

Cauza 6/64
Flaminio Costa
împotriva E.N.E.L.

**(cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare formulată de Giudice
Conciliatore din Milano)**

HOTĂRÂREA CURȚII

din 15 iulie 1964¹

În cauza 6/64,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către Giudice Conciliatore din Milano, pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolelor 102, 93, 53 și 37 din tratatul menționat, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe între

Flaminio Costa

și

E.N.E.L.

(Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta)

CURTEA,

constituită din A. M. Donner, președinte, Ch. L. Hammes și A. Trabucchi, președinți de cameră,
L. Delvaux, R. Rossi, R. Lecourt (raportor) și W. Strauss, judecători,

avocat general: M. Lagrange,

grefier: A. Van Houtte

¹ Limba de procedură: italiana

pronunță prezenta

Hotărâre

Întrucât, prin ordonanța din 16 ianuarie 1964, transmisă în mod corespunzător Curții, Giudice Conciliatore din Milano, „având în vedere articolul 177 din Tratatul de instituire a CEE din 25 martie 1957, încorporat în legislația italiană prin Legea nr. 1203 din 14 octombrie 1957, și afirmația conform căreia Legea nr. 1643 din 6 decembrie 1962 și decretele prezidențiale adoptate în executarea acestei legi... încalcă articolele 102, 93, 53 și 37 din tratat”, a suspendat judecata și a dispus transmiterea dosarului către Curte.

Cu privire la aplicarea articolului 177

Motiv extras din redactarea întrebării

Întrucât s-a susținut că prin întrebarea aflată în curs de examinare s-ar fi intenționat obținerea, prin intermediul articolului 177, a unei hotărâri privind conformitatea unei legi cu tratatul;

întrucât, cu toate acestea, în sensul acestui articol instanțele naționale ale căror hotărâri nu sunt, ca în cazul de față, supuse unei căi de atac, trebuie să sesizeze Curtea în vederea pronunțării unei hotărâri preliminare privind „interpretarea tratatului” atunci când o astfel de întrebare este ridicată înaintea acestora;

întrucât, potrivit dispozițiilor acestui articol, Curtea nu are nici competența de a aplica tratatul într-o cauză determinată și nici competența de a se pronunța cu privire la validitatea unei prevederi de drept intern legate de acesta, cum ar avea posibilitatea să o facă în temeiul articolului 169;

întrucât Curtea poate, cu toate acestea, să extragă din redactarea imperfect formulată de către instanța națională numai întrebările cu privire la interpretarea tratatului;

întrucât nu este necesar ca aceasta să se pronunțe cu privire la validitatea unei legi italiene în raport cu tratatul, ci numai să interpreteze articolele menționate anterior în contextul elementelor de drept expuse de Giudice Conciliatore.

Motiv extras din absența necesității unei interpretări

Întrucât s-a făcut plângere împotriva faptului că instanța din Milano a solicitat o interpretare a tratatului care nu ar fi fost necesară soluționării litigiului aflat pe rolul său;

întrucât, cu toate acestea, articolul 177, bazat pe o separare netă a competențelor între instanțele naționale și Curte, nu o împuternicește pe aceasta din urmă nici să examineze faptele cauzei și nici să critice motivele și obiectivele cererii de interpretare.

Motiv extras din obligația judecătorului de a aplica dreptul intern

Întrucât guvernul italian invocă „inadmisibilitatea absolută” a cererii lui Giudice Conciliatore pe motiv că instanța națională, obligată să aplice o lege internă, nu poate invoca articolul 177;

întrucât, spre deosebire de tratatele internaționale obișnuite, Tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre în momentul intrării în vigoare a tratatului și care se impune instanțelor acestora;

întrucât, într-adevăr, prin instituirea unei Comunități cu o durată nelimitată, dotată cu instituții proprii, cu personalitate, cu capacitate juridică, cu capacitate de reprezentare internațională și, în special, cu puteri reale derivate din limitarea competenței sau din transferul atribuțiilor statelor către Comunitate, acestea din urmă au limitat, chiar dacă în domenii restrânse, drepturile lor suverane și au creat astfel un corp de drept aplicabil resortisanților lor și lor însele;

întrucât această integrare a dispozițiilor de natură comunitară în dreptul fiecărei țări membre, precum și, într-un sens mai general, sensul și spiritul tratatului au drept corolar imposibilitatea statelor de a face să prevaleze, împotriva unei ordini juridice acceptate de către acestea pe bază de reciprocitate, o măsură unilaterală ulterioară care nu poate astfel să-i fie opozabilă;

întrucât forța executivă a dreptului comunitar nu poate, într-adevăr, varia de la un stat la altul în funcție de legile interne ulterioare, fără a pune în pericol realizarea scopurilor tratatului menționate la articolul 5 alineatul (2), și nici nu poate da naștere unei discriminări interzise prin articolul 7;

întrucât obligațiile asumate în temeiul Tratatului de instituire a Comunității nu ar fi necondiționate, ci doar eventuale, în cazul în care acestea ar putea fi introduse în cauză prin actele legislative viitoare ale semnatarilor;

întrucât, atunci când statelor le este recunoscut dreptul de a acționa unilateral, acest fapt are ca temei o clauză specială precisă (de exemplu, articolele 15, 93-3, 223-225);

întrucât, pe de altă parte, cererile de derogare ale statelor sunt supuse procedurilor de autorizare (articolele 8-4, 17-4, 25, 26, 73, 93-2, paragraful al treilea și articolul 226 de exemplu) care ar fi fără obiect în cazul în care acestea ar avea posibilitatea de a se sustrage de la obligațiile lor prin intermediul unei simple legi;

întrucât supremația dreptului comunitar este confirmată prin articolul 189 conform căruia regulamentele au caracter „obligatoriu” și sunt „direct aplicabile în toate statele membre”;

întrucât această dispoziție, care nu este supusă niciunei rezerve, ar fi lipsită de sens în cazul în care un stat ar putea să-i anuleze efectele unilateral, printr-un act legislativ opozabil textelor comunitare;

întrucât rezultă din ansamblul acestor elemente că, izvorât fiind dintr-o sursă autonomă, dreptul născut din tratat nu ar putea, având în vedere natura sa specifică originală, să se opună din punct de vedere juridic unui text intern, indiferent de natura acestuia, fără a-și pierde caracterul comunitar și fără a fi introdus în cauză fundamentul juridic al însăși Comunității;

întrucât transferul operat de către state, al ordinii lor juridice interne în beneficiul ordinii juridice comunitare, al drepturilor și obligațiilor corespunzătoare dispozițiilor din tratat, are drept consecință o limitare definitivă a drepturilor lor suverane asupra căreia nu ar putea să prevaleze un act unilateral ulterior incompatibil cu noțiunea de Comunitate;

întrucât, în consecință, este necesar să se aplice articolul 177, fără a ține seama de orice lege națională, în cazul în care se adresează o întrebare privind interpretarea tratatului;

întrucât întrebările adresate de Giudice Conciliatore cu privire la articolele 102, 93, 53 și 37 urmăresc să clarifice în primul rând dacă aceste dispoziții produc efecte imediate și dau naștere în beneficiul justițiabililor unor drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le apere și, în caz afirmativ, care este sensul acestora.

Cu privire la interpretarea articolului 102

Întrucât, în conformitate cu articolul 102, atunci când „există temerea” că o dispoziție legislativă poate produce o „denaturare”, statul membru care intenționează să procedeze în acest fel „consultă Comisia”, aceasta din urmă putând ulterior să recomande statelor membre adoptarea măsurilor corespunzătoare în vederea evitării denaturării de care acestea se tem;

întrucât acest articol, inclus în capitolul consacrat „apropierii legislative”, urmărește să evite agravarea diferențelor existente între legislațiile naționale cu privire la obiectivele din tratat;

întrucât, prin această dispoziție, statele membre și-au limitat libertatea de inițiativă acceptând să se supună unei proceduri de consultare corespunzătoare;

întrucât, obligându-se ele însele fără ambiguitate să consulte în mod preventiv Comisia în toate cazurile în care proiectele lor legislative ar putea implica riscul, chiar minor, al unei eventuale denaturări, statele au încheiat cu Comunitatea un angajament care le obligă în calitate de state, însă nu dă naștere în beneficiul justițiabililor unor drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le apere;

întrucât Comisia, la rândul său, este obligată să asigure respectarea prevederilor acestui articol, această obligație neconferind însă persoanelor de drept privat posibilitatea de a invoca, în cadrul dreptului comunitar și în temeiul articolului 177, nici neîndeplinirea obligațiilor de către statul în cauză și nici omisiunea de a acționa a Comisiei.

Cu privire la interpretarea articolului 93

Întrucât în conformitate cu articolului 93 alineatele (1) și (2), Comisia procedează împreună cu statele membre la „verificarea permanentă a regimurilor ajutoarelor existente în aceste state” în scopul punerii în aplicare a măsurilor corespunzătoare impuse de funcționarea pieței comune;

întrucât, în conformitate cu articolul 93 alineatul (3), Comisia trebuie să fie informată, în timp util, cu privire la proiectele menite să instituie sau să modifice ajutoare, statul membru interesat neputând pune în aplicare măsurile planificate înainte de încheierea procedurii comunitare și, după caz, a procedurii în fața Curții;

întrucât aceste dispoziții, conținute într-o secțiune din tratat consacrată „ajutoarelor acordate de state” urmăresc, pe de o parte, să elimine în mod progresiv ajutoarele existente și, pe de altă parte, să evite ca, în conduita afacerilor interne ale respectivelor state, ajutoare noi, care pot favoriza direct sau indirect, într-o manieră apreciabilă, întreprinderile sau produsele, să fie instituite „sub orice formă” și care amenință, chiar cu titlu potențial, să denatureze concurența;

întrucât, prin articolul 92, statele au recunoscut că ajutoarele în cauză sunt incompatibile cu piața comună și s-au angajat în acest fel în mod implicit să nu le instituie în afara derogărilor prevăzute de tratat, însă întrucât, prin articolul 93, acestea au convenit doar să le supună procedurilor corespunzătoare, atât pentru suprimarea ajutoarelor existente, cât și pentru instituirea unor noi ajutoare;

întrucât, obligându-se, de asemenea, formal să informeze Comisia „în timp util” cu privire la proiectele lor de ajutoare, acceptând să se supună procedurilor prevăzute la articolul 93, statele au încheiat cu Comunitatea, un angajament care le obligă în calitate de state, dar nu creează drepturi în beneficiul justițiabililor, cu excepția ultimei dispoziții de la paragraful al treilea din respectivul articol, care este în afara cauzei de față;

întrucât Comisia, la rândul său, este obligată să asigure respectarea prevederilor articolului respectiv, acesta obligând-o chiar să procedeze împreună cu statele la examinarea permanentă a regimurilor ajutoarelor existente, obligația neconferind însă persoanelor de drept privat posibilitatea de a invoca, în cadrul dreptului comunitar și în temeiul articolului 177, nici neîndeplinirea obligațiilor de către statul în cauză și nici omisiunea de a acționa a Comisiei.

Cu privire la interpretarea articolului 53

Întrucât în conformitate cu articolul 53, statele membre se angajează, sub rezerva dispozițiilor prevăzute de tratat, să nu introducă noi restricții cu privire la stabilirea pe teritoriul lor a resortisanților celorlalte state membre;

întrucât obligația pe care statele și-au asumat-o în acest fel se reduce din punct de vedere juridic la o simplă abținere;

întrucât aceasta nu este supusă niciunei condiții și nu se subordonează, în executarea sa ori în efectele sale, intervenției vreunui act, din partea statelor sau a Comisiei;

întrucât este completă și perfectă din punct de vedere juridic și, în consecință, capabilă să producă efecte directe în relațiile dintre statele membre și justițiabili;

întrucât o interdicție exprimată atât de formal intrată în vigoare odată cu tratatul în întreaga Comunitate și, astfel integrată în sistemul juridic al statelor membre, constituie însăși legea acestora și îi privește direct pe resortisanții lor, în favoarea cărora a dat naștere unor drepturi individuale pe care instanțele naționale trebuie să le apere;

întrucât interpretarea solicitată a articolului 53 implică ca acesta să fie analizat în contextul capitolului referitor la dreptul de stabilire unde este situat;

întrucât, după ce articolul 52 a prevăzut eliminarea progresivă a „restricțiilor impuse libertății de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru”, capitolul respectiv a prevăzut la articolul 53 că aceste state nu trebuie să introducă „noi restricții la stabilirea pe teritoriul lor a resortisanților celorlalte state membre”;

întrucât, în consecință, este vorba despre cunoașterea condițiilor în care resortisanții celorlalte state membre dispun de libertatea de stabilire;

întrucât articolul 52 alineatul (2) precizează acest lucru stipulând că libertatea de stabilire comportă accesul la activități independente, la înființarea și la gestionarea de întreprinderi „în condițiile definite de legislația țării de stabilire pentru proprii resortisanți”;

întrucât este prin urmare suficient, pentru respectarea articolului 53, ca nicio măsură nouă să nu supună stabilirea resortisanților celorlalte state membre unei reglementări mai severe decât cea rezervată propriilor resortisanți, iar aceasta indiferent de regimul juridic al întreprinderilor.

Cu privire la interpretarea articolului 37

Întrucât, în conformitate cu articolul 37 alineatul (1), statele membre restructurează treptat „monopolurile de stat cu caracter comercial” în scopul de a asigura eliminarea oricărei discriminări între resortisanții statelor membre, în ceea ce privește condițiile de aprovizionare și comercializare;

întrucât acesta prevede, în plus, la alineatul (2), obligația statelor membre de a se abține de la adoptarea oricărei noi măsuri contrare principiilor prevăzute la articolul 37 alineatul (1);

întrucât statele și-au asumat astfel o dublă obligație: una activă, de restructurare a monopolurilor lor de stat, iar cealaltă pasivă, de evitare a adoptării oricărei măsuri noi;

întrucât se solicită interpretarea cu privire la această din urmă obligație, precum și în legătură cu elementele necesare interpretării conținute de prima obligație;

întrucât articolul 37 alineatul (2) conține o interdicție necondiționată care constituie o obligație nu de a face, ci de a nu face;

întrucât această obligație nu este supusă niciunei rezerve de a subordona punerea sa în aplicare vreunui act pozitiv de drept intern;

întrucât această interdicție, prin însăși natura sa, poate produce efecte directe în relațiile juridice dintre statele membre și justițiabilii acestora;

întrucât o interdicție exprimată atât de formal, intrată în vigoare odată cu tratatul în ansamblul Comunității și, astfel integrată în sistemul juridic al statelor membre, constituie însăși legea acestora și îi privește direct pe resortisanții acestora, în favoarea cărora a creat drepturi individuale pe care instanțele naționale trebuie să le apere;

întrucât interpretarea solicitată a articolului 37 implică, în temeiul complexității textului și interferențelor dintre alineatele (1) și (2), ca acestea să fie interpretate în ansamblul capitolului din care fac parte;

întrucât acest capitol este consacrat „eliminării restricțiilor cantitative între statele membre”;

întrucât trimiterea prin articolul 37 alineatul (2) la „principiile enunțate la alineatul (1)” are astfel scopul de a împiedica stabilirea oricărei noi „discriminări între resortisanții statelor membre” în ceea ce privește „condițiile de aprovizionare și comercializare”;

întrucât scopul fiind astfel precizat, articolul 37 alineatul (1) descrie, pentru a le interzice, mijloacele prin care poate fi încălcat;

întrucât orice noi monopoluri sau organisme prevăzute la articolul 37 alineatul (1) sunt astfel interzise, prin trimiterea de la articolul 37 alineatul (2), în măsura în care acestea urmăresc să introducă noi discriminări în cadrul condițiilor de aprovizionare și comercializare;

întrucât este necesar, prin urmare, ca instanța sesizată cu acțiunea principală să cerceteze mai întâi dacă acestui scop i-a fost efectiv adusă atingere și anume, dacă o discriminare nouă între resortisanții statelor membre în condițiile de aprovizionare și comercializare rezultă din însăși măsura aflată în litigiu, sau este consecința acesteia;

întrucât se impune, în afară de aceasta, să fie luate în considerare măsurile prevăzute de articolul 37 alineatul (1);

întrucât acest articol interzice instituirea nu a tuturor monopolurilor de stat, ci numai a celor care prezintă „un caracter comercial” și, aceasta, în măsura în care ele urmăresc să introducă discriminările menționate mai sus;

întrucât, pentru a intra sub incidența interdicțiilor din acest text, monopolurile de stat și organismele respective trebuie, pe de o parte, să aibă ca obiect tranzacțiile cu un produs comercial care poate face obiectul concurenței și al schimburilor între statele membre și, pe de altă parte, să joace un rol efectiv în cadrul acestor schimburi;

întrucât îi revine instanței sesizate cu acțiunea principală sarcina să aprecieze în fiecare cauză în parte dacă activitatea economică respectivă este legată de un astfel de produs care, prin natura sa și cerințele tehnice sau internaționale cărora le este supus, poate să îndeplinească un rol efectiv în importurile sau exporturile dintre resortisanții statelor membre.

Cu privire la cheltuieli de judecată

Întrucât cheltuielile efectuate de către Comisia Comunității Economice Europene și guvernul italian, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări;

întrucât procedura are în raport cu părțile în litigiul pendinte în fața Giudice Conciliatore din Milano caracterul unui incident ridicat înaintea acestei instanțe;

pentru aceste motive,

având în vedere actele de procedură;

după ascultarea raportului judecătorului raportor;

după ascultarea observațiilor părților în acțiunea principală, Comisiei Comunității Economice Europene și guvernului italian;

după ascultarea concluziilor avocatului general;

având în vedere articolele 37, 53, 93, 102, 177 din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene;

având în vedere Protocolul privind Statutul Curții de Justiție a Comunității Economice Europene;

având în vedere Regulamentul de procedură al Curții de Justiție a Comunităților Europene,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la excepția de inadmisibilitate întemeiată pe articolul 177, hotărăște:

Întrebările adresate de Giudice Conciliatore din Milano în temeiul articolului 177 sunt admisibile în măsura în care acestea vizează, în cauza de față, interpretarea dispozițiilor Tratatului CEE, niciun act unilateral ulterior nefiind opozabil normelor comunitare;

hotărăște:

- 1) **Articolul 102 nu conține dispoziții care pot da naștere, în beneficiul justițiabililor, unor drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le apere;**
- 2) **Prevederile articolului 93, la care se referă întrebarea adresată, nu conțin nici ele astfel de dispoziții;**
- 3) **Articolul 53 constituie o normă comunitară care poate da naștere, în beneficiul justițiabililor, unor drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le apere;**

Aceste dispoziții interzic orice măsură nouă având ca obiect supunerea stabilirii resortisanților celorlalte state membre unei reglementări mai severe decât cea rezervată resortisanților proprii, indiferent de regimul juridic al întreprinderilor;

- 4) **Articolul 37 alineatul (2) constituie în toate dispozițiile sale o normă comunitară care poate da naștere în beneficiul justițiabililor unor drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le apere.**

În cadrul întrebării adresate, aceste dispoziții urmăresc interzicerea oricărei noi măsuri contrară principiilor articolului 37 alineatul (1), și anume, orice măsură având ca obiect sau drept consecință o discriminare nouă între resortisanții statelor membre în condiții de aprovizionare și comercializare, prin intermediul monopolurilor sau al organismelor, trebuind, pe de o parte, să aibă ca obiect tranzacțiile cu un produs comercial care poate să constituie obiectul concurenței și al schimburilor între statele membre, iar pe de altă parte să joace un rol efectiv în cadrul acestor schimburi;

și hotărăște:

Competența de a se pronunța cu privire la cheltuielile de judecată îi aparține lui Giudice Conciliatore din Milano.

Donner

Hammes

Trabucchi

Delvaux

Rossi

Lecourt

Strauß

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 15 iulie 1964.

Grefier

Președinte

A. Van Houtte

A. M. Donner