

Avizul 1/76

Aviz emis în temeiul articolului 228 alineatul (1) al doilea paragraf din Tratatul CEE

„Proiect de acord privind instituirea unui Fond european pentru reținerea navelor de navigație interioară”

AVIZUL CURȚII DIN 26 APRILIE 1977

Curtea de Justiție a fost sesizată cu o cerere de aviz, depusă la grefa Curții la 15 septembrie 1976, formulată de Comisia Comunităților Europene, la data de 10 septembrie 1976, în temeiul articolului 228 alineatul (1) al doilea paragraf din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, conform căruia:

„Consiliul, Comisia sau un stat membru poate solicita în prealabil avizul Curții de Justiție cu privire la compatibilitatea acordului preconizat cu dispozițiile prezentului tratat. Acordul care a făcut obiectul unui aviz negativ al Curții de Justiție poate intra în vigoare numai în condițiile stabilite după caz la articolul 236.”

Prezentarea cererii de aviz

Prin această cerere, Comisia a solicitat avizul Curții cu privire la compatibilitatea dispozițiilor Tratatului CEE cu un proiect de acord privind instituirea unui Fond european pentru reținerea navelor de navigație interioară.

Acordul face obiectul negocierilor dintre Comisie, care a acționat în numele Comunității în conformitate cu o decizie a Consiliului, și Elveția, cu participarea delegațiilor celor șase state membre (Belgia, Republica Federală Germania, Franța, Luxemburg, Țările de Jos, Regatul Unit) care sunt fie părți la Convenția revizuită pentru navigația pe Rin din 17 octombrie 1868 („Convenția de la Mannheim”) fie la Convenția privind canalizarea râului Moselle din 27 octombrie 1956. După ce negocierile au fost încheiate, proiectul de acord, având anexat statutul fondului, a fost parafat de către reprezentanții părților la 9 iulie 1976.

Pentru a motiva cererea de aviz, Comisia a precizat că regimul în cauză cuprinde, pentru Comunitate, o anumită delegare de atribuții decizionale și jurisdicționale către organisme independente în raport cu instituțiile comune. Considerând totodată că această delegare este compatibilă cu tratatul, Comisia, din preocuparea pentru certitudinea juridică, a estimat că este oportună consultarea Curții în temeiul articolului 228, ținând seama de caracterul inovator pe care o asemenea delegare de atribuții îl deține și de precedentul pe care aceasta îl poate constitui pentru alte eventuale acorduri ulterioare.

Textul acordului și cel al statutului Fondului, care face parte integrantă din acesta, au fost anexate cererii de aviz. Comisia a înaintat, de asemenea, Curții propunerea de regulament pe care a transmis-o Consiliului pentru încheierea acordului. De asemenea, aceste texte

au fost publicate cu titlu informativ în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (JO C 208 din 3.9.1976, p. 2 – 22).

În conformitate cu articolul 107 din Regulamentul de procedură al Curții, cererea de aviz a fost comunicată Consiliului și statelor membre. Consiliul, precum și guvernele Danemarcei și Regatului Unit, au prezentat observații scrise. Comisia a prezentat observații suplimentare într-o comunicare ulterioară. Avocații generali au fost ascultați de Curte în camera de consiliu, în conformitate cu articolul 108 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, la 18 ianuarie 1977.

Analiza proiectului de acord, a statutului anexat acestuia și a proiectului de regulament care încheie acordul

Obiectivul acordului îl constituie introducerea unui regim care vizează eliminarea perturbărilor rezultate din supracapacitățile conjuncturale ale mijloacelor de transport de mărfuri pe cale navigabilă interioară în bazinul Rinului și al râului Moselle, precum și pe toate căile navigabile olandeze și germane care sunt legate de bazinul Rinului. Regimul constă în introducerea unui mecanism de imobilizare temporară a unei părți a calei disponibile, în schimbul unei despăgubiri financiare acordate transportatorilor care retrag în mod voluntar navele de pe piață pentru o anumită perioadă. Această retragere a capacității momentan excedentare trebuie să permită evitarea unei concurențe excesive care ar determina o scădere bruscă a tarifelor de transport; menținând aceste tarife la un nivel corespunzător din punct de vedere economic, acțiunea urmărită ar permite întreprinderilor din domeniul fluvial să opereze în condiții normale de exploatare și să adapteze mai bine materialul acestora la nevoile utilizatorilor. Despăgubirea este asigurată printr-un fond („Fondul pentru reținerea navelor de navigație interioară”) finanțat din contribuțiile impuse tuturor navelor care utilizează căile navigabile supuse acestui regim.

Dispozițiile statutului indică, în detaliu și cu exactitate, care sunt categoriile de nave supuse regimului în cauză. Acestea stabilesc, printre altele, contribuțiile care trebuie percepute și condițiile de plată, stabilind, pentru primul an, rata de bază a contribuției la o valoare de 0,0175 DM. Plecând de la aceasta, contribuția zilnică se calculează pentru fiecare navă în funcție de tonaj și de puterea motorului, înmulțite cu anumiți coeficienți de ajustare stabiliți pentru fiecare categorie de nave. Rata de bază și coeficienții de ajustare pot fi modificați de către Consiliul de supraveghere în anumite limite și în funcție de anumite circumstanțe. Mijloacele de reținere a navelor fac, de asemenea, obiectul dispozițiilor detaliate ale statutului.

Cadrul operațional al regimului este „Fondul european pentru reținerea navelor de navigație interioară” instituit prin proiectul de acord și reglementat de către statutul anexat acordului, din care acesta face parte integrantă. Fondul este încadrat drept „instituție publică internațională”, cu personalitate juridică și având cea mai extinsă capacitate juridică acordată persoanelor juridice (articolul 1 din statut). Organele Fondului sunt Consiliul de supraveghere și Consiliul de administrație, asistat de un

director (articolul 26). De asemenea, se instituie o instanță denumită „Tribunalul Fondului” (articolul 42).

Consiliul de supraveghere este format dintr-un reprezentant al fiecărui stat membru - cu excepția Irlandei, care și-a exprimat dorința de a nu participa - și al Elveției, precum și un reprezentant al Comisiei, care este președintele acestuia. Fiecare membru dispune de un vot, cu excepția președintelui, care participă la deliberări fără drept de vot. Cu excepția unor dispoziții contrare ale statutului, Consiliul hotărăște cu o majoritate simplă a voturilor exprimate. Această majoritate trebuie să cuprindă voturile favorabile a cel puțin trei dintre reprezentanții următoarelor state: Belgia, Germania, Franța, Țările de Jos și Elveția. Anumite decizii importante cer unanimitatea tuturor membrilor (articolul 27).

Consiliul de administrație este format din membri numiți de guvernele statelor ai căror resortisanți sunt aceștia, locurile fiind alocate după cum urmează: patru membri pentru Germania și Țările de Jos, doi membri pentru Belgia, Franța și Elveția și un membru pentru Luxemburg. Componenta acesteia trebuie să fie reprezentativă pentru diferitele categorii esențiale de transportatori fluviali. Fiecare membru dispune de un vot. Deciziile sunt adoptate cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate (articolul 28). Directorul Fondului este numit de către Consiliul de supraveghere la propunerea Consiliului de administrație (articolul 34).

Tribunalul Fondului este format din șapte judecători, desemnați pentru o perioadă de cinci ani, un judecător care va fi desemnat de Elveția și alți șase judecători care vor fi desemnați de toate celelalte părți contractante (articolul 42 al doilea paragraf). Propunerea de regulament înaintată Consiliului de către Comisie în vederea încheierii acordului și a punerii în aplicare a acestuia prevede, cu toate acestea, ca acești șase judecători să fie desemnați de către Curtea de Justiție în plenul acesteia (articolul 6 din proiectul de regulament).

Curtea de Justiție va pune la dispoziția Tribunalului clădirile, serviciile tehnice și grefa acesteia. Tribunalul adoptă dispozițiile necesare funcționării sale și, în special, Regulamentul de procedură [regulament, articolul 6; statut, articolul 42 alineatul (4)].

Consiliul de supraveghere, care este „garantul interesului general, asigurându-se de respectarea obiectivelor și dispozițiilor acordului și statutului”, stabilește, la propunerea Consiliului de administrație și în limitele stabilite de statut, rata de bază a contribuțiilor și la aprobă, în mod expres sau tacit, deciziile acestuia cu privire la perioadele de reținere și la valoarea despăgubirilor care trebuie acordate (articolele 29-31). Consiliul de administrație asigură administrarea și gestiunea financiară a Fondului și garantează executarea deciziilor Consiliului de supraveghere (articolul 29). Deciziile de aplicare privind contribuțiile și despăgubirile pentru reținere în fiecare caz sunt adoptate de către director (articolul 35).

Deciziile cu aplicare generală adoptate de către organele Fondului sunt „obligatorii în toate elementele lor și se aplică direct în toate statele membre ale Comunității Economice Europene și în Elveția” (articolul 39). Acestea sunt publicate în organele oficiale de publicare ale Comunităților Europene și ale Elveției (articolul 40). Deciziile care impun o obligație pecuniară din partea proprietarului sau a operatorului navei constituie titlu executoriu și sunt recunoscute ca atare în fiecare dintre statele membre și în Elveția (articolul 46).

Deciziile de aplicare adoptate de către director pentru fiecare caz pot face obiectul unei reclamații în fața Consiliului de administrație (articolul 35). Deciziile motivate ale acestuia pot face obiectul unei acțiuni, introduse de orice persoană fizică sau juridică, care dovedește un anumit interes, în fața instanțelor desemnate în acest scop de către statele pe teritoriul cărora se află sediul principal sau o sucursală a Fondului. Tribunalele stabilite prin convenția de la Mannheim și prin convenția privind canalizarea râului Moselle pot fi declarate competente în această privință (articolul 41).

Statele membre ale Comunității și Elveția, precum și Comisia, pot introduce, în fața Tribunalului Fondului, acțiuni în anulare împotriva actelor organelor Fondului. De asemenea, acestea pot sesiza Tribunalul cu o acțiune în constatarea abținerii de a acționa în orice caz în care Consiliul de supraveghere, încălcând acordul sau statutul, nu adoptă o decizie (articolul 43). Se poate introduce o acțiune în neîndeplinirea obligațiilor împotriva oricărui stat membru sau a Elveției de către orice alt stat reprezentat în Consiliul de supraveghere și de către Comisie (articolul 45).

De asemenea, Tribunalul Fondului este competent să hotărască, cu titlu preliminar, cu privire la interpretarea acordului și a statutului, precum și cu privire la valabilitatea și interpretarea deciziilor adoptate de către organele Fondului pentru asigurarea aplicării uniforme a acestor dispoziții în toate statele în cauză. Tribunalul poate fi sesizat cu o astfel de întrebare preliminară de către orice instanță de apel a unui stat membru sau a Elveției. Cu toate acestea, delegația elvețiană și exprimat rezerve față de limitarea acestei atribuții numai la instanțele de apel. Sesizarea Tribunalului este obligatorie în cazul în care întrebarea este adresată unei instanțe judecătorești naționale ale cărei hotărâri nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern (articolul 44).

Acordul și statutul au forță executorie pe teritoriul celor nouă state membre - inclusiv, prin urmare, cele trei state membre care nu sunt părți la acord ca atare – și în Elveția (acord, articolul 4). Acordul rămâne în vigoare pentru o perioadă de cinci ani și poate fi reînnoit pentru perioade ulterioare (articolul 5).

Statele contractante care sunt parte la Convenția de la Mannheim și la Convenția privind canalizarea râului Moselle se angajează să adopte modificările pe care acordul le consideră necesare pentru aceste instrumente (articolul 3). În ambele cazuri, este vorba de anumite clauze cu privire la jurisdicție și, de asemenea, în cazul Convenției de la Mannheim, de dispoziția care interzice perceperea oricărei taxe bazate doar pe utilizarea căilor navigabile interioare.

În conformitate cu regulamentul pe care Comisia l-a propus Consiliului spre adoptare cu privire la încheierea și punerea în aplicare a acordului, orice întrebare adresată Consiliului de supraveghere și care prezintă un interes de principiu pentru funcționarea Fondului sau un interes pentru politica comună a transporturilor poate fi înaintată Consiliului, care deliberază și hotărăște cu majoritate calificată, la propunerea Comisiei, pentru a stabili orientările comune. Într-o astfel de situație, statele membre reprezentate în Consiliul de supraveghere al Fondului se conformează orientărilor sau deciziilor adoptate de către Consiliu (regulament, articolul 5). Orice prelungire a acordului și orice extindere a sferei de aplicare teritorială a acestuia trebuie supuse unei deliberări prealabile și obligatorii a Consiliului (articolele 3 și 4).

Expunerea sumară a observațiilor prezentate de instituții și guverne

A – Comisia

În cererea de aviz, Comisia examinează în special trei probleme ridicate cu privire la compatibilitatea proiectului de acord cu tratatul.

Prima problemă se referă la *temeiul legal al încheierii acordului și la justificarea participării anumitor state membre*. În acest sens, Comisia observă faptul că regimul propus se înscrie în cadrul politicii comune a transporturilor prevăzută la articolele 74 și 75 din tratat. Prin urmare, acesta ar fi putut fi instituit în mod autonom printr-un regulament în temeiul articolului 75 din tratat, în cazul în care nu s-ar fi considerat necesar, din motive de eficacitate, să asocieze Elveția la regim.

Dat fiind că, în hotărârea din 31 martie 1971, în cauza 22/70, (Rec. 1971, p. 263), Curtea a recunoscut că articolul 75 conferă Comunității competența de a încheia cu țările terțe acorduri utile pentru realizarea politicii comune a transporturilor, s-ar fi putut lua în considerare un acord bilateral între Comunitate și Elveția. Cu toate acestea, Consiliul a considerat că este preferabilă instituirea regimului în cauză printr-un acord multilateral la care ar participa nu doar Comunitatea și Elveția, ci și statele semnatare ale convențiilor cu privire la navigarea pe Rin și pe Moselle. În fapt, anumite aspecte ale regimului puteau ridica probleme cu privire la compatibilitatea cu obligațiile statelor contractante ale convențiilor și să solicite adaptarea acestora la noul regim.

Prin urmare, Comisia consideră, în ceea ce privește prima dintre problemele examinate, că

- în ceea ce privește Comunitatea, proiectul de acord poate fi încheiat de către Consiliu printr-un regulament care trebuie să se întemeieze pe articolul 75 din tratat și adoptat în conformitate cu procedura stabilită prin acest articol;
- participarea la proiectul de acord a celor șase state membre legate prin Convenția revizuită pentru navigația pe Rin și, respectiv, prin Convenția privind canalizarea râului Moselle poate fi justificată, în măsura în care acest acord cuprinde dispoziții referitoare la modificarea acestor convenții.

A doua problemă cu privire la care Comisia prezintă observații privește *puterea de decizie conferită organelor Fondului* instituit prin proiectul de acord. Problema constă mai exact în a ști dacă atribuirea, de către Comunitate, către organismele independente ale instituțiilor comune, a puterii de a lua decizii cu efect general care să se aplice direct în statele membre, fără intervenția obligatorie a instituțiilor Comunității ca atare, este compatibilă cu dispozițiile cu caracter instituțional din tratat.

Comisia consideră că o asemenea atribuire de competențe unui organism internațional este compatibilă cu tratatul în măsura în care aceasta se referă la competențe de gestionare strict limitate și constituie o consecință necesară a competențelor externe recunoscute Comunității.

În această privință, Comisia precizează că atribuirea de competențe decizionale, printr-un acord internațional, unor organisme bilaterale sau multilaterale compuse din reprezentanți ai părților contractante nu este nouă și nici nu pune probleme de compatibilitate cu

tratatul. Principala noutate constă în aplicabilitatea directă a deciziilor adoptate de un astfel de organism. Cu toate acestea, în opinia Comisiei, această nouă particularitate - în conformitate cu evoluția actuală a dreptului internațional public - nu este incompatibilă cu tratatul, dat fiind că aceasta este legată de exercitarea competențelor externe ale Comunității.

Comisia susține că, atunci când competențele externe sunt atribuite prin tratat Comunității, aceasta din urmă trebuie să fie în mod necesar autorizată să exercite aceste competențe în aceleași condiții și în conformitate cu norme la fel de extinse ca normele care reglementau competențele externe ale statelor membre cărora le-au fost retrase; prin urmare, aceste condiții trebuie să cuprindă posibilitatea de a acorda organismelor instituite în cadrul unui acord internațional puterea de a adopta decizii care să se aplice direct în ordinea juridică comunitară.

Comisia adaugă faptul că există limite evidente cu privire la legitimitatea unei asemenea atribuirii de competențe. Este necesar, mai întâi, ca aceasta să nu constituie o renunțare la competențele atribuite prin tratat instituțiilor comune. Trebuie, de asemenea, ca aceasta să fie acordată în condiții compatibile cu interesele politicii comune în cadrul căreia se înscrie acordul în cauză.

Aceste restricții se respectă în speță. Comunitatea ca atare va fi pe deplin asociată funcționării acestui regim. Instituțiile Comunității vor fi în măsură să exercite în mod indirect o influență corespunzătoare asupra acțiunii Fondului, datorită componenței Consiliului de supraveghere al Fondului și datorită posibilității unei acțiuni în fața Consiliului Comunității pentru întrebările care prezintă un anumit interes.

A treia problemă ridicată de către Comisie se referă la *organizarea și la competențele Tribunalului Fondului*. În această privință, Comisia afirmă că dispozițiile privind constituirea și funcționarea Tribunalului reflectă preocuparea pentru a asigura respectarea procedurilor judiciare în fața Curții de Justiție, răspunzând totodată nevoii ca un judecător elvețian să facă parte la controlul judiciar instituit prin proiectul de acord.

Dispozițiile care stabilesc competențele jurisdicționale se bazează, în opinia Comisiei, pe dispozițiile Tratatului CEE care le-au servit drept model și constituie adesea o simplă transpunere, adaptată particularităților noii instanțe.

Textul articolului 44 din statut privind acțiunile preliminare a fost redactat într-un mod care să nu aducă atingere competențelor Curții de Justiție în temeiul articolului 177 din tratat. Cu toate acestea, Comisia amintește faptul că, în această privință, acțiunile preliminare în temeiul statutului ar putea avea ca obiect nu doar interpretarea și validitatea anumitor acte ale organelor Fondului, ci și, de asemenea, interpretarea dispozițiilor acordului și ale statutului, adică a actelor de drept comunitar care pot face obiectul unei acțiuni preliminare în fața Curții de Justiție în temeiul articolului 177. Prin urmare, problema care se ridică în acest caz se referă la modul în care se pot pune de acord, cu privire la cel din urmă aspect, competențele Curții cu competențele Tribunalului Fondului. Sistemului i s-ar putea da două interpretări între care Curtea de Justiție trebuie să aleagă, la momentul oportun, cu excepția cazului în care aceasta preferă să se exprime referitor la acest subiect încă de acum în cadrul prezentei cereri de aviz.

Conform primei interpretări, acțiunea preliminară la Tribunalul Fondului s-ar suprapune, în ordinea juridică comunitară, acțiunii preliminare prevăzute la articolul 177. Altfel spus, Curtea de Justiție, în cazul în care aceasta este sesizată de către o instanță a unui stat membru cu o întrebare privind interpretarea unei dispoziții aflate în litigiu din acord sau din statut trebuie ca ea însăși, înainte de a răspunde acestei întrebări, să sesizeze Tribunalul Fondului.

Conform celei de-a doua interpretare, instanțele naționale ale statelor membre ar trebui să adreseze întrebările preliminare direct Tribunalul Fondului, fie că acestea se referă la deciziile organelor Fondului, fie că se referă la dispozițiile statutului sau ale acordului. Este adevărat că această interpretare ar implica renunțarea la o parte din competența Comunității în favoarea unui organism internațional, dar Comisia nu consideră că această problemă ar fi de o altă natură pentru partea judiciară în raport cu partea legislativă și executivă a Comunității. Din textele propuse rezultă că restricțiile impuse unei asemenea renunțări la competență sunt respectate în ambele părți.

În sfârșit, Comisia face o observație suplimentară cu privire la termenul „de apel” care apare la articolul 44 al doilea paragraf. În cazul în care acest termen a fost reținut în textul final, instanțele naționale inferioare nu ar avea dreptul să sesizeze Tribunalul Fondului cu o întrebare preliminară. Pe de altă parte, aceste instanțe, în statele membre ale CEE – dar nu și în Elveția –, ar putea sesiza Curtea de Justiție în temeiul articolului 177. O asemenea situație ar putea conduce la conflicte de competență sau la interpretări divergente. Prin urmare, Comisia are anumite îndoieli cu privire la compatibilitatea dispoziției cu tratatul. Aceasta n-ar fi dorit să întârzie încheierea negocierilor insistând asupra acestui aspect particular, dar solicită avizul Curții în această privință.

În comunicarea sa suplimentară din 25 noiembrie 1976, *Comisia* a detaliat observațiile sale anterioare cu privire la *competența externă a Comunității*, ținând seama în special de hotărârea Curții din 14 iulie 1976 în cauzele 3, 4 și 6/76, Kramer și ceilalți (Rec. 1976, p. 1279).

Din analiza jurisprudenței Curții cu privire la competența Comunității de a-și asuma angajamente internaționale, Comisia consideră că se poate deduce că o astfel de competență există dat fiind faptul că tratatul stabilește o competență internă, chiar dacă aceasta din urmă nu a făcut obiectul unor argumente de legislație secundară. Prin urmare, nu există nimic care să împiedice Comunitatea să încheie acordul cu țara terță și să adopte actele interne necesare în același timp, precum în prezentul caz. Procedura în doi timpi care a constituit ipoteza în cauza AETR nu se impune, prin urmare, drept singura aplicabilă.

Prin acest raționament, Comisia concluzionează că, din momentul în care, într-un anumit domeniu reglementat prin tratat (punerea în aplicare a politicilor comune, armonizarea legislațiilor...), Comunitatea dispune în temeiul acestuia de o competență pentru adoptarea de norme comune aplicabile în interiorul Comunității și din momentul în care se dovedește necesar ca țări terțe să i se asocieze pentru a aplica aceleași norme, aceasta trebuie să aibă posibilitatea de a alege, în funcție de circumstanțe și având aceleași competențe:

- fie să adopte aceste norme în mod autonom, să negocieze și să încheie doar ulterior cu țările terțe în cauză un acord care să extindă normele respective pentru aceste țări;
- fie, chiar și în absența unor argumente prealabile de legislație secundară în domeniul în cauză, să negocieze și să încheie cu țările în cauză un acord care să introducă simultan și în același timp norme comune în Comunitate și norme identice în țările respective.

B – Consiliul

Ca o introducere la observațiile sale, Consiliul notează efectul pe care acțiunea cu privire la încheierea acordului o poate avea asupra aplicării viitoare a tratatului. Acesta declară că nu dorește să adopte o anumită poziție cu privire la întrebările adresate Curții, dar speră să contribuie la formularea acestor întrebări în cel mai clar și complet mod posibil.

Referitor la *temeiul legal al încheierii acordului în ceea ce privește Comunitatea și la justificarea participării anumitor state membre*, observațiile Consiliului exprimă îndoieli cu privire la relevanța acestei întrebări. Soluția pe care a adoptat-o Consiliul pentru negocierea acordului și pe care o propune Comisia pentru încheierea acestuia nu sunt de o asemenea natură încât să pună probleme de compatibilitate cu tratatul și nici să pună în discuție competența Comunității sau a uneia dintre instituțiile acesteia de a încheia acordul.

Cu toate acestea, în cazul în care Curtea trebuie să dea un aviz cu privire la această problemă, Consiliul îi solicită acesteia să precizeze dacă încheierea acordului printr-un regulament al Consiliului pe baza articolului 75 din tratat ar trebui considerată drept

- o măsură de politică a transporturilor, adoptată ca urmare a punerii în aplicare directe a acestui articol,
- sau exercitarea unei competențe externe exclusive care rezultă din existența unor norme comune ipotetice stabilite în conformitate cu tratatul și care pot fi afectate de încheierea acordului.

Consiliul examinează hotărârea Curții în cauza 22/70, AETR, și declară că a înțeles-o în sensul că, înainte de stabilirea oricărei norme comune, nu se interzice statelor membre încheierea, în cadrul unei acțiuni comune, de acorduri internaționale în domeniul transporturilor. Or, în această situație, nici o normă comunitară nu a fost încă stabilită pentru reținerea temporară a navelor de navigație interioară.

Problema privind *puterea de decizie conferită organelor Fondului* constituie, în conformitate cu avizul Consiliului, principalul aspect pe care Curtea trebuie să-l lămurească. Este vorba de o problemă care ține de dreptul constituțional comunitar, al cărei răspuns trebuie să fie căutat în tratat, și nu o chestiune de drept internațional public. Deciziile care vor fi adoptate de către organele proiectului de acord nu pot fi considerate drept acțiuni ale instituțiilor comunitare, oricare ar fi influența pe care acestea o pot exercita practic asupra adoptării acestora. Trăsătura care face deosebirea între o competență transferată și o delegare limitată de atribuții este aplicabilitatea directă a deciziilor adoptate de către organe. Nu există nici o îndoială cu privire la faptul că, în conformitate cu tratatul, Comunitatea se poate angaja pe plan internațional și poate limita

exercitarea atribuțiilor sale. În schimb, este puțin probabil ca aceasta să-și poată transfera propriile competențe către organisme externe.

Amintind faptul că anumite state au trebuit să-și modifice constituțiile pentru a putea efectua un transfer de competențe către instituțiile Comunității, Consiliul consideră că o simplă comparație între problema adresată în prezent Curții și problema pe care statele membre au trebuit s-o rezolve la încheierea tratatului sau la aderarea la acesta nu poate oferi un răspuns univoc la întrebarea dacă proiectul de acord este compatibil cu tratatul în forma actuală a acestuia sau dacă încheierea acordului necesită modificarea prealabilă a acestuia.

Numai tratatul poate oferi un răspuns la întrebarea adresată. Evocând dispozițiile cu privire la cele patru instituții și la funcțiile acestora, Consiliul observă că se poate considera că aceste funcții ar trebui exercitate de către instituțiile cărora le sunt atribuite, fără ca acestea să poată dispune liber, atribuindu-le, la rândul lor, organelor externe ale Comunității.

În ceea ce privește limitele între care legitimitatea transferului de competențe trebuie să fie condiționată, în conformitate cu observațiile formulate de către Comisie, Consiliul consideră, în ceea ce-l privește, că precauțiile care vizează respectarea acestor limite nu schimbă cu nimic natura procedurii, care constituie un transfer de competențe.

În ceea ce privește *organizarea și competența Tribunalului Fondului*, Consiliul observă că este vorba, de asemenea, de o problemă de transfer de competențe ale instituțiilor comunitare. În această ordine de idei, Consiliul invocă articolul 219 din tratat, prin care statele membre s-au angajat să nu supună un diferend cu privire la interpretarea sau aplicarea tratatului unui alt mod de soluționare decât celor prevăzute de acesta.

Referindu-se la cele două interpretări pe care Comisia le consideră posibile cu privire la articolul 44 din statut privind întrebările preliminare, Consiliul apreciază că, în definitiv, Tribunalul Fondului este cel care trebuie să dea interpretarea corectă a acestui articol. În aceste condiții, întrebarea care se pune este dacă un acord internațional, în temeiul căruia un organ de natură jurisdicțională din afara Comunității are competență în stabilirea competenței Curții, este compatibil cu tratatul.

Ultima întrebare adresată în memoriul Consiliului se referă la restricția care nu oferă jurisdicțiilor naționale de primă instanță posibilitatea de a sesiza Tribunalul. În ipoteza în care articolul 44 este interpretat în sensul în care instanțele naționale nu pot să mai sesizeze Curtea de Justiție cu o întrebare preliminară referitoare la acord, se poate pune problema, în opinia Consiliului, dacă restricția menționată nu are ca efect diminuarea protecției jurisdicționale prevăzută de tratat.

C – Guvernul Danemarcei

În introducere, guvernul danez amintește poziția pe care a adoptat-o în cadrul negocierilor desfășurate sub conducerea Consiliului. Recunoscând că proiectul de acord nu are un efect practic semnificativ pentru Danemarca, ci este de o mare importanță pentru alte state membre, acesta subliniază că acordul nu ar trebui să constituie un precedent pentru încheierea unor viitoare acorduri prin care se vor constitui organisme cu participarea unor țări terțe și având competență pentru adoptarea unor decizii care se aplică direct în statele membre. În ceea ce privește observațiile prezentate de către

Comisie, care, dimpotrivă, consideră că acordul poate constitui un precedent pentru alte eventuale acorduri ulterioare, guvernul danez ține să precizeze considerațiile care, în opinia acestuia, trebuie să fie decisive în materie de delegare de atribuții, fără a dori să exprime o opinie cu privire la concluziile care, în speță, reies din aceste considerații.

Guvernul danez împărtășește opinia conform căreia articolul 75 din tratat constituie temeiul legal al măsurilor destinate reorganizării transporturilor de mărfuri pe cale navigabilă interioară. Cu toate acestea, aceasta nu înseamnă că este justificată o atribuire de competențe în domeniu unor alte organisme decât Consiliului și Comisiei. O astfel de atribuire nu este justificată în mod suficient de competența externă a Comunității. Articolul 155, la rândul său, autorizează Consiliul să însărcineze Comisia doar cu măsurile de punere în aplicare și nu cu deciziile de principiu cu caracter politic. De altfel, o delegare de competențe nu ar putea denatura structura comunitară sau echilibrul instituțional, criteriu formulat de Curte în hotărârea din 17 decembrie 1970 în cauza 25/70 (Rec. 1970, p. 1161). Cu toate acestea, nu rezultă din acest fapt că se exclude orice delegare de competențe. Guvernul danez citează hotărârea Curții din 29 noiembrie 1956 în cauza 8/55, (Rec. 1955-1956, p. 312), din care concluzionează că acele competențe care au fost atribuite Comunității în mod explicit implică exercitarea competențelor necesare pentru a conferi un efect util tratatului, inclusiv, dacă este necesar, o anumită delegare de competențe.

Competența privind delegarea nu este, cu toate acestea, nelimitată. Aceasta trebuie să rămână în limitele necesarului și trebuie, de asemenea, să fie apreciată în lumina sistemului avut în vedere realmente, în special natura autorității căreia îi este atribuită competența și natura competențelor care sunt transferate. Organismul care beneficiază de transferul de competențe trebuie să rămână sub controlul și supravegherea autorității investite cu competența originală. Cu toate că se poate admite o delegare în favoarea unui organism care nu face parte din structura instituțională comunitară, trebuie respectat un principiu al proporționalității, înțelegându-se prin aceasta că, pe măsură ce crește gradul de autonomie al organismului, condițiile necesare pentru recunoașterea caracterului necesar al delegării și, prin urmare, a legalității acesteia, devin mai riguroase.

În ceea ce privește natura competențelor delegate, guvernul danez consideră că acestea nu ar trebui să cuprindă o putere discreționară, a se vedea hotărârile Curții din 13 iunie 1958 în cauzele 9/56 și 10/56, Meroni (Rec. 1958, p. 9). De asemenea, și în particular aplicabilitatea directă eventual atribuită deciziilor adoptate în temeiul delegării este un element de care trebuie să se țină seama. În majoritatea statelor membre, s-a considerat necesar să se caute o bază constituțională expresă pentru transferul, către o instituție internațională, al competenței de a lua decizii care să se aplice direct în ordinea internă. O astfel de „renunțare la suveranitate” nu poate fi considerată ca intrând sub incidența puterii de a angaja statul pe plan extern prin încheierea de tratate internaționale. Prin urmare transferul, dinspre Comunitate către alte organizații internaționale, al competențelor de a acționa cu efect imediat în ordinea juridică națională nu ar putea fi recunoscut decât într-o măsură foarte redusă și doar în cazul în care obiectivele tratatului nu pot fi atinse prin alte mijloace.

D – Guvernul Regatului Unit

Guvernul Regatului Unit constată că negocierile care au condus la elaborarea acordului au fost purtate în conformitate cu o decizie adoptată de Consiliu înainte de aderarea Regatului Unit la Comunități. Guvernul nu dorește în prezent să conteste validitatea unui act care rezultă dintr-o astfel de decizie. Acesta pleacă de la presupunerea că Comunitatea deține competențele necesare pentru a începe negocierile și pentru a deveni parte la acord. De îndată ce a fost admis acest lucru, conținutul exact al dispozițiilor acordului, inclusiv competențele noilor instituții, este un aspect ce trebuie reglementat între părți. Proiectul de acord și statutul anexat acestuia constituie, în opinia Guvernului Regatului Unit, un ansamblu în care s-a căutat un echilibru între interesele părților. Orice modificare adusă în prezent termenilor conveniți ar deranja echilibrul bazat pe considerațiile cu care Curtea n-a fost sesizată.

În ceea ce privește capitolul VI din statutul cu privire la controlul jurisdicțional, Guvernul Regatului Unit îl înțelege în sensul că Tribunalul Fondului primește jurisdicție exclusivă în toate aspectele pentru care este declarat ca fiind competent. Acesta constituie singurul mijloc satisfăcător de a asigura respectarea dreptului în cadrul unui acord care cuprinde statele membre, Comunitatea și un stat nemembru. Orice altă interpretare a semnificației și a efectului capitolului VI ar conduce nu doar la inegalități între părțile la acord, ci ar tinde, de asemenea, să creeze o situație confuză între Curte și Tribunal, cuprinzând inconsecvențe, incompatibilități sau suprapuneri în ceea ce privește competențele acestora.

Informații suplimentare

Examinând textele prezentate de către Comisie, Curtea a constatat o diferență între două dispoziții cu privire la desemnarea membrilor Tribunalului Fondului avut în vedere. În conformitate cu articolul 42 alineatul (2) din statut, cei șapte judecători membri ai Tribunalului sunt desemnați după cum urmează: un judecător de către Elveția și alți șase judecători de către celelalte părți contractante. În ceea ce-i privește pe aceștia din urmă, articolul 6 din proiectul de regulament care încheie acordul prevede, pe de altă parte, că aceștia vor fi desemnați de Curtea de Justiție în cadrul acesteia. Din expunerea de motive cu care proiectul de regulament a fost supus Consiliului, reiese că acordul prevăzut la articolul 6 a fost convenit de toate delegațiile în cadrul negocierilor și a fost acceptat de delegația elvețiană.

Or, o indicație similară nu figurează în expunerea de motive în ceea ce privește o altă dispoziție a proiectului de regulament care a reținut atenția Curții, și anume articolul 5 alineatul (1), care urmărește să asigure o poziție uniformă a Comunității și a statelor membre reprezentate în Consiliul de supraveghere al Fondului:

„Articolul 5

1. Atunci când este adresată Consiliului de supraveghere al Fondului o întrebare care prezintă un interes de principiu pentru funcționarea Fondului sau un interes pentru politica comună a transporturilor, aceasta, la cererea unui stat membru sau a Comisiei, poate fi ridicată în fața Consiliului care deliberează în cel mai scurt timp, hotărând cu majoritate calificată la propunerea Comisiei, pentru a stabili orientările comune și pentru a adopta, dacă este necesar, orice decizie pe care o consideră oportună.

În cazul în care Consiliul s-a pronunțat cu privire la o astfel de întrebare, statele membre reprezentate în Consiliul de supraveghere al Fondului se conformează orientărilor sau deciziilor adoptate de către Consiliu. Între timp, se abțin de la orice luare de poziție care poate aduce atingere sau care poate compromite deliberările Consiliului cu privire la întrebarea care îi este adresată.”

Prin urmare, Curtea a solicitat Comisiei să îi furnizeze orice informație cu privire la întrebarea dacă, în cadrul negocierilor privind acordul sau ulterior, delegația elvețiană a luat cunoștință de dispoziția menționată anterior și dacă aceasta a acceptat-o.

Comisia a admis această cerere printr-o comunicare din 3 martie 1977, de unde rezultă în special următoarele:

Propunerea unui regulament al Consiliului privind încheierea proiectului de acord n-a fost comunicată ca atare în mod formal delegației elvețiene, în conformitate cu practica constantă urmată de Comunitate cu privire la încheierea de acorduri cu țări terțe. Cu toate acestea, delegația elvețiană a luat cunoștință în mod neoficial de dispozițiile regulamentului propus, în afara negocierilor propriu-zise, această informare fiind confirmată, după parafarea proiectului de acord, prin publicarea acestei propuneri de regulament în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene. Spre deosebire de alte dispoziții ale propunerii de regulament, conținutul articolului 5 nu a fost examinat în mod formal împreună cu celelalte delegații, în special cu delegația elvețiană, care au luat cunoștință de acesta doar în mod neoficial și nu li s-a solicitat să-și manifeste acordul. Cu toate acestea, delegația elvețiană și-a exprimat o obiecție de principiu cu privire la orice formulă care ar putea compromite independența și libertatea de decizie și de acțiune pe care, în opinia acesteia, fiecare membru al Consiliului de supraveghere al Fondului ar trebui să le aibă în exercitarea misiunii sale.

Avizul Curții

I

1. Regimul prevăzut de proiectul de acord și concretizat prin statutul anexat are ca scop raționalizarea situației economice a transportului fluvial într-o regiune geografică în care transporturile pe căile navigabile interioare au o importanță deosebită în toate rețelele internaționale de transport. Un astfel de regim constituie fără îndoială un element important în politica comună a transporturilor, a cărei instituire este cuprinsă în activitățile Comunității definite la articolul 3 din Tratatul CEE. Pentru a pune în aplicare această politică, articolul 75 din tratat încredințează Consiliului misiunea de a stabili, în conformitate cu procedura prevăzută, norme comune aplicabile transporturilor internaționale efectuate dinspre sau către teritoriul unuia sau mai multor state membre. Acest articol constituie astfel, în ceea ce privește Comunitatea, temeiul legal necesar pentru stabilirea regimului avut în vedere.
2. Faptul că, în prezentul caz, stabilirea de norme comune în temeiul articolului 75 din tratat nu permite, cu toate acestea, îndeplinirea completă a obiectivului urmărit, se datorează participării tradiționale a navelor care provin dintr-un stat nemembru,

Elveția, la navigația pe principalele căi navigabile în cauză, care se supun regimului libertății de navigare stabilită prin instrumente internaționale de durată. De aceea a fost necesar ca Elveția să fie asociată regimului în cauză prin intermediul unui acord internațional cu acest stat nemembru.

3. Competența Comunității pentru încheierea unui astfel de acord nu a fost prevăzută în mod expres de tratat. Cu toate acestea, Curtea a avut deja ocazia să afirme, ultima dată prin hotărârea din 14 iulie 1976 în cauzele 3, 4 și 6/76, Kramer (Rec. 1976, p. 1279), că puterea de a asuma angajamente internaționale poate rezulta nu doar dintr-o atribuire explicită prin tratat, ci poate, de asemenea, să decurgă în mod implicit din dispozițiile acestuia. Curtea a concluzionat, în special, că de fiecare dată când dreptul comunitar a stabilit pentru instituțiile comunitare competențe pe plan intern în vederea îndeplinirii unui anumit obiectiv, Comunitatea are competența de a asuma angajamente internaționale necesare îndeplinirii acestui obiectiv, chiar în absența unei dispoziții anume în această privință.
4. Această concluzie se impune în special în toate cazurile în care competența internă a fost deja utilizată în vederea adoptării unor măsuri destinate îndeplinirii politicilor comune. Aceasta nu se limitează totuși la această ipoteză. Cu toate că măsurile comunitare interne sunt adoptate doar cu ocazia încheierii și a intrării în vigoare a acordului internațional, astfel cum prevede, în speță, propunerea de regulament adresată Consiliului de către Comisie, competența de a angaja Comunitatea cu privire la țările terțe decurge, cu toate acestea, în mod implicit din dispozițiile tratatului care stabilesc competența internă, în măsura în care participarea Comunității la acordul internațional, precum în prezentul caz, este necesară pentru îndeplinirea unuia dintre obiectivele Comunității.
5. Pentru a realiza politica comună a transporturilor, al cărei conținut este definit la articolele 74 și 75 din tratat, Consiliul este autorizat să stabilească „orice alte dispoziții utile” astfel cum se afirmă în mod expres la articolul 75 alineatul (1) litera (c). Prin urmare, Comunitatea are nu doar capacitatea de a intra în această privință în relații contractuale cu un stat terț, ci și competența, în conformitate cu tratatul, de a coopera cu statul respectiv în vederea creării unei structuri organice corespunzătoare, precum instituția publică internațională care se dorește a fi creată cu numele de „Fondul european pentru dezafectarea navelor de navigație interioară”. Comunitatea poate, de asemenea, în această perspectivă, să coopereze cu o țară terță pentru a conferi organelor unei astfel de instituții competențe decizionale corespunzătoare și pentru a defini în mod adecvat, pentru obiectivele urmărite, natura, elaborarea, punerea în aplicare și efectele dispozițiilor care trebuie adoptate într-un astfel de cadru.
6. O problemă specială rezultă din faptul că proiectul de acord prevede participarea, în calitate de părți contractante, nu doar a Comunității și a Elveției, dar și a anumitor state membre. Este vorba de cele șase state care sunt părți la Convenția de la Mannheim revizuită pentru navigația pe Rin din 17 octombrie 1868, fie la Convenția de la Luxemburg privind canalizarea râului Moselle din 27 octombrie 1956, ținând seama de legăturile dintre aceasta din urmă și Convenția privind Rinul. În temeiul articolului 3 din acord, aceste state se angajează să aducă celor două

convenții menționate modificările pe care punerea în aplicare a statutului anexat acordului le-a făcut necesare.

7. Acest angajament special, asumat în sensul articolului 234 alineatul (2) din tratat, explică și justifică participarea celor șase state indicate în acord, alături de Comunitate. În special datorită acestui angajament se va elimina obstacolul pe care îl prezintă existența anumitor dispoziții ale convențiilor de la Mannheim și de la Luxemburg pentru realizarea regimului avut în vedere de acord. Participarea acestor state la acord trebuie considerată ca având doar acest scop și ca nefiind necesară pentru realizarea celorlalte aspecte ale regimului. În fapt, în conformitate cu articolul 4 din acord, forța executorie a acestui act, precum și a statutului se extinde pentru teritoriile tuturor statelor membre, inclusiv cele care nu sunt părți la acord; prin urmare, se poate constata că – exceptând angajamentul special menționat anterior – efectele juridice ale acordului pentru statele membre rezultă, în conformitate cu articolul 228 alineatul (2) din tratat, exclusiv din încheierea acestuia din urmă de către Comunitate. În aceste circumstanțe, participarea celor șase state membre ca părți contractante la acord nu poate să încalce competența externă a Comunității. Prin urmare, nu este necesar să se concluzioneze că acest element al proiectului de acord este incompatibil cu tratatul.

II

8. Participarea acestor state membre la negocieri, deși a fost justificată de scopul indicat anterior, a avut, cu toate acestea, efecte care au depășit acest scop și care au fost puțin conforme cu cerințele pe care le implică noțiunile de Comunitate și de politică comună. În fapt, această situație pare să stea la baza unei neînțelegeri în ceea ce privește domeniul de aplicare a acordului și a statutului. Astfel articolul 4 afirmă că acordul și statutul au forță executorie pe teritoriul celor nouă state membre și al Elveției, în timp ce obligațiile generale formulate prin articolul 6 privesc „părțile contractante”, și anume Comunitatea ca atare și cele șapte state cocontractante.
9. Chiar în statut se găsesc, în grupări diferite, ca subiecte de drept sau de obligații, fie toate statele membre ale Comunității și Elveția (precum la articolele 39, 43, 45 și 46), fie statele membre, cu excepția unuia, și Elveția (acesta constituind cadrul general al dispoziției de la articolul 27 cu privire la componența Consiliului de supraveghere), fie Comunitatea ca atare și Elveția (la articolul 40, cu privire la publicarea actelor Fondului), fie cinci state cărora le este rezervat un rol anume în procesul decizional [articolul 27 alineatul (5) din statut]. În acest ansamblu, rolul instituțiilor Comunității este extrem de limitat: Comisia își asumă președinția și secretariatul Consiliului de supraveghere, dar fără a exercita un drept de vot în cadrul acestuia. Funcțiile determinante vor fi asumate, în funcționarea Fondului, de către state. În fapt, în temeiul articolului 27 alineatul (1), Consiliul de supraveghere este compus din „reprezentanți” care primesc „competențele” și „mandatele” de la statele în cauză.
10. Curtea consideră că aceste dispoziții și, în special, cele privind organizarea și deliberările Consiliului de supraveghere, organ de conducere al Fondului, pun în discuție competența instituțiilor Comunității și modifică, de asemenea, într-un mod

incompatibil cu tratatul, raporturile între statele membre în cadru comunitar, astfel cum au fost stabilite la începuturile Comunității și cu ocazia extinderii acesteia.

11. Mai mult, este necesar să se sublinieze, în această privință, doi factori:
 - (a) substituirea, în structura organică a Fondului, a mai multor state membre ale Comunității și a instituțiilor acesteia, într-un domeniu care ține de o politică comună pe care articolul 3 din tratat a rezervat-o în mod expres „acțiunii Comunității”;
 - (b) modificarea, ca urmare a acestei substituiri, a raporturilor între statele membre, contrar unei cerințe enunțate încă din al doilea paragraf din preambulul tratatului, în temeiul căruia obiectivele Comunității trebuie atinse printr-o „acțiune comună” dat fiind faptul că, în conformitate cu articolul 4, această acțiune trebuie realizată de către instituțiile Comunității, fiecare acționând în cadrul competenței sale. Mai exact, următoarele apar drept incompatibile cu conceperea unei astfel de acțiuni comune,
 - excluderea completă — chiar dacă aceasta este voluntară — a unui anumit stat membru de la orice participare la activitatea Fondului,
 - competența rezervată anumitor state membre prin articolul 27 alineatul (1) punctul (3) din statut de a nu lua parte într-un domeniu care ține de politica comună și, în cele din urmă,
 - faptul că, în procesul decizional al Fondului, anumitor state le sunt rezervate prerogative speciale prin derogare de la conceptele care prevalează, în interiorul Comunității, cu privire la adoptarea deciziilor în domeniul politicii comune în cauză.
12. Rezultă astfel că statutul, dincolo de a fi restrâns la soluționarea problemelor care rezultă din cerințele inerente relațiilor externe ale Comunității, constituie în același timp o renunțare la independența de acțiune a Comunității în relațiile externe ale acesteia și o modificare a constituirii interne a Comunității prin alterarea elementelor esențiale ale structurii comunitare în ceea ce privește atât prerogativele instituțiilor, cât și poziția reciprocă a statelor membre. Curtea consideră că structura dată astfel Consiliului de supraveghere și organizarea procesului decizional în cadrul acestui organism nu sunt conforme cu cerințele de unitate și de solidaritate pe care aceasta a avut deja ocazia să le sublinieze în hotărârea din 31 martie 1971 în cauza 22/70 Comisia/Consiliul - AETR (Rec. 1971, p. 263) și, într-un mod mai extins, în avizul 1/75 din 11 noiembrie 1975 (Rec. 1975, p. 1355 și JO C 268, p. 18).
13. Încercarea de a introduce mai târziu, prin articolul 5 din proiectul de regulament, în funcționarea Consiliului de supraveghere, concepte mai apropiate de cerințele care decurg din tratat nu este un mijloc corespunzător pentru corectarea defectelor inerente structurii Fondului, astfel cum apare aceasta în textul negociat de către Comisie.
14. Curtea a examinat toate aspectele acestei probleme și a luat în considerare în mod corespunzător dificultățile care pot apărea în căutarea unei soluții practice la problemele ridicate de organizarea unei instituții publice internaționale, gestionate

de către Comunitate și o singură țară terță, respectând independența reciprocă a celor doi parteneri. Fără îndoială, natura specifică a intereselor implicate poate explica dorința de a face apel, în cadrul autorităților administrative, la administrațiile care se ocupă mai direct de problemele de navigație interioară. Acest scop justifică crearea unei organizări mixte, în care apărarea intereselor Comunității ar fi asigurată prin prezența unor reprezentanți naționali, reuniți în Consiliul de supraveghere alături de președinte și de reprezentantul Elveției? După ce a evaluat argumentele pro și contra, Curtea a ajuns la concluzia că o pondere considerată drept oportună, în componența organelor Fondului, este fără îndoială posibilă, dar că realizarea acesteia nu ar putea, cu toate acestea, să conducă la o slăbire instituțională a Comunității și la renunțarea la bazele unei politici comune, chiar dacă într-un scop specific și limitat. Perspectiva ca acordul și statutul, în conformitate cu afirmațiile Comisiei, ar putea constitui modelul de acorduri viitoare în alte domenii a confirmat atitudinea critică a Curții: repetarea unor astfel de procedee ar implica, în fapt, riscul unei dezintegrări progresive a construcției comunitare în mod ireversibil, ținând seama de faptul că de fiecare dată va fi vorba de angajamente luate cu privire la țări terțe. Ca urmare a unor astfel de considerații, o decizie negativă a reușit să se impună în cadrul Curții cu privire la acest aspect al proiectului.

III

15. În ceea ce privește puterile de decizie atribuite organelor Fondului, articolul 39 din statut dispune că deciziile cu aplicare generală adoptate de către organele Fondului sunt obligatorii în toate elementele lor și se aplică direct în toate statele membre ale Comunității și în Elveția. S-a pus problema dacă atribuirea unor competențe de acest tip pe tot teritoriul Comunității unei instituții publice internaționale separate de Comunitate se încadrează în sfera de competență a instituțiilor. Mai exact, s-a pus problema dacă instituțiile pot transmite în mod liber, unor organisme necomunitare, competențele sau o parte a competențelor conferite prin tratat, creând astfel, pentru statele membre, obligația de a aplica direct în ordinea lor juridică norme de drept care nu au origine comunitară, adoptate în modalități și condiții care nu intră sub incidența prevederilor și garanțiilor din tratat.
16. Cu toate acestea, nu este necesar ca problema ridicată astfel să fie soluționată prin prezentul aviz. În fapt, dispozițiile statutului definesc și limitează competențele pe care îl recunosc organelor Fondului într-un mod atât de clar și precis încât, în prezentul caz, este vorba doar de competențe de execuție. În acest mod, sfera în care pot acționa organele se limitează la domeniul reținerii voluntare a supracapacităților celei care este supusă plății unei compensații financiare de către Fondul finanțat prin contribuții impuse navelor care utilizează căile navigabile ale Fondului. Din articolul 1 alineatul (3) din acord rezultă o precizare suplimentară conform căreia Fondul nu poate avea ca obiectiv stabilirea, chiar și în fapt, a unui nivel minim permanent al navlurilor pe parcursul tuturor perioadelor de stagnare, nici remedierea unor dezechilibre structurale. Mai exact, rata contribuțiilor – adică rata de bază și coeficienții de ajustare – pentru primul an de funcționare a regimului este definită în textul statutului, iar modificările ulterioare prin decizie a Consiliului de

supraveghere trebuie fie să rămână între anumite limite, fie să rezulte dintr-o decizie unanımă.

IV

17. Sistemul jurisdicțional al proiectului de acord prevede atribuirea anumitor competențe unui organ, Tribunalul Fondului, care, în special prin componența acestuia, se deosebește de Curtea de Justiție stabilită prin tratat. Tribunalul va fi învestit cu puterea de a hotărî, cu privire la activitățile Fondului, asupra acțiunilor introduse împotriva organelor Fondului sau a statelor, în condițiile definite la articolul 43 din statut, și asupra acțiunilor în neîndeplinirea obligațiilor, formulate împotriva unuia dintre statele pe teritoriul cărora statutul are forță executorie (dar nu Comunitatea ca atare), în condițiile prevăzute la articolul 45. De asemenea, Tribunalul va avea competență pentru a se pronunța asupra unor acțiuni preliminare cu care va fi sesizat de către instanțele naționale în condițiile stabilite la articolul 44. Cu privire la acțiunile din urmă, trebuie remarcat faptul că acestea se pot referi nu doar la validitatea și interpretarea deciziilor adoptate de către organele Fondului, ci și la interpretarea acordului și a statutului.
18. Or, așa cum Curtea a avut ocazia să afirme, în special în hotărârea din 30 aprilie 1974, în cauza 181/73, Haegemann (Rec. 1974, p. 449), un acord încheiat de către Comunitate cu un stat nemembru este, în ceea ce privește Comunitatea, un act adoptat de către una dintre instituții, în sensul articolului 177 alineatul (1) litera (b) din tratat, de unde rezultă că, în cadrul ordinii juridice comunitare, Curtea este competentă să hotărască, cu titlu preliminar, cu privire la interpretarea unui asemenea acord. Astfel se pune întrebarea dacă dispozițiile privind competența Tribunalului Fondului sunt compatibile cu cele din tratat privind competența Curții.
19. În conformitate cu observațiile adresate Curții, normele din statut cu privire la competența jurisdicțională ar putea fi interpretate în moduri diferite. După o altă interpretare, competența Tribunalului s-ar putea substitui competenței Curții în ceea ce privește interpretarea acordului și a statutului. În conformitate cu o altă interpretare, competența Tribunalului și competența Curții s-ar suprapune, astfel încât este de competența instanței naționale a unui stat membru să sesizeze unul dintre cele două organe jurisdicționale.
20. În cadrul unei proceduri de aviz în temeiul articolului 228 alineatul (2) din tratat, Curtea nu trebuie să se pronunțe definitiv cu privire la interpretarea textelor care fac obiectul cererii de aviz. În prezentul caz, este suficient să se constate că organele jurisdicționale în cauză trebuie să efectueze o astfel de interpretare. Cu toate că este de dorit ca aceste interpretări să evite, pe cât posibil, producerea unor conflicte de competență, nu se poate, cu toate acestea, exclude *a priori* posibilitatea ca organele jurisdicționale în cauză să poată ajunge la interpretări divergente care ar putea avea repercusiuni asupra certitudinii juridice.
21. Stabilirea unui sistem jurisdicțional precum cel prevăzut de statut, care în ansamblu asigură justițiabililor o protecție juridică eficientă, nu se poate sustrage imperativelor care rezultă din participarea unui stat nemembru. Nevoia de a institui

căi de atac jurisdicționale și proceduri judiciare care, într-o măsură egală pentru toți justițiabilii, vor asigura respectarea dreptului în activitățile Fondului poate justifica, în principiul său, construcția adoptată. Deși a aprobat preocuparea, prevăzută de dispozițiile statutului, de a organiza, în cadrul Fondului, o protecție jurisdicțională adaptată dificultăților situației, Curtea este obligată, cu toate acestea, să formuleze anumite rezerve cu privire la compatibilitatea structurii „Tribunalului Fondului” cu tratatul.

22. În ipoteza celei de-a doua interpretări enunțate la punctul 19 precedent, Curtea consideră că o dificultate ar rezulta din punerea în aplicare a articolului 6 din proiectul de regulament, deoarece cei șase membri ai Curții care trebuie să se reunească la Tribunalul Fondului ar putea aduce atingere poziției lor în ceea ce privește anumite probleme care ar putea deveni pendinte în fața Curții Comunității după ce au fost pendinte în fața Tribunalului Fondului și invers. Acordul avut în vedere ar putea să se confrunte cu obligația judecătorilor de a se pronunța cu o imparțialitate absolută asupra problemelor care s-ar putea afla în litigiu în fața Curții. În cazuri extreme, Curtea ar putea să se găsească în imposibilitatea de a reuni un cvorum de judecători capabili să se pronunțe asupra problemelor care se aflau deja în litigiu în fața Tribunalului Fondului. Pentru aceste motive, Curtea consideră că Tribunalul Fondului poate fi instituit, în termenii prevăzuți la articolul 42 din statut, doar cu condiția să nu se apeleze, pentru formarea acestuia, la judecători care fac parte din Curtea de Justiție.

Prin urmare,

CURTEA

emite următorul aviz:

Proiectul de acord privind instituirea unui Fond european pentru reținerea navelor de navigație interioară este incompatibil cu Tratatul CEE.

Kutscher președinte	Donner președinte de cameră	Pescatore președinte de cameră
Mertens de Wilmars judecător	Sørensen judecător	Mackenzie Stuart judecător
O'Keefe judecător	Bosco judecător	Touffait judecător

Luxemburg, 26 aprilie 1977.

Grefier

A. Van Houtte