. Cu toate acestea, regulamentul atacat este de asemenea contestat, în special cu privire la validitatea sa formală, pentru motivul că regulamentul de bază, citat drept temei juridic al acestuia, fusese abrogat înainte de adoptarea regulamentului atacat. În opinia noastră, logica impune ca acest aspect să fie abordat prima dată. Ulterior, vom analiza validitatea metodei de calcul, urmată de mai multe considerații privind compatibilitatea acesteia cu Hotărârea Jülich I.

59. În plus, în trimiterea preliminară formulată în cauza British Sugar apar două întrebări suplimentare, referitoare la data de referință corectă pentru stabilirea cursurilor de schimb aplicabile sumelor care trebuie rambursate în altă monedă decât euro și la posibilitatea acordării dobânzilor aferente acestor sume. Vom analiza aceste ultime două întrebări la sfârșit, începând cu posibilitatea acordării de dobânzi, o problemă care privește toate statele membre și care pare a fi prealabilă celei a cursurilor de schimb fluctuante.

*Validitatea formală – temeiul juridic*

60. Articolul 15 alineatul (8) și articolul 16 alineatul (5) din regulamentul de bază prevedeau normele de aplicare pentru aceste două articole în conformitate cu procedura menționată la articolul 42 alineatul (2) din regulament, care, la rândul său, se referea la procedura de comitologie [25]. Pe scurt, aceste dispoziții asigurau Comisiei un temei juridic pentru adoptarea regulamentelor de stabilire, pentru fiecare an de comercializare, a valorilor cotizațiilor la producție în conformitate cu procedura comitetului de gestiune.

61. Or, Regulamentul nr. 318/2006 [26] a abrogat regulamentul de bază de la 1 iulie 2006.

62. În consecință, ultimul regulament menționat nu mai era în vigoare atunci când a fost adoptat regulamentul atacat, la 3 noiembrie 2009. Cu toate acestea, temeiurile juridice citate sunt, în primul rând, Tratatul CE și, în al doilea rând, regulamentul de bază, și „în special articolul 15 alineatul (8) prima liniuță și articolul 16 alineatul (5)".

63. Comisia admite că, la 3 noiembrie 2009, regulamentul de bază fusese abrogat și înlocuit de un instrument legislativ nou, care a instituit un regim diferit pentru sectorul zahărului și nu a furnizat un temei juridic pentru un act de stabilire a valorilor cotizațiilor în temeiul regimului anterior. Cu toate acestea, Comisia susține că articolul 233 CE (devenit articolul 266 TFUE) impunea să se ia măsurile necesare pentru respectarea Hotărârii Jülich I și a Ordonanței SAFBA. Aceste decizii ale Curții, susține Comisia, au avut drept efect „suplinirea lipsei aparente a unui temei juridic" și „s-ar putea spune, renașterea articolului 15 alineatul (8) și a articolului 16 alineatul (5) din regulamentul de bază, în măsura necesară pentru a-i permite să rectifice elementele nelegale constatate de Curte".

64. Nu putem fi de acord cu o astfel de argumentație. Orice act care urmărește să creeze efecte juridice trebuie să își întemeieze forța obligatorie pe o dispoziție de drept al Uniunii care trebuie să fie menționată expres drept temei legal și care indică forma juridică pe care trebuie să o ia acel act [27]. Dispoziția care constituie temeiul juridic al actului și care împuternicește instituția Uniunii să adopte actul în cauză trebuie să fie în vigoare la momentul adoptării acestuia [28]. O dispoziție care a fost abrogată nu îndeplinește aceste criterii. De asemenea, o hotărâre a Curții nu poate resuscita o măsură abrogată decât dacă declară nevalidă măsura care a abrogat-o.

25 — Citată la nota de subsol 21.

26 — Citat la nota de subsol 7.

27 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul (C-370/07, Rep., p. I-8917, punctul 39).

28 — A se vedea Hotărârea Curții din 29 martie 2011, ArcelorMittal Luxembourg/Comisia și Comisia/ArcelorMittal Luxembourg și alții (C-201/09 P și C-216/09 P, Rep., p. I-2239, punctul 75). Deși Curtea a constatat că decizia Comisiei vizată în aceste cauze era validă din punct de vedere formal, împrejurările sunt diferite de cele din prezenta cauză, întrucât privesc o normă nouă de procedură care împuternicește Comisia să adopte decizii de tipul celei vizate.

65. Însă acest lucru nu înseamnă că Comisia nu a dispus de mijloacele de a adopta – astfel cum are obligația în temeiul articolului 233 CE – măsurile necesare pentru respectarea Hotărârii Jülich I și a Ordonanței SAFBA. Aceasta a avut la dispoziție cel puțin două modalități pentru a proceda astfel.

66. În primul rând, Comisia ar fi putut solicita Consiliului să îi acorde competența de a adopta un regulament de stabilire a unor valori noi ale cotizațiilor la producție pentru anii de comercializare în cauză. Nu ne convinge argumentul Comisiei conform căruia o astfel de solicitare ar fi fost inutilă din cauză că cele două instituții aveau opinii diferite cu privire la metoda corectă de calcul. Măsura solicitată s-ar fi referit numai la competența formală a Comisiei de a stabili noi valori ale cotizațiilor, nu și la metoda de calcul a acestor cotizații.

67. În al doilea rând, astfel cum au arătat reclamantele din acțiunea principală, adoptarea unui regulament constituia doar una dintre modalitățile de executare a hotărârilor Curții[29]. Rambursările reprezintă în primul rând o problemă care apare între producătorii de zahăr și agențiile naționale (cu intervenția, dacă este cazul, a instanțelor naționale)[30]. În mod evident, în urma Hotărârii Jülich I, este de dorit ca valorile cotizațiilor să fie ajustate în mod uniform pe teritoriul Uniunii. În acest sens, Comisia ar fi putut să emită orientări cu privire la metodele de calcul adecvate. Orice întrebare privind aceste orientări ar fi putut fi adresată Curții în vederea pronunțării unei hotărâi preliminare, după cum s-a întâmplat de altfel într-o mare măsură în prezentele cauze (deși s-ar fi putut să nu fie posibil să se formuleze acțiuni în anulare în fața Tribunalului).

68. Cu toate acestea, având în vedere că regulamentul atacat cita printre temeiurile sale juridice și Tratatul CE, s-a pus întrebarea dacă articolul 37 CE sau articolul 233 CE (devenite articolul 43 TFUE și, respectiv, articolul 266 TFUE) nu ar fi putut să confere competența necesară Comisiei. Considerăm că acest lucru nu ar fi fost posibil.

69. În primul rând, Ghidul practic comun pentru redactarea textelor legislative comunitare[31] prevede: „În cazul în care temeiul juridic direct al unui act este o dispoziție din tratat, citarea acestuia este însoțită de cuvintele «în special» urmate de articolul pertinent. [...] În cazul în care, dimpotrivă, temeiul juridic al actului se află într-un act din legislația secundară [...], acesta este citat în a doua referire împreună cu articolul pertinent, precedat, și de data aceasta, de cuvintele «în special»”. Pornind de la premisa că a urmat propriul ghid de redactare, Comisia nu a făcut, așadar, trimitere la nicio dispoziție specifică din tratat ca fiind temei juridic direct al regulamentului atacat. Comisia a făcut referire numai la articolul 15 alineatul (8) și la articolul 16 alineatul (5) din regulamentul de bază.

70. În al doilea rând, articolul 37 CE nu conferea Comisiei o altă competență legislativă în domeniul agricol decât cea de prezentare de propuneri către Consiliu. Orice măsură adoptată în baza acestui articol trebuia să fi fost adoptată de Consiliu.

71. În al treilea rând, deși solicită respectarea Hotărârii Jülich I, articolul 233 CE nu furniza în sine un temei juridic Comisiei pentru a adopta un regulament pentru care nu exista niciun alt temei juridic în tratat sau în dreptul derivat – cel puțin în cazul în care, precum în prezenta cauză, erau disponibile mai multe căi de respectare a unei hotărâri a Curții.

72. În consecință, suntem de opinie că regulamentul atacat nu este valid din punct de vedere formal, întrucât nu a avut un temei juridic în vigoare la data adoptării sale.

29 — A se vedea, prin analogie, Hotărârea Curții din 5 martie 1980, Könecke/Comisia (76/79, Rec., p. 665, punctele 14 și 15).

30 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Curții din 27 septembrie 2007, Ikea Wholesale (C-351/04, Rep., p. I-7723, punctele 67 și 68). A se vedea de asemenea articolul 8 alineatul (1) din decizia privind resursele proprii, citat la punctul 10 de mai sus.

31 — Ghidul practic comun al Parlamentului European, al Consiliului și al Comisiei pentru redactarea textelor legislative în cadrul instituțiilor comunitare, 2003, actualizat în 2009, punctele 9.4 și 9.5.

73. Acest lucru nu înseamnă totuşi că ar trebui ca Curte să se abţină de la a analiza compatibilitatea metodei de calcul pe care s-a întemeiat regulamentul atacat cu regulamentul de bază. Chiar dacă primul regulament menţionat este nevalid din punct de vedere formal, agenţiile naţionale cărora le-au fost adresate cereri de rambursare şi instanţele naţionale sesizate cu litigii în acest domeniu tot trebuie să ajusteze valorile cotizaţiilor la producţie pentru a fi conforme cu Hotărârea Jülich I, cu sau fără instrucţiuni suplimentare din partea Comisiei. Această ajustare trebuie să respecte cerinţele regulamentului de bază, astfel cum a fost acesta interpretat de Curte, o amânare a acestei interpretări până la o eventuală sesizare a Curţii cu o cauză Jülich III fiind nerezonabilă.

*Validitatea metodei de calcul*

74. Esenţa întrebării este simplă: atunci când a realizat calculul impus de articolul 15 alineatul (1) litera (d) din regulamentul de bază, Comisia ar fi trebuit să includă în „valoarea totală a restituirilor" restituirile care ar fi putut fi solicitate cu titlu de angajamente la export, dar care nu au fost niciodată solicitate sau plătite în mod efectiv?

75. Din păcate, astfel cum au demonstrat prezentele cauze, expresia utilizată („valoarea totală a restituirilor") poate avea oricare dintre cele două semnificaţii: „valoarea totală a restituirilor care pot fi solicitate" sau „valoarea totală a restituirilor plătite".

76. Cea mai evidentă concluzie care rezultă din această lipsă de precizie este că, la momentul elaborării iniţiale a dispoziţiei în cauză, legiuitorul nu a realizat că ar putea exista vreo ambiguitate. Ne este dificil să ne imaginăm că legiuitorul a cunoscut, atunci când a elaborat şi a dezbătut metoda de calcul a cotizaţiilor la producţie, interpretările alternative ale expresiei „valoarea totală a restituirilor", care, în urma calculului, conduc la două rezultate diferite, fără să specifice care dintre acestea trebuia utilizată sau, cel puţin, fără să prevadă că alegerea va fi făcută în legislaţia de punere în aplicare.

77. O explicaţie plauzibilă ar fi că legiuitorul a pornit de la prezumţia că toate restituirile care puteau fi solicitate vor fi în mod efectiv solicitate şi plătite. Atunci când un termen precum „restituiri" este folosit fără precizări suplimentare, cu excepţia cazului în care contextul impune o altă interpretare, singura interpretare obişnuită este că acesta se referă la restituiri plătite în mod efectiv.

78. În consecinţă, considerăm că punctul de plecare trebuie să fie prezumţia solidă, deşi nu în mod necesar irefutabilă, că „valoarea totală a restituirilor" înseamnă doar restituirile plătite în mod efectiv, excluzându-se restituirile de natură pur potenţială care nu au fost niciodată solicitate sau plătite.

79. Cu toate acestea, Comisia a prezentat mai multe motive pentru a interpreta această expresie în sensul că include toate restituirile potenţiale, iar aceste argumente trebuie examinate. Pe scurt: (i) aceasta a fost interpretarea pe care s-a întemeiat Regulamentul nr. 1837/2002, care nu a fost declarat nevalid de Curte în Hotărârea Jülich I; (ii) această interpretare este compatibilă cu includerea în numitorul fracţiei a angajamentelor la export pentru care nu au fost solicitate restituiri; (iii) această interpretare este compatibilă cu trimiterile la cantităţile şi la valorile previzibile menţionate la articolul 15 din regulamentul de bază şi (iv) această interpretare asigură finanţarea de către producători a restituirilor la export. Vom examina succesiv aceste argumente.

Compatibilitatea cu o interpretare care nu a fost declarată nevalidă

80. Comisia susţine că nu a făcut altceva decât să utilizeze, pentru regulamentul atacat, aceeaşi bază de calcul cu cea utilizată pentru Regulamentul nr. 1837/2002, pe care Curtea l-a examinat în Hotărârea Jülich I şi a constatat că nu este nevalid. Comisia a fost nevoită să revină la metoda din regulamentul atacat pentru a asigura uniformitatea în cursul celor cinci ani de comercializare vizaţi de regulamentul

de bază. În plus, fără să fi primit vreo contestație din partea producătorilor de zahăr, Comisia utilizase aceeași bază de calcul și pentru anii de comercializare anteriori, în temeiul diferitor regulamente care utilizau în esență același mod de formulare cu cel al regulamentului de bază supus discuției în prezentele cauze.

81. Nu putem admite o astfel de justificare, chiar dacă metodele de calcul utilizate în anii anteriori menționați includeau în „valoarea totală a restituirilor” și în „tonajul total al angajamentelor la export” restituirile care ar fi putut fi solicitate, dar care nu au fost de fapt solicitate, și, respectiv, angajamentele la export pentru care s-ar fi putut solicita restituiri, care nu au fost totuși solicitate [32].

82. În cauza Jülich I, Curții i s-a solicitat să interpreteze regulamentul de bază în legătură cu două elemente din calculul global, „excedentul exportabil” și „tonajul total al angajamentelor la export”, utilizate pentru a calcula „pierderea medie pe tonă”. Curții nu i s-a solicitat să se pronunțe, și nici nu s-a pronunțat, cu privire la interpretarea corectă a celuilalt element din ultimul calcul menționat, și anume „valoarea totală a restituirilor”. În consecință, aprecierea sa cu privire la Regulamentul nr. 1837/2002 în sensul că „examinarea acestuia nu a pus în evidență existența unor elemente de natură să îi afecteze validitatea” nu poate să influențeze în niciun fel modul în care Comisia a interpretat „valoarea totală a restituirilor” în acest regulament. Chiar dacă, astfel cum susține Comisia, Curții i-au fost prezentate toate elementele utilizate în calcul, întrebările preliminare și, în consecință, analiza acestora efectuată de Curte s-au limitat numai la unele dintre aceste elemente. Acestea nu au inclus elementul în litigiu în prezentele cauze.

83. De asemenea, nu poate prezenta relevanță nici dacă Comisia a utilizat în mod consecvent, în temeiul regulamentelor anterioare care reglementau sectorul relevant și conțineau în esență reguli similare, aceeași interpretare a expresiei „valori totale ale restituirilor” atunci când a calculat „pierderea medie pe tonă”. Chiar dacă acest temei a fost utilizat în mod efectiv și nu a fost contestat, legalitatea acestuia nu trebuie să depindă de utilizarea sa repetată și uniformă, ci de interpretarea corectă a legislației de abilitare relevante.

84. Admitem că, atunci când a rectificat calculele considerate de Curte incorecte, Comisia a considerat rezonabil să revină la o metodă consacrată în timp care nu fusese declarată incorectă. Cu toate acestea, faptul că interpretarea adoptată de Comisie pentru „valoarea totală a restituirilor” în Regulamentul nr. 1837/2002 nu a fost contestată anterior sau sancționată de Curte nu înseamnă că interpretarea alternativă utilizată în cadrul regulamentelor declarate nevalide este incorectă. Nici această din urmă interpretare nu a fost contestată sau sancționată de Curte.

85. De asemenea, admitem faptul că, în condiții egale, dispozițiile care sunt în esență similare trebuie interpretate în mod uniform. Cu toate acestea, regulamentul de bază a instituit pentru sectorul zahărului un regim diferit în mod substanțial atât de regimul anterior, cât și de cel ulterior. În absența continuității contextului, nu a existat necesitatea esențială de a avea o continuitate a interpretării în toate privințele. Mai mult, în ceea ce privește cei cinci ani de comercializare la care se face referire în regulamentul de bază, Comisia ar fi putut să rectifice în mod uniform – presupunând că exista un temei juridic adecvat – toate cele cinci regulamente de stabilire a valorilor cotizațiilor la producție dacă Hotărârea Jülich I ar fi impus acest lucru. Cu toate acestea, se pare că aceasta nu a luat în considerare o astfel de posibilitate.

86. În consecință, suntem de părere că faptul că expresia „valoarea totală a restituirilor” a fost interpretată anterior (și chiar în mod sistematic) de Comisie în sensul că include restituiri care ar fi putut fi solicitate, dar care nu au fost solicitate nu influențează modul în care ar fi trebuit interpretată această expresie în contextul articolului 15 alineatul (1) litera (d) din regulamentul de bază.

32 — Această afirmație nu a fost contestată în mod oficial, însă în cadrul ședinței s-a susținut că nici producătorii de zahăr, nici statele membre nu au fost în măsură să o verifice.

Coerența dintre numărător și numitor

87. Comisia susține că este în mod logic coerent ca, atunci când se stabilește „pierderea medie pe tonă” („valoarea totală a restituirilor” împărțită la „tonajul total al obligațiilor la export”), să se considere că *atât* numărătorul („valoarea totală a restituirilor”), *cât și* numitorul fracției („tonajul total al angajamentelor la export”) trebuie să includă fiecare *fie* toate cazurile în care ar fi putut fi acordate restituiri, indiferent dacă acestea au fost sau nu au fost plătite în mod efectiv, *fie* doar acele cazuri în care restituirile au fost plătite în mod efectiv. Ar fi incoerent ca numărătorul să includă doar acele cazuri în care restituirile au fost plătite în mod efectiv, iar numitorul să includă toate cazurile în care ar fi putut fi acordate restituiri, indiferent dacă acestea au fost sau nu au fost plătite. Întrucât, în lumina Hotărârii Jülich I, numitorul trebuie să includă toate cazurile în care ar fi putut fi acordate restituiri, același lucru trebuie să fie valabil și în cazul numărătorului.

88. Acest argument, în aparență atrăgător, nu ne convinge totuși.

89. Dacă „pierderea medie pe tonă” trebuia stabilită doar în raport cu totalul angajamentelor la export pentru care au fost plătite în mod efectiv restituiri, atunci atât numărătorul, cât și numitorul ar fi trebuit să se limiteze la cazurile în care au fost plătite restituiri. Aceasta a fost abordarea adoptată în regulamentele declarate nevalide, însă Curtea a apreciat că numitorul trebuie să includă *toate* cantitățile de produse exportate, indiferent dacă au fost sau nu au fost plătite restituiri.

90. În aceste împrejurări, și fără a conferi expresiei „pierderea medie pe tonă” o semnificație care se îndepărtează de utilizarea sa obișnuită [33], totalul pierderilor efective (adică al restituirilor efective) trebuie împărțit la numărul total de tone exportate în mod efectiv. O altă posibilitate, mai laborioasă, ar fi să se calculeze valoarea restituirii plătite pe fiecare tonă exportată (fiind în anumite cazuri zero), iar media să se determine prin adunarea tuturor acestor valori și prin împărțirea sumei obținute la numărul de tone (inclusiv tonele pentru care s-au efectuat zero restituiri). A înlocui aceste valori zero cu valori teoretice pare a fi exact opusul coerenței logice.

91. Astfel cum a susținut avocatul societății Tereos în cadrul ședinței, dacă un comerciant oferă patru kilograme de zahăr la preț de trei, prețul mediu pe kilogram plătit de client este prețul total împărțit la patru, iar nu la trei. Dacă prețul total ar fi împărțit la trei, aceasta ar însemna că în numitorul fracției nu se include și al patrulea kilogram „gratuit”. Dacă s-ar transpune această analiză la metoda de calcul prevăzută la articolul 15 alineatul (1) litera (d) din regulamentul de bază, atunci nu s-ar mai lua în considerare cantitățile exportate pentru care nu au fost plătite restituiri – ceea ce ar fi contrar soluției din Hotărârea Jülich I.

92. Comisia nu a adoptat exact această abordare în regulamentul atacat, dar rezultatul obținut prin adăugarea la numărător a fost aproximativ același. Revenind la exemplul anterior, care se referea la „patru kilograme la preț de trei”, dacă adăugăm la numărător prețul normal pe kilogram, vom obține același rezultat care s-ar obține în cazul în care am omite al patrulea kilogram din numitor. Abordarea Comisiei a neutralizat într-o mare măsură modificarea numitorului impusă de Curte în Hotărârea Jülich I – care explică pe larg motivul pentru care noile valori ale cotizațiilor stabilite în regulamentul atacat diferă doar într-o mică măsură de cele stabilite în regulamentele anterioare declarate nevalide de Curte.

93. Nu vedem în ce măsură a putut fi dictată această modificare a numărătorului de considerentele de coerență internă a definiției termenilor împărțirii de efectuat.

33 — Nu s-a sugerat că, în acest context, „medie” ar însemna altceva decât „media aritmetică”.

Coerența cu pierderea globală „previzibilă”

94. Comisia a atras atenția asupra faptului că articolul 15 din regulamentul de bază se referă în mod repetat la cantități și valori previzibile [34] și la angajamente care „trebuie realizate”. În special, calculul prevăzut la articolul 15 alineatul (3), care utilizează valori estimate în primul rând pentru fiecare an de comercializare, ajustate ulterior în funcție de valorile totale cumulate pentru cei cinci ani de comercializare în discuție, se referă la o „pierdere globală previzibilă” chiar și după această ajustare. În plus, în Hotărârea Jülich I, Curtea a statuat că „metoda de calcul a pierderii globale previzibile tinde, în orice caz, să stabilească în mod prospectiv și convențional pierderile datorate desfacerii excedentelor de producție comunitară” [35]. Comisia deduce că nu s-a urmărit ca valorile și cantitățile care trebuie utilizate în calcul să reprezinte valori reale stabilite definitiv după primirea tuturor datelor, ci mai degrabă s-a urmărit ca acestea să reflecte necesitatea de a anticipa cheltuielile și veniturile din cadrul bugetului relevant. În consecință, susține aceasta, calculele sunt concepute pentru a lua în considerare toate restituirile potențiale datorate, iar nu restituirile plătite în mod efectiv, indiferent dacă ulterior sunt stabilite sau nu sunt stabilite valori definitive.

95. Este adevărat că regulamentul de bază utilizează o terminologie cu caracter predictiv. Acest lucru pare inevitabil dacă – astfel cum prevede regulamentul – valorile trebuie înregistrate [potrivit articolului 15 alineatul (1)] în mod individual înainte de sfârșitul fiecărui an de comercializare sau [potrivit articolului 15 alineatul (2)] în mod cumulativ înainte de sfârșitul perioadei de cinci ani. Aceasta nu înseamnă totuși că nu trebuie folosite valori definitive de îndată ce sunt disponibile. Într-adevăr, articolul 15 alineatul (2) litera (a) – care influențează toate calculele din cadrul articolului 15 alineatul (2), chiar dacă acestea trebuie efectuate înainte de sfârșitul perioadei de cinci ani – se referă la valorile „definitive”, iar considerentul (14) se referă la „pierderea globală constatată”.

96. Observăm de asemenea că regulamentul atacat a fost adoptat în noiembrie 2009, la peste de trei ani de la sfârșitul ultimului an de comercializare vizat, și nu s-a sugerat că până în acel moment nu erau disponibile valori definitive pentru restituirile la export plătite în mod efectiv (într-adevăr, regulamentele corectate de regulamentul atacat au fost toate adoptate la peste trei luni de la închiderea anului de comercializare relevant). În plus, considerentul (7) al regulamentului de punere în aplicare, care a fost adoptat chiar de Comisie, indică faptul că ceea ce se urmărea de fapt era obținerea unor plăți anticipate cu titlu de cotizații la producție în baza valorilor previzibile, și abia ulterior se urmărea stabilirea cotizațiilor respective în mod definitiv, de îndată ce erau disponibile informații exacte în acest sens.

97. Dacă legiuitorul ar fi urmărit să limiteze calculul la restituiri la export previzibile, indiferent dacă au fost sau nu au fost plătite în mod efectiv și chiar dacă ar fi fost disponibile valori definitive, ne-am fi așteptat să existe o prevedere expresă în acest sens. Textul, astfel cum este formulat și interpretat în contextul său, nu indică existența unei astfel de intenții.

98. În consecință, considerăm că argumentul Comisiei nu răstoarnă prezumția conform căreia expresia „valoarea totală a restituirilor” înseamnă doar restituirile plătite în mod efectiv, excluzându-se restituirile de natură pur potențială, care nu au fost niciodată solicitate sau plătite.

34 — Deși versiunea în limba engleză și alte versiuni lingvistice utilizează o varietate de termeni (în limba engleză, „forecast”, „estimate” și „foreseeable”), altele utilizează același termen în tot cuprinsul regulamentului (de exemplu, în limba franceză, „prévisible”, iar în limba germană, „voraussichtlich”) și se pare că nu s-a intenționat să se facă vreo distincție.

35 — Punctul 43 din hotărâre.

Un rezultat mai exact

99. În observațiile sale prezentate Curții, Comisia a inclus un tabel care indică, pentru fiecare dintre cei cinci ani de comercializare reglementați de regulamentul de bază, următoarele: (i) valoarea restituirilor acordate producătorilor de zahăr [36], (ii) cotizațiile, astfel cum au fost calculate în regulamentul atacat și (iii) cotizațiile recalculate în conformitate cu metoda propusă de reclamantele din acțiunea principală. Aceste valori arată că, la sfârșitul perioadei de cinci ani, cotizațiile impuse prin regulamentul atacat sunt cu aproximativ 60 de milioane de euro mai mici decât restituirile acordate, în timp ce cotizațiile stabilite conform metodei de calcul propuse de reclamante sunt mai mici cu aproximativ 346 de milioane de euro. Astfel, susține Comisia, cotizațiile stabilite prin regulamentul atacat nu sunt suficiente deja pentru a acoperi costul restituirilor, iar metoda avansată de reclamante ar fi încă și mai profitabilă pentru producători.

100. Valorile prezentate de Comisie pentru restituirile acordate au făcut obiectul unor dispute aprinse. În special, se susține că acestea includ restituiri la export neplătite în mod efectiv [37] și/sau restituiri la producție. În cadrul ședinței, reclamantele au prezentat valori alternative pentru a arăta că, la sfârșitul perioadei de cinci ani, cotizațiile impuse prin regulamentul atacat depășesc restituirile acordate cu aproximativ 325-338 de milioane de euro, în timp ce cotizațiile stabilite conform metodei de calcul a reclamantelor ar depăși restituirile numai cu aproximativ 39-53 de milioane de euro. (În plus, considerăm că niciuna dintre valorile totale ale restituirilor acordate nu poate fi raportată în mod automat la valorile prezentate în cadrul documentelor provenite de la comitetul de gestiune care au fost redactate de Comisie și de președinție – și că ultimele documente menționate par a fi diferite între ele în ceea ce privește valorile în cauză.)

101. *Judex non calculat*, conform expresiei utilizate de reprezentantul guvernului german în cadrul ședinței. Având în vedere că se confruntă cu o atât de mare diversitate de valori, sugerăm Curții să reziste oricărei tentații de a căuta o soluție aritmetică.

102. Cu toate acestea, un lucru reiese clar din ambele seturi de valori prezentate Curții. Niciuna dintre metodele de calcul propuse nu realizează o corespondență între restituirile la export și cotizațiile la producție. Oricare dintre aceste două valori poate fi mai mare decât cealaltă și, indiferent de metoda utilizată, diferența variază de la un an la altul (de exemplu, conform ambelor metode de calcul, cotizațiile la producție sunt mai scăzute decât restituirile la export pentru anul de comercializare 2002/2003, iar pentru anul de comercializare 2003/2004, sunt mai ridicate).

103. În mod evident, ar fi de dorit să putem interpreta regulamentul de bază astfel încât să menținem deviația la minimum. Cu toate acestea, gradul de variabilitate a valorilor prezentate sugerează în mod categoric că un astfel de rezultat nu poate fi garantat, indiferent dacă „valoarea totală a restituirilor” include sau exclude restituirile potențiale care nu au fost plătite în mod efectiv. Acest lucru se poate întâmpla din cauză că rezultatul global este influențat de alți factori, externi calculului prevăzut la articolul 15 alineatul (1) din regulamentul de bază. Oricare ar fi explicația, aceasta nu justifică totuși o denaturare a parametrilor de calcul în vederea obținerii unui anumit rezultat.

104. Observăm de asemenea, la articolul 2 alineatul (3) și la articolul 6 din decizia privind resursele proprii [38], că doar 75 % din valoarea cotizațiilor la producție colectate se varsă la bugetul Uniunii și că sumele plătite nu sunt afectate unei utilizări specifice. În consecință, justificarea identificării unei corespondențe exacte între cotizații și restituiri este substanțial diminuată.

36 — Titlul exact al acestei coloane variază în funcție de versiunile prezentate în diferitele cauze. Într-o cauză, se precizează că restituirile sunt restituiri la export, în altă cauză, că sunt restituiri „plătite” producătorilor. Cu toate acestea, valorile sunt, toate, identice.

37 — Observăm că *dacă* (și numai dacă) astfel de restituiri sunt incluse în totalul „restituirilor acordate”, rezultă că, pentru a le acoperi, vor fi necesare cotizații la producție mai ridicate. O modalitate de obținere a unor cotizații la producție mai ridicate este de a include aceleași restituiri care nu au fost plătite în mod efectiv în numărătorul fracției în discuție.

38 — A se vedea punctele 7 și 8 de mai sus.

105. În consecinţă, propunem Curţii să analizeze mai degrabă modul în care este *conceput* regulamentul de bază pentru a asigura că valoarea cotizaţiilor la producţie acoperă costul restituirilor la export, decât modul în care se pot abate calculele specifice de la ceea ce poate fi considerat un rezultat ideal.

106. Obiectivul regulamentului de bază este acela de a asigura respectarea principiului „responsabilităţii financiare integrale a producătorilor pentru fiecare an de comercializare pentru pierderile datorate desfacerii excedentelor de producţie comunitară în cadrul cotelor în raport cu consumul intern”[39]. Cu toate acestea, acest obiectiv trebuie realizat „în mod echitabil dar eficient”[40], iar nu doar cu rigoarea aritmetică a unei simple împărţiri a pierderilor la excedent[41].

107. Ar putea fi util să analizăm etapele de calcul într-o ordine diferită de cea stabilită la articolul 15 alineatul (1) din regulamentul de bază.

108. „Pierderea globală” care trebuie acoperită de cotizaţiile la producţie nu reprezintă pierderea totală suportată de Uniune pentru toate restituirile la export plătite în cursul anului de comercializare. Aceasta reprezintă procentul din pierderea respectivă care este atribuit „excedentului exportabil”. „Excedentul exportabil” este acea parte din producţia Uniunii sub cotele A şi B care reprezintă excedentul de producţie în raport cu consumul intern. Indiferent de cantităţile exacte de zahăr exportate în mod efectiv, existenţa unui astfel de excedent determină necesitatea de a exporta şi, în consecinţă, determină plata de restituiri la export. Cu toate acestea, chiar dacă producţia nu a depăşit consumul, unele exporturi vor putea să beneficieze în continuare de restituiri. Prin urmare, este logic – şi în conformitate deplină cu principiul autofinanţării, care stă la baza regulamentului de bază – ca excedentului exportabil să i se afecteze doar acea parte din costurile aferente restituirilor la export care nu ar fi apărut dacă nu ar fi existat acest excedent şi ca respectivele cotizaţii la producţie să fie limitate la niveluri care acoperă doar această parte din costul total.

109. Procentul din costul total care trebuie afectat excedentului exportabil este calculat pro rata. Tonajul total al angajamentelor la export dintr-un anumit an de comercializare corespunde unei valori totale a restituirilor. Rezultatul împărţirii valorii totale (numărătorul) la acest tonaj total (numitorul) este valoarea restituirii medii pe fiecare tonă, care ulterior este înmulţită cu tonajul excedentului exportabil pentru a obţine valoarea care trebuie atribuită acestui excedent – „pierderea globală” care va determina valoarea cotizaţiilor la producţie.

110. Am explicat la punctul 89 şi următoarele de mai sus motivul pentru care, dacă trebuie incluse toate cantităţile exportate în numitorul fracţiei, ni se pare în mod inerent logic să se includă în numărător numai restituirile plătite în mod efectiv pentru a stabili „pierderea medie pe tonă”. Acest punct de vedere este însă compatibil cu natura şi cu concepţia metodei de calcul a „pierderii globale” pe baza căreia se stabilesc cotizaţiile la producţie? Credem că răspunsul la această întrebare este afirmativ.

111. „Excedentul exportabil” nu reprezintă toate cantităţile exportate care pot beneficia de o restituire (dacă am înţeles bine cele susţinute de Comisie în cadrul şedinţei, acesta este echivalent cu aproximativ jumătate din aceste cantităţi). Consumul intern este acoperit parţial de importuri sau de stocurile reportate din anul de comercializare anterior. În consecinţă, din producţia realizată în limitele cotelor A şi B în cursul unui an de comercializare determinat, anumite cantităţi vor fi consumate în Uniune, altele vor fi exportate, iar altele vor fi depozitate pentru a fi reportate în următorul an de comercializare. Procentele nu corespund totuşi liniei de separare dintre consumul intern şi excedentul exportabil prevăzute la articolul 15 alineatul (1) din regulamentul de bază.

39 — Considerentul (11) al regulamentului de bază.

40 — Considerentul (9) al regulamentului de bază.

41 — A se vedea de asemenea Hotărârea Jülich I, citată anterior, punctele 42 şi 43.

112. În consecință, scopul identificării „excedentului exportabil” ca etapă în stabilirea „pierderii globale” nu este acela de a permite estimarea valorii restituirii plătite în mod efectiv pentru fiecare tonă. Acesta constă mai degrabă în stabilirea măsurii în care crește valoarea totală a restituirilor datorită existenței excedentului exportabil. Cantitățile exportate în mod efectiv includ cantitățile exportate în stare naturală și pe cele exportate sub formă de produse transformate, iar acestea din urmă conțin cantități pentru care se plătesc restituiri și cantități pentru care nu se plătesc restituiri. Pare a fi rezonabil să se presupună că procentele relevante se aplică tuturor angajamentelor la export realizate, indiferent dacă acestea sunt sau nu sunt atribuite excedentului exportabil. Aceste procente ar trebui, așadar, să se reflecte în „pierderea medie pe tonă” atribuită excedentului. La acest rezultat se ajunge prin excluderea restituirilor care nu au fost plătite în mod efectiv din „valoarea totală a restituirilor” prevăzută la articolul 15 alineatul (1) litera (d) din regulamentul de bază, iar nu prin includerea acestora în valoarea menționată.

113. În consecință, nu găsim nici de această dată un motiv pentru a abandona prezumția pe care am dedus-o din modul de formulare al dispoziției și pe care am prezentat-o la punctul 74 și următoarele de mai sus. Considerăm, prin urmare, că expresia „valoarea totală a restituirilor” utilizată la articolul 15 alineatul (1) litera (d) din regulamentul de bază se referă doar la restituirile plătite efectiv și că regulamentul atacat este nevalid în măsura în care calculul cotizațiilor stabilite pentru anii de comercializare vizați include în „valoarea totală a restituirilor”, în sensul acestei dispoziții, restituiri care ar fi putut fi solicitate pentru angajamentele la export, dar care nu au fost niciodată solicitate sau plătite efectiv.

*Alte motive de nevaliditate invocate*

114. Considerațiile de mai sus par a fi suficiente pentru a răspunde la întrebările preliminare adresate Curții cu privire la validitatea formală și de fond a regulamentului atacat și la interpretarea corectă a articolului 15 alineatul (1) litera (d) din regulamentul de bază. Cu toate acestea, în cursul procedurii au fost avansate mai multe obiecții cu privire la validitatea regulamentului atacat. Vom analiza aceste obiecții mai pe scurt.

115. Toate aceste obiecții derivă în esență din faptul că, în regulamentul atacat, Comisia nu s-a limitat la a pune în mod strict în aplicare interpretarea regulamentului de bază adoptată în Hotărârea Jülich I. Am precizat că suntem de acord cu opinia reclamantelor din acțiunea principală – și a tuturor guvernelor care au prezentat observații, cu excepția unui singur guvern – conform căreia modificarea metodei de calcul a „valorii totale a restituirilor” din regulamentul atacat nu numai că nu era cea impusă de hotărârea menționată, ci era chiar incompatibilă cu aceasta în măsura în care neutraliza efectul hotărârii în ceea ce privește faptul că „angajamentele la export care trebuie realizate” includeau toate cantitățile exportate, indiferent dacă au fost plătite sau nu au fost plătite restituiri. În baza acestei incompatibilități, s-a susținut că regulamentul atacat încălca principiul securității juridice, al neretroactivității și al protecției încrederii legitime, precum și că expunerea sa de motive era neadecvată și că exista un abuz de putere din partea Comisiei.

116. În ceea ce privește primele trei principii pretins a fi fost încălcate, conform unei jurisprudențe constante, deși, în general, principiul securității juridice se opune ca aplicarea în timp a unui act al Uniunii să aibă un punct de plecare stabilit la o dată anterioară publicării acestui act, situația poate fi diferită, în mod excepțional, atunci când acest lucru este impus de un scop de interes general și când încrederea legitimă a persoanelor interesate este pe deplin respectată[42]. În consecință, sub rezerva acestor condiții, trebuie să se admită că, în cazul în care un regulament al Comisiei a fost declarat de

42 — A se vedea, mai recent, Hotărârea din 19 martie 2009, Mitsui & Co. Deutschland (C-256/07, Rep., p. I-1951, punctul 32).

Curte nevalid în temeiul unor vicii specifice, Comisia poate adopta un nou act legislativ care să aibă efect retroactiv în vederea eliminării acestor vicii atunci când situația rezultată din nevaliditate este de asemenea incompatibilă cu dreptul Uniunii și atunci când această nevaliditate nu poate fi remediată decât prin adoptarea unui astfel de act legislativ nou.

117. În cazul de față, astfel cum am arătat [43], adoptarea unei noi măsuri legislative a constituit doar una dintre modalitățile de rezolvare a situației. Prin urmare, nu este cert că obiectivul care trebuia de fapt atins impunea adoptarea unui nou regulament. În orice caz, Hotărârea Jülich I nu a impus totuși, nici în mod explicit, nici în mod implicit, o modificare a metodei de calcul a „valorii totale a restituirilor". În măsura în care acest element al metodei de calcul nu făcuse obiectul niciunei analize a Curții, toate părțile interesate puteau avea încrederea legitimă că acesta nu va fi modificat în mod retroactiv. În consecință, admitem că regulamentul atacat a încălcat principiul securității juridice, al neretroactivității și al protecției încrederii legitime.

118. În ceea ce privește obligația Comisiei de a expune motivele schimbării metodei de calcul a „valorii totale a restituirilor", trebuie să se admită că preambulul regulamentului atacat conține o explicație – deși, în opinia noastră, nu una validă – cu privire la revenirea la metoda de calcul utilizată în Regulamentul nr. 1837/2002. Este de asemenea evident că calculele detaliate efectuate de Comisie și valorile pe care s-au întemeiat acestea au fost puse la dispoziția statelor membre în cadrul comitetului de gestiune. În plus, se pare că producătorii de zahăr nu au întâmpinat nicio dificultate în a obține aceste date în timp util pentru a putea introduce acțiuni în anulare în fața Tribunalului, iar documentele relevante au fost prezentate Curții sub formă de anexe la mai multe seturi de observații. În aceste împrejurări, am ezita să constatăm că regulamentul atacat este nevalid numai în baza faptului că acesta nu conține o expunere completă a motivelor pe care se întemeiază.

119. În sfârșit, afirmația cu privire la abuzul de putere a fost prezentată Curții sub două forme. În plan general, se susține că puterea Comisiei de a adopta un nou regulament nu include puterea de a aduce modificări metodei de calcul a „valorii totale a restituirilor". Deși suntem de acord cu această afirmație, nu considerăm că este necesar să o analizăm ca un motiv separat de nevaliditate. Mai precis, s-a susținut că abordarea Comisiei nu a fost motivată de preocuparea de a asigura respectarea articolului 15 din regulamentul de bază, ci de cunoașterea faptului că bugetul resurselor proprii nu dispunea de suficiente provizioane pentru a efectua toate rambursările care ar fi fost datorate dacă nu s-ar fi operat nicio modificare la nivelul „valorii totale a restituirilor" și că erau, așadar, necesare contribuții suplimentare din partea statelor membre. În opinia noastră, acest lucru, dacă se dovedește, va constitui în mod evident un caz de abuz de putere. Cu toate acestea, în contextul prezentelor cereri de pronunțare a unei hotărâri preliminare, Curtea nu dispune de elemente de probă concludente pentru a se putea pronunța dacă s-a produs sau nu s-a produs un abuz de putere.

120. Ne îndreptăm acum atenția spre cele două întrebări formulate numai în cauza British Sugar, dintre care una ar putea prezenta totuși relevanță pentru toate procedurile similare, iar cealaltă ar putea prezenta relevanță și în alte state membre.

*Dobânzile aferente rambursărilor*

121. Este evident că, într-o anumită măsură, au fost plătite cotizații la producție în plus în baza unei măsuri legislative nevalide a Uniunii. Dacă sunt solicitate în mod legal, agențiile naționale sunt obligate să ramburseze producătorilor aceste plăți în plus, la câțiva ani după ce au fost colectate, urmând ca, la rândul său, Uniunea să ramburseze sumele respective agențiilor naționale. În cazul oricărei proceduri prin care se solicită astfel de rambursări, este important să se cunoască dacă aceste sume sunt purtătoare de dobânzi.

43 — La punctul 66 de mai sus.

122. În cadrul acțiunii principale formulate de British Sugar, există în principiu posibilitatea de a beneficia de dreptul la dobândă în temeiul dreptului englez, însă agenția națională susține că nu poate fi acordată nicio dobândă întrucât aceasta nu poate solicita, la rândul său, dobânzi din partea Uniunii. Agenția națională invocă punctul 4 din Ghidul Comisiei pentru aplicarea de către statele membre a regulamentului atacat [44], care prevede în esență că, din propriile resurse ale Uniunii, nu poate fi dedusă nicio dobândă aferentă sumelor rambursate producătorilor de către statele membre, întrucât legislația relevantă nu oferă niciun temei pentru o astfel de deducere.

123. În consecință, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune posibilității de a acorda dobânzi producătorilor în cazul în care agenția națională nu poate pretinde plata dobânzilor aferente sumelor corespunzătoare din propriile resurse ale Uniunii, dacă este adevărat că aceste dobânzi nu pot solicitate și dacă dreptul Uniunii se opune ca o instanță sau o agenție națională să își exercite puterea de apreciere de care dispune în temeiul legii naționale pentru a nu acorda dobânzi în astfel de împrejurări.

124. Potrivit unei jurisprudențe constante, în lipsa unor dispoziții de drept al Uniunii cu privire la rambursarea de taxe percepute în mod excesiv în baza unor regulamente ale Uniunii care au fost declarate nevalide, toate aspectele accesorii, precum plata de dobânzi, inclusiv rata acestora și data de la care trebuie calculate, trebuie stabilite în temeiul normelor naționale [45]. Cu toate acestea, instanța de trimitere nu este sigură cu privire la măsura în care normele Uniunii, în special cele referitoare la posibilitatea – sau imposibilitatea – unui stat membru de a obține dobânzi din fondurile Uniunii, se pot opune aplicării acestor norme naționale.

125. În opinia noastră, punctul de plecare ar trebui să fie însuși motivul care stă la baza acordării de dobânzi, iar acest motiv rezidă în interdicția îmbogățirii, care, în limbajul common law, este denumită îmbogățire „injustă” („unjust”), iar în multe sisteme de drept civil este denumită îmbogățire „fără justă cauză” sau nejustificată [46].

126. În Hotărârea Masdar (UK)/Comisia [47] , Marea Cameră a statuat: „Potrivit principiilor comune sistemelor de drept ale statelor membre, o persoană care a suferit o pierdere care sporește patrimoniul unei alte persoane fără să existe vreun temei juridic pentru această îmbogățire are, ca regulă generală, dreptul la o restituire, până la concurența acestei pierderi, din partea persoanei îmbogățite. [...] [A]cțiunea întemeiată pe îmbogățirea fără justă cauză, astfel cum este prevăzută în majoritatea sistemelor juridice naționale, nu conține nicio condiție privind o nelegalitate sau o culpă în conduita pârâtei. [...] În schimb [...], este esențial ca îmbogățirea fără justă cauză să fie lipsită de orice bază legală valabilă. [...] Dat fiind că îmbogățirea fără justă cauză, astfel cum este definită mai sus, reprezintă un izvor al unei obligații extracontractuale comun sistemelor juridice ale statelor membre, Comunitatea nu poate evita aplicarea în privința sa a acelorași principii în ipoteza în care o persoană fizică sau juridică îi impută faptul că s-a îmbogățit fără justă cauză în detrimentul său”. Aceste observații par a fi în mod special aplicabile împrejurărilor din prezentele cauze.

44 — Document neoficial prezentat Curții.

45 — A se vedea Hotărârea din 15 septembrie 1998, Ansaldo Energia și alții (C-279/96-C-281/96, Rec., p. I-5025, punctul 28 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 8 martie 2001, Metallgesellschaft și alții (C-397/98 și C-410/98, Rec., p. I-1727, punctul 86), și Hotărârea din 7 septembrie 2006, N (C-470/04, Rec., p. I-7409, punctul 60).

46 — Pentru o analiză comparativă recentă, a se vedea Rebecca Williams, „Unjust enrichment and public law, a comparative study of England, France and the EU”, *Hart*, 2010.

47 — A se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2008 (C-47/07 P, Rep., p. I-9761, punctele 44-47).

127. În cazul în care bugetul Uniunii a primit din partea unui operator economic, în mod direct sau în mod indirect, o sumă la care Uniunea nu avea niciun drept, atunci Uniunea s-a îmbogăţit fără justă cauză. Această situaţie este remediată, într-o mare măsură, prin rambursarea sumei principale în cauză. Cu toate acestea, în perioada cuprinsă între momentul colectării şi cel al rambursării, suma respectivă s-a aflat la dispoziţia Uniunii, iar nu la dispoziţia operatorului economic. Iar banii care se află la dispoziţia uneia dintre părţi în detrimentul celeilalte poartă dobânzi în beneficiul primei părţi menţionate, iar nu în beneficiul celeilalte.

128. În această situaţie, ceea ce contează nu este atât de mult potenţiala îmbogăţire fără justă cauză a părţii în posesia căreia se află suma, cât imposibilitatea îmbogăţirii normale a părţii deposedate. Aceasta a fost logica ce a stat la baza punctelor 82-89 din Hotărârea Metallgesellschaft [48], Curtea concluzionând că perceperea unei taxe înainte de termen, contrar dreptului Uniunii, dă contribuabilului dreptul să solicite „cuantumul dobânzilor care ar fi fost generate de suma respectivă, care nu a mai putut fi utilizată din cauza perceperii taxei înainte de termen”. Potrivit Hotărârii Masdar (UK)/Comisia, acest principiu trebuie să se aplice în egală măsură atunci când Uniunea însăşi, iar nu statul membru, este responsabilă pentru colectarea eronată a unei taxe.

129. În consecinţă, considerăm că principiul general care interzice îmbogăţirea fără justă cauză impune ca producătorul de zahăr, care are dreptul să i se ramburseze o cotizaţie colectată de agenţia naţională competentă şi vărsată la bugetul Uniunii, să aibă posibilitatea de a solicita dobânzile aferente sumei în cauză pentru perioada în care acesta nu a putut utiliza suma respectivă.

130. În plus, în măsura în care suma în cauză s-a aflat la dispoziţia bugetului Uniunii înseşi, iar nu la dispoziţia statului membru, agenţia naţională care este obligată să plătească dobânzile trebuie să aibă posibilitatea de a recupera aceste dobânzi, precum şi suma principală, de la bugetul Uniunii.

131. În această ultimă privinţă, nu ne conving argumentele conform cărora, în legislaţia privind resursele proprii, nu există nicio dispoziţie care să prevadă acordarea de dobânzi. Pentru aplicarea unui principiu general precum cel în discuţie, nu este necesar să existe o dispoziţie expresă, nefiind citată nici vreo dispoziţie care s-ar putea opune plăţii de dobânzi. Dimpotrivă, legislaţia în cauză [49] prevede în mod expres că statele membre sunt obligate să plătească dobânzi atunci când există o întârziere în creditarea sumelor datorate. Ar fi inechitabil dacă nu ar exista nicio posibilitate de a primi dobânzi în situaţia inversă, atunci când sumele au fost creditate în mod nejustificat.

132. Cu toate acestea, Comisia susţine că 25 % din valoarea cotizaţiilor la producţie reţinute de statele membre „cu titlu de costuri de colectare” trebuie să asigure plata oricăror dobânzi pe care are obligaţia să le plătească agenţia naţională în conformitate cu legislaţia naţională. Comisia porneşte de la premisa că, atunci când sumele sunt colectate de statele membre şi sunt vărsate în bugetul resurselor proprii ale Uniunii, raportul dintre contribuabil şi statul membru nu poate fi pus pe picior de egalitate cu raportul dintre statul membru şi Uniune. Faptul că o agenţie naţională nu îndeplineşte obligaţia de a colecta o taxă datorată nu exonerează statul membru de propria obligaţie de a plăti suma în cauză către bugetul Uniunii, împreună cu orice dobândă aferentă [50]. În acelaşi sens, faptul că un stat membru poate fi obligat să plătească dobânzi aferente rambursărilor unor sume din resurse proprii, percepute în mod nelegal, nu implică un drept corelativ al statului membru respectiv de a solicita dobânzi de la Uniune în contextul corectării situaţiei conturilor. Cele 25 % reţinute de statul membru sunt destinate să acopere toate costurile de colectare, inclusiv acele costuri rezultate din procedurile judiciare naţionale referitoare la consecinţele plăţilor percepute în plus. Întrucât, în cadrul acestor proceduri judiciare naţionale, plata dobânzilor este impusă de legislaţia naţională, aceasta trebuie considerată drept un cost de colectare.

48 — Citată la nota de subsol 45.

49 — Articolul 11 alineatul (1) din regulamentul privind resursele proprii (a se vedea punctul 12 de mai sus).

50 — A se vedea Hotărârea din 15 noiembrie 2005, Comisia/Danemarca (C-392/02, Rec., p. I-9811, punctul 63).

133. Nu suntem convinşi de acest lucru. Dacă necolectarea de către o agenţie naţională a unei cotizaţii datorate nu exonerează statul membru de obligaţia sa de a vărsa suma respectivă la bugetul Uniunii, împreună cu orice dobândă aferentă, atunci concluzia logică este că, în cazul în care legiuitorul Uniunii impune în mod nelegal o taxă care este colectată şi plătită bugetului Uniunii de statele membre, care sunt ulterior obligate să restituie contribuabililor sumele respective cu dobânzile aferente, Uniunea nu va fi exonerată de obligaţia de a restitui aceste sume statelor membre, împreună cu dobânzile corespunzătoare.

134. În ceea ce priveşte cele 25 % reţinute de statele membre, este adevărat că, dacă sunt destinate pentru a acoperi numai costurile reale ale colectării, un astfel de procent trebuie să aibă în vedere posibilitatea apariţiei unui nivel neprevăzut de ineficacitate. Se speră că de fapt numai o parte a acestui procentaj va servi acestui scop. Cu toate acestea, în legislaţia privind resursele proprii nu există nicio dispoziţie care să indice că ceea ce a rămas din procentul în discuţie trebuie să acopere dobânda aferentă rambursărilor sumelor percepute în mod nelegal în baza unor regulamente ale Uniunii care au fost declarate nevalide – care nu intră în sfera semnificaţiei obişnuite a „colectării”.

135. În această privinţă, ni se pare că cea mai clară abordare este cea pe care a adoptat-o guvernul francez în observaţiile sale, în care acesta consideră că valoarea totală a cotizaţiei este de fapt repartizată între Uniune şi statele membre. 75 % din valoarea cotizaţiei a fost plătită bugetului Uniunii şi restul de 25 % a fost reţinută de statul membru. În consecinţă, 75 % din această valoare care trebuie restituită şi orice dobânzi aferente acestui procent trebuie plătite din bugetul Uniunii, iar restul de 25 % trebuie plătit de statul membru.

136. În consecinţă, răspunsul la primele două părţi ale celei de a patra întrebări formulate de High Court trebuie să fie în sensul că dreptul Uniunii nu se opune ca operatorii economici să recupereze de la agenţia naţională competentă dobânzile aferente sumelor plătite în plus în temeiul unui regulament nevalid sau ca această agenţie să recupereze dobânda echivalentă de la bugetul Uniunii.

137. Mai rămâne să analizăm a treia parte a acestei întrebări: dacă dreptul Uniunii se opune ca o instanţă naţională să îşi exercite puterea de apreciere de care dispune în temeiul dreptului naţional pentru a nu acorda deloc dobânzi în astfel de împrejurări.

138. În ceea ce priveşte instanţa de trimitere, puterea sa de apreciere este prevăzută la articolul 35 A alineatul (1) din Legea din 1981 privind instanţele superioare (Senior Courts Act 1981): „[...] în cadrul procedurilor [...] pentru recuperarea de creanţe [...], orice sumă stabilită prin hotărâre poate include o dobândă simplă, la o rată pe care instanţa o consideră adecvată, care să corespundă creanţei integrale sau oricărei părţi din aceasta [...] pentru perioada integrală sau pentru orice parte din perioada cuprinsă între data la care s-a produs faptul care a determinat litigiul şi [plată sau pronunţarea hotărârii]”.

139. Potrivit jurisprudenţei, astfel de norme naţionale se aplică în vederea pronunţării unei decizii privind acordarea de dobânzi în cauze precum prezenta.

140. Totuşi, acest lucru este adevărat „în lipsa unor dispoziţii [de drept al Uniunii] cu privire la rambursarea de taxe percepute în mod nelegal în baza unor regulamentele ale [Uniunii] care au fost declarate nevalide” [51].

141. Este posibil ca în prezentele cauze să nu existe astfel de „dispoziţii” de drept al Uniunii, dar ni se pare că supremaţia normelor naţionale individuale trebuie să dispară în faţa unui principiu general care este comun tuturor sistemelor juridice ale statelor membre şi care este recunoscut în aplicarea dreptului Uniunii. Potrivit acestui principiu, dobânda trebuie acordată pentru a compensa lipsa

51 — Hotărârea Ansaldo Energia şi alţii, citată la nota de subsol 45, punctul 28.

beneficiului utilizării sumelor percepute în mod nelegal. În cazul în care există vreun motiv întemeiat pentru a reduce cuantumul dobânzilor acordate (ca urmare, de exemplu, a comportamentului reclamantului), instanța națională poate să își exercite puterea de apreciere de care dispune în temeiului legislației naționale. Cu toate acestea, nu se poate considera că simplul fapt că se poate produce o pierdere la nivelul bugetului Uniunii reprezintă un motiv valabil prevăzut de dreptul Uniunii.

*Cursul de schimb adecvat*

142. Ultima întrebare care trebuie analizată prezintă relevanță doar în cazurile în care rambursările trebuie efectuate în altă monedă decât euro. În consecință, dintre cele trei cauze, această întrebare privește numai cauza British Sugar, deși ar putea să prezinte de asemenea relevanță în alte state membre. Având în vedere că (i) plățile în plus au fost inițial exprimate în euro, fiind transformate în lire sterline abia ulterior, la momente diferite, în vederea colectării, că (ii) orice sume rambursate agenției naționale din bugetul Uniunii vor trebui schimbate ulterior din euro în lire sterline, și că (iii) în perioada vizată au existat fluctuații ale cursului de schimb, la care dată sau la care date ar trebui să se raporteze calculul oricăror conversii necesare?

143. Potrivit articolului 6 din regulamentul atacat, articolele 1-4 se aplică de la data intrării în vigoare a regulamentelor ale căror dispoziții sunt înlocuite prin regulamentul atacat. În plus, punctul 5 din Ghidul Comisiei pentru aplicarea de către statele membre a regulamentului atacat[52] prevede: „În cazul cotizațiilor la zahăr colectate, statele membre care nu au adoptat moneda euro au transformat sumele stabilite în euro în cadrul regulamentelor relevante pentru sectorul zahărului în vederea introducerii acestora în contul resurselor proprii. Pentru motive de consecvență și având în vedere că regulamentul de corectare se aplică în mod retroactiv, pentru conversia cotizațiilor corectate se va folosi același curs de schimb utilizat de statele membre la momentul calculului inițial al cotizațiilor la zahăr. Deși rambursarea cotizațiilor plătite în mod nelegal intră sub incidența legislației naționale, utilizarea cursului de schimb istoric pare a fi compatibilă cu natura și cu obiectivele inerente ale rambursării și cu încercarea de a evita denaturările între diferitele state membre care pun în aplicare măsuri de rambursare”. În continuare, ghidul amintește statelor membre despre regulamentele anuale care stabileau, pentru fiecare dintre anii de comercializare vizați, cursuri de schimb specifice, aplicabile în special cotizațiilor la producție, pentru monedele statelor membre care nu au adoptat moneda unică.

144. În Anglia și în Țara Galilor, un solicitant poate să solicite, prin cerere motivată, o sumă exprimată într-o monedă străină. Dacă cererea sa este admisă, suma i se acordă în moneda străină solicitată sau i se acordă „echivalentul în lire sterline din momentul efectuării plății”[53]. Pe această bază, British Sugar solicită instanței naționale să i se ramburseze suma plătită în plus stabilită în euro și transformată în lire sterline la cursul aplicabil la momentul efectuării plății.

145. Instanța de trimitere întreabă dacă cursul de schimb aplicabil trebuie stabilit conform dreptului Uniunii și, în caz afirmativ, dacă articolul 6 din regulamentul atacat impune utilizarea cursului de schimb care s-a aplicat la data calculului cotizațiilor inițiale și, în caz afirmativ, dacă articolul 6 este valid.

146. Am ajuns deja la concluzia că regulamentul atacat este nevalid din punct de vedere formal în ansamblul său și că este nevalid pe fond în măsura în care se bazează pe o metodă specifică de calcul. Având în vedere aceste aspecte, o analiză suplimentară a semnificației și a validității articolului 6, care să vizeze numai datele intrării în vigoare și ale aplicării dispozițiilor pe care le considerăm nevalide, pare a fi lipsită de relevanță.

52 — A se vedea nota de subsol 44 de mai sus.

53 — British Sugar citează în acest sens instrucțiunea practică (Practice Direction) 16 punctul 9.1 și instrucțiunea practică 40B punctul 10 din Regulamentul de procedură civilă (Civil Procedure Rules).

147. Cu toate acestea, întrucât aceeaşi problemă se va ivi cu ocazia adoptării oricărui regulament subsecvent de înlocuire a regulamentului atacat, este important să se stabilească în ce măsura problema datei utilizate pentru stabilirea cursului de schimb aplicabil intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

148. Cursul de schimb aplicabil este, în principiu, „un aspect accesoriu legat de rambursare" în sensul jurisprudenței [54] și, ca atare, acesta trebuie stabilit în conformitate cu normele naționale.

149. Cu toate acestea, astfel cum arată Comisia, aceste norme nu operează în vid, iar instanța națională nu poate ignora aspecte care sunt reglementate de dreptul Uniunii –, în special faptul că, în momentul colectării inițiale a cotizațiilor la producție, au fost aplicate cursuri de schimb specifice, stabilite pentru fiecare an de comercializare. Suntem de acord cu punctul de vedere al Comisiei conform căruia ar părea logic să se aplice aceleași cursuri de schimb dacă se intenționează ca cererea producătorului să fie soluționată în baza principiului *restitutio in integrum*. În cazul în care o normă națională ar impune totuși aplicarea unui curs de schimb mai recent, ar fi oportun ca instanța națională să aibă în vedere, atunci când acordă dobânzi, posibilitatea existenței unui câștig sau a unei pierderi suplimentare.

## Concluzie

150. În lumina considerațiilor de mai sus, sugerăm Curții să răspundă la întrebările adresate de Finanzgericht Düsseldorf, de High Court of Justice (England & Wales) și de Tribunal de grande instance de Nanterre după cum urmează:

„– Regulamentul (CE) nr. 1193/2009 al Comisiei din 3 noiembrie 2009 de rectificare a Regulamentelor (CE) nr. 1762/2003, (CE) nr. 1775/2004, (CE) nr. 1686/2005, (CE) nr. 164/2007 și de stabilire, pentru anii de comercializare 2002/2003, 2003/2004, 2004/2005 și 2005/2006, a valorilor cotizațiilor la producție pentru sectorul zahărului este nevalid din punct de vedere formal în măsura în care prevede că temeiul său juridic este Regulamentul (CE) nr. 1260/2001 al Consiliului din 19 iunie 2001 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului și în special articolul 15 alineatul (8) prima liniuță și articolul 16 alineatul (5) din acest regulament;

– Regulamentul nr. 1193/2009 este nevalid pe fond în măsura în care calculul cotizațiilor stabilite pentru anii de comercializare în cauză include în «valoarea totală a restituirilor» prevăzută la articolul 15 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul nr. 1260/2001 restituirile care ar fi putut fi solicitate pentru angajamentele la export, dar care nu au fost niciodată solicitate sau plătite efectiv;

– expresia «valoarea totală a restituirilor» utilizată la articolul 15 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul nr. 1260/2001 se referă numai la restituirile plătite efectiv;

– dreptul Uniunii nu se opune ca operatorii economici să recupereze de la agenția națională competentă dobânzile aferente sumelor plătite în plus în temeiul unui regulament nevalid sau ca această agenție să recupereze valoarea echivalentă dobânzilor în cauză de la bugetul Uniunii; atunci când își exercită puterea de apreciere conferită de dreptul național și decide să nu acorde dobânzi în astfel de împrejurări, instanța națională trebuie să aibă în vedere faptul că nelegalitatea cotizației inițiale se datorează dreptului Uniunii și că dreptul Uniunii interzice «sărăcirea nejustificată» a unei părți care a fost privată de folosința unei sume ca urmare a unei măsuri care încalcă dreptul Uniunii;

54 — A se vedea punctul 124 de mai sus.

– în cazul în care o instanță națională dispune rambursarea de către o agenție națională a unor sume care au fost plătite în plus acestei agenții, în temeiul unui regulament nevalid, într-o altă monedă decât euro și au fost transformate ulterior în euro cu ocazia vărsării lor la bugetul Uniunii, aspectele accesorii precum moneda impusă pentru efectuarea rambursării și data relevantă pentru stabilirea cursului de schimb aplicabil trebuie să se soluționeze în conformitate cu dreptul național, luând în considerare orice norme de drept al Uniunii aplicabile domeniilor conexe, precum acordarea de dobânzi.”