HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a opta)

28 iulie 2011 *

În cauza C-309/10,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Verwaltungsgerichtshof (Austria), prin decizia din 9 iunie 2010, primită de Curte la 29 iunie 2010, în procedura

Agrana Zucker GmbH

împotriva

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

CURTEA (Camera a opta),

compusă din domnul K. Schiemann, președinte de cameră, doamna C. Toader și domnul E. Jarašiūnas (raportor), judecători,

* Limba de procedură: germana.

avocat general: doamna V. Trstenjak,
grefier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 31 martie 2011,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Agrana Zucker GmbH, de P. Pallitsch și de C. Pitschas, Rechtsanwälte;

— pentru guvernul elen, de doamna E. Leftheriotou și de domnul K. Tsagkaropoulos, în calitate de agenți, asistați de domnul V. Mereas, consilier juridic;

— pentru guvernul suedez, de doamnele A. Falk și S. Johannesson, în calitate de agenți;

— pentru Consiliul Uniunii Europene, de domnul E. Sitbon și de doamna Z. Kupčová, în calitate de agenți;

— pentru Comisia Europeană, de domnii G. von Rintelen și P. Rossi, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea și validitatea articolului 11 din Regulamentul (CE) nr. 320/2006 al Consiliului din 20 februarie 2006 de instituire a unui regim temporar de restructurare a industriei zahărului în Comunitatea Europeană și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 privind finanțarea politicii agricole comune (JO L 58, p. 42, Ediție specială, 03/vol. 70, p. 118).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unei acțiuni introduse de Agrana Zucker GmbH (denumită în continuare „Agrana Zucker") împotriva deciziei Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (ministrul federal al agriculturii, silviculturii, mediului și apelor) din 10 decembrie 2009 privind plata celei de a doua tranșe a cuantumului temporar pentru restructurare (denumit în continuare „cuantumul temporar") pentru anul de comercializare 2008/2009.

Cadrul juridic

3 Considerentele (1), (2) și (4) ale Regulamentului nr. 320/2006 prevăd printre altele:

„(1) [...] Pentru a alinia regimul comunitar de producție și comercializare a zahărului la cerințele internaționale și pentru a-i garanta competitivitatea pe viitor, este necesar să se inițieze un proces amplu de restructurare a sectorului în vederea

unei reduceri semnificative a capacității de producție nerentabilă în Comunitate. În acest scop, pentru a garanta realizarea unei noi organizări comune a piețelor zahărului cu o funcționare armonioasă, ar trebui mai întâi instituit un regim temporar, distinct și autonom, de restructurare a industriei zahărului în Comunitate. [...]

(2) Ar trebui instituit un fond temporar de restructurare pentru a finanța măsurile de restructurare a industriei zahărului în Comunitate. Din motive de bună gestiune financiară, acest fond ar trebui să fie inclus în FEOGA, secțiunea Garantare, și, prin urmare, să facă obiectul procedurilor și mecanismelor prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 1258/1999 al Consiliului din 17 mai 1999 privind finanțarea politicii agricole comune [JO L 160, p. 103] și, începând de la 1 ianuarie 2007, să fie inclus în Fondul European Agricol de Garantare instituit de Regulamentul (CE) nr. 1290/2005 al Consiliului din 21 iunie 2005 privind finanțarea politicii agricole comune [JO L 209, p. 1, Ediție specială, 14/vol. 1, p. 193].

[...]

(4) Măsurile de restructurare prevăzute de prezentul regulament ar trebui finanțate prin perceperea unor cuantumuri temporare de la producătorii de zahăr, izoglucoză și sirop de inulină care vor beneficia, în final, de procesul de restructurare. Dat fiind faptul că aceste cuantumuri nu se încadrează în taxele cunoscute în mod tradițional în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului, veniturile provenite din colectarea lor ar trebui considerate ca «venituri alocate» în sensul Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene [JO L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198] [...]"

4 Potrivit articolului 1 din Regulamentul nr. 320/2006:

„(1) Prezentul regulament instituie un fond temporar pentru restructurarea industriei zahărului în Comunitatea Europeană (denumit în continuare «fond de restructurare»). [...]

Fondul de restructurare face parte din Fondul european de orientare și garantare agricolă, secțiunea Garantare. Începând de la 1 ianuarie 2007, fondul în cauză face parte din Fondul european agricol de garantare (denumit în continuare «[FEGA]»).

(2) Fondul de restructurare finanțează cheltuielile aferente măsurilor prevăzute la articolele 3, 6, 7, 8 și 9 din prezentul regulament.

(3) Cuantumul temporar pentru restructurare prevăzut la articolul 11 reprezintă un venit alocat fondului de restructurare în conformitate cu articolul 18 alineatul (2) din Regulamentul […] nr. 1605/2002.

Orice sumă disponibilă în fondul de restructurare după finanțarea cheltuielilor prevăzute la alineatul (2) se alocă FEGA.

[...]"

5 Articolul 3 din Regulamentul nr. 320/2006 prevede:

„(1) Orice întreprindere producătoare de zahăr [...] căreia i-a fost atribuită o cotă înainte de 1 iulie 2006 poate beneficia de un ajutor de restructurare pentru fiecare tonă de cotă eliminată, cu condiția ca, în cursul unuia dintre anii de comercializare următori: 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009 și 2009/2010:

(a) să renunțe la cota pe care a atribuit-o uneia sau mai multora dintre uzinele sale și să dezafecteze integral instalațiile de producție din uzinele în cauză;

sau

(b) să renunțe la cota pe care a atribuit-o uneia sau mai multora dintre uzinele sale, să dezafecteze parțial instalațiile de producție din uzinele în cauză și să nu utilizeze celelalte instalații de producție din uzinele în cauză pentru fabricarea de produse care intră sub incidența organizării comune a piețelor în sectorul zahărului;

sau

(c) să renunțe la o parte din cota pe care a atribuit-o uneia sau mai multora dintre uzinele sale și să nu utilizeze instalațiile de producție din uzinele în cauză pentru rafinarea zahărului brut.

[...]”

6 Articolele 6-9 din Regulamentul nr. 320/2006 prevăd diferite ajutoare de diversificare și ajutoare tranzitorii care, astfel cum rezultă din cuprinsul articolului 10 alineatele (1) și (3) din regulamentul menționat, sunt independente de ajutorul prevăzut la articolul 3 și pot fi acordate, precum acesta, în cursul anilor de comercializare 2006/2007-2009/2010, în limita creditelor disponibile în cadrul fondului de restructurare.

7 Articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 prevede:

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

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

(2) Cuantumul temporar [...] pentru zahăr [...] este stabilit la:

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

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

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

[...]”

8 Regulamentul (CE) nr. 1261/2007 al Consiliului din 9 octombrie 2007 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 320/2006 (JO L 283, p. 8), prin care au fost adoptate anumite măsuri în vederea ameliorării funcționării regimului de restructurare, prevede în considerentul (1):

„Regulamentul [...] nr. 320/2006 [...] a fost adoptat în scopul de a permite celor mai puțin competitivi producători de zahăr să renunțe la producția care face obiectul cotei. Cu toate acestea, renunțarea la cote în temeiul regulamentului menționat nu a atins nivelul așteptat inițial.”

Acțiunea principală și întrebările preliminare

9 Prin decizia Agrarmarkt Austria (organism lichidator) din 28 septembrie 2009, rectificată prin decizia din 13 octombrie 2009, s-a solicitat Agrana Zucker plata celei de a doua tranșe din cuantumul temporar pentru anul de comercializare 2008/2009, în valoare de 15 908 561,77 euro.

10 Împotriva acestei decizii, Agrana Zucker a introdus contestație, care a fost respinsă prin decizia Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft din 10 decembrie 2009 care face obiectul acțiunii cu care a fost sesizată instanța de trimitere.

11 Reiese din decizia de trimitere că Agrana Zucker contestă legalitatea deciziei susmenționate, prevalându-se în special de Hotărârea Curții din 11 iunie 2009, Agrana Zucker (C-33/08, Rep., p. I-5035), care ar fi confirmat, astfel cum ar rezulta din cuprinsul articolului 1 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 320/2006 și din considerentul (4) al acestui regulament, că veniturile provenite din cuantumul temporar pentru restructurare sunt „venituri alocate" în sensul Regulamentului nr. 1605/2002 și că acestea sunt destinate să asigure autofinanțarea măsurilor de restructurare prevăzute de Regulamentul nr. 320/2006. Agrana Zucker deduce din toate acestea că, potrivit interpretării teleologice a articolului 11 din regulamentul menționat, perceperea cuantumului temporar nu are loc atunci când este evident că veniturile obținute din perceperea acestui cuantum nu mai sunt necesare pentru a finanța măsurile menționate. Această situație se regăsește în privința celei de a doua tranșe a cuantumului temporar pentru anul de comercializare 2008/2009, care ar determina un excedent evident al fondului de restructurare.

12 În fața Verwaltungsgerichtshof, Agrana Zucker susține în special că, în pofida articolului 1 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 320/2006, care prevede că suma rămasă în fondul de restructurare după finanțarea măsurilor de restructurare se alocă FEGA, cuantumul temporar nu poate fi afectat niciunei alte cheltuieli.

13 În opinia reclamantei, în ipoteza în care perceperea celei de a doua tranșe din cuantumul temporar pentru anul de comercializare 2008/2009 nu ar trebui exclusă în totalitate sau în ipoteza în care stabilirea sa definitivă nu ar trebui modificată în funcție de calculul final al fondului de restructurare, articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 ar încălca principiul proporționalității. În plus, Uniunea Europeană nu ar avea competența de a percepe un impozit general, care nu ar servi la finanțarea măsurilor de restructurare a pieței europene a zahărului.

14 Pe de altă parte, Agrana Zucker arată că, în ipoteza în care articolul menționat ar trebui interpretat astfel cum dorește autoritatea pârâtă din acțiunea principală, atunci acesta ar fi nelegal, întrucât ar fi încălcată obligația de motivare.

15 Instanța de trimitere subliniază că Agrana Zucker a demonstrat că, spre deosebire de situația examinată în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Agrana Zucker, citată anterior, nevoile de finanțare ale măsurilor de restructurare au fost pe deplin acoperite. În aceste condiții, instanța de trimitere arată că nu este în măsură să răspundă problemelor de drept ridicate în speță pe baza normelor aplicabile și a jurisprudenței Curții.

16 Acestea sunt împrejurările în care Verwaltungsgerichtshof a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 11 din Regulamentul [...] nr. 320/2006 [...] trebuie interpretat în sensul că cuantumul temporar pentru restructurare pentru zahăr și sirop de inulină, stabilit la alineatul (2) al acestui articol la 113,3 EUR pe tonă de cotă pentru anul de comercializare 2008/2009, trebuie perceput integral în orice situație, chiar și atunci când plata acestuia ar determina un excedent (considerabil) al fondului temporar de restructurare, iar o creștere ulterioară a nevoilor de finanțare pare a fi exclusă?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, articolul 11 din Regulamentul [...] nr. 320/2006 încalcă principiul de atribuire a competențelor, întrucât această dispoziție de instituire a unui cuantum temporar pentru restructurare ar putea introduce un impozit cu caracter general, care nu ar fi limitat la finanțarea cheltuielilor de care beneficiază destinatarii impozitului?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

17 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 trebuie interpretat în sensul că cuantumul temporar trebuie perceput în integralitate și în ipoteza în care fondul de restructurare înregistrează un excedent de venituri.

18 Atât reclamanta din acțiunea principală, cât și guvernul elen arată că din interpretarea teleologică a articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 rezultă că perceperea cuantumului temporar nu trebuie să aibă loc atunci când este evident că veniturile obținute din perceperea acestui cuantum nu sunt necesare pentru a finanța măsurile de restructurare prevăzute de regulamentul menționat. Astfel, întreprinderile producătoare de zahăr nu ar trebui să fie obligate să plătească a doua tranșă din cuantumul temporar pentru anul de comercializare 2008/2009 din moment ce perceperea acestei tranșe ar determina existența unui excedent al fondului de restructurare. Potrivit reclamantei din acțiunea principală, perceperea menționată ar fi contrară, în special, principiului autofinanțării, asupra căruia Curtea s-a pronunțat deja în Hotărârea din 11 iunie 2009, Agrana Zucker, citată anterior, precum și în Hotărârea din 8 mai 2008, Zuckerfabrik Jülich și alții (C-5/06 și C-23/06-C-36/06, Rep., p. I-3231), și în Hotărârea din 20 mai 2010, Agrana Zucker (C-365/08, Rep., p. I-4341), și care implică un echilibru bugetar între cheltuielile suportate și veniturile încasate.

19 Cu titlu subsidiar, Agrana Zucker susține că un calcul definitiv al fondului de restructurare trebuie să fie efectuat după încheierea măsurilor de restructurare și că excedentul trebuie să fie rambursat producătorilor supuși la plata cuantumului temporar. Cu titlu mai subsidiar, Agrana Zucker apreciază că, după transferarea sa la FEGA, excedentul trebuie să servească numai la finanțarea cheltuielilor care intervin în cadrul organizării piețelor în sectorul zahărului.

20 În această privință, este suficient să se constate, pe de o parte, că articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 320/2006 prevede că întreprinderile care dețin o cotă plătesc, pentru un an de comercializare, un cuantum temporar al cărui nivel este stabilit la alineatul (2) al articolului menționat, pentru anii de comercializare 2006/2007, 2007/2008 și 2008/2009, și, pe de altă parte, că legiuitorul Uniunii a avut în vedere posibilitatea unui excedent de venituri provenit din cuantumul temporar în raport cu cheltuielile legate de finanțarea măsurilor de restructurare căreia îi este destinat, prevăzând, la articolul 1 alineatul (3) al doilea paragraf din regulamentul menționat, că orice sumă disponibilă în fondul de restructurare după finanțarea cheltuielilor menționate se alocă FEGA.

21 Astfel, contrar celor sugerate de Agrana Zucker și de guvernul elen pe baza interpretării teleologice a dispozițiilor Regulamentului nr. 320/2006, din modul de redactare a articolului 11 din acest regulament și din economia regulamentului reiese în mod clar că cuantumul temporar trebuie să fie plătit de întreprinderile în cauză în cursul tuturor anilor de comercializare vizați și în totalitate, chiar dacă în urma acestei plăți, la finalul punerii în aplicare a regimului temporar de restructurare a industriei zahărului instituit prin regulamentul menționat, ar rezulta un excedent de venituri al fondului de restructurare.

22 În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare formulată că articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 trebuie interpretat în sensul că cuantumul temporar trebuie perceput în integralitate și în ipoteza în care fondul de restructurare înregistrează un excedent de venituri.

Cu privire la a doua întrebare

23 A doua întrebare privește validitatea articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 astfel interpretat. Cu toate că, formal, această întrebare vizează numai principiul de atribuire a competențelor, având în vedere decizia de trimitere și observațiile

prezentate Curții, este necesar să se examineze validitatea articolului menționat și în raport cu obligația de motivare, cu principiul proporționalității, precum și cu pretinsa îmbogățire fără justă cauză a Uniunii.

Cu privire la validitatea articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 în raport cu principiul de atribuire a competențelor

24 Instanța de trimitere ridică problema dacă articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 este contrar principiului de atribuire a competențelor în măsura în care ar permite instituirea unui impozit general, care nu ar fi limitat la finanțarea cheltuielilor cărora le este destinat cuantumul temporar.

25 Agrana Zucker și guvernul elen susțin că perceperea unei taxe care servește la finanțarea măsurilor adoptate în afara cadrului organizării comune a piețelor în sectorul zahărului ar determina ca această taxă să constituie un impozit cu caracter general a cărui instituire nu ar intra în atribuțiile Uniunii.

26 În această privință, trebuie amintit că, astfel cum reiese din considerentul (1) al Regulamentului nr. 320/2006, pentru a alinia regimul comunitar de producție și comercializare a zahărului la cerințele internaționale și pentru a-i garanta competitivitatea pe viitor, Consiliul Uniunii Europene a considerat necesară inițierea unui proces amplu de restructurare a sectorului în vederea unei reduceri semnificative a capacității de producție nerentabile în Comunitate. În acest scop, Consiliul a instituit, prin intermediul regulamentului menționat, un regim temporar, distinct și autonom de restructurare a industriei zahărului în Comunitate (Hotărârea din 11 iunie 2009, Agrana Zucker, citată anterior, punctul 34).

27 În cadrul acestui regim temporar, Regulamentul nr. 320/2006 a instituit, astfel cum se arată în considerentul (5) al acestuia, un stimulent economic, sub forma unui ajutor de restructurare, destinat întreprinderilor care au cea mai scăzută productivitate, astfel încât acestea să își abandoneze producția supusă cotei. În acest sens, regulamentul menționat prevede la articolul 3 un ajutor de restructurare disponibil pe parcursul a patru ani de comercializare, și anume 2006/2007-2009/2010, astfel încât să se obțină o reducere a producției suficientă pentru a se ajunge la o situație de echilibru a pieței în Comunitate (Hotărârea din 11 iunie 2009, Agrana Zucker, citată anterior, punctul 35).

28 Pentru a finanța acest ajutor de restructurare, precum și ajutoarele de diversificare și ajutoarele tranzitorii prevăzute la articolele 6-9 din Regulamentul nr. 320/2006, Consiliul a instituit un fond temporar de restructurare și a decis, printre altele, astfel cum se enunță în considerentul (4) al regulamentului menționat, că finanțarea acestor măsuri ar trebui asigurată prin perceperea unor cuantumuri temporare de la producătorii de zahăr, de izoglucoză și de sirop de inulină care vor beneficia, în final, de procesul de restructurare. Veniturile provenite din colectarea acestor cuantumuri sunt considerate „venituri alocate" în sensul Regulamentului nr. 1605/2002 (Hotărârea din 11 iunie 2009, Agrana Zucker, citată anterior, punctul 36).

29 Fiind astfel destinată să contribuie la restructurarea industriei zahărului în Comunitate, perceperea cuantumului temporar constituie o măsură din cadrul politicii agricole comune, adoptată în mod legal în temeiul articolului 37 CE (a se vedea, prin analogie, Hotărârea din 11 iulie 1989, Schräder HS Kraftfutter, 265/87, Rec., p. 2237, punctul 9, și Hotărârea din 26 iunie 1990, Zardi, C-8/89, Rec., p. I-2515, punctul 9).

30 Faptul că la expirarea unui astfel de regim temporar multianual de restructurare s-ar înregistra un excedent de venituri, în special întrucât, în final, producătorii nu ar apela la ajutoarele de restructurare în măsura așteptată, prin renunțarea la cote de producție, și că acest excedent ar fi alocat FEGA, în temeiul articolului 1 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 320/2006, nu pune în discuție competența legiuitorului european de a adopta măsura menționată și nu lipsește această măsură de caracterul său de măsură agricolă.

31 Astfel, pe de o parte, trebuie amintit că legalitatea unui act al Uniunii trebuie apreciată în funcție de elementele de fapt și de drept existente la data adoptării actului (a se vedea Hotărârea din 7 februarie 1979, Franța/Comisia, 15/76 și 16/76, Rec., p. 321, punctul 7) și, în special, nu poate depinde de considerații retrospective privind eficiența sa (Hotărârea din 17 mai 2001, IECC/Comisia, C-449/98 P, Rec., p. I-3875, punctul 87 și jurisprudența citată).

32 Pe de altă parte, trebuie subliniat că, întrucât este alocat FEGA, din care face parte fondul de restructurare, eventualul excedent care se înregistrează în fondul menționat continuă să fie destinat numai finanțării măsurilor din cadrul politicii agricole comune.

33 Rezultă că articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 nu încalcă principiul de atribuire a competențelor.

Cu privire la validitatea articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 în raport cu obligația de motivare

34 Agrana Zucker și guvernul elen arată în esență că, potrivit preambulului Regulamentului nr. 320/2006, cuantumul temporar este instituit pentru finanțarea măsurilor de restructurare a industriei zahărului. Prin urmare, motivarea regulamentului menționat ar fi eronată sau incompletă în cazul în care veniturile pe care le generează ar putea fi alocate finanțării altor măsuri și ar putea pierde astfel caracterul lor temporar.

35 În această privință, trebuie amintit că, deși motivarea impusă la articolul 296 TFUE trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției Uniunii care a emis actul în cauză, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să

ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar Curții să își exercite controlul, nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente. Respectarea obligației de motivare trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare a actului, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă. Din moment ce actul atacat evidențiază esența obiectivului urmărit de instituție, este inutil să se impună o motivare specifică pentru fiecare dintre soluțiile tehnice adoptate de aceasta (a se vedea în special Hotărârea din 12 iulie 2005, Alliance for Natural Health și alții, C-154/04 și C-155/04, Rec., p. I-6451, punctele133 și 134).

36 În speță, în preambulul Regulamentului nr. 320/2006, obiectivul regimului temporar de restructurare a industriei zahărului instituit prin regulamentul menționat și mijloacele puse în aplicare pentru atingerea acestui obiectiv, și anume instituirea unui stimulent economic pentru abandonarea cotelor și finanțarea măsurilor de restructurare prin perceperea cuantumului temporar, fac în mod special obiectul motivării amintite la punctele 26-28 din prezenta hotărâre.

37 În ceea ce privește modalitățile financiare ale regimului menționat, în considerentul (2) al Regulamentului nr. 320/2006 se arată că ar trebui instituit un fond temporar de restructurare pentru a finanța măsurile de restructurare a industriei zahărului în Comunitate și că, din motive de bună gestiune financiară, acest fond ar trebui să fie inclus în FEOGA, secțiunea Garantare, și, începând de la 1 ianuarie 2007, în FEGA, instituit de Regulamentul nr. 1290/2005.

38 Desigur, în acest considerent (2) nu se arată motivele pentru care, astfel cum prevede articolul 1 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 320/2006, orice sumă disponibilă în fondul de restructurare după finanțarea cheltuielilor trebuie alocată FEGA Cu toate acestea, trebuie subliniat mai întâi că în acest considerent se arată că fondul menționat trebuie să facă parte din FEGA din motive de bună gestiune financiară, FEGA fiind instituit pentru a asigura finanțarea diferitor măsuri din cadrul politicii agricole comune, printre care cele care țin de organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului. În continuare, trebuie să se constate că, pe plan

financiar, regulamentul vizează în esență să asigure acoperirea tuturor cheltuielilor de restructurare a căror suportare efectivă o are în vedere în scopul reducerii capacității de producție nerentabile, prin stimularea producătorilor să își abandoneze producția supusă cotei. La data pertinentă pentru aprecierea legalității acestui act, și anume, astfel cum s-a amintit la punctul 31 din prezenta hotărâre, data adoptării actului, era previzibilă, așadar, numai existența unui eventual excedent rezidual în fondul de restructurare, după efectuarea cheltuielilor menționate. Prin urmare, trebuie să se considere că decizia de a aloca acest excedent FEGA, din care face parte fondul de restructurare, a provenit numai dintr-o soluție tehnică pentru care nu poate fi impusă o motivare specială.

39 Din cele ce precedă rezultă că articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 nu este afectat de nicio neregularitate în raport cu obligația de motivare.

Cu privire la validitatea articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 în raport cu principiul proporționalității

40 Agrana Zucker susține că articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 este contrar principiului proporționalității în cazul în care venitul rezultat din a doua tranșă din cuantumul temporar pentru anul de comercializare 2008/2009 nu are o alocare și poate fi destinat finanțării cheltuielilor care intervin în afara cadrului organizării pieței în sectorul zahărului. Astfel, din considerentul (4) al regulamentului menționat ar rezulta că scopul cuantumului temporar este de a impune producătorilor să suporte costul măsurilor de restructurare, potrivit principiului autofinanțării. Potrivit Agrana Zucker, întrucât a doua tranșă menționată nu este necesară pentru finanțarea măsurilor respective, perceperea acesteia, care ar genera un excedent considerabil, ar fi în mod vădit inadecvată pentru atingerea obiectivelor urmărite. În plus, din această percepere ar rezulta o sarcină disproporționată pentru întreprinderile europene producătoare de zahăr.

41 Potrivit guvernului elen, perceperea cuantumului temporar încalcă principiul proporționalității atunci când aceasta este în mod vădit inadecvată pentru atingerea obiectivelor urmărite, situație care ar interveni în cazul în care ar exista un excedent de venituri în raport cu cheltuielile legate de măsurile de restructurare. Transferul acestui excedent la FEGA ar constitui o încălcare gravă a principiului menționat, în condițiile în care, potrivit acestui guvern, măsura în cauză împovărează în mod disproporționat producătorii și servește urmăririi unor obiective străine de restructurarea industriei zahărului.

42 În această privință, trebuie amintit că principiul proporționalității, care se numără printre principiile generale ale dreptului Uniunii, impune ca actele instituțiilor Uniunii 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 (Hotărârea din 11 iunie 2009, Agrana Zucker, citată anterior, punctul 31 și jurisprudența citată).

43 În ceea ce privește controlul jurisdicțional al condițiilor de punere în aplicare a unui astfel de principiu, având în vedere larga putere de apreciere de care dispune legiuitorul Uniunii în materia politicii agricole comune, numai caracterul vădit inadecvat al unei măsuri adoptate în acest domeniu în raport cu obiectivul pe care instituția competentă urmărește să îl atingă poate afecta legalitatea unei astfel de măsuri (Hotărârea din 11 iunie 2009, Agrana Zucker, citată anterior, punctul 32 și jurisprudența citată).

44 Astfel, nu se pune problema dacă măsura adoptată de legiuitor era singura sau cea mai bună posibilă, ci dacă aceasta era în mod vădit inadecvată (Hotărârea din 11 iunie 2009, Agrana Zucker, citată anterior, punctul 33 și jurisprudența citată).

45 În plus, trebuie amintit că, astfel cum se menționează la punctul 31 din prezenta hotărâre, legalitatea unui act al Uniunii trebuie apreciată în funcție de elementele de fapt și de drept existente la data adoptării actului și, în special, nu poate depinde de considerații retrospective privind eficiența sa. Atunci când legiuitorul Uniunii este determinat să aprecieze efectele pentru viitor ale unei reglementări pe care urmează să o adopte, deși aceste efecte nu pot fi prevăzute cu exactitate, aprecierea sa nu poate fi cenzurată decât dacă se dovedește a fi vădit eronată în raport cu elementele de care dispunea la momentul adoptării reglementării în cauză (Hotărârea din 21 februarie 1990, Wuidart și alții, C-267/88-C-285/88, Rec., p. I-435, punctul 14, Hotărârea din 5 octombrie 1994, Crispoltoni și alții, C-133/93, C-300/93 și C-362/93, Rec., p. I-4863, punctul 43, precum și Hotărârea din 12 iulie 2001, Jippes și alții, C-189/01, Rec., p. I-5689, punctul 84).

46 În speță, astfel cum rezultă din cele amintite la punctele 26-28 din prezenta hotărâre, cuantumul temporar prevăzut la articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 are ca obiect finanțarea de către producători a regimului temporar de restructurare a industriei zahărului în Uniune, ceea ce implică un echilibru bugetar între cheltuielile suportate și veniturile încasate în cursul celor patru ani de comercializare în cauză (a se vedea Hotărârea din 11 iunie 2009, Agrana Zucker, citată anterior, punctul 37).

47 În acest scop, veniturile necesare pentru finanțarea ajutoarelor de restructurare plătite întreprinderilor care decid să renunțe la cota lor în cursul unuia dintre acești ani de comercializare au fost stabilite în temeiul unei evaluări previzionale a cheltuielilor legate de aceste ajutoare, efectuată, potrivit Consiliului și Comisiei Europene, în special pe baza cantității de zahăr supus cotei a cărei eliminare se urmărea. Suportarea efectivă a cheltuielilor menționate depindea însă de deciziile adoptate de întreprinderi, Regulamentul nr. 320/2006 neinstituind decât un stimulent economic pentru abandonarea cotelor.

48 În aceste condiții, trebuie să se constate că cuantumul temporar a fost stabilit în funcție de efectele pentru viitor ale regimului de restructurare instituit prin regulamentul menționat, fără ca aceste efecte să poată fi prevăzute cu exactitate.

49 Or, în ceea ce privește efectele menționate, este incontestabil, astfel cum se constată în considerentul (1) al Regulamentului nr. 1621/2007, că renunțarea la cote în temeiul regulamentului menționat nu a atins nivelul așteptat inițial și că, în pofida măsurilor dispuse de acest regulament pentru îmbunătățirea regimului de restructurare, în scopul de a intensifica renunțarea la cote, fondul de restructurare prezintă un excedent de venituri care nu a fost prevăzut.

50 Cu toate acestea, din cuprinsul dosarului nu reiese că aprecierea cheltuielilor și a veniturilor necesare pentru a face față acestor cheltuieli a fost în mod vădit eronată, având în vedere elementele de care dispunea legiuitorul comunitar la momentul adoptării Regulamentului nr. 320/2006, mărimea excedentului nefiind un element suficient pentru a demonstra existența unei astfel de erori.

51 Prin urmare, nu rezultă că stabilirea cuantumului temporar a fost în mod vădit inadecvată pentru atingerea obiectivului urmărit. În consecință, articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 și perceperea cuantumului temporar în temeiul regulamentului menționat nu pot fi considerate contrare principiului proporționalității.

Cu privire la validitatea articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006 în raport cu pretinsa îmbogățire fără justă cauză a Uniunii

52 Apreciind că articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 nu este valid din cauza lipsei competenței și a motivării, precum și din cauza încălcării principiului proporționalității, Agrana Zucker susține că perceperea celei de a doua tranșe din cuantumul temporar pentru anul de comercializare 2008/2009 constituie o îmbogățire fără justă cauză a Uniunii și că, prin urmare, întreprinderile producătoare de zahăr sunt îndreptățite să solicite rambursarea acestei a doua tranșe încasate în mod ilicit.

53 Cu toate acestea, o acțiune în restituire întemeiată pe îmbogățirea fără justă cauză a Uniunii impune, pentru a fi admisă, dovada îmbogățirii fără temei juridic legitim a Uniunii și a unei sărăciri a reclamantului legate de îmbogățirea menționată [a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 decembrie 2008, Masdar (UK)/Comisia, C-47/07 P, Rep., p. I-9761, punctele 46 și 49].

54 Or, în speță, rezultă din constatările cuprinse în prezenta hotărâre că articolul 11 din Regulamentul nr. 320/2006 este valid în raport, îndeosebi, cu principiul de atribuire a competențelor și cu principiul proporționalității și că, prin urmare, în pofida înregistrării unui excedent al fondului de restructurare, perceperea celei de a doua tranșe din cuantumul temporar pentru anul de comercializare 2008/2009 nu este lipsită de un temei juridic legitim. În consecință, perceperea acestei tranșe nu constituie o îmbogățire fără justă cauză a Uniunii, pe care poate fi întemeiată în mod legitim o acțiune în restituire, și, în orice caz, nu poate fi invocată în scopul aprecierii validității articolului 11 menționat, în măsura în care acesta constituie temeiul juridic al percepерii respective.

55 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că examinarea acesteia nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006.

Cu privire la cheltuielile de judecată

56 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a opta) declară:

1) **Articolul 11 din Regulamentul (CE) nr. 320/2006 al Consiliului din 20 februarie 2006 de instituire a unui regim temporar de restructurare a industriei zahărului în Comunitatea Europeană și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1290/2005 privind finanțarea politicii agricole comune trebuie interpretat în sensul că cuantumul temporar trebuie perceput în integralitate și în ipoteza în care fondul temporar de restructurare înregistrează un excedent de venituri.**

2) **Examinarea celei de a doua întrebări preliminare formulate nu a evidențiat niciun element de natură să afecteze validitatea articolului 11 din Regulamentul nr. 320/2006.**

Semnături