

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ
DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
EUROOPA ÜHENDUSTE KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
CŪIRT BHREITHIÚNAIS NA gCÓMHPHOBAL EORPACH
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE
EIROPAS KOPIENU TIESA



EUROPOS BENDRIJŲ TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-KOMUNITAJIET EWROPEJ
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN
TRYBUNAL SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
CURTEA DE JUSTIȚIE A COMUNITĂȚILOR EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV
SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI
EUROOPAN YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS DOMSTOL

HOTĂRÂREA CURȚII

din 21 februarie 1991*

„Competența instanțelor naționale de a suspenda, în cadrul unei proceduri de măsuri provizorii, executarea unui act național întemeiat pe un regulament comunitar – Validitatea cotizației speciale de eliminare în sectorul zahărului”

În cauzele conexe C-143/88 și C-92/89,

având ca obiect cererile de pronunțare a unei hotărâri preliminare adresate Curții în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE de către Finanzgericht Hamburg (Republica Federală Germania) și Finanzgericht Düsseldorf (Republica Federală Germania), în litigiile aflate pe rolul acestor instanțe între

Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG

și

Hauptzollamt Itzehoe

și între

Zuckerfabrik Soest GmbH

și

Hauptzollamt Paderborn,

cu privire la interpretarea articolului 189 din tratat (cauza C-143/88), precum și cu privire la validitatea Regulamentului (CEE) nr. 1914/87 al Consiliului din 2 iulie 1987 de instituire a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 (JO L 183, p. 5) (cauzele C-143/88 și C-92/89),

CURTEA,

* Limba de procedură: germana.

compusă din domnii O. Due, președinte, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias și M. Díez de Velasco, președinți de cameră, Sir Gordon Slynn, domnii C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse și M. Zuleeg, judecători,

avocat general: domnul C. O. Lenz,

grefier: domnul H. A. Rühl, administrator principal,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Zuckerfabrik Süderdithmarschen și pentru Zuckerfabrik Soest, de Ehle, Schiller și asociații, avocați în cadrul Baroului din Köln;
- pentru guvernul italian, de domnul profesor L. Ferrari Bravo, șef al Serviciului de contencios diplomatic al Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, asistat de domnul I. M. Braguglia, avvocato dello Stato;
- pentru guvernul Regatului Unit, de doamna J. A. Gensmantel, Treasury Solicitor, în calitate de agent;
- pentru Consiliul Comunităților Europene, de domnul A. Bräutigam, membru al Serviciului juridic, în calitate de agent;
- pentru Comisia Comunităților Europene, de către domnii D. Boos și G. zur Hausen, consilieri juridici, în calitate de agenți,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale prezentate de Zuckerfabrik Süderdithmarschen și de Zuckerfabrik Soest, reprezentate de D. Ehle și J. Sedemund, avocați în cadrul Baroului din Köln, de guvernul italian, de guvernul Regatului Unit, reprezentat de domnul C. Bellamy, în calitate de agent, de Consiliu și de Comisie, în ședința din 20 martie 1990,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 8 noiembrie 1990,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin Ordonanța din 31 martie 1988, primită de Curte la 20 mai 1988, Finanzgericht Hamburg a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, două întrebări care privesc, pe de o parte, competența instanțelor naționale de a suspenda, în cadrul unei proceduri privind măsurile provizorii, executarea unui act național întemeiat pe un regulament comunitar și, pe de altă parte, validitatea

Regulamentului (CEE) nr. 1914/87 al Consiliului din 2 iulie 1987 de instituire a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 (JO L 183, p. 5).

- 2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu între societatea Zuckerfabrik Süderdithmarschen, producător de zahăr, pe de o parte, și societatea Hauptzollamt Itzehoe (biroul vamal principal din Itzehoe), pe de altă parte. Prin Decizia din 19 octombrie 1987, Hauptzollamt Itzehoe a impus în sarcina Zuckerfabrik Süderdithmarschen plata sumei de 1 982 942,66 DEM, cu titlu de cotizație specială de eliminare pentru anul de comercializare a zahărului 1986/1987.
- 3 Această cotizație, care a fost instituită prin Regulamentul nr. 1914/87, menționat anterior, adoptat în temeiul articolului 43 din tratat, are ca obiect eliminarea integrală a pierderilor suferite de Comunitate în sectorul zahărului în anul de comercializare cuprins între 1 iulie 1986 și 30 iunie 1987. Aceste pierderi fuseseră provocate de restituirile la export extrem de ridicate pe care Comunitatea a trebuit să le finanțeze în acel an, cu scopul de a asigura comercializarea excedentelor producției comunitare de zahăr în țările terțe.
- 4 Împotriva deciziei pronunțate de Hauptzollamt Itzehoe, Zuckerfabrik Süderdithmarschen a introdus o contestație care a fost respinsă. Ulterior, Zuckerfabrik a sesizat Finanzgericht Hamburg cu o cerere de suspendare a executării acestei decizii. Aceasta a introdus de asemenea o acțiune în anularea deciziei respective în fața aceleiași instanțe. În susținerea celor două acțiuni, Zuckerfabrik a afirmat că Regulamentul nr. 1914/87, pe care se întemeia decizia pronunțată de Hauptzollamt, nu este valid.
- 5 Finanzgericht Hamburg a admis cererea de suspendare a executării deciziei pronunțate de Hauptzollamt Itzehoe și a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:
 - „1) a) Articolul 189 al doilea paragraf din Tratatul CEE trebuie să fie interpretat în sensul că domeniul de aplicare general al regulamentelor în statele membre nu exclude competența instanțelor naționale de a suspenda, prin intermediul unei măsuri provizorii, efectele unui act administrativ adoptat în temeiul unui regulament până la soluționarea acțiunii principale?
 - b) În cazul în care răspunsul la întrebarea 1) litera a) este afirmativ: în ce condiții pot adopta instanțele naționale o măsură provizorie? Există criterii de drept comunitar aplicabile în acest domeniu și, în caz afirmativ, care sunt aceste criterii? Sau aceste măsuri provizorii trebuie să fie stabilite în funcție de dreptul național?
- 2) Regulamentul nr. 1914/87 al Consiliului din 2 iulie 1987 de instituire a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 este valid? În special, acest regulament nu este

valid pentru că încalcă principiul neretroactivității regulamentelor care impun obligații fiscale?”

- 6 Printr-o altă ordonanță, Finanzgericht Hamburg a decis să suspende judecata în acțiunea principală până când Curtea se va pronunța cu privire la aceste două întrebări preliminare.
- 7 Pe de altă parte, prin Ordonanța din 19 octombrie 1988, primită la Curte la 20 martie 1989, Finanzgericht Düsseldorf a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, cinci întrebări care privesc de asemenea validitatea aceluiași Regulament nr. 1914/87 al Consiliului.
- 8 Aceste cinci întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu între Zuckerfabrik Soest GmbH, care este de asemenea producător de zahăr, pe de o parte, și Hauptzollamt Paderborn (biroul vamal principal din Paderborn), pe de altă parte. Prin Decizia din 20 octombrie 1987, Hauptzollamt Paderborn a impus în sarcina Zuckerfabrik Soest plata sumei de 1 675 013,71 DEM, cu titlu de cotizație specială de eliminare.
- 9 Împotriva acestei decizii, Zuckerfabrik Soest a introdus o contestație care a fost respinsă. Ulterior, Zuckerfabrik Soest a introdus la Finanzgericht Düsseldorf o cerere de suspendare a executării deciziei pronunțate de Hauptzollamt Paderborn. În plus, Zuckerfabrik Soest a introdus o acțiune în anulare a acestei decizii în fața aceleiași instanțe. În susținerea cererii de suspendare și a acțiunii în anulare, Zuckerfabrik Soest a invocat, la fel ca Zuckerfabrik Süderdithmarschen în cealaltă cauză, faptul că regulamentul de instituire a cotizației speciale de eliminare pe care se întemeia decizia pronunțată de Hauptzollamt Paderborn nu este valid.
- 10 Prin Ordonanța din 10 februarie 1988, Finanzgericht Düsseldorf, pronunțându-se asupra cererii de măsuri provizorii, a admis cererea de suspendare a executării deciziei pronunțate de Hauptzollamt Paderborn, pentru motivul că avea îndoieli serioase cu privire la validitatea regulamentului de instituire a cotizației speciale de eliminare.
- 11 Prin Ordonanța din 19 octombrie 1988, aceeași instanță a suspendat judecata în acțiunea principală și a solicitat Curții de Justiție să pronunțe o hotărâre preliminară cu privire la următoarele întrebări:
 - „1) Regulamentul nr. 1914/87 de instituire a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 (JO L 183, 3.7.1987, p. 5) nu este valid pentru motivul că respectiva cotizație de eliminare reprezintă o taxă de finanțare a cărei percepere nu ar trebui să fie instituită decât în temeiul articolului 201 din Tratatul CEE?

În subsidiar,

- 2) Instituirea cotizației speciale de eliminare în sectorul zahărului prin Regulamentul nr. 1914/87 al Consiliului pentru anul de comercializare 1986/1987 este compatibilă cu limitarea autofinanțării menționate la articolul 28 din Regulamentul nr. 1785/81, precum și cu principiul securității sistemului normativ al Comunității?

În subsidiar,

- 3) Instituirea cotizației speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 este compatibilă cu interdicția de a expune o ramură a economiei unor riscuri care, în cadrul unei organizări a pieței, reprezintă riscuri exterioare, precum și cu principiul interzicerii sarcinilor financiare nerezonabile?

În subsidiar,

- 4) Articolul 1 din Regulamentul nr. 1914/87 de instituire a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 încalcă interdicția de discriminare [articolul 40 alineatul (3) al doilea paragraf] prin faptul că taxa aplicată zahărului B este considerabil mai mare decât cea aplicată zahărului A?

În subsidiar,

- 5) Regulamentul nr. 1914/87 de instituire a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 încalcă, în condițiile menționate mai sus, principiul protecției dreptului la proprietate și pe cel al libertății de exercitare a activităților economice aplicabile în dreptul comunitar, atunci când aceste activități nu mai pot fi finanțate din beneficiile realizate, ci numai din rezerve, și, prin urmare, când este amenințată existența întreprinderii în cauză?

12 Pentru o prezentare mai amplă a faptelor din cele două cauze principale, a prevederilor comunitare în cauză, precum și a derulării celor două proceduri și a observațiilor scrise prezentate Curții, se face trimitere la rapoartele de ședință. Aceste elemente ale dosarelor nu sunt reluate în continuare decât în măsura necesară pentru expunerea raționamentului Curții.

13 În conformitate cu articolul 43 din Regulamentul de procedură, având în vedere similitudinea obiectului și conexitatea acestor două cauze, confirmate de dezbateri, este necesar ca acestea să fie reunite în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la suspendarea executării unui act național întemeiat pe un regulament comunitar*Cu privire la principiu*

- 14 În primul rând, Finanzgericht Hamburg solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 189 al doilea paragraf din Tratatul CEE trebuie să fie interpretat în sensul că exclude competența instanțelor naționale de a suspenda executarea unui act administrativ național adoptat în temeiul unui regulament comunitar.
- 15 În favoarea competenței de a admite o astfel de suspendare, Finanzgericht Hamburg susține că această măsură nu face decât să amâne eventuala punere în aplicare a unei decizii naționale și nu pune în discuție validitatea regulamentului comunitar. Totuși, pentru a explica rațiunea întrebării sale, acesta subliniază, ca motiv în favoarea nerezonabilității competenței instanței naționale în această privință, că acordarea unei astfel de suspendări, care poate avea efecte de o importanță considerabilă, poate împiedica deplina eficacitate a regulamentelor în toate statele membre, cu încălcarea articolului 189 al doilea paragraf din tratat.
- 16 Este necesar să se sublinieze mai întâi că prevederile articolului 189 al doilea paragraf din tratat nu pot crea obstacole în calea protecției jurisdicționale pe care dreptul comunitar le-o conferă justițiabililor. Atunci când aplicarea administrativă a regulamentelor comunitare este în sarcina autorităților naționale, protecția jurisdicțională garantată de dreptul comunitar include dreptul justițiabililor de a contesta, pe cale incidentală, legalitatea acestor regulamente în fața instanțelor naționale și de a le determina pe acestea să adreseze Curții întrebări preliminare.
- 17 Acest drept ar fi compromis în cazul în care, în așteptarea unei hotărâri a Curții, singura competentă să constate nevaliditatea unui regulament comunitar (a se vedea Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost, punctul 20, 314/85, Rec., p. 4189), justițiabilul nu ar fi în măsură, atunci când anumite condiții sunt îndeplinite, să obțină o decizie de suspendare care să permită ca efectele regulamentului criticat să nu se producă în ceea ce îl privește.
- 18 Astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto Frost, citată anterior (punctul 16), trimiterea preliminară în aprecierea validității constituie, ca și acțiunea în anulare, o modalitate de control al legalității actelor instituțiilor comunitare. Or, în cadrul acțiunii în anulare, articolul 185 din Tratatul CEE îi acordă reclamantului posibilitatea de a solicita suspendarea executării actului atacat, iar Curții competența de a acorda această suspendare. Așadar, coerența sistemului de protecție provizorie impune ca, la rândul său, instanța națională să poată dispune suspendarea executării unui act administrativ național întemeiat pe un regulament comunitar a cărui legalitate este contestată.
- 19 Pe de altă parte, în Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame (cauza C-213/89, Rec., p. I-2433), pronunțată într-o cauză având ca obiect compatibilitatea unei legi naționale cu dreptul comunitar, Curtea a apreciat, referindu-se la efectul util al

articolului 177, că instanța națională care o sesizase cu întrebările preliminare în interpretare pentru a fi în măsură să soluționeze această problemă de compatibilitate trebuia să aibă posibilitatea de a dispune adoptarea unor măsuri provizorii și de a suspenda aplicarea legii naționale criticate până în momentul în care va pronunța hotărârea ținând seama de interpretarea dată în temeiul articolului 177.

- 20 Protecția provizorie care este garantată de dreptul comunitar justițiabililor în fața instanțelor naționale nu poate varia după cum aceștia contestă compatibilitatea unor prevederi de drept național cu dreptul comunitar sau validitatea unor acte comunitare de drept derivat, atât timp cât, în ambele cazuri, contestația se întemeiază pe însuși dreptul comunitar.
- 21 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la prima parte a primei întrebări că articolul 189 din tratat trebuie să fie interpretat în sensul că nu exclude competența instanțelor naționale de a dispune suspendarea executării unui act administrativ național adoptat în temeiul unui regulament comunitar.

Cu privire la condițiile de suspendare

- 22 Finanzgericht Hamburg solicită, în continuare, să se stabilească în ce condiții pot dispune instanțele naționale suspendarea executării unui act administrativ național întemeiat pe un regulament comunitar în cazul în care au îndoieli cu privire la validitatea acestui regulament.
- 23 În primul rând, trebuie să se observe că pot fi adoptate măsuri provizorii de suspendare a executării unui act atacat numai în cazul în care împrejurările de fapt și de drept invocate de reclamantii conving instanța națională că există îndoieli serioase privind validitatea regulamentului comunitar pe care se întemeiază actul administrativ atacat. Numai posibilitatea unei constatări a nevalidității, rezervată Curții, poate justifica, într-adevăr, acordarea unei suspendări.
- 24 În continuare, este necesar să se sublinieze că suspendarea executării trebuie să aibă un caracter provizoriu. Prin urmare, instanța națională care se pronunță asupra unei cereri de măsuri provizorii nu poate să acorde suspendarea decât până când Curtea s-a pronunțat cu privire la întrebarea în aprecierea validității. Prin urmare, aceasta trebuie, în cazul în care Curtea nu a fost deja sesizată, să îi adreseze ea însăși respectiva întrebare, expunând motivele de nevaliditate care consideră că trebuie să fie reținute.
- 25 În ceea ce privește celelalte condiții referitoare la suspendarea executării actelor administrative, trebuie să se constate că normele de procedură ale instanțelor sunt stabilite de dreptul național al statelor membre și că există diferențe cu privire la condițiile de acordare a suspendării în funcție de dreptul național aplicabil, ceea ce poate compromite aplicarea uniformă a dreptului comunitar.

- 26 Or, această aplicare uniformă este o cerință fundamentală a ordinii juridice comunitare; așadar, aceasta presupune ca suspendarea executării actelor administrative întemeiate pe un regulament comunitar, deși intră în domeniul de aplicare al normelor de procedură naționale, în special în ceea ce privește depunerea și examinarea cererii, să se supună totuși în toate statele membre unor condiții care să fie uniforme cel puțin în privința acordării acestei măsuri.
- 27 Întrucât competența instanțelor naționale de a dispune o astfel de suspendare corespunde competenței rezervate Curții de Justiție prin articolul 185 în cadrul acțiunilor introduse în temeiul articolului 173, se impune ca aceste instanțe să dispună această suspendare numai în condițiile care trebuie să fie îndeplinite pentru ca această măsură să fie încuviințată de către Curte.
- 28 În această privință, dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că nu pot fi adoptate măsuri de suspendare a executării unui act atacat decât în cazul în care acestea sunt urgente, cu alte cuvinte, în cazul în care este necesar ca acestea să fie adoptate și să producă efecte înainte de pronunțarea pe fondul cauzei, pentru a evita ca partea care le solicită să sufere un prejudiciu grav și ireparabil.
- 29 În ceea ce privește urgența, este necesar să se precizeze că prejudiciul invocat de reclamant trebuie să fie susceptibil să se materializeze înainte de momentul în care Curtea se poate pronunța cu privire la validitatea actului comunitar atacat. În ceea ce privește natura prejudiciului, un prejudiciu pur pecuniar nu poate, astfel cum Curtea a apreciat în mai multe rânduri, să fie considerat, în principiu, ireparabil. Totuși, revine instanței naționale care se pronunță asupra cererii de măsuri provizorii sarcina să examineze împrejurările specifice fiecărei spețe. În această privință, aceasta trebuie să aprecieze elementele care permit să se stabilească dacă executarea imediată a actului care face obiectul cererii de suspendare ar fi de natură să producă prejudicii ireversibile pentru reclamant, care nu ar putea fi reparate în cazul în care s-ar constata că actul comunitar nu este valid.
- 30 Pe de altă parte, trebuie să se adauge faptul că instanța națională chemată să aplice prevederile de drept comunitar în cadrul competenței sale are obligația să asigure efectul deplin al dreptului comunitar și, prin urmare, în cazul unei îndoieli cu privire la validitatea regulamentelor comunitare, are obligația de a lua în considerare interesul Comunității ca aceste regulamente să nu fie înlăturate fără o garanție serioasă.
- 31 Pentru a respecta această obligație, instanța națională sesizată cu o cerere de suspendare trebuie mai întâi să verifice dacă actul comunitar în cauză nu ar fi lipsit de orice efect util în cazul în care nu este pus în aplicare imediat.
- 32 În cazul în care suspendarea executării poate implica un risc financiar pentru Comunitate, instanța națională trebuie, pe de altă parte, să îi poată impune reclamantului să furnizeze garanții corespunzătoare, cum ar fi depunerea unei cauțiuni sau instituirea unui sechestru.

- 33 Din considerațiile care precedă rezultă că la a doua parte a primei întrebări adresate de către Finanzgericht Hamburg trebuie să se răspundă că suspendarea executării unui act național adoptat pentru punerea în aplicare a unui regulament comunitar poate fi acordată de către o instanță națională numai:
- dacă această instanță are îndoieli serioase cu privire la validitatea actului comunitar și, în cazul în care Curtea nu a fost deja sesizată cu privire la problema validității actului contestat, adresează ea însăși Curții această întrebare;
 - dacă există urgență și un risc serios de producere a unui prejudiciu grav și ireparabil pentru reclamant;
 - dacă această instanță ia în considerare în mod corespunzător interesul Comunității.

Cu privire la validitate

- 34 Finanzgericht Hamburg a pus sub semnul întrebării validitatea Regulamentului nr. 1914/87, menționat anterior, pentru motivul că ar contraveni principiului neretroactivității și nu ar respecta, astfel, principiul securității juridice.
- 35 În ceea ce îl privește, Finanzgericht Düsseldorf a exprimat îndoieli referitoare la validitatea aceluiași regulament, formulând cinci întrebări din care se deduc obiecții privind baza juridică corespunzătoare pentru instituirea cotizației speciale de eliminare, compatibilitatea acestui regulament cu Regulamentul de bază (CEE) nr. 1785/81 al Consiliului din 30 iunie 1981 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului (JO L 177, p. 4), încălcarea principiilor care interzic ca o ramură a economiei să fie expusă unor riscuri exterioare acesteia, precum și unor sarcini financiare nerezonabile și încălcarea principiului de protecție a dreptului de proprietate și a celui al libertății de exercitare a activităților profesionale.
- 36 Având în vedere că întrebările adresate în aceste două cauze constituie numai diferite modalități în care același act poate fi criticat, este necesar ca acestea să fie examinate concomitent.

Cu privire la obiecția referitoare la nerespectarea procedurii instituite prin articolul 201 din Tratatul CEE

- 37 În esență, Finanzgericht Düsseldorf consideră că, pentru a putea fi adoptată în temeiul articolului 43 din Tratatul CEE, în cadrul organizării comune a piețelor agricole, o cotizație trebuie să urmărească reglementarea pieței respective. Însă o astfel de măsură nu poate să privească decât prezentul și viitorul. Nu acesta ar fi cazul cotizației speciale de eliminare, deoarece aceasta ar urmări să elimine pierderile unui an de comercializare anterior. În plus, numai fabricanții de zahăr ar fi obligați la plata acestei cotizații, în timp ce o măsură de reglementare a pieței ar

trebui să îi afecteze, în primul rând, pe producătorii de sfeclă de zahăr. Potrivit Finanzgericht Düsseldorf, cotizația în litigiu ar avea, prin urmare, caracterul unei taxe de finanțare care nu ar fi putut fi instituită în mod valabil decât în temeiul articolului 201 din tratat.

- 38 Pentru a răspunde acestei obiecții, trebuie să se sublinieze că articolul 2 din Decizia 85/257/CEE a Consiliului din 7 mai 1985 privind sistemul de resurse proprii ale Comunităților (JO L 128, p. 15), care era în vigoare în momentul adoptării regulamentului contestat, distinge între, pe de o parte, „cotizații și alte drepturi prevăzute în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului”, care constituie deja resurse proprii, și, pe de altă parte, „veniturile provenind din alte taxe care ar fi instituite în cadrul unei politici comune”, în conformitate cu dispozițiile din tratate, și care, în ceea ce le privește, nu devin resurse proprii decât în măsura în care a fost îndeplinită procedura prevăzută la articolul 201 din Tratatul CEE și prin dispozițiile corespunzătoare din celelalte tratate de instituire.
- 39 Ținând seama de evoluțiile inevitabile ale producției și ale pieței comunitare a zahărului, Decizia din 7 mai 1985, citată anterior, nu putea să urmărească, la articolul 2 primul paragraf litera (a), să își limiteze aplicarea numai la cotizațiile care erau prevăzute atunci când a fost adoptată, respectiv la cotizațiile stabilite în acel moment de Regulamentul nr. 1785/81 al Consiliului, citat anterior (denumit în continuare „regulamentul de bază”). Întrucât cotizația specială de eliminare are un caracter complementar în raport cu cotizațiile care existau deja la adoptarea Deciziei din 7 mai 1985, aceasta trebuie să fie inclusă printre „cotizațiile și celelalte drepturi prevăzute în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului”, în sensul acestei decizii.
- 40 În orice caz, trebuie să se sublinieze că, astfel cum a hotărât deja Curtea prin Hotărârea din 30 septembrie 1982, Amylum (108/81, Rec., p. 3107), în legătură cu Decizia Consiliului din 21 aprilie 1970 privind înlocuirea contribuțiilor financiare ale statelor membre cu resursele proprii ale Comunităților (JO L 94, p. 19), Decizia din 7 mai 1985, ca măsură de drept bugetar, are ca obiect să definească resursele proprii înscrise în bugetul Comunităților, și nu instituțiile comunitare competente pentru a stabili impozite, taxe, prelevări, cotizații și alte forme de venituri.
- 41 Rezultă că nu mai era necesar să se recurgă la procedura prevăzută la articolul 201 pentru adoptarea unei măsuri cum este cotizația specială de eliminare prevăzută de Regulamentul nr. 1914/87, chiar dacă aceasta avea caracterul unei taxe de finanțare.
- 42 Întrebarea dacă articolul 43 din Tratatul CEE poate servi ca bază juridică pentru instituirea unei cotizații care tinde să impună obligații cu privire la operațiuni economice care au fost deja finalizate presupune să se stabilească dacă o cotizație poate fi introdusă cu efect retroactiv în temeiul acestui articol. Prin urmare,

această obiecție se confundă cu cea care privește nerespectarea principiului neretroactivității, care va fi examinată în continuare.

Cu privire la obiecția referitoare la compatibilitatea Regulamentului nr. 1914/87 cu regulamentul de bază

- 43 Finanzgericht Düsseldorf, referindu-se la Hotărârea Curții din 29 martie 1979, NTN Toyo Bearing Company (113/77, Rec., p. 1185), consideră că, din moment ce Consiliul plafonase, prin articolul 28 din regulamentul de bază, valoarea cotizațiilor care pot fi impuse fabricanților de zahăr, acesta și-ar fi interzis să instituie, printr-un alt regulament întemeiat direct pe articolul 43 din tratat, o cotizație care depășește acest plafon.
- 44 În această privință, trebuie să se amintească faptul că atât regulamentul de bază, cât și Regulamentul nr. 1914/87 contestat au fost adoptate în temeiul articolului 43 din tratat. Prin urmare, Regulamentul nr. 1914/87 nu poate fi considerat un regulament de executare a regulamentul de bază, cum era cazul regulamentul criticat în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 16 iunie 1987, Romkes (46/86, Rec., p. 2671).
- 45 Consiliul poate să modifice, să completeze sau să abroge un regulament de bază pe care l-a adoptat în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 43 din tratat, cu condiția ca dispozițiile de modificare, de completare sau de abrogare să fie adoptate în conformitate cu aceeași procedură, fără a fi necesar să se insereze aceste dispoziții în regulamentul de bază.
- 46 În speță, situația este diferită de cea care a stat la originea Hotărârii din 29 martie 1979, NTN Toyo Bearing Company, menționată anterior. Într-adevăr, în acest din urmă caz, Consiliul, după ce a adoptat un regulament general pentru a pune în aplicare unul dintre obiectivele prevăzute la articolul 113 din tratat, derogase de la normele astfel stabilite într-un regulament de aplicare privitor la un caz particular.
- 47 În aceste condiții, trebuie să se considere că regulamentul de bază nu interzicea Consiliului să adopte Regulamentul nr. 1914/87, din moment ce se conforma procedurii prevăzute la articolul 43 din tratat.

Cu privire la obiecția referitoare la nerespectarea principiului neretroactivității

- 48 Finanzgericht Hamburg, la fel ca Finanzgericht Düsseldorf, consideră că Regulamentul nr. 1914/87 încalcă principiul neretroactivității, deoarece a fost adoptat la 2 iulie 1987, respectiv după sfârșitul anului de comercializare 1986/1987, care s-a încheiat la 30 iunie 1987, și ale cărui pierderi urmărește să elimine. Acest regulament ar lega astfel plata cotizației de fapte petrecute în trecut, și anume fabricarea zahărului realizată în cursul respectivului an de comercializare. În plus, nu ar fi fost respectată încrederea legitimă a producătorilor de zahăr, pentru că aceștia ar fi putut să se aștepte ca respectivele

cotizații prevăzute de regulamentul de bază să nu fie majorate și, în caz contrar, acestea să se poată repercuta în totalitate asupra producătorilor de sfeclă de zahăr.

- 49 Curtea a constatat deja, în special prin Hotărârea din 25 ianuarie 1979, Racke (98/78, Rec., p. 69), prin Hotărârea Decker (99/78, Rec., p. 101) și prin Hotărârea din 30 septembrie 1982, Amylum (108/81, citată anterior), că, deși principiul securității juridice se opune, în general, ca un act comunitar să își producă efectele de la o dată anterioară publicării sale, se poate admite situația contrară în mod excepțional atunci când scopul urmărit impune acest lucru și atunci când încrederea legitimă a celor interesați este respectată în mod corespunzător.
- 50 În ceea ce privește prima dintre aceste două condiții, trebuie să fie amintite câteva date de fapt și de drept. Excedentele rezultate din raportul între producția și consumul de zahăr în Comunitate trebuie să fie comercializate pe piețele țărilor terțe. Diferența între cursurile sau prețurile pe piața mondială și prețurile din Comunitate este acoperită printr-o restituire la export. Regulamentul de bază a prevăzut finanțarea integrală de către producătorii înșiși a sarcinilor financiare rezultate.
- 51 Pentru a fi cât mai aproape de realitatea economică și pentru a permite astfel stabilizarea pieței, care este unul dintre obiectivele articolului 39 din tratat, articolul 28 din regulamentul de bază a prevăzut că, în principiu, aceste cotizații sunt datorate înainte de sfârșitul fiecărui an de comercializare și, în consecință, pe baza pierderilor previzibile în mod normal pentru angajamentele la export care trebuie realizate pentru anul de comercializare în curs.
- 52 Totuși, este posibil ca influența anumitor evenimente excepționale, cum ar fi, în speță, scăderea bruscă a valorii dolarului sau scăderea cursurilor mondiale ale zahărului, care s-au produs în cursul anului de comercializare în cauză, să nu fi fost prevăzută cu suficientă precizie în momentul stabilirii cotizațiilor. În acest caz, este legitim ca numai după constatarea efectului deplin al acestor evenimente și, eventual, la sfârșitul anului în cursul căruia acestea s-au produs să poată fi stabilite sarcinile care trebuie finanțate de producători.
- 53 În cazul în care, după constatarea totalității pierderilor pentru anul de comercializare 1986/1987, Consiliul nu ar fi luat nicio măsură pentru a completa cotizațiile deja suportate de producători, scopul urmărit, și anume stabilizarea în interesul comun a pieței zahărului, în special prin restituiri la export, nu ar fi putut fi îndeplinit decât grevând bugetul Comunității, cu toate că finanțarea integrală de către producători este un principiu al organizării comune a pieței zahărului.
- 54 Consiliul a putut astfel să aprecieze în mod legal că obiectivul care trebuie îndeplinit în interesul general, și anume stabilizarea pieței comunitare a zahărului, impunea ca regulamentul contestat să se aplice anului de comercializare 1986/1987. În consecință, prima dintre condițiile cărora li se subordonează

aplicabilitatea unui act comunitar la o dată anterioară celei publicării sale poate fi considerată îndeplinită.

- 55 Pentru a stabili dacă a doua dintre condițiile amintite mai sus este de asemenea îndeplinită, trebuie să se examineze dacă acțiunea Consiliului a adus atingere încrederii legitime pe care persoanele interesate ar fi avut-o în stabilirea unui plafon pentru cotizații prin regulamentul de bază și care ar fi fost încălcată prin publicarea, la 2 iulie 1987, a Regulamentului nr. 1914/87.
- 56 Reclamanții din cauzele principale nu sunt totuși îndreptățiți să invoce o încredere legitimă demnă de protecție.
- 57 Într-adevăr, în primul rând, prin al unsprezecelea considerent al regulamentului de bază, producătorii de zahăr au fost informați că totalitatea cheltuielilor corespunzătoare comercializării excedentelor, care rezultă din raportul dintre producția Comunității și consumul său, trebuia să fie acoperită integral de aceștia.
- 58 În al doilea rând, Comisia publicase bilanțul la 9 septembrie 1986, cu referința VI PC 2 - 408, care evidențiază în mod clar un deficit probabil pentru anul de comercializare 1986/1987.
- 59 În al treilea rând, prin publicarea propunerii în Jurnalul Oficial din 3 aprilie 1987 (JO C 89, p. 18), respectiv înainte de sfârșitul anului de comercializare, producătorii de zahăr au luat cunoștință de propunerea de regulament pe care Comisia a prezentat-o Consiliului, legată de instituirea unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987, astfel cum urma să fie preluată în Regulamentul nr. 1914/87 atacat.
- 60 Astfel, rezultă că obiecția referitoare la nerespectarea principiului neretroactivității nu poate fi reținută.

Cu privire la obiecția referitoare la interdicția de a expune o ramură a economiei unor riscuri exterioare organizării pieței în cauză sau unor obligații financiare nerezonabile

- 61 Finanzgericht Düsseldorf consideră că perturbările pieței care pot fi remediate prin măsuri adoptate în cadrul organizării comune a piețelor sunt acelea care pot fi atribuite unor cauze interne ale acestei piețe. În organizarea altor piețe decât cea a zahărului, riscurile rezultate din scăderea cursurilor pe piața mondială, precum și din scăderea valorii dolarului ar fi finanțate exclusiv de FEOGA. Aceasta ar demonstra că organul legislativ al Comunității le consideră riscuri în afara sferei de influență a operatorilor economici și, prin urmare, nu le pot fi imputate acestora.
- 62 Mai întâi, trebuie să se observe că, într-adevăr, astfel de riscuri sunt finanțate cel mai adesea de FEOGA. Totuși, acest aspect nu este impus de tratat, care, prin articolul 40 alineatul (4), autorizează crearea unui astfel de fond fără a impune ca

acesta să participe la orice măsură de organizare a pieței. Împrejurarea că sectorul zahărului este singurul supus principiului autofinanțării se datorează faptului că, astfel cum a arătat Consiliul în răspunsul la o întrebare a Curții, producătorii au garanții mai reduse de prețuri în alte sectoare ale agriculturii, ceea ce explică faptul că nu sunt răspunzători pentru finanțare.

- 63 În continuare, trebuie să se sublinieze că, datorită sistemului de restituiri la export, producătorii de zahăr comunitari au acces la piața mondială pentru a comercializa o parte din producția lor. Tocmai în raport cu această piață mondială este necesar să se aprecieze riscurile suportate de producători. Or, împrejurări precum o supraproducție de zahăr sau fluctuații ale cursului de schimb între monedele europene și dolar pot modifica oferta sau cererea și, în consecință, prețul acestui produs. Prin urmare, riscurile legate de aceste împrejurări nu pot fi considerate ca fiind exterioare pieței respective.
- 64 În plus, cotizația specială de eliminare nu impune, în orice caz, obligații fiscale nerezonabile pentru producătorii de zahăr. Într-adevăr, pe de o parte, aceasta este contrapartida avantajelor pe care le-a reprezentat pentru aceștia posibilitatea de a beneficia de restituiri la export pentru a comercializa cantitățile pe care le-au produs în plus față de consumul comunitar. Pe de altă parte, în temeiul articolului 1 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1914/87, producătorii de zahăr pot cere de la vânzătorii de sfeclă sau de trestie de zahăr produse în Comunitate rambursarea celei mai mari părți din această cotizație.
- 65 Pentru aceste motive, nu se impune să se rețină obiecția formulată de instanța națională.

Cu privire la obiecția referitoare la discriminare

- 66 Finanzgericht Düsseldorf consideră că faptul că respectiva cotizație specială de eliminare îi afectează mai mult pe producătorii de zahăr B decât pe producătorii de zahăr A, chiar dacă produsul este același în ambele cazuri, constituie o discriminare interzisă prin articolul 40 alineatul (3) al doilea paragraf din tratat.
- 67 În această privință, trebuie să se amintească că regulamentul de bază stabilește, pentru fiecare an de comercializare a zahărului și pentru fiecare regiune de producție, o cantitate de bază A și o cantitate de bază B. Statele membre repartizează între întreprinderi cantitatea lor de bază A, sub formă de cote A, și cantitatea lor de bază B, sub formă de cote B. Totalitatea cotelor A alocate pe an de comercializare corespunde aproximativ consumului uman de zahăr în Comunitate în cursul aceluși an de comercializare. Zahărul produs în limita cotelor A (zahăr A) și B (zahăr B) poate fi comercializat liber în Comunitate, beneficiind de garanții de preț și de desfacere datorită sistemului de intervenție. De asemenea, acesta poate fi exportat în țări terțe cu ajutorul, dacă este cazul, al unei restituiri la export. În sfârșit, zahărul produs în plus de către o întreprindere față de cotele A și

B (denumit zahăr C) nu poate fi comercializat decât în țări terțe, fără a beneficia de nicio restituire la export.

- 68 Din acest sistem rezultă că orice întreprindere care produce în plus față de cota A proprie, respectiv în plus față de partea sa din producția de zahăr destinată consumului comunitar, produce în mod necesar excedente care nu pot avea ca debușeu normal decât exportul spre țările terțe.
- 69 Însă, astfel cum s-a precizat mai sus, cotizația specială de eliminare are ca obiect eliminarea pierderilor excepționale cauzate de acordarea restituirilor la export ridicate, destinate să favorizeze comercializarea excedentelor comunitare pe piețele țărilor terțe.
- 70 Prin urmare, era justificat să fie impuse sarcini proporțional mai ridicate pentru zahărul produs în plus față de cota A.
- 71 În consecință, argumentul întemeiat pe o pretinsă încălcare a articolului 40 alineatul (3) al doilea paragraf din tratat trebuie să fie de asemenea respins.

Cu privire la obiecția referitoare la încălcarea dreptului de proprietate și a libertății de exercitare a activităților economice

- 72 Finanzgericht Düsseldorf consideră că drepturile fundamentale care sunt proprietatea și libertatea de exercitare a activității economice sunt afectate în mod ilicit atunci când o întreprindere nu este în măsură să plătească din beneficiile normale pe care le-a obținut în cursul unui an de comercializare cotizațiile succesive care s-au acumulat în cursul acestui an și trebuie să apeleze la rezervele sale, respectiv la ceea ce formează însăși substanța sa economică.
- 73 În această privință, trebuie amintit că deja Curtea a recunoscut (a se vedea în special Hotărârea din 11 iulie 1989, Schröder, punctul 15, 265/87, Rec., p. 2237) că dreptul de proprietate și libera exercitare a unei activități profesionale pot fi restricționate, în special în cadrul unei organizări comune a pieței, cu condiția ca aceste restricții să răspundă efectiv unor obiective de interes general urmărite de Comunitate și să nu constituie, în raport cu scopul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere substanței înseși a drepturilor astfel garantate.
- 74 Astfel cum a subliniat în mod pertinent guvernul Regatului Unit, obligația de a plăti o cotizație nu poate fi asimilată unei măsuri de restrângere a dreptului de proprietate.
- 75 Prin urmare, trebuie să se constate că respectiva cotizație specială de eliminare nu aduce în niciun caz atingere dreptului de proprietate al producătorilor de zahăr.
- 76 În ceea ce privește libertatea de exercitare a activităților economice, s-a subliniat deja mai sus că respectiva cotizație specială de eliminare răspunde unor obiective

de interes general, pentru că evită ca pierderile suferite de un sector economic să fie suportate de Comunitate. Această intervenție nu poate fi considerată disproporționată. Cotizația, care, într-adevăr, se poate repercuta parțial asupra producătorilor de sfeclă de zahăr a fost instituită cu scopul esențial „de a nu pune în discuție înainte de data prevăzută sistemul cotelor de producție”, astfel cum precizează al patrulea considerent al Regulamentului nr. 1914/87. Or, după cum a subliniat în mod corect Comisia, o diminuare a cotelor, care ar fi redus pe termen lung partea industriei comunitare de prelucrare a zahărului pe piața mondială, ar fi reprezentat o încălcare mult mai gravă a intereselor producătorilor de zahăr și ale cultivatorilor de sfeclă de zahăr.

- 77 Prin urmare, argumentul privitor la o încălcare a libertății de exercitare a activităților economice nu poate fi admis.
- 78 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că trebuie să se răspundă că examinarea întrebărilor adresate de către Finanzgericht Hamburg și Finanzgericht Düsseldorf nu a relevat elemente de natură să afecteze validitatea Regulamentului nr. 1914/87 al Consiliului din 2 iulie 1987 de instituire a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 79 Cheltuielile efectuate de guvernul italian și de guvernul Regatului Unit, precum și de Consiliu și de Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanțele naționale, este de competența acestora să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

pronunțându-se asupra întrebărilor care i-au fost adresate de Finanzgericht Hamburg, prin Ordonanța din 31 martie 1988, și de Finanzgericht Düsseldorf, prin Ordonanța din 19 octombrie 1988, declară:

- 1) Articolul 189 din tratat trebuie să fie interpretat în sensul că nu exclude competența instanțelor naționale de a dispune suspendarea executării unui act administrativ adoptat în temeiul unui regulament comunitar.**
- 2) Suspendarea executării unui act național adoptat pentru punerea în aplicare a unui act comunitar poate fi acordată de către o instanță națională numai dacă această instanță are îndoieli serioase cu privire la validitatea actului comunitar și, în cazul în care Curtea nu a fost deja**

sesizată cu privire la problema validității actului contestat, adresează ea însăși această întrebare Curții, dacă există urgență și un risc serios de producere a unui prejudiciu grav și ireparabil pentru reclamant și dacă această instanță ia în considerare în mod corespunzător interesul Comunității.

- 3) Examinarea întrebărilor adresate nu a relevat elemente de natură să afecteze validitatea Regulamentului nr. 1914/87 al Consiliului din 2 iulie 1987 de instituire a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987.**

Semnături

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Díez de Velasco

Slynn

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Grévisse

Zuleeg

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 21 februarie 1991.

Grefier

Președinte

J.-G. Giraud

O. Due