

HOTĂRÂREA CURȚII
DIN 17 DECEMBRIE 1970¹

**Internationale Handelsgesellschaft mbH
împotriva Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel
(Cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare,
formulată de Verwaltungsgericht Frankfurt)**

Cauza 11/70

În cauza 11/70,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către Verwaltungsgericht (tribunalul administrativ) din Frankfurt pe Main pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe

între

INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT MBH, cu sediul la Frankfurt pe Main,
și

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL (Oficiul pentru importul și depozitarea cerealelor și furajelor) din Frankfurt pe Main,

a unei hotărâri preliminare privind validitatea articolului 12 alineatul (1) paragraful al treilea din Regulamentul nr. 120/67/CEE al Consiliului din 13 iunie 1967 privind organizarea comună a piețelor în sectorul cerealelor și a articolului 9 din Regulamentul nr. 473/67/CEE al Comisiei din 21 august 1967 privind certificatele de import și de export pentru cereale, produse transformate pe bază de cereale, orez, brizură de orez și produse transformate pe bază de orez,

CURTEA,

constituită din R. Lecourt, președinte, A. M. Donner și A. Trabucchi, președinți de cameră, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (raportor) și H. Kutscher, judecători,

avocat general: A. Dutheillet de Lamothe,
grefier: A. Van Houtte

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1. Întrucât prin ordonanța din 18 martie 1970 primită la Curte la 26 martie 1970, Verwaltungsgericht (tribunalul administrativ) din Frankfurt pe Main a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, două întrebări privind validitatea regimului certificatelor de export și a garanției atașate acestuia - denumit în continuare „sistem de garanții” - prevăzut de Regulamentul nr. 120/67/CEE al Consiliului din 13 iunie 1967 privind organizarea comună a piețelor în sectorul cerealelor (JO 1967, p. 2269) și de Regulamentul nr. 473/67/CEE al Comisiei din 21 august 1967 privind certificatele de import și de export (JO 1967, nr. 204, p. 16);

¹ Limba de procedură: germana.

2. întrucât din motivele ordonanței de trimitere rezultă că tribunalul administrativ a refuzat până în prezent să admită validitatea dispozițiilor în cauză și că, din acest motiv, consideră că este esențial să pună capăt incertitudinii juridice existente;

întrucât, conform aprecierii tribunalului, sistemul de garanții este contrar anumitor principii structurale ale dreptului constituțional național, care trebuie să fie protejate în cadrul dreptului comunitar, astfel încât supremația dreptului supranațional să cedeze în fața principiilor Legii fundamentale germane;

întrucât, în special, sistemul de garanții aduce atingere principiilor libertății de acțiune și de dispoziție, libertății economice și proporționalității care rezultă, în special, din articolul 2 primul paragraf și din articolul 14 din Legea fundamentală;

întrucât obligația de a importa sau de a exporta rezultând din eliberarea certificatelor, împreună cu garanția atașată acesteia, constituie o intervenție excesivă în libertatea de dispoziție a comercianților, iar scopul regulamentelor ar fi putut fi atins prin intermediul unor intervenții cu consecințe mai puțin grave;

Cu privire la protecția drepturilor fundamentale în ordinea juridică comunitară

3. Întrucât recurgerea la norme sau noțiuni juridice ale dreptului național pentru aprecierea validității actelor adoptate de instituțiile Comunității ar aduce atingere unității și eficienței dreptului comunitar;

întrucât validitatea unor astfel de acte poate fi apreciată numai în lumina dreptului comunitar;

întrucât într-adevăr, dreptul născut din tratat, izvor de drept autonom, nu poate, prin natura sa, să fie înlăturat de normele de drept național, oricare ar fi acestea, fără a-și pierde caracterul comunitar și fără a pune în discuție fundamentul juridic al Comunității însăși;

întrucât, prin urmare, invocarea atingerilor aduse fie drepturilor fundamentale, astfel cum sunt prevăzute de Constituția unui stat membru, fie principiilor unei structuri constituționale naționale, nu poate afecta validitatea unui act al Comunității sau efectul acestuia pe teritoriul respectivului stat;

4. întrucât este necesar, cu toate acestea, să se examineze dacă a fost încălcată o altă garanție similară, inerentă dreptului comunitar;

întrucât, într-adevăr, respectarea drepturilor fundamentale face parte integrantă din principiile generale de drept a căror respectare este asigurată de Curtea de Justiție;

întrucât protejarea acestor drepturi, care se inspiră din tradițiile constituționale comune statelor membre, trebuie să fie asigurată în cadrul structurii și obiectivelor Comunității;

întrucât este necesar, prin urmare, să se examineze, în lumina îndoielilor exprimate de tribunalul administrativ, dacă sistemul de garanții a adus atingere drepturilor cu caracter fundamental a căror respectare trebuie să fie asigurată în ordinea juridică comunitară;

Cu privire la prima întrebare (legalitatea sistemului de garanții)

5. Întrucât prima întrebare adresată de tribunalul administrativ urmărește să afle dacă angajamentul de a exporta, întemeiat pe articolul 12 alineatul (1) paragraful al treilea din Regulamentul nr. 120/67, constituirea unei garanții de care este însoțit acest angajament și pierderea garanției în cazul în care exportul nu ar avea loc în termenul de valabilitate al certificatului de export sunt conforme cu dreptul;

6. Întrucât, în sensul celui de-al treisprezecelea considerent din preambulul Regulamentului nr. 120/67, „autoritățile competente trebuie să fie într-o poziție în care să urmărească în permanență mișcarea schimburilor comerciale, pentru a putea aprecia evoluția pieței și pentru a aplica, eventual, măsurile ... care sunt necesare”, și „în acest scop este necesar să se prevadă emiterea de certificate de import sau de export, însoțite de constituirea unei garanții care să asigure realizarea operațiunilor pentru care au fost solicitate aceste certificate”;

Întrucât din aceste considerente, precum și din sistemul general al regulamentului, rezultă că sistemul de garanții are ca scop garantarea realității importurilor și exporturilor pentru care sunt solicitate certificatele, pentru a asigura atât Comunității, cât și statelor membre, o cunoaștere exactă a tranzacțiilor preconizate;

7. Întrucât această cunoaștere, împreună cu celelalte informații disponibile privind situația pieței, este indispensabilă pentru a permite autorităților competente o utilizare adecvată a instrumentelor de intervenție, obișnuite și excepționale, puse la dispoziția acestora cu scopul de a garanta funcționarea regimului prețurilor instituit de regulament, precum acțiunile de cumpărare, de stocare și de distribuție, stabilirea primelor de denaturare, stabilirea restituirilor la export, aplicarea de măsuri de salvagardare și alegerea de măsuri pentru evitarea devierii traficului comercial;

Întrucât această necesitate este cu atât mai imperativă cu cât punerea în aplicare a politicii agricole comune implică importante responsabilități financiare în sarcina Comunității și a statelor membre;

8. Întrucât este necesar, prin urmare, ca autoritățile competente să dispună nu numai de informații statistice privind situația pieței, ci și de previziuni precise privind importurile și exporturile viitoare;

Întrucât în prezența obligației impuse statelor membre prin articolul 12 din Regulamentul 120/67, de a emite certificate de import sau de export oricărei persoane interesate, o previziune ar fi lipsită de semnificație în cazul în care certificatele nu implică pentru beneficiari angajamentul de a acționa în consecință;

Întrucât, la rândul său, acest angajament ar fi ineficace în cazul în care respectarea lui nu ar fi asigurată prin mijloace corespunzătoare;

9. Întrucât nu se poate critica alegerea, în acest scop, de către organul legislativ comunitar, a mijlocului de garantare, ținând seama de faptul că acest mecanism este adaptat caracterului voluntar al cererilor de certificate și că are, față de celelalte sisteme posibile, dublul avantaj al simplității și al eficienței;

10. Întrucât un regim de simplă declarare a exporturilor efectuate și a certificatelor neutilizate, astfel cum a fost preconizat de reclamantul în acțiunea principală, ar fi,

datorită caracterului său retrospectiv și în absența oricărei garanții de aplicare, incapabil să ofere autorităților competente date sigure privind evoluția mișcărilor de mărfuri;

11. întrucât, de asemenea, un sistem de amenzi impuse „*a posteriori*” ar duce la importante complicații administrative și juridice, atât în stadiul deciziei, cât și al executării, agravate de faptul că operatorii în cauză se pot sustrage autorității organismelor de intervenție datorită reședinței acestora pe teritoriul unei alte țări membre, articolul 12 din regulamentul impune statelor membre obligația de a emite certificatele oricărei persoane interesate care solicită acest lucru, „indiferent de locul stabilirii sale în Comunitate”;
12. întrucât se pare, prin urmare, că solicitarea certificatelor de import și de export care include, pentru beneficiari, angajamentul de a executa operațiunile propuse în temeiul unei garanții sub formă de depozit, constituie o metodă necesară și totodată corespunzătoare pentru a permite autorităților competente să stabilească în modul cel mai eficient intervențiile acestora pe piața cerealelor;
13. întrucât principiul sistemului de garanții nu poate fi, prin urmare, contestat;
14. întrucât este necesar, cu toate acestea, să se examineze dacă anumite modalități ale sistemului de garanții ar putea fi contestate cu privire la principiile enunțate de tribunalul administrativ, în special în ceea ce privește argumentul reclamantului în acțiunea principală că garanția este o sarcină excesivă pentru comerț, aducând atingere drepturilor fundamentale;
15. întrucât, pentru a evalua sarcina reală a garanției aplicate comerțului, este necesar să se ia în considerare nu atât quantumul garanției care este rambursată — și anume 0,5 unități de cont la 1 000 kg —, cât cheltuielile și costurile implicate de constituirea acesteia;

întrucât nu se poate ține seama, în evaluarea acestei sarcini, de pierderea garanției înseși, comercianții fiind protejați în mod adecvat de dispozițiile regulamentului referitoare la circumstanțele recunoscute drept caz de forță majoră;

16. întrucât cheltuielile pentru constituirea garanției nu au un quantum disproporționat față de valoarea totală a mărfurilor în cauză și a altor cheltuieli comerciale;

întrucât reiese, prin urmare, că sarcinile care rezultă din sistemul de garanții nu sunt excesive și sunt consecința normală a unui regim de organizare a piețelor conceput în conformitate cu cerințele interesului general, definit la articolul 39 din tratat, care urmărește să asigure un nivel de trai echitabil populației agricole, asigurând în același timp prețuri rezonabile în livrările către consumatori;

17. întrucât reclamantul în acțiunea principală susține, de asemenea, că pierderea garanției în urma neexecutării angajamentului de a importa sau de a exporta, constituie în realitate o amendă sau o pedeapsă pe care, în conformitate cu tratatul, Consiliul și Comisia nu erau autorizate să o instituie;
18. întrucât acest argument se bazează pe o analiză eronată a sistemului de garanții, care nu poate fi asimilat unei sancțiuni penale, deoarece acesta reprezintă numai garanția de executare a unui angajament asumat în mod voluntar;

19. întrucât, în cele din urmă, argumentele invocate de reclamantul în acțiunea principală, întemeiate pe de o parte, pe faptul că serviciile Comisiei nu sunt, din punct de vedere tehnic, în măsură să exploateze informațiile furnizate de sistemul criticat, acesta fiind, prin urmare, lipsit de orice utilitate practică, iar pe de altă parte pe faptul că mărfurile care fac obiectul litigiului sunt supuse regimului de perfecționare activă, sunt lipsite de relevanță;

întrucât, într-adevăr, aceste argumente nu pot contesta însuși principiul sistemului de garanții;

20. întrucât din toate aceste considerente rezultă că regimul certificatelor care implică, pentru cei care le solicită, angajamentul de a importa sau de a exporta, garantat printr-o cauțiune, nu aduce atingere niciunui drept fundamental;

întrucât mecanismul de garanție constituie o metodă corespunzătoare, în sensul articolului 40 alineatul (3) din tratat, pentru organizarea comună a piețelor agricole și, de asemenea, este conform cu cerințele articolului 43;

Cu privire la a doua întrebare (noțiunea de forță majoră)

21. Întrucât a doua întrebare adresată de tribunalul administrativ urmărește să afle dacă, în cazul în care Curtea ar confirma validitatea dispoziției prevăzute de Regulamentul nr. 120/67, articolul 9 din Regulamentul nr. 473/67 al Comisiei, adoptat pentru punerea în aplicare a primului regulament, este legal, întrucât nu exclude pierderea garanției decât în cazul de forță majoră;

22. întrucât din motivele ordonanței de trimitere rezultă că tribunalul consideră excesivă și contrară principiilor enunțate mai sus dispoziția de la articolul 1 din Regulamentul nr. 473/67, al cărei efect este de a limita anularea obligației de a importa sau de a exporta și restituirea garanției numai la „circumstanțele care trebuie considerate cazuri de forță majoră”;

întrucât tribunalul administrativ, pe baza experienței sale, consideră această dispoziție ca fiind prea restrânsă, lăsând în sarcina exportatorilor pierderea garanției în circumstanțele în care exportul nu ar fi avut loc din motive justificabile, dar care nu pot fi asimilate unui caz de forță majoră, în sensul strict al termenului;

întrucât, în ceea ce îl privește, reclamantul în acțiunea principală consideră că această dispoziție este prea riguroasă, întrucât limitează restituirea garanției la cazurile de forță majoră, fără a ține seama de aranjamentele importatorilor sau exportatorilor justificate de considerente cu caracter comercial;

23. întrucât noțiunea de forță majoră prevăzută de regulamentele agricole ține seama de natura specială a raporturilor de drept public între operatorii economici și administrația națională, precum și de finalitățile acestei reglementări;

întrucât din aceste obiective, precum și din dispozițiile pozitive ale regulamentelor în cauză, rezultă că noțiunea de forță majoră nu se limitează la cea de imposibilitate absolută, ci trebuie să fie înțeleasă în sensul de circumstanțe anormale, care nu pot fi controlate de importator sau de exportator și ale căror consecințe ar fi putut fi evitate numai cu prețul unor sacrificii excesive, în pofida tuturor diligențelor depuse;

întrucât această noțiune implică o flexibilitate suficientă nu numai cu privire la natura evenimentului invocat, ci și cu privire la diligențele pe care exportatorul ar fi trebuit să le depună pentru a-i face față și la sfera de aplicare a pierderilor pe care ar fi trebuit să le accepte în acest scop;

24. întrucât cazurile de decădere invocate de tribunal ca impunând exportatorului o sarcină nejustificată și excesivă par să privească ipotezele în care un export nu a avut loc fie din culpa exportatorului, fie ca urmare a unei greșeli a acestuia, fie din motive pur comerciale;

întrucât criticile împotriva articolului 9 din Regulamentul nr. 473/67 urmăresc, în realitate, să înlocuiască considerente întemeiate numai pe interesul și comportamentul anumitor operatori economici cu un regim definit în interesul public al Comunității;

întrucât sistemul stabilit, în temeiul principiilor Regulamentului nr. 120/67, prin Regulamentul de punere în aplicare nr. 473/67, urmărește să scutească operatorii economici de angajamentul lor în cazurile în care operațiunea de import sau de export nu a putut fi realizată pe parcursul duratei de valabilitate a certificatului, în urma evenimentelor prevăzute de textele citate;

întrucât, în afara unor asemenea evenimente, pentru care nu își pot asuma răspunderea, importatorii și exportatorii sunt obligați să respecte prevederile regulamentelor agricole, fără a le putea substitui considerente bazate pe propriul lor interes;

25. întrucât reiese, în consecință, că limitând anularea angajamentului de a exporta și restituirea garanției la cazurile de forță de majoră, organul legislativ comunitar a adoptat o dispoziție care, fără a impune o sarcină nedatorată importatorilor sau exportatorilor, este adecvată pentru a asigura funcționarea normală a organizării pieței cerealelor, în interesul general, astfel cum este definit la articolul 39 din tratat.;

întrucât rezultă că niciun argument împotriva validității sistemului de garanții nu poate fi întemeiat pe dispoziții care limitează restituirea garanției la cazurile de forță majoră;

Cu privire la cheltuielile de judecată

26. Întrucât cheltuielile efectuate de Guvernul Regatului Țărilor de Jos, de Guvernul Republicii Federale Germania și de Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări;
27. întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental ridicat în cursul acțiunii pendinte în fața Verwaltungsgericht din Frankfurt pe Main, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată;

pentru aceste motive,

având în vedere actele de procedură;

după ascultarea raportului judecătorului raportor;

după ascultarea observațiilor orale prezentate de reclamantul în acțiunea principală și de Comisia Comunităților Europene;

după ascultarea concluziilor avocatului general;

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, în special articolele 2, 39, 40, 43 și 177;

având în vedere Regulamentul nr. 120/67/CEE al Consiliului din 13 iunie 1967 și Regulamentul nr. 473/67/CEE al Comisiei din 21 august 1967;
având în vedere Protocolul privind statutul Curții de Justiție a Comunității Economice Europene, în special articolul 20;
având în vedere Regulamentul de procedură al Curții de Justiție a Comunităților Europene;

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de către Verwaltungsgericht din Frankfurt pe Main prin ordonanța din 18 martie 1970, hotărăște:

Examinarea întrebărilor adresate nu a scos în evidență niciun element de natură să afecteze validitatea:

- 1) **articolului 12, alineatul (1), paragraful al treilea din Regulamentul nr. 120/67/CEE al Consiliului din 13 iunie 1967, care subordonează emiterea certificatelor de import sau de export de constituirea unei garanții care să asigure angajamentul de a importa sau de a exporta pe parcursul perioadei de valabilitate a certificatului;**
- 2) **articolului 9 din Regulamentul nr. 473/67/CEE al Comisiei din 21 august 1967, care are ca efect limitarea anulării angajamentului de a importa sau de a exporta și a restituirii garanției numai în cazurile care pot fi considerate cazuri de forță majoră.**

Judecată și pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 17 decembrie 1970.

Lecourt	Donner	Trabucchi	
Monaco	Mertens de Wilmars	Pescatore	Kutscher

Luxemburg, 17 decembrie 1970.

Grefier
A. Van Houtte

Președinte
R. Lecourt