CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL VERICA TRSTENJAK prezentate la 21 ianuarie 2010[1]

Cuprins

I — Introducere ..... I - 4345

II — Cadrul juridic ..... I - 4346

A — Regulamentul nr. 318/2006 ..... I - 4346

B — Regulamentul nr. 290/2007 ..... I - 4349

III — Faptele, acțiunea principală și întrebările preliminare ..... I - 4350

IV — Procedura în fața Curții ..... I - 4351

V — Argumentele părților ..... I - 4352

A — Prima întrebare preliminară ..... I - 4352

B — A doua întrebare preliminară ..... I - 4353

VI — Apreciere juridică ..... I - 4356

A — Observații introductive ..... I - 4356

B — Prima întrebare preliminară ..... I - 4357

C — A doua întrebare preliminară ..... I - 4362

1. Pretinsa încălcare a principiului proporționalității ..... I - 4362

a) Criteriul de verificare ..... I - 4362

b) Controlul proporționalității ..... I - 4366

1 — Limba originală: germana.

2. Motivul privind o încălcare a principiului nediscriminării ..... I - 4371

a) Insuficienta detaliere a pretinsei încălcări susținute în cadrul trimiterii preliminare ..... I - 4371

b) Criteriul de analiză ..... I - 4373

c) Examinarea pretinsei încălcări a principiului nediscriminării ..... I - 4374

VII — Concluzie ..... I - 4377

I — Introducere

1. În prezenta cauză, Curtea a fost sesizată cu un număr de două întrebări preliminare adresate de Verwaltungsgerichtshof (Austria, denumită în continuare „instanța de trimitere") care privesc interpretarea și, eventual, validitatea articolului 16 din Regulamentul (CE) nr. 318/2006 al Consiliului din 20 februarie 2006 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului [2].

2. Prezenta trimitere preliminară a fost formulată în cadrul unui litigiu între societatea Agrana Zucker GmbH (denumită în continuare „reclamanta din acțiunea principală"), pe de o parte, și Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ministerul Federal al Agriculturii, Silviculturii, Mediului și Apelor, denumit în continuare „pârâtul din acțiunea principală"), pe de altă parte, având ca obiect validitatea unei decizii adoptate pe baza articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006 [3], prin care taxa pe producție pentru anul de comercializare 2007/2008 datorată de reclamanta din acțiunea principală a fost stabilită la 4 869 748,80 euro și s-a solicitat acesteia să plătească suma respectivă.

3. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă valoarea taxei pe producție datorată de o societate producătoare de zahăr în conformitate cu articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 trebuie calculată pe baza cotei totale alocate acestei întreprinderi sau dacă baza de calcul trebuie să o reprezinte numai cota disponibilă efectiv după deducerea cantității retrase de pe piață ori cantitatea de zahăr produsă efectiv din cota alocată. În cazul în care valoarea taxei pe producție ar trebui să fie calculată în funcție de întreaga cotă alocată, instanța de trimitere solicită Curții, prin intermediul celei de a doua întrebări, să clarifice conformitatea articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006 coroborat cu articolul 19 din regulamentul menționat și cu articolul 1 din Regulamentul

2 — JO L 58, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 70, p. 77.

3 — JO L 78, p. 20.

(CE) nr. 290/2007 al Comisiei de stabilire, pentru anul de comercializare 2007-2008, a procentului prevăzut la articolul 19 din Regulamentul (CE) nr. 318/2006 al Consiliului cu normele de rang superior ale dreptului comunitar și, în special, cu principiile proporționalității și nediscriminării.

II — Cadrul juridic

A — *Regulamentul nr. 318/2006*

4. În cadrul reformei organizării comune a piețelor în sectorul zahărului, Consiliul a adoptat la 20 februarie 2006 Regulamentul nr. 318/2006.

5. Considerentul (19) al regulamentului menționat arată că ar trebui instituită o taxă pe producție pentru a contribui la finanțarea cheltuielilor care apar în cadrul organizării comune a pieței în sectorul zahărului.

6. Potrivit considerentului (22) al regulamentului, „[a]r trebui prevăzute noi instrumente de piață care vor fi gestionate de Comisie". În acest cadru, „pentru a menține echilibrul structural al pieței în sectorul zahărului la un nivel de preț apropiat de prețul de referință, Comisia ar trebui să poată decide retragerea unor cantități de zahăr de pe piață până la restabilirea echilibrului pieței".

7. În conformitate cu considerentul (40) al regulamentului amintit, Comisia ar trebui autorizată „să adopte măsurile necesare pentru rezolvarea în caz de urgență a problemelor specifice de ordin practic".

8. Articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 318/2006 are următorul cuprins:

„Anul de comercializare pentru produsele menționate la alineatul (1) începe la 1 octombrie și se încheie la 30 septembrie anul următor.

[…]"

9. Potrivit articolului 2 punctul 5 din regulamentul menționat, prin „zahăr căruia i se aplică o cotă", „izoglucoză căreia i se aplică o cotă" și „sirop de inulină căruia i se aplică

o cotă" se înțelege „orice cantitate de zahăr, izoglucoză sau sirop de inulină produsă pentru un anumit an de comercializare, în limita cotei întreprinderii în cauză".

10. Articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 reglementează stabilirea și perceperea taxei pe producție. Dispoziția menționată prevede în special următoarele:

„Taxa pe producție

(1) Din anul de comercializare 2007/2008, se percepe o taxă pe producție la cota de zahăr, cota de izoglucoză și cota de sirop de inulină alocată întreprinderilor producătoare de zahăr, izoglucoză sau sirop de inulină.

(2) Taxa pe producție se stabilește la 12,00 EUR per tona de zahăr căruia i se aplică o cotă și de sirop de inulină căruia i se aplică o cotă. Taxa pe producție aplicabilă izoglucozei se stabilește la 50 % din taxa aplicabilă zahărului.

(3) Totalul taxei pe producție achitat în conformitate cu dispozițiile alineatului (1) se percepe de statele membre de la întreprinderile aflate pe teritoriul lor în funcție de cota alocată pentru respectivul an de comercializare. Întreprinderile efectuează plățile până la sfârșitul lunii februarie a anului de comercializare corespunzător.

(4) Întreprinderile Comunității producătoare de zahăr și de sirop de inulină pot solicita producătorilor de sfeclă, de trestie-de-zahăr sau de cicoare să își asume până la 50 % din respectiva taxă pe producție."

11. Retragerea zahărului de pe piață este reglementată la articolul 19 din Regulamentul nr. 318/2006, potrivit căruia:

„Retragerea zahărului de pe piață

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

căreia i se aplică o cotă și de sirop de inulină căruia i se aplică o cotă.

În acest caz, necesarul tradițional de aprovizionare din sectorul rafinării zahărului brut importat, menționat la articolul 29 alineatul (1) din prezentul regulament, se reduce cu același procent pentru anul de comercializare în cauză.

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

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

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

— zahăr excedentar, izoglucoză excedentară sau sirop de inulină excedentar susceptibil(ă) de a se transforma în zahăr industrial, izoglucoză industrială sau sirop industrial de inulină

sau

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

(4) În cazul în care aprovizionarea cu zahăr în Comunitate nu este adaptată, se poate decide că, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 39 alineatul (2), o anumită cantitate de zahăr, de izoglucoză sau de sirop de inulină retrasă de pe piață poate fi vândută pe piața comunitară până la sfârșitul perioadei de retragere."

B — *Regulamentul nr. 290/2007*

12. În vederea stabilirii procentelor retrase de pe piață pentru anul de comercializare 2007/2008, Comisia a adoptat la 16 martie 2007 Regulamentul nr. 290/2007.

13. Articolul 1 din acest regulament indică:

„(1) Pentru anul de comercializare 2007-2008, procentul prevăzut la articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 318/2006 se stabilește la 13,5 %.

(2) Prin derogare de la alineatul (1),

(a) procentul prevăzut la alineatul menționat anterior nu se aplică întreprinderilor al căror volum de producție este mai mic de 86,5 % din cota acestora pentru anul de comercializare 2007-2008;

(b) pentru întreprinderile care produc o cantitate egală cu sau mai mare de 86,5 % din cota lor pentru anul de comercializare 2007-2008, cantitățile care depășesc 86,5 % sunt retrase;

(c) procentul prevăzut la alineatul (1) nu se aplică cantităților produse în statele membre a căror cotă națională de zahăr a fost eliberată până la 50 % începând cu 1 iulie 2006, ca urmare a renunțării la cote în temeiul articolului 3 din Regulamentul (CE) nr. 320/2006.

În cazul statelor membre a căror cotă națională a fost eliberată până la 50 % începând cu 1 iulie 2006, ca urmare a renunțării la cote în temeiul articolului 3 din Regulamentul (CE) nr. 320/2006, procentul de retragere prevăzut la alineatul (1) se reduce proporțional cu cotele eliberate.

Procentul aplicabil în temeiul acestui punct este stabilit în anexă.

[…]

(4) Cantitățile retrase în conformitate cu alineatul (2) litera (b) și alineatul (3) se consideră ca fiind excedent de zahăr sau de izoglucoză

din anul de comercializare 2007-2008, susceptibile de a fi transformate în izoglucoză sau zahăr industrial.

(5) Obligația prevăzută la articolul 6 alineatul (5) din Regulamentul (CE) nr. 318/2006, de a plăti cel puțin prețul minim, se aplică numai cantităților de sfeclă produse sub regimul de cote după aplicarea alineatelor (1) și (2)."

III — Faptele, acțiunea principală și întrebările preliminare

14. Prin deciziile emise de pârâtul din acțiunea principală la 26 iunie 2006, cu privire la alocarea cotelor de producție de zahăr pentru anii de comercializare cuprinși între 2006-2007 și 2014-2015, și la 18 decembrie 2006, cu privire la alocarea cotelor adiționale de zahăr, reclamantei din acțiunea principală i-a fost atribuită o cotă de zahăr totală de 405 812,4 tone. Prin decizia din 5 aprilie 2007, în temeiul articolului 1 alineatele (1) și (2) litera (b) din Regulamentul nr. 290/2007, pârâtul din acțiunea principală a stabilit pentru reclamanta din acțiunea principală o limită de producție pentru producția de zahăr obținut în cadrul cotelor în cursul anului de comercializare 2007-2008 de 86,5 % din cota de zahăr, mai exact 351 027,73 tone.

15. Prin decizia din 28 ianuarie 2008, consiliul de administrație al Agrarmarkt Austria (persoană juridică de drept public, înființată de pârâtul din acțiunea principală în calitate de lichidator al ajutoarelor, denumită în continuare „AMA") a stabilit cuantumul taxei pe producție datorate de reclamanta din acțiunea principală pentru anul de comercializare 2007-2008 la 4 869 748,80 euro și a solicitat reclamantei să plătească această sumă către AMA până la 29 februarie 2008. În motivarea cererii sale, AMA a făcut trimitere la cota de zahăr alocată, în valoare totală de 405 812,4 tone, și a calculat pe această bază cuantumul taxei pe producție prin invocarea articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006.

16. Reclamanta din acțiunea principală a contestat această decizie. Prin decizia din 25 martie 2008, asupra cărei validități instanța de trimitere trebuie să decidă în acțiunea principală, pârâtul din acțiunea principală a respins cererea ca nefondată.

17. Din decizia de trimitere reiese că aspectul litigios în fața instanțelor administrative îl reprezintă modul de calcul al taxei pe producție prevăzute la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006, mai precis dacă aceasta trebuie calculată pe baza cotei alocate în principiu în cuantum de 405 812,4 tone sau dacă această cotă poate fi redusă având în vedere limita de producție stabilită și retragerea unor cantități de pe piață care rezultă ca urmare a aplicării limitei.

18. Ținând seama de opiniile divergente exprimate de părțile din acțiunea principală, instanța de trimitere consideră că nu reiese cu claritate modul corect de aplicare a legislației comunitare. Aceste dificultăți de interpretare vizează în primul rând răspunsul la întrebarea referitoare la stabilirea bazei de calcul a taxei pe producție prevăzute la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006. Potrivit instanței menționate, se pune, de asemenea, întrebarea dacă stabilirea acestei taxe pe producție în funcție de cota de zahăr alocată inițial ar fi compatibilă cu dreptul primar de rang superior.

19. Ca urmare, Verwaltungsgerichtshof a suspendat judecarea cauzei și a trimis Curții următoarele întrebări în vederea pronunțării unei hotărâri preliminare:

„1) Articolul 16 din Regulamentul (CE) nr. 318/2006 al Consiliului din 20 februarie 2006 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului trebuie interpretat în sensul că și o cotă de zahăr care nu poate fi utilizată, ca urmare a unei retrageri de pe piață cu titlu preventiv în temeiul articolului 1 din Regulamentul (CE) nr. 290/2007 al Comisiei din 16 martie 2007 de stabilire, pentru anul de comercializare 2007-2008, a procentului prevăzut la articolul 19 din Regulamentul nr. 318/2006, trebuie luată în considerare la calculul valorii taxei pe producție?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare:

articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 este compatibil cu dreptul primar și, în special, cu principiul proporționalității și cu interdicția discriminării care decurg din articolul 34 CE?”

IV — Procedura în fața Curții

20. Decizia de trimitere din 4 iulie 2008 a fost primită la grefa Curții la 11 august 2008. În cadrul procedurii scrise au prezentat observații Consiliul Uniunii Europene, guvernele Regatului Spaniei, lituanian și polonez, reclamanta din acțiunea principală și Comisia Comunităților Europene. La ședința din 19 noiembrie 2009 au participat reprezentanții reclamantei din acțiunea principală, ai Consiliului și ai Comisiei.

V — Argumentele părților

A — *Prima întrebare preliminară*

21. Consiliul, Comisia și Republica Polonă consideră că taxa pe producție prevăzută la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 trebuie calculată pe baza întregii cote de zahăr atribuite unei întreprinderi.

22. Potrivit Consiliului și Comisiei, acest lucru rezultă direct din formularea clară a articolului 16 alineatele (1) și (3) din Regulamentul nr. 318/2006, potrivit căruia taxa pe producție se percepe la cota de zahăr „alocată" întreprinderilor producătoare de zahăr. Numai textul, inexact, al alineatului (2) al articolului menționat, prin care se stabilește taxa pe producție la 12 euro pe tona de cotă de zahăr, este de natură să provoace confuzie. Cu toate acestea, rezultă din structura generală și din obiectivul urmărit de articolul 16 că termenii utilizați în respectivul alineat (2) nu reprezintă decât o eroare de redactare.

23. Consiliul și Comisia arată că această eroare de redactare care afectează articolul 16 alineatul (2) din Regulamentul nr. 318/2006 se datorează titulaturii, înșelătoare, „taxă pe producție" conferite taxei în cauză. Denumirea respectivă a fost preluată din Regulamentul (CE) nr. 1260/2001 al Consiliului din 19 iunie 2001 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului [4], în ciuda faptului că noua taxă diferă fundamental de fosta „taxă pe producție". Termenul „taxă pe cotă" ar fi fost mai adecvat. Faptul că, în temeiul articolului 16 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 318/2006, întreprinderile trebuie să plătească taxa până la sfârșitul lunii februarie a anului de comercializare în cauză și, prin urmare, la o dată la care volumul produs de întreprinderi în cursul anului de comercializare corespunzător nu este încă cunoscut, este menit să vină în sprijinul acestei interpretări a sumei datorate ca „taxă pe cotă". Consiliul și Comisia fac, în cele din urmă, de asemenea, trimitere la finalitatea regulamentului de a asigura Comunităților o prelevare constantă a resurselor proprii.

24. Și potrivit Republicii Polone, interpretarea articolelor 16 și 19 din Regulamentul nr. 318/2006 din punctul de vedere al modului de redactare și al structurii lor conduce în mod necesar la concluzia că o parte din cota de zahăr care, în urma unei retrageri de pe piață în conformitate cu articolul 19 din Regulamentul nr. 318/2006, nu a putut fi utilizată integral în cursul anului de comercializare trebuie să facă, de asemenea, parte din baza de calcul a taxei pe producție prevăzute la articolul 16 din regulament.

4 — JO L 178, p. 1.

25. Reclamanta din acțiunea principală consideră în schimb că trebuie pornit de la textul lipsit de ambiguitate al articolului 16 alineatul (2) din Regulamentul nr. 318/2006 prin care se stabilește taxa pe producție la 12 euro pe tona de „zahăr căruia i se aplică o cotă". De asemenea, din denumirea „taxă pe producție" reiese că poate fi avut în vedere exclusiv zahărul căruia i se aplică o cotă produs efectiv. Regatul Spaniei ajunge la o concluzie similară, opinând că producția efectivă ar trebui să fie reținută ca bază de calcul pentru taxa pe producție prevăzută la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006.

B — *A doua întrebare preliminară*

26. Cu privire la structura reglementării, reclamanta din acțiunea principală, asemenea Regatului Spaniei, arată că a admite orice altă abordare ar însemna că, în cazul în care o întreprindere nu utilizează pe deplin cota de zahăr care i-a fost alocată, taxa pe producție ar trebui să fie plătită și pentru cantități de zahăr care, în realitate, nu există, ceea ce ar avea drept consecință penalizarea printr-un cuantum mai ridicat al taxei pe producție tocmai a întreprinderii care produce mai puțin zahăr. În plus, zahărul căruia i se aplică o cotă retras de pe piață, care a fost depozitat în conformitate cu articolul 19 alineatul (3) din Regulamentul nr. 318/2006 și care este calificat drept prima cantitate de zahăr căruia i se aplică o cotă produs în anul de comercializare succesiv, ar fi supus de două ori la plata taxei pe producție.

27. În sfârșit, Republica Lituania consideră că este necesar să se interpreteze articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 în sensul că termenul „cotă" se referă la cota de care dispun în mod concret întreprinderile în cursul anului de comercializare corespunzător. Prin urmare, trebuie reținută ca bază de calcul a taxei pe producție cota de zahăr rămasă după deducerea procentului de retragere de pe piață.

28. Reclamanta din acțiunea principală și Republica Lituania susțin că o interpretare a articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006 în sensul că totalitatea cotei de zahăr alocate trebuie luată în considerare pentru calculul taxei pe producție este în contradicție cu principiile proporționalității și nediscriminării. Republica Polonă consideră dovedită încălcarea principiului proporționalității. Comisia și Consiliul, însă, susțin că o interpretare a articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006 potrivit căreia taxa pe producție se calculează în funcție de cota totală de zahăr alocată este conformă cu principiile generale ale proporționalității și nediscriminării.

29. Reclamanta din acțiunea principală arată că, în cazul său, încălcarea principiului proporționalității în ipoteza calculului taxei pe producție pe baza cotei totale de zahăr alocate rezultă în mod special din împrejurarea că, în cursul anului de comercializare 2007-2008, a produs concret cu 13,5 % mai puțin

zahăr căruia i se aplică o cotă, mai exact cu 54 784,67 tone mai puțin, precum și că stabilirea taxei pe producție pe baza cotei totale de zahăr ar echivala, prin urmare, cu prelevarea unei taxe de 12 euro pe tonă pentru o cantitate de 54 784,67 tone de zahăr care nu există în realitate. Privită dintr-o altă perspectivă, această ipoteză ar determina, chiar și în cazul unei epuizări a limitei de producție de 351 027,73 tone de zahăr căruia i se aplică o cotă, perceperea unei taxe de 13,87 euro pe tona de zahăr căruia i se aplică o cotă. Prelevarea unei astfel de taxe ar fi disproporționată.

30. Reclamanta din acțiunea principală susține totodată că zahărul produs de întreprinderile în cauză peste limita de producție este considerat, în conformitate cu articolul 1 alineatul (4) din Regulamentul nr. 290/2007, excedent de zahăr, care devine zahăr industrial sau se reportează ca zahăr căruia i se aplică o cotă în anul de comercializare succesiv. În ambele cazuri, perceperea unei taxe pe producție asupra unui excedent de zahăr este disproporționată. Întrucât pentru zahărul industrial nu se poate obține decât aproximativ jumătate din prețul de referință stabilit pentru zahărul căruia i se aplică o cotă, taxa pe producție, a cărei valoare nominală ar rămâne aceeași, de 12 euro pe tonă, aplicabilă și excedentului de zahăr utilizat ca zahăr industrial, ar fi de două ori mai mare decât taxa pe producție aplicabilă zahărului căruia i se aplică o cotă. În cazul în care, cu toate acestea, excedentul de zahăr s-ar reporta pentru următorul an de comercializare, ar avea loc o dublă impozitare a zahărului excedentar, care ar fi în cele din urmă supus taxei pe producție în cursul a doi ani de comercializare consecutivi.

31. În plus, veniturile din taxa pe producție depășesc cheltuielile suportate în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului, ceea ce face să nu fie nici esențial, nici necesar să se perceapă taxa pe producție asupra unor cote care nu sunt de fapt utilizate.

32. Republica Polonă și Republica Lituania exprimă opinii similare în sensul că articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 încalcă principiul proporționalității, în măsura în care impune prelevarea taxei pe producție și asupra zahărului căruia i se aplică o cotă care a fost retras de pe piață. Republica Polonă și Republica Lituania indică în acest sens că zahărul căruia i se aplică o cotă care a fost retras de pe piață nu a determinat efectuarea niciunei cheltuieli din partea Comunității Europene în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului. Întrucât taxa pe producție are, astfel cum reiese din considerentul (19) al Regulamentului nr. 318/2006, ca obiect să contribuie la finanțarea cheltuielilor care apar în organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului, ar fi disproporționat să fie impusă, de asemenea, asupra zahărului căruia i se aplică o cotă care a fost retras de pe piață

și care nu generează cheltuieli. Republica Polonă evidențiază de asemenea consecințele financiare – pe care le consideră inacceptabile – ale calificării acestor cantități de zahăr ca excedent sau a reportării acestora în anul de comercializare succesiv. Republica Lituania remarcă, de asemenea, că producătorii de zahăr a căror cotă a fost redusă suportă o sarcină financiară disproporționată, deoarece nu pot obține niciun beneficiu din zahărul deja produs. În plus, aceste întreprinderi se confruntă cu dificultăți majore în vânzarea cantităților de zahăr care depășesc cota redusă ca urmare a unei retrageri preventive. Potrivit Republicii Polone, articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 are în cele din urmă o natură tehnică și legiuitorul comunitar nu dispune, prin urmare, în acest domeniu de o marjă largă de apreciere.

33. Potrivit reclamantei din acțiunea principală și Republicii Lituania, încălcarea principiului nediscriminării în ipoteza unui calcul al taxei pe producție pe baza cantității totale de zahăr alocate se datorează în special faptului că procentul de retragere în temeiul dispozițiilor articolului 19 din Regulamentul nr. 318/2006 coroborate cu prevederile articolului 1 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 290/2007 variază în funcție de statul membru și că, pe cale de consecință, cuantumul taxei pe producție datorate de întreprinderi diferă în funcție de statul membru pe al cărui teritoriu își au sediul.

34. În opinia Comisiei și a Consiliului, nu încape nicio îndoială că o interpretare a articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006, potrivit căreia taxa pe producție trebuie calculată pe baza cotei totale de zahăr alocate, este conformă cu principiile generale ale proporționalității și nediscriminării. Considerând că instanța de trimitere nu a prezentat niciun argument în susținerea dubiilor exprimate cu privire la conformitatea articolului 16 cu principiul comunitar al nediscriminării, Comisia și Consiliul se limitează să examineze în cadrul observațiilor lor scrise exclusiv acuzația privind încălcarea principiului proporționalității.

35. În acest context, Comisia și Consiliul amintesc pentru început larga marjă de apreciere de care dispune legiuitorul comunitar în materia politicii agricole comune. Prin urmare, numai caracterul vădit neadecvat al unei măsuri adoptate în acest domeniu în raport cu obiectivul pe care instituția competentă urmărește să îl atingă poate afecta legalitatea măsurii respective. În astfel de împrejurări, punctul decisiv este acela că, în cazul în care taxa pe producție a fost efectiv instituită pentru a reprezenta o contribuție la finanțarea cheltuielilor care apar în cadrul organizării comune a pieței în sectorul zahărului, nu a fost dovedită nicio legătură cu o cheltuială specifică. Cu alte cuvinte, nu este vorba despre afectarea unui venit; pe cale de consecință, consideră Comisia, chiar și împrejurarea că este posibil ca, în cursul unui an de comercializare dat, veniturile să depășească cheltuielile suportate este lipsită de orice relevanță în ceea ce privește

aprecierea legalității articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006.

36. În plus, Comisia și Consiliul exprimă opinia că un calcul al taxei pe producție pe baza cotei totale de zahăr alocate întreprinderilor producătoare de zahăr este adecvat și oportun. Retragerea de pe piață operată în cursul unui an dat nu determină în realitate o reducere definitivă a cotei de producție. Mai mult, este necesar să se evidențieze că fiecare an de comercializare trebuie privit izolat și nu este posibilă nicio dublă impunere a zahărului căruia i se aplică o cotă. Totodată, consecințele economice ale includerii cantităților de zahăr care au fost retrase de pe piață în cadrul bazei de calcul a taxei pe producție sunt limitate, deoarece retragerea de pe piață antrenează tocmai o creștere generalizată a prețului zahărului căruia i se aplică o cotă. În sfârșit, Comisia arată că este necesar ca obiectivul de a furniza o contribuție la sistemul de finanțare a cheltuielilor care apar în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului, prevăzut în considerentul (19) al Regulamentului nr. 318/2006, să fie înțeles în sensul că respectivele cheltuieli cuprind toate costurile ce decurg din diferitele măsuri adoptate în sectorul zahărului, inclusiv multitudinea de măsuri de susținere a pieței.

37. În cursul ședinței, Comisia și-a completat punctul de vedere exprimat, precizând că taxa pe producție are ca obiect să contribuie la acoperirea cheltuielilor comunitare în cadrul sectorului zahărului, în cuantum de peste 1 500 de milioane de euro pe an, depășind, așadar, cu mult valoarea veniturilor din taxa pe producție.

VI — Apreciere juridică

A — *Observații introductive*

38. Prin adoptarea Regulamentului nr. 318/2006, a Regulamentului (CE) nr. 319/2006 din 20 februarie 2006 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1782/2003 de stabilire a normelor comune pentru schemele de sprijin direct în cadrul politicii agricole comune și de stabilire a anumitor scheme de sprijin pentru agricultori [5] și a Regulamentului (CE) nr. 320/2006 din 20 februarie 2006 de instituire a unui regim temporar de restructurare a industriei zahărului în Comunitatea Europeană și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 privind finanțarea politicii agricole comune [6], legiuitorul comunitar a înfăptuit o reformă radicală a organizării comune a piețelor în sectorul zahărului. Prin această nouă reglementare a fost modificat un sistem rămas în mare parte neschimbat

5 — JO L 58, p. 32, Ediție specială, 03/vol. 70, p. 108.
6 — JO L 58, p. 42, Ediție specială, 03/vol. 70, p. 118.

timp de aproape 40 de ani [7] în cadrul reformei generale a politicii agricole comune (denumită în continuare PAC) [8].

39. Scopul reformei organizării comune a piețelor în sectorul zahărului a fost eliminarea treptată a mecanismului de intervenție și a prețului de intervenție pentru zahăr. În acest scop, prețul de intervenție pentru zahăr a fost înlocuit cu un preț de referință care a scăzut într-o perioadă care acoperă anii de comercializare cuprinși între 2006-2007 și 2009-2010 în total cu 36 % față de prețul de intervenție. Prețul de referință ar putea fi atins în principiu prin reducerea cantității de zahăr disponibile pe piața europeană, în acest scop fiind create stimulente financiare ca parte a unui fond de restructurare pentru a determina producătorii mai puțin competitivi să se retragă. În plus față de aceste măsuri structurale pentru a elimina capacitățile de producție nerentabile, Comisia a fost învestită cu autoritatea de a decide retragerea de zahăr de pe piață, în cazul apariției unei oferte excedentare de zahăr, pentru a menține astfel echilibrul structural al piețelor zahărului la un preț apropiat de prețul de referință înregistrat.

40. Această reducere a sprijinului pentru piețe în sectorul zahărului a fost – cel puțin parțial – compensată printr-o sporire a susținerii directe a veniturilor întreprinderilor agricole. Astfel, în sectorul zahărului, s-a realizat trecerea treptată de la o politică de susținere a prețurilor și a producției la o politică de susținere decuplată a veniturilor agricole.

7 — Până în prezent, organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului se caracteriza printr-un sistem de susținere a prețurilor și de alocare de cote. Regimul de cote instituit în anul 1967 odată cu organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului permitea în plus menținerea unor prețuri relativ ridicate, fără a da naștere unor excedente. Inițial, regimul cotelor nu urma să aibă decât un caracter temporar și să expire în anul 1975, însă a fost în numeroase rânduri prelungit. Acesta a devenit ulterior mai flexibil, pentru a permite o sporire a cotelor în beneficiul producătorilor de zahăr mai performanți [a se vedea Olmi, G., „Politique agricole commune", Bruxelles, 1991, p. 173, precum și Priebe, R., în Grabitz și Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, volumul I, articolul 34 EGV, punctul 57 (al 39-lea supliment, versiunea iulie 2009).

8 — Cu privire la contextul și la motivele acestei reforme a organizării comune a piețelor în sectorul zahărului, a se vedea Swinbank, A., „EU Sugar Policy: An Extraordinary Story of Continuity, But Then Change", în *Journal of World Trade* 2009, p. 603-620. Pentru o analiză a orientărilor generale ale reformei, în comparație cu organizarea comună a zahărului existentă până la acel moment, a se vedea Michel, J., și Merten-Lentz, K., „La réforme du marché du sucre communautaire", în *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 2005, p. 671-676, Barents, R., „De zure smaak van Europese suiker", în *NTER* 2005, p. 228-235.

B — *Prima întrebare preliminară*

41. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să stabilească pe ce bază trebuie calculată taxa pe producție prevăzută la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006.

42. Din punct de vedere teoretic, pot exista patru baze de calcul pentru taxa pe producție prevăzută la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006, mai exact:

1. cota de zahăr alocată întreprinderii producătoare de zahăr în cursul unui an de comercializare determinat (= cota de zahăr în sensul articolului 7 din Regulamentul nr. 318/2006, la care se adaugă cota adițională prevăzută la articolul 8 din același regulament);

2. cota de zahăr alocată întreprinderii producătoare de zahăr în cursul unui an de comercializare determinat, după deducerea procentului de retragere desemnat pentru anul de comercializare respectiv, în sensul articolului 19 din Regulamentul nr. 318/2006. Calculat în acest mod, procentul de retragere ar fi dedus, într-o primă etapă, din cota de zahăr. Într-o a doua etapă, cota de zahăr rezultată, din care a fost eliminată cantitatea retrasă de pe piață, ar reprezenta baza de calcul. Aceasta ar corespunde, așadar, limitei de producție în sensul articolului 1 alineatul (2) literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 290/2007;

3. cantitatea de zahăr produsă de întreprinderile producătoare de zahăr în cursul unui an de comercializare determinat, limitată la cota de zahăr alocată (= cota de zahăr în sensul articolului 2 punctul 5 din Regulamentul nr. 318/2006);

4. cantitatea de zahăr produsă de producătorul de zahăr în cursul unui an de comercializare determinat, fiind stabilit un plafon maxim reprezentat de limita de producție.

43. Îndoielile exprimate de instanța de trimitere în ceea ce privește determinarea bazei de calcul a taxei pe producție și divergențele considerabile cuprinse în răspunsurile oferite de diferiții intervenienți în prezenta procedură sunt rezultatul modului imprecis de redactare a articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006. În special, titulatura „taxă pe producție", precum și stabilirea acestei taxe la „12,00 euro pe tona de zahăr căruia i se aplică o cotă" la alineatul (2) al aceluiași articol pot acredita ideea că acest calcul trebuie efectuat pe baza cantităților produse efectiv în cursul anului de comercializare în cauză. În schimb, modul de redactare a alineatelor (1) și (3) ale articolului 16 fac în mod clar trimitere la cotele de zahăr alocate pentru anii de comercializare respectivi, care trebuie stabilite independent de producția obținută efectiv. Această diferență de redactare se regăsește și în majoritatea versiunilor lingvistice ale articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006 [9].

9 — Denumirea „taxă pe producție" a fost redată în germană prin „Produktionsabgabe", în franceză prin „taxe à la production", în slovenă prin „Proizvodna dajatev", în engleză prin „Production charge", în daneză prin „Produktionsafgift", în spaniolă prin „Canon de producción" și în portugheză prin „Encargo de produção". În aceste versiuni lingvistice, „Quotenzucker", „sucre sous quota", „kvotnega sladkorja", „quota sugar", „kvotesukker", „azúcar de cuota" și „açúcar de quota" sunt menționate la alineatul (2) al articolului 16, în vreme ce la alineatele (1) și (3) se face referire la „Zuckerquote", „quota de sucre", „kvote za sladkor", „sugar quota", „sukkerkvote", „cuotas de azúcar" și „quotas de açúcar". În versiunea olandeză, deși denumirea este deopotrivă „Productieheffing", în continuare, atât la alineatul (2), cât și la alineatele (1) și (3), este utilizat termenul „suikerquotum", iar nu cel de „quotumsuiker".

44. Având în vedere modul echivoc de redactare a articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006, numai o interpretare sistematică și teleologică poate fi utilă, întrucât, în privința interpretării unei dispoziții de drept comunitar, scopul acesteia primează asupra textului [10].

45. Interpretarea sistematică a articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006 și interpretarea sa teleologică ne îndeamnă să credem că unica bază de calcul pentru taxa pe producție care să fie conformă cu întreg cuprinsul și cu obiectivele regulamentului menționat o reprezintă cota alocată pentru un an de comercializare determinat.

46. Un prim indiciu important în sensul că taxa pe producție trebuie calculată pe baza cotelor de zahăr alocate unei întreprinderi producătoare pentru un an de comercializare determinat este oferit de articolul 16 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 318/2006. Conform acestei prevederi, întreprinderile producătoare efectuează plățile până la sfârșitul lunii februarie a anului de comercializare corespunzător. Având în vedere că, în conformitate cu articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 318/2006, anul de comercializare începe la 1 octombrie și se termină la 30 septembrie anul următor, acest lucru înseamnă că taxa pe producție trebuie să fie plătită la o dată la care zahărul nu a fost încă produs. Deoarece cantitățile de zahăr pe care întreprinderile implicate le vor produce în final nu pot fi determinate cu certitudine la data la care taxa pe producție este exigibilă, cantitatea de zahăr căruia i se aplică o cotă produsă efectiv – eventual ajustată prin deducerea cantităților retrase – nu poate fi utilizată ca bază de calcul, din motive pur practice.

47. În plus, din însăși structura articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006 transpare în mod evident decizia de principiu a legiuitorului comunitar de a percepe „taxa pe producție” asupra cotei de zahăr alocate, iar nu asupra cantității de zahăr produse efectiv.

48. Alineatul (1) al articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006 instituie principiul perceperii unei taxe „pe cota de zahăr” alocată întreprinderilor producătoare de zahăr. Alineatul (2) stabilește cuantumul taxei la 12 euro „pe tona de zahăr căruia i se aplică o cotă”. Alineatul (3) definește modalitățile practice de colectare a taxei, în sensul că statele membre percep taxa până la sfârșitul lunii februarie a anului de comercializare corespunzător. În sfârșit, alineatul (4) prevede posibilitatea ca producătorii de sfeclă-de-zahăr, de trestie-de-zahăr sau de cicoare să participe la finanțarea acestei taxe.

10 — A se vedea în acest sens, de asemenea, Riesenhuber, K., „Europäische Methodenlehre”, Berlin, 2006, p. 266, punctul 51.

49. Evaluarea structurii articolului relevă că alineatul (1) al articolului 16 din regulament instituie principiul general potrivit căruia se percepe, începând cu anul de comercializare 2007-2008, o taxă pe producție asupra cotelor de zahăr alocate întreprinderilor producătoare de zahăr. Alineatul (2) stabilește cuantumul taxei la 12 euro pe tonă. Pe fond, alineatul (2) are, prin urmare, ca obiectiv stabilirea cuantumului taxei – adică 12 euro pe tonă –, iar nu stabilirea bazei de calcul – deja definite la primul alineat. Prin urmare, folosirea termenului „zahăr căruia i se aplică o cotă" la alineatul (2) al articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006 trebuie în mod clar privită ca o greșeală a legiuitorului comunitar în procesul de redactare a regulamentului, cu atât mai mult cu cât alineatul (3) din această dispoziție face din nou referire la cotele alocate întreprinderilor.

50. Utilizarea cotelor alocate întreprinderilor ca bază de calcul și decuplarea, astfel rezultată, a „taxei pe producție" datorate de aceste întreprinderi de cantitatea de zahăr produsă efectiv este în plus în concordanță cu logica unui ajutor decuplat de venituri pentru producătorii agricoli, care reprezintă unul dintre elementele esențiale ale reformei organizării comune a pieței în sectorul zahărului [11]. Mai mult, potrivit articolului 16 alineatul (4) din Regulamentul nr. 318/2006, întreprinderilor producătoare de zahăr li se poate solicita să își asume până la 50 % din respectiva taxă pe producție.

51. Având în vedere aceste circumstanțe, este redundant argumentul dedus de reclamanta din acțiunea principală și de Regatul Spaniei din analiza lucrărilor pregătitoare la regulament, în sensul că titulatura „taxă pe producție" fusese întotdeauna utilizată, în regulamentele de bază privind organizarea comună a pieței în sectorul zahărului care au precedat reglementarea în vigoare [12], pentru a desemna taxa pe cantitățile de zahăr produse în perioada de referință. Având în vedere că Regulamentul nr. 318/2006 a asigurat reforma profundă a organizării comune a pieței în sectorul zahărului și a asigurat aplicarea unei noi baze financiare, este necesar să se analizeze denumirea identică a taxei datorate ca o relicvă terminologică înșelătoare de pe urma reglementărilor anterioare, care nu permite formularea de concluzii pe fond cu privire la determinarea bazei de calcul a taxei.

52. Prin urmare, cota de zahăr alocată întreprinderilor producătoare de zahăr pentru un an de comercializare determinat este cea care trebuie reținută ca bază pentru calculul taxei pe producție prevăzute la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006. Cu toate acestea, mai trebuie încă stabilit dacă este necesar să se țină seama în acest cadru de procentul de retragere în sensul articolului 19 din regulamentul amintit. Având în vedere că acest procent de retragere se regăsește într-o formă

11 — A se vedea punctul 39 și următoarele din prezentele concluzii.

12 — Regulamentul (CE) nr. 1260/2001 al Consiliului din 19 iunie 2001 privind organizarea comună a pieței în sectorul zahărului (JO L 178, p. 1) și Regulamentul (CE) nr. 2038/1999 al Consiliului din 13 septembrie 1999 privind organizarea comună a pieței în sectorul zahărului (JO L 252, p. 1).

modificată ca limită de producție în articolul 1 alineatul (2) literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 290/2007 [13], se ivește, prin urmare, întrebarea dacă, în cadrul calculului taxei pe producție, este necesar să se deducă procentul de retragere din cota de zahăr, astfel încât limita de producție aplicabilă să reprezinte în final baza de calcul a taxei pe producție.

53. În opinia noastră, la această întrebare trebuie oferit un răspuns negativ.

54. Astfel cum am evidențiat deja în Concluziile pe care le-am prezentat la 18 februarie 2009 în cauza Agrana Zucker [14] și astfel cum a confirmat Curtea în Hotărârea pronunțată la 11 iunie 2009 în această cauză [15], retragerea unei cantități de pe piață nu trebuie în mod obligatoriu asimilată cu o renunțare la cote în sensul Regulamentului nr. 320/2006. Astfel, compararea mecanismelor de renunțare la cote și de retragere de pe piață relevă diferențe fundamentale, atât în ceea ce privește modul de funcționare, cât și în ceea ce privește scopurile urmărite. În timp ce primul mecanism are ca obiect renunțarea definitivă la cotă, inclusiv prin reducerea capacității sau prin închiderea instalațiilor de producție, al doilea mecanism implică numai retragerea temporară de pe piață a cantității respective de zahăr, depozitarea sau vânzarea aceleiași cantități în afara cotelor.

55. Această diferență în ceea ce privește modul de funcționare își are originea în obiectivul de reglementare diferit al fiecăreia dintre dispozițiile relevante. Renunțarea la cote de către producătorii de zahăr mai puțin competitivi, într-un mod care să țină seama de aspectul social și de mediul înconjurător, reprezintă unul dintre mijloacele restructurării industriei zahărului, urmărită de Regulamentul nr. 320/2006. În schimb, retragerea de pe piață este un instrument de susținere a prețurilor, care, în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 318/2006 și cu considerentul (22) al acestui regulament, are drept scop să mențină echilibrul structural al pieței la un nivel de preț apropiat de prețul de referință.

56. Întrucât retragerea de zahăr de pe piață în procentul de retragere stabilit de Comisie nu afectează cotele de zahăr ale întreprinderilor în cauză ca atare, nici textul, nici structura articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006 nu conțin niciun element care să pledeze în favoarea opiniei exprimate în special de Republica Lituania, potrivit căreia cota de zahăr, diminuată cu procentul de retragere, constituie baza de calcul pentru taxa pe producție prevăzută la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006.

57. În consecință, conchidem că este necesar să se interpreteze articolul 16 din

13 — Articolul 1 alineatul (2) literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 290/2007 prevede în esență că obligația de retragere de pe piață privește numai zahărul produs peste o anumită limită de producție. Această limită de producție se obține prin deducerea procentului de retragere de pe piață din cota de zahăr alocată, ceea ce conduce în mod normal, pentru anul de comercializare 2007-2008, la o limită de producție de 86,5 % din cota alocată.

14 — Hotărârea din 11 iunie 2009, Agrana Zucker (C-33/08, Rep., p. I-5035, punctul 40 și următoarele).

15 — La punctul 21 și următoarele.

Regulamentul nr. 318/2006 în sensul că și partea din cota de zahăr care nu poate fi utilizată, ca urmare a unei retrageri de pe piață în temeiul aplicării articolului 19 din Regulamentul nr. 318/2006 coroborat cu articolul 1 din Regulamentul nr. 290/2007, trebuie să fie de asemenea luată în considerare în cadrul stabilirii bazei de calcul a taxei pe producție.

C — *A doua întrebare preliminară*

1. Pretinsa încălcare a principiului proporționalității

58. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește să se stabilească dacă perceperea și calculul taxei pe producție în temeiul articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006 pe baza cotei de zahăr alocate în mod abstract sunt conforme cu principiul proporționalității. Pentru a răspunde la această întrebare, vom analiza, în primul rând, criteriul care trebuie aplicat în ceea ce privește examinarea unei pretinse încălcări a principiului proporționalității în domeniul PAC. În continuare, vom cerceta dacă natura decuplată a taxei pe producție prevăzute la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 trebuie calificată drept contrară principiului proporționalității.

a) Criteriul de verificare

59. Principiul proporționalității, care se numără printre principiile generale ale dreptului comunitar, impune ca actele instituțiilor comunitare să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de reglementarea în cauză, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea dintre mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate [16].

60. În privința aplicării judiciare a principiului proporționalității, este, așadar, necesar să se pornească teoretic de la o schemă de evaluare în trei etape [17], conform căreia trebuie verificat 1. caracterul adecvat, 2. caracterul

16 — Hotărârea Agrana Zucker (citată la nota de subsol 15, punctul 31), Hotărârea din 7 septembrie 2006, Spania/Consiliul (C-310/04, Rec., p. I-7285, punctul 97), Hotărârea din 12 iulie 2001, Jippes și alții (C-189/01, Rec., p. I-5689, punctul 81), Hotărârea din 5 octombrie 1994, Crispoltoni și alții (C-133/93, C-300/93 și C-362/93, Rec., p. I-4863, punctul 41), și Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Fedesa și alții (C-331/88, Rec., p. I-4023, punctul 13).

17 — Cu privire la această schemă de control în trei etape, a se vedea Simon, D., „Le contrôle de proportionnalité exercé par la Cour de justice des Communautés européennes", în *Petites affiches* 2009, nr. 46, p. 17, 20 și următoarele. Potrivit acestui autor, controlul legitimității obiectivelor urmărite și al motivelor subiective de adoptare a măsurilor în cauză constituie în anumite hotărâri două etape de control suplimentare.

necesar și 3. caracterul proporțional al măsurii în cauză [18].

61. Cu toate că, în cadrul PAC, principiul proporționalității a fost confirmat în mod repetat, Curtea a evidențiat, într-o jurisprudență devenită constantă, în același timp, că legiuitorul comunitar dispune în acest domeniu de o putere largă de apreciere pe baza căreia poate conchide că, în domeniul PAC, controlul jurisdicțional asupra respectării acestui principiu trebuie să se limiteze la a verifica natura vădit neadecvat al măsurii în cauză în raport cu obiectivul pe care instituția competentă urmărește să îl atingă [19].

62. Potrivit unei jurisprudențe constante, controlul proporționalității în materia PAC nu are ca obiect a stabili dacă măsura adoptată de legiuitor era singura sau cea mai bună posibilă, ci dacă aceasta era în mod vădit neadecvată [20].

63. Această limitare a controlului proporționalității la verificarea caracterului vădit neadecvat al măsurii în cauză, decisă de Curte, nu este o particularitate a domeniului PAC, ci se aplică, potrivit unei jurisprudențe constante, în toate domeniile care implică luarea de către acesta a unor decizii de natură politică, economică și socială și în care trebuie să efectueze aprecieri complexe, pentru adoptarea cărora este necesar să i se recunoască o largă putere de apreciere și o importantă marjă de manevră [21].

64. Astfel cum am avut deja ocazia să arătăm [22], nu considerăm convingătoare această jurisprudență, în special în ceea ce privește reducerea controlului proporționalității la un simplu control al caracterului adecvat al măsurii adoptate. În opinia noastră, această limitare structurală a controlului proporționalității în trei etape exclusiv la un control al caracterului

18 — Este adevărat că, în cadrul anumitor hotărâri, Curtea se limitează să declare că mijloacele evidențiate de o dispoziție comunitară trebuie să fie în măsură să îndeplinească obiectivul urmărit și să nu depășească cadrul a ceea ce este necesar pentru atingerea sa. În măsura în care, în mod general, proporționalitatea măsurilor în cauză nu este pusă sub semnul întrebării în cadrul acestor hotărâri, ele nu ne permit să conchidem că verificarea proporționalității trebuie efectuată potrivit unei scheme de control în două etape, fără a lua în considerare caracterul proporțional al măsurii în cauză.

19 — Hotărârea Agrana Zucker (citată la nota de subsol 15, punctul 32), Hotărârea din 14 mai 2009, Azienda Agricola Disarò Antonio și alții (C-34/08, Rep., p. I-4023, punctul 76), Hotărârea Spania/Consiliul (citată la nota de subsol 16, punctul 98), Hotărârea din 23 martie 2006, Unitymark și North Sea Fishermen's Organisation (C-535/03, Rec., p. I-2689, punctul 57), Hotărârea din 16 martie 2006, Emsland-Stärke (C-94/05, Rec., p. I-2619, punctul 54), Hotărârile Jippes și alții (citată la nota de subsol 16, punctul 82), Crispoltoni și alții (citată la nota de subsol 16, punctul 42), Fedesa și alții (citată la nota de subsol 16, punctul 14) și Hotărârea din 11 iulie 1989, Schräder (265/87, Rec., p. 2237, punctul 22).

20 — Hotărârile Agrana Zucker (citată la nota de subsol 15, punctul 33), Spania/Consiliul (citată la nota de subsol 16, punctul 99) și Jippes și alții (citată la nota de subsol 16, punctul 83).

21 — A se vedea Hotărârea din 7 iulie 2009, S.P.C.M. și alții (C-558/07, Rep., p. I-5783, punctul 42), Hotărârea din 12 iulie 2005, Alliance for Natural Health și alții (C-154/04 și C-155/04, Rec., p. I-6451, punctul 52), Hotărârile din 14 decembrie 2004, Arnold André (C-434/02, Rec., p. I-11825, punctul 46), și Swedish Match (C-210/03, Rec., p. I-11893, punctul 48), precum și Hotărârea din 10 decembrie 2002, British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (C-491/01, Rec., p. I-11453, punctul 123). A se vedea de asemenea Hotărârea din 8 februarie 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Rec., p. I-675, punctul 53).

22 — A se vedea Concluziile prezentate la 3 martie 2009 în cauza Azienda Agricola Disarò Antonio și alții (citată la nota de subsol 19, punctul 61 și următoarele).

adecvat are ca efect excesiva denaturare a principiului proporționalității, care face parte din dreptul comunitar.

65. Ca punct de plecare în aplicarea principiului proporționalității în materia PAC, este necesar să considerăm că ampla putere de apreciere de care dispune legiuitorul comunitar nu exclude un control jurisdicțional asupra măsurilor adoptate de acesta [23].

66. Abordării Curții, care constă în restrângerea controlului proporționalității în materia PAC la un control al caracterului adecvat, i se opune în special obiecția că cerințele unui caracter adecvat, necesar și proporțional nu sunt expresia unei gradații a aceleiași noțiuni. Dimpotrivă, examinarea caracterului necesar și proporțional al unei măsuri dobândește, prin comparație cu evaluarea caracterului adecvat, o semnificație de sine stătătoare și o importanță esențială pentru protecția persoanelor. Numai în contextul controlului caracterului necesar și proporțional pot fi „corelate" obiectivul urmărit de legiuitorul comunitar și drepturile relevante ale persoanelor. Dacă se limitează la cercetarea caracterului adecvat al unei măsuri, instanța nu va efectua un control al proporționalității, ci numai un control obiectiv asupra modului de exercitare a puterii de apreciere, care nu include niciun element de protecție a persoanei [24].

67. Astfel, faptele care stau la originea prezentei cauze reprezintă o ilustrare fidelă a ideii că o limitare a controlului proporționalității la un simplu control al caracterului adecvat al măsurii adoptate de legiuitorul comunitar poate, în anumite circumstanțe, să echivaleze cu a renunța practic la orice verificare a proporționalității măsurii în cauză.

23 — A se vedea Concluziile prezentate în cauza Azienda Agricola Disarò Antonio și alții (citată la nota de subsol 19, punctul 61), precum și în cauza Agrana Zucker (citată la nota de subsol 15, punctul 51). A se vedea de asemenea Concluziile prezentate de avocatul general Sharpston la 14 iunie 2007 în cauza Zuckerfabrik Jülich și alții (Hotărârea din 8 mai 2008, C-5/06 Rep., p. I-3231, punctul 65), precum și Concluziile prezentate de avocatul general Kokott la 10 martie 2009 în cauza S.P.C.M. și alții (citată la nota de subsol 21, punctul 69 și următoarele), în care se subliniază pe bună dreptate că, chiar și în domeniile în care trebuie să se adopte decizii complexe de natură tehnică și/sau politică, legiuitorul dispune de o largă putere de apreciere și de o importantă marjă de manevră, este necesar să se verifice dacă există în mod vădit măsuri mai puțin constrângătoare sau dacă măsurile adoptate sunt vădit disproporționate în raport cu scopurile urmărite. În caz contrar, principiul proporționalității, care face parte din dreptul primar, ar fi privat de orice eficacitate practică.

24 — A se vedea Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Azienda Agricola Disarò Antonio și alții (citată la nota de subsol 19, punctul 63). Cu privire la acest aspect, a se vedea de asemenea Danwitz, T., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Gemeinschaftsrecht", în *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2003, p. 391, 396, care arată că această abordare face ca principiul proporționalității să se dilueze într-un control al exercitării puterii de apreciere.

68. După cum reiese din considerentul (19) al Regulamentului nr. 318/2006, taxa pe producție a fost instituită pentru a contribui la finanțarea cheltuielilor care apar în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului. Întrucât presupune, prin natura sa, un transfer de resurse către Comunitate, acest tip de taxă este legat intrinsec de îndeplinirea obiectivului stabilit de legiuitorul comunitar, indiferent de baza de calcul aleasă pentru taxa respectivă. Așadar, într-un caz precum cel din speță, controlul proporționalității necesită tocmai un control al caracterului necesar și proporțional al taxei pe producție instituite de legiuitorul comunitar.

69. În plus, este necesar să evidențiem că, în contextul controlului proporționalității măsurilor comunitare în domenii care implică luarea de către legiuitorul comunitar a unor decizii de natură politică, economică și socială și în care trebuie să se efectueze aprecieri complexe, Curtea, în pofida afirmării de principiu a unei limitări a acestui control la o verificare a caracterului vădit neadecvat al măsurilor în cauză, ține totuși în mod regulat cont de elementele legate de caracterul necesar și nedisproporționat al măsurii de examinat [25].

70. În opinia noastră, măsurile adoptate de legiuitorul comunitar în domeniul PAC trebuie, așadar, să fie supuse în principiu unui control al proporționalității în trei etape (caracter adecvat, necesar și nedisproporționat). Întrucât, însă, rolul Curții nu poate fi acela de a înlocui cu propriile decizii rezoluțiile de natură socială, economică ori politică adoptate de legiuitorul comunitar în domeniul PAC, este necesar ca în acest sector controlul proporționalității în trei etape să fie limitat la a decide dacă, ținând cont de prerogativa legiuitorului comunitar de a evalua faptele, măsura în cauză nu este vădit neadecvată, vădit inutilă sau vădit

25 — A se vedea Hotărârile Agrana Zucker (citată la nota de subsol 15, punctul 42), British American Tobacco (Investments) și Imperial Tobacco (citată la nota de subsol 21, punctul 126 și următoarele) și Emesa Sugar (citată la nota de subsol 21, punctul 54 și următoarele). A se vedea de asemenea Koch, O., „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften", Berlin 2003, p. 212, care subliniază că practic toate hotărârile în care Curtea părea că și-a limitat controlul la „caracterul neadecvat" examinaseră totuși eventualele măsuri alternative, motivând uneori aprofundat rațiunile pentru care aceste măsuri nu erau de preferat. Noțiunea „caracter vădit neadecvat" este astfel un sinonim de intensitate redusă a controlului efectuat în cadrul verificării în mai multe etape. În acest sens, a se vedea, de asemenea, Kischel, U., „Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den Europäischen Gerichtshof", în *EuR* 2000, p. 380, 398 și următoarele, potrivit căruia Curtea nu oferă propriei formule, conform căreia este necesar ca în domeniile respective controlul să fie restrâns la verificarea proporționalității, sensul pe care pare că il are la o primă vedere. Potrivit acestui autor, dimpotrivă, reiese în mod clar din deciziile respective că puterea de apreciere a legiuitorului comunitar nu este menită să limiteze caracterul proporțional la caracterul vădit neadecvat, însă controlul proporționalității este limitat, în ansamblul său, la verificarea greșelilor evidente.

disproporționată [26]. Această abordare permite garantarea respectării marjei de manevră politică a legiuitorului comunitar, fără a priva principiul proporționalității de orice relevanță practică în acest domeniu.

71. Prin urmare, se desprinde concluzia că este necesar ca, la efectuarea controlului proporționalității în domeniul PAC, să se aplice un criteriu de examinare în trei etape cu o intensitate redusă. În cadrul prezentei proceduri, este de asemenea necesar să se verifice în special dacă perceperea taxei pe producție și determinarea decuplată a bazei de calcul se dovedesc, în lumina obiectivelor urmărite de legiuitorul comunitar, vădit neadecvate, vădit inutile ori vădit disproporționate.

b) Controlul proporționalității

72. După cum reiese din considerentul (19) al Regulamentului nr. 318/2006, taxa pe producție a fost instituită pentru a contribui la finanțarea cheltuielilor care apar în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului. Pentru motivele expuse mai sus, reiese că atât perceperea taxei pe producție, cât și stabilirea cuantumului său pe baza cotelor alocate, fără a ține seama de limitele de producție eventual aplicabile și de cantitățile retrase astfel de pe piață, nu sunt în mod vădit neadecvate pentru realizarea acestui obiectiv [27].

73. Mai mult, nu identificăm niciun motiv pentru care să considerăm că perceperea taxei pe producție și calcularea sa pe baza cotelor de zahăr alocate sunt în mod vădit inutile.

74. O măsură este necesară atunci când, dintre mai multe măsuri adecvate pentru realizarea obiectivului urmărit, este cea mai puțin constrângătoare pentru interesul sau pentru valoarea juridică în cauză [28].

75. Ar trebui să fie incontestabil faptul că legiuitorul comunitar este în principiu liber să dispună participarea întreprinderilor producătoare de zahăr la finanțarea organizării comune a piețelor în domeniul zahărului prin intermediul unei taxe pe producție. În schimb, părerile sunt împărțite cu privire la aspectul dacă forma concretă pe care o dobândește această taxă, și în special calcularea sa – decuplată de producție – pe baza a cotelor de zahăr alocate, era necesară pentru îndeplinirea obiectivului menționat.

26 — A se vedea Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Azienda Agricola Disarò Antonio și alții (citată la nota de subsol 19, punctul 62 și următoarele).

27 — A se vedea punctul 67 și următoarele din prezentele concluzii.

28 — Hotărârea Schräder (citată la nota de subsol 19, punctul 21).

76. Prin decuplarea bazei de calcul a taxei pe producție, legiuitorul și-a manifestat intenția de a asigura un cadru pentru participarea întreprinderilor producătoare de zahăr la finanțarea organizării comune a piețelor în sectorul zahărului într-un mod care să facă posibilă menținerea unui raport echilibrat între această contribuție financiară și cotele de zahăr, iar plata respectivei contribuții financiare să poată fi solicitată în cursul anului de comercializare în cauză. Având în vedere larga putere de apreciere de care dispune în materie legiuitorul comunitar, această formă concretă a taxei și necesitatea, astfel rezultată, de a defini baza de calcul în mod decuplat nu ar putea fi criticate din punctul de vedere al caracterului necesar al măsurii.

77. O altă serie de argumente propuse în susținerea pretinsului caracter inutil al taxei decuplate prevăzute la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 privește raportul concret dintre cheltuielile suportate de Comunitate în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului și veniturile obținute de aceasta din taxa pe producție. În acest context, s-a susținut în special că veniturile din taxa pe producție depășesc cheltuielile ce trebuie suportate.

78. După cum reiese din considerentul (19) al Regulamentului nr. 318/2006, taxa pe producție a fost instituită pentru a contribui la finanțarea cheltuielilor care apar în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului.

79. În cazul în care s-ar demonstra că forma pe care a dobândit-o taxa pe producție este de natură să determine ca veniturile furnizate Comunității să depășească în mod regulat cheltuielile pe care sunt menite să le finanțeze, aceasta ar trebui să fie calificată drept vădit inutilă și, pe cale de consecință, disproporționată.

80. În acest context, este necesar totuși să nu se treacă cu vederea faptul că puterea largă de apreciere de care dispune legiuitorul comunitar în materia PAC și care presupune un control jurisdicțional limitat asupra modului în care este exercitată nu se aplică, potrivit unei jurisprudențe constante, exclusiv în ceea ce privește natura și sfera de aplicare a dispozițiilor care trebuie adoptate, ci și, într-o anumită măsură, în ceea ce privește constatarea datelor de bază [29].

81. În Comunicarea sa către Consiliu și Parlamentul European din 14 iulie 2004 [30], Comisia a evaluat cheltuielile suportate ca urmare a reformei sectorului zahărului la circa 1 540 de milioane de euro pe an, acest

29 — A se vedea Hotărârea Spania/Consiliul (citată la nota de subsol 16, punctul 121), Hotărârea din 25 octombrie 2001, Italia/Consiliul (C-120/99, Rec., p. I-7997, punctul 44), Hotărârea din 5 octombrie 1999, Spania/Consiliul (C-179/95, Rec., p. I-6475, punctul 29), Hotărârea din 19 februarie 1998, NIFPO și Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Rec., p. I-681, punctul 41 și următoarele), Hotărârea din 29 februarie 1996, Comisia/Consiliul (C-122/94, Rec., p. I-881, punctul 18), și Hotărârea din 29 octombrie 1980, Roquette Frères/Consiliul (138/79, Rec., p. 3333, punctul 25).

30 — Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European – Elaborarea unui model agricol durabil pentru Europa grație unei noi politici agricole comune (PAC) – Reforma sectorului zahărului [COM(2004) 499 final, p. 12 și următoarele].

cost corespunzând astfel scenariului unui *status quo*. Potrivit celor indicate de Comisie în această comunicare, costul reprezentat pentru PAC de noile măsuri propuse pentru acest sector, mai cu seamă ajutorul direct decuplat oferit agricultorilor, care a constituit principalul său element, ar fi compensat prin economiile realizate ca urmare a reducerii substanțiale a cheltuielilor cu restituirile la export, precum și a eliminării restituirilor la producție de care au beneficiat sectoarele chimiei și farmaciei, ca și a ajutoarelor pentru rafinare. Potrivit comunicării, la momentul deplinei puneri în aplicare a măsurilor propuse pentru acest sector, ajutorul direct ar presupune un cost anual de 1 340 de milioane de euro, iar cheltuielile cu restituirile la export pentru zahăr și cu restituirile la export pentru zahărul conținut în produsele prelucrate exportate s-ar ridica la aproximativ 100 de milioane de euro fiecare. În propunerea sa – ușor modificată – de Regulament al Consiliului privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului [31], Comisia a subliniat din nou neutralitatea din punctul de vedere al costului presupusă de reforma propusă. Și în acest caz tot ajutorul direct decuplat acordat agricultorilor, al cărui cost se ridica de această dată la 1 542 de milioane de euro pe an, a fost identificat ca fiind cel mai important element de cost.

82. Din cadrul notei elaborate de Consiliu la 3 noiembrie 2005, cuprinzând un tabel recapitulativ al consecințelor financiare ale reformei în domeniul sectorului zahărului, anexată de reclamanta din acțiunea principală, reiese în plus că, la rândul său, și Consiliul se aștepta ca, începând cu anul de comercializare 2007-2008, cuantumul cheltuielilor să se situeze între 1 550 și 1 600 de milioane de euro, cheltuielile cu ajutorului direct fiind de asemenea evaluate la 1 542 de milioane de euro pe an de comercializare.

83. Compararea acestor cheltuieli preconizate cu consecințele financiare ale taxei pe producție prevăzute la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 demonstrează cu claritate că valoarea totală a acestei taxe este cu mult inferioară cheltuielilor anuale preconizate de Comunitate pentru sectorul zahărului [32]. În aceste circumstanțe, Hotărârea Zuckerfabrik Jülich și alții [33] nu poate fi invocată în mod util. În cadrul acestei hotărâri, Curtea a refuzat să admită o interpretare a taxei pe producție – în forma aplicabilă la momentul respectiv – care să poată duce la apariția riscului ca taxele datorate

31 — COM(2005) 263 final, punctul 5 din expunerea de motive.

32 — Articolul 16 alineatul (2) din Regulamentul nr. 318/2006 stabilește cuantumul taxei pe producție la 12 euro pe tona de zahăr și de sirop de inulină și la 6 euro pe tona de izoglucoză. Anexa III la același regulament stabilește cotele naționale și regionale la, în total, 17 440 537 de tone pentru zahăr, 507 680 de tone pentru izoglucoză și 320 718 tone pentru siropul de inulină. Anexa IV stabilește cotele adiționale pentru zahăr la, în total, maximum 1 100 000 de tone pentru zahăr și 103 000 de tone pentru izogulcoză. Taxa maximă pe producție de plată de către toate întreprinderile producătoare de zahăr se ridică astfel la aproximativ 230 de milioane de euro, fără a ține seama de cotele eliberate între timp.

33 — Citată la nota de subsol 23.

Comunității să depășească cheltuielile pe care erau menite să le acopere.

84. În acest context, este necesar să fie de asemenea respins în mod ferm argumentul reclamantei din acțiunea principală, potrivit căruia taxa pe producție nu are ca obiect finanțarea ajutorului direct și depășește, așadar, celelalte cheltuieli suportate de Comunitate în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului. Indiferent de aspectul dacă respectivele cheltuieli efectuate de Comunitate cu ajutorul direct decuplat acordat agricultorilor în sectorul zahărului trebuie calificate din punct de vedere bugetar drept „cheltuieli apărute în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului", istoricul elaborării Regulamentului nr. 318/2006 indică cu claritate că în prezent acest ajutor direct deține de departe ponderea cea mai importantă în cadrul cheltuielilor comunitare în sectorul zahărului. Ținând seama de toate acestea, este necesar să interpretăm obiectivul enunțat în considerentul (19) al Regulamentului nr. 318/2006 în sensul că taxa este deopotrivă destinată să contribuie la finanțarea cheltuielilor efectuate cu ajutorul direct decuplat.

85. În lumina acestor considerații, perceperea taxei pe producție și calcularea sa pe baza cotei de zahăr alocate nu sunt, în opinia noastră, vădit inutile pentru îndeplinirea obiectivului urmărit de legiuitorul comunitar, care constă în a solicita întreprinderilor producătoare de zahăr să contribuie la finanțarea cheltuielilor suportate de Comunitate în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului.

86. În sfârșit, nici raportul dintre obiectivele urmărite și dezavantajele cauzate nu este, la rândul său, unul disproporționat.

87. În această privință, s-a formulat în principal reproșul că, prin calcularea taxei pe producție pe baza cotei de zahăr alocate, s-ar ajunge la situația în care taxa ar fi în parte percepută asupra unor cantități care nu există în realitate, în cazul în care – astfel cum se întâmplă în speță – cantitatea produsă nu depășește limita de producție. În schimb, în cazul în care este produs zahăr căruia i se aplică o cotă peste limita de producție, respectivele cantități ar fi, în cazul reportării în calitate de zahăr căruia i se aplică o cotă pentru anul de comercializare succesiv, supus de două ori la plata taxei pe producție. În cazul unei recalificări drept zahăr industrial, valoarea taxei pe producție, care nu se schimbă, ar fi disproporționată.

88. Aceste argumente nu ne conving.

89. Elementul comun al acestor argumente este dorința de a sublinia consecințele calculării taxei exclusiv prin raportare la zahărul

căruia i se aplică o cotă care face obiectul retragerii de pe piață. Or, în acest mod se omite necesitatea de a ține seama de faptul că taxa pe producție a fost concepută de legiuitorul comunitar, în cadrul exercitării largii puteri de apreciere de care dispune, ca o taxă pe cote independentă de producție. Caracterul nedisproporționat al acestei taxe nu poate fi pus sub semnul întrebării prin invocarea consecințelor acestei taxe asupra unei subcategorii relativ reduse de zahăr căruia i se aplică o cotă, mai precis zahărul căruia i se aplică o cotă care a fost retras de pe piață. Controlul caracterului nedisproporționat trebuie însă efectuat luând în considerare toate avantajele și dezavantajele prezentate de taxa pe cote independentă de producție, în contextul structurii generale a acestei reglementări.

90. Alegând cota de zahăr alocată ca bază de calcul a taxei pe producție, legiuitorul comunitar a instituit un sistem de taxe care se percep pe baza cotei totale de zahăr chiar și în cazul în care aceasta nu a fost utilizată integral. O astfel de utilizare incompletă se poate datora nu numai unor recolte proaste, ci și altor dificultăți sau unei decizii economice liber adoptate de întreprinderea producătoare de zahăr, ca și unei decizii a Comisiei prin care se dispune retragerea unei cantități de zahăr de pe piață în cursul unui anumit an de comercializare.

91. Atunci când o întreprindere producătoare de zahăr nu își poate utiliza deplin cota de zahăr sau nu este autorizată să realizeze acest lucru, aceasta va putea vinde mai puțin de zahăr la prețul pieței sau va putea să îl valorifice prin intermediul unei vânzări către organizațiile de intervenție naționale [34]. Având în vedere că taxa depinde de cotă, iar nu de cantitățile de zahăr efectiv vândute, valoarea sa este constantă, chiar dacă veniturile din vânzări obținute de întreprinderile producătoare de zahăr scad.

92. Deși este adevărat că situația descrisă poate conduce la dezavantajarea întreprinderilor producătoare de zahăr, acest inconvenient nu este în mod vădit disproporționat în raport cu obiectivul urmărit de legiuitorul comunitar, de a solicita întreprinderilor producătoare de zahăr să participe la finanțarea cheltuielilor apărute în organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului, printr-o contribuție exigibilă în avans,în mare parte constantă.

93. În cadrul acestei analize comparative a intereselor ar trebui în special să nu se omită faptul că reforma organizării comune a piețelor în sectorul zahărului a avut, de asemenea, ca efect extinderea ajutorului direct decuplat la veniturile agricole [35]. În structura

34 — Potrivit articolului 18 alineatul (2) din Regulamentul nr. 318/2006, prețul de intervenție pentru zahărul căruia i se aplică o cotă se ridică la 80 % din prețul de referință aplicabil în anul de comercializare succesiv. Această posibilitate de intervenție este limitată atât în timp, la anii de comercializare cuprinși între 2006-2007 și 2009-2010, cât și în volum, la o cantitate totală de 600 000 de tone pe an de comercializare pentru întreaga Comunitate.

35 — A se vedea punctul 40 din prezentele concluzii.

generală a organizării comune a piețelor în sectorul zahărului, taxa decuplată prevăzută la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 corespunde în întregime obiectivelor fundamentale ale reformei organizării comune a piețelor în sectorul menționat.

94. O evaluare, exprimată numeric, a impactului neutilizării integrale a cotei de zahăr asupra raportului dintre taxa datorată de întreprinderile producătoare de zahăr și veniturile pe care le obțin acestea din vânzarea de zahăr căruia i se aplică o cotă arată în mod clar că natura invariabilă a taxei nu conduce la apariția unei sarcini excesive pentru întreprinderi. Astfel, din calculele prezentate de reclamanta din acțiunea principală însăși reiese că și într-un caz precum cel din speță, în care Comisia a stabilit în mod drastic procentul de retragere de pe piață la 13,5 %, taxa crește aritmetic, în ipoteza epuizării limitei de producție, pentru zahărul căruia i se aplică o cotă plasat pe piață de la 12 euro pe tonă, până la numai 13,87 euro pe tonă. Având în vedere prețul de referință pentru anul de comercializare 2007-2008, de 631,90 euro pe tonă – pe care această retragere de pe piață avea tocmai menirea de a-l asigura – cuantificată astfel, creșterea taxei pe tona de zahăr căruia i se aplică o cotă comercializat nu presupune o sarcină disproporționată pentru întreprinderile producătoare de zahăr, cu atât mai mult cu cât acestea pot solicita, în conformitate cu articolul 16 alineatul (4) din Regulamentul nr. 318/2006, producătorilor de sfeclă-de-zahăr, de trestie-de-zahăr sau de cicoare să suporte până la 50 % din taxa pe producție corespunzătoare [36].

95. Având în vedere cele de mai sus, putem concluziona că atât perceperea cât și calculul taxei pe producție prevăzute la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 pe baza cotei de zahăr alocate abstract nu sunt, dat fiind obiectivul urmărit de această taxă și luând în considerare larga putere de apreciere de care se bucură legiuitorul comunitar în materia PAC, nici vădit neadecvate, nici vădit inutile, nici vădit disproporționate. Articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 este, prin urmare, conform cu principiul proporționalității.

2. Motivul privind o încălcare a principiului nediscriminării

a) Insuficienta detaliere a pretinsei încălcări susținute în cadrul trimiterii preliminare

96. Chiar dacă, prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în mod specific Curții să furnizeze clarificări privind conformitatea articolului 16 din

36 — În cursul ședinței, reclamanta din acțiunea principală a confirmat de altfel că a utilizat această posibilitate de a solicita participarea agricultorilor la finanțarea taxei pe producție.

Regulamentul nr. 318/2006 cu principiul nediscriminării care decurge din articolul 34 CE, decizia de trimitere nu conține nicio analiză sau descriere expresă a circumstanțelor sau a rezervelor care au determinat instanța să adreseze această întrebare. În aceste condiții, nici Consiliul, nici Comisia nu au examinat aspectul dacă perceperea și calculul decuplat al taxei pe producție prevăzute la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 pot încălca principiul egalității de tratament.

97. În opinia noastră, această întrebare nu poate fi totuși ignorată în cadrul prezentei proceduri preliminare.

98. Este necesar să subliniem pentru început că rezumatul privind pozițiile și argumentele pârâtului din acțiunea principală cuprins în decizia de trimitere cuprinde un indiciu determinant cu privire la rezervele exprimate de instanța de trimitere în ceea ce privește o eventuală încălcare a principiului egalității de tratament. Instanța de trimitere declară în special că, potrivit pârâtului din acțiunea principală, „ar fi […] în definitiv nesatisfăcător ca o întreprindere să nu poată produce zahăr căruia i se aplică o cotă decât într-o anumită limită de producție care ar depinde de statul membru în care își are sediul, în timp ce taxa pe producție ar trebui plătită indiferent de această împrejurare pentru întreaga cotă care îi este alocată". Din această descriere reiese cu claritate că până și pârâtul din acțiunea principală lăsase să se înțeleagă că rezultă o încălcare a principiului egalității de tratament din împrejurarea că, deși există diferențe regionale între limitele de producție, taxele pe producție sunt calculate pe baza cotei totale de zahăr alocate, fără a se ține seama de limitele de producție.

99. Evaluând în mod temeinic informațiile cuprinse în decizia de trimitere, rezultă că, potrivit instanței de trimitere, ar putea fi dedusă o încălcare a principiului nediscriminării în special din faptul că articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 290/2007 a instituit o diferențiere pe baze regionale a limitelor de producție, însă taxele pe producție prevăzute la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 se stabilesc pe baza cotei de zahăr, așadar, independent de producție, de unde rezultă că sarcina reprezentată de taxa pe producție pentru întreprinderi ar putea diferi în funcție de naționalitatea acestora. În observațiile lor scrise, reclamanta din acțiunea principală și Republica Lituania au exprimat aceleași îndoieli [37].

100. Având în vedere observațiile de mai sus, considerăm util, în pofida lipsei precizărilor necesare din cadrul trimiterii preliminare, să examinăm deopotrivă și problematica legată de existența unei eventuale încălcări a principiului nediscriminării în cadrul prezentei proceduri preliminare. În acest scop, vom aborda pentru început aspectul privind criteriul care trebuie aplicat în cadrul controlului unei pretinse încălcări a principiului nediscriminării în materia PAC. În continuare,

37 — A se vedea punctul 33 din prezentele concluzii.

vom cerceta dacă natura decuplată a taxei prevăzute la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006, asociată cu diferențierea regională a limitelor de producție instituită prin articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 290/2007, trebuie considerată o încălcare a principiului nediscriminării.

b) Criteriul de analiză

101. Potrivit unei jurisprudențe bine stabilite, principiul nediscriminării între producătorii sau consumatorii din Comunitate, consacrat la articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE, stabilește că situațiile comparabile nu trebuie să fie tratate în mod diferit, iar situațiile diferite nu trebuie să fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv [38].

102. O diferență de tratament este justificată atât timp cât este întemeiată pe un criteriu obiectiv și rezonabil, mai precis dacă se află în legătură cu un scop admisibil din punct de vedere legal, urmărit de legislația în cauză, iar această diferență este proporțională cu scopul urmărit de tratamentul în cauză [39].

103. Am amintit deja mai sus că, potrivit unei jurisprudențe constante, legiuitorul comunitar dispune în materia PAC de o largă putere de apreciere [40]. Această putere de apreciere trebuie luată în considerare și în cadrul articolului 34 alineatul (2) CE al doilea paragraf [41].

104. Astfel, dacă s-ar constata că o măsură comunitară adoptată în materia PAC determină un tratament inegal al producătorilor aceluiași produs în diferite state membre, controlul jurisdicțional al respectării principiului egalității va trebui să se limiteze la a verifica dacă tratamentul diferențiat prezintă o legătură suficientă cu un obiectiv legitim și nu este în mod vădit disproporționat din perspectiva acestui obiectiv.

38 — Curtea declară, potrivit unei jurisprudențe constante, că interdicția oricărei discriminări prevăzută la articolul 34 alineatul (2) CE este specifică principiului general al egalității, care face parte dintre principiile fundamentale ale dreptului comunitar; a se vedea, cu titlu de exemplu, Hotărârea Agrana Zucker (citată la nota de subsol 15, punctul 46) și Hotărârea din 11 iulie 2006, Franz Egenberger (C-313/04, Rec., p. I-6331, punctul 33).

39 — Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (C-127/07, Rep., p. I-9895, punctul 47, la care sunt menționate alte trimiteri).

40 — A se vedea punctul 61 și următoarele din prezentele concluzii.

41 — A se vedea Hotărârea Unitymark și North Sea Fishermen's Organisation (citată la nota de subsol 19, punctul 57). Asupra acestui aspect, a se vedea de asemenea Groussot, X., „General Principles of Community Law", Groningen, 2006, p. 167 și următoarele, Thiele, G., Calliess, C., și Ruffert, M. (ed.), „Kommentar zu EUV/EGV", a 3-a ediție, München, 2007, „Art. 34 EGV", punctul 57, Barents, R., „Recent developments in community case law in the field of agriculture", în *CML Rev.* 1997, p. 811, p. 840 și următoarele.

c) Examinarea pretinsei încălcări a principiului nediscriminării

105. Potrivit articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006, taxa pe producție în valoare de 12 euro pe tonă se percepe asupra întregii cote de zahăr alocate unei întreprinderi producătoare de zahăr. Astfel, partea din cota de zahăr care, ca urmare a unei retrageri de pe piață în temeiul aplicării prevederilor articolului 19 din Regulamentul nr. 318/2006 coroborate cu cele de la articolul 1 din Regulamentul nr. 290/2007, nu a putut fi utilizată integral face parte din baza de calcul a taxei [42].

106. Articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul nr. 290/2007 stabilește procentul de retragere de pe piață pentru anul de comercializare 2007-2008 la 13,5 %. La articolul 1 alineatul (2) literele (a) și (b) din același regulament, procentul de retragere menționat se transformă în limită de producție [43]. Articolul 1 alineatul (2) litera (c) din regulamentul amintit operează în continuare o diferențiere regională în funcție de această limită de producție, excluzând de la retragerea de pe piață întreprinderile producătoare de zahăr stabilite pe teritoriul statelor membre a căror cotă națională a fost eliberată până la 50 % începând cu 1 iulie 2006, ca urmare a renunțării la cote în temeiul articolului 3 din Regulamentul nr. 320/2006. În cazul statelor membre a căror cotă națională a fost eliberată până la 50 % începând cu 1 iulie 2006, ca urmare a renunțării la cote în temeiul articolului 3 din Regulamentul (CE) nr. 320/2006, procentul de retragere prevăzut la alineatul (1) se reduce proporțional cu cotele eliberate.

107. Ca urmare a acestei diferențieri regionale, procentul de retragere pentru anul de comercializare 2007-2008 a fost redus la 10,53 % pentru Spania, la 10,26 % pentru Suedia, la 7,29 % pentru Republica Cehă, la 6,21 % pentru Ungaria, la 4,32 % pentru Slovacia și la 3,24 % pentru Finlanda, în vreme ce în Grecia, Italia și Portugalia nu a avut loc nicio retragere [44]. Această diminuare a procentului de retragere a determinat o creștere corelativă a limitelor de producție aplicabile în aceste state membre.

108. În lumina acestor date, este cert că diferențele regionale între procentele de retragere de pe piață au determinat apariția situației că măsura în care întreprinderile producătoare de zahăr au fost autorizate să își utilizeze integral cotele de zahăr în cursul anului de comercializare 2007-2008 depindea, între altele, de teritoriul statului în care își aveau sediul. Taxa pe producție prevăzută la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 a fost percepută însă în mod uniform în întreaga Comunitate, pe baza cotelor de zahăr alocate, indiferent de procentul de retragere de pe piață aplicabil și de limita de producție rezultată.

42 — A se vedea punctul 57 din prezentele concluzii.

43 — A se vedea nota de subsol 13 din prezentele concluzii.

44 — Anexa la Regulamentul nr. 290/2007.

109. Din această constatare rezultă în mod direct că partea din taxa pe producție pe care au achitat-o întreprinderile corespunzător părții din cota proprie care a făcut obiectul unei retrageri preventive era, în cursul anului de comercializare 2007-2008, mai sporită sau mai redusă în funcție de statul membru de stabilire [45]. În această privință, întreprinderi care se găseau într-o situație similară, însă aveau sediul pe teritoriul unor state membre diferite, au fost tratate în mod diferit în ceea ce privește stabilirea taxei pe producție prevăzute la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006.

110. Cu toate acestea, mai trebuie încă cercetat dacă acest tratament inegal are la bază un criteriu obiectiv și rezonabil, mai exact dacă se urmărea în acest mod un obiectiv legitim, și dacă taxa este proporțională în raport cu acest obiectiv.

111. Pentru a justifica diferențierea regională a procentului de retragere de pe piață și a limitelor de producție astfel rezultate, considerentul (8) al Regulamentului nr. 290/2007 evidențiază pentru început că diferitele constrângeri legate de măsurile preventive pot avea consecințe economice asupra întreprinderilor din statele membre care au depus eforturi deosebite în cadrul regimului de restructurare, stabilit prin Regulamentul (CE) nr. 320/2006. În continuare, se arată că un asemenea efect ar fi contrar obiectivului principal al acestui regim și organizării comune a piețelor în sectorul zahărului, care vizează garantarea viabilității și a competitivității acestui sector.

112. Evaluate temeinic, din afirmațiile cuprinse în considerentul (8) al Regulamentului nr. 290/2007 reiese că diminuarea procentului de retragere de pe piață și sporirea corelativă a limitei de producție în anumite state membre urmărește să țină seama de eforturile întreprinse de aceste state membre în vederea eliberării definitive de cote. Întrucât, potrivit afirmației Comisiei – astfel cum rezultă din considerentul (8) al Regulamentului nr. 290/2007 –, în mediul economic național apărut ca urmare a acestei eliberări de cote la nivel național și a restructurărilor pe care le presupune, o aplicare nelimitată a mecanismului retragerii de pe piață și al limitelor de producție corelative ar amenința viabilitatea și competitivitatea întreprinderilor producătoare de zahăr rămase și, așadar, a producătorilor de sfeclă-de-zahăr [46], procentul de retragere de pe piață a fost diminuat prin articolul 1 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 290/2007 în privința

45 — Cu privire la constatarea tratamentului inegal referitor la partea din cota de zahăr care face obiectul unei retrageri supusă la plata unei taxe, a se vedea Hotărârea Agrana Zucker (citată la nota de subsol 15, punctul 49).

46 — În această privință, considerentul (35) al Regulamentului nr. 318/2006 indică de asemenea că, în statele membre care se confruntă cu o reducere sensibilă a cotelor de zahăr, producătorii de sfeclă-de-zahăr vor întâmpina probleme de adaptare deosebit de importante, în asemenea cazuri ajutorul tranzitoriu acordat de Comunitate producătorilor de sfeclă-de-zahăr nefiind suficient pentru rezolvarea tuturor dificultăților. În aceste condiții, potrivit acestui considerent, statele membre care și-au redus cota cu mai mult de 50 % ar trebui autorizate să acorde producătorilor de sfeclă-de-zahăr un ajutor de stat pe durata punerii în aplicare a ajutorului tranzitoriu acordat de Comunitate.

statelor membre în cauză și, totodată, pentru întreprinderile producătoare de zahăr cu sediul pe teritoriul acestora, fiind deopotrivă sporită limita de producție.

113. Având în vedere dificultățile de adaptare ce intervin în procesul reformei sectorului zahărului cu care se confruntă întreprinderile producătoare de zahăr în anumite state membre, Comisia, prin stabilirea procentului de retragere de pe piață pentru anul de comercializare 2007-2008 în mod diferit, în funcție de regiune, își îndeplinește misiunea care i-a fost atribuită prin articolul 33 alineatul (2) litera (a) CE de a ține cont, în elaborarea PAC, de caracterul special al activității agricole care rezultă din structura socială a agriculturii și din discrepanțele structurale și naturale existente între diferitele regiuni agricole.

114. Având în vedere aceste considerații, ajungem la concluzia că diferențierea regională a procentului de retragere de pe piață și a limitelor de producție corelative, precum și tratamentul diferit care decurge din acestea în ceea ce privește întreprinderile producătoare de zahăr care se găsesc eventual în situații similare, însă au sediul pe teritoriul unor state membre diferite, urmăresc un obiectiv legitim.

115. În opinia noastră, acest tratament inegal nu este nici în mod vădit disproporționat în raport cu scopul urmărit.

116. În această privință, este necesar să se evidențieze în special că, potrivit articolului 1 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 290/2007, procentul de retragere de pe piață a fost redus în funcție de cotele eliberate, retragerea de pe piață fiind eliminată integral numai în statele membre a căror cotă națională de zahăr a fost eliberată până la 50 %. Acest caracter variabil al gradării regionale a procentului de retragere constituie un indiciu clar al caracterului echilibrat al reglementării, fiind exceptate integral de la aplicarea mecanismului retragerii de pe piață numai întreprinderile producătoare de zahăr din statele membre în care reducerea capacităților de producție de zahăr era deosebit de importantă, depășind 50 %, și în care sectorul zahărului se afla, așadar, într-un proces de transformare radicală.

117. Având în vedere puterea de apreciere care trebuie recunoscută Comisiei în cadrul elaborării formelor mecanismului de retragere de pe piață și ținând seama de caracteristicile proprii diferiților ani de comercializare, ne este imposibil să identificăm vreun indiciu în sensul existenței unei încălcări a principiului nediscriminării.

118. Ajungem astfel la concluzia că, din perspectiva celor de mai sus, calcularea taxei pe producție prevăzute la articolul 16 din Regulamentul nr. 318/2006 pe baza cotei de zahăr alocate nu este, în pofida diferențierii regionale a mecanismului de retragere de pe piață și a tratamentului inegal rezervat unor

întreprinderi care se găsesc eventual în situații similare, însă au sediul pe teritoriul unor state membre diferite, nu întrunește elementele unei încălcări a principiului egalității.

119. Prin urmare, este necesar să se constate lipsa oricărei încălcări a principiului nediscriminării care decurge din articolul 34 alineatul (2) al doilea paragraf CE.

VII — Concluzie

120. Ținând seama de considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Verwaltungsgerichtshofs după cum urmează:

„1) Articolul 16 din Regulamentul (CE) nr. 318/2006 al Consiliului din 20 februarie 2006 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului trebuie interpretat în sensul că și o cotă de zahăr care nu poate fi utilizată, ca urmare a unei retrageri de pe piață cu titlu preventiv în temeiul articolului 19 din Regulamentul nr. 318/2006 coroborat cu articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 290/2007 al Comisiei din 16 martie 2007 de stabilire, pentru anul de comercializare 2007-2008, a procentului prevăzut la articolul 19 din Regulamentul nr. 318/2006 al Consiliului, trebuie luată în considerare la stabilirea bazei de calcul a taxei pe producție.

2) Examinarea celei de a doua întrebări preliminare nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea articolului 16 din Regulamentul nr. 318/2006."