

AVIZUL CURȚII
4 OCTOMBRIE 1979¹

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

„Acord internațional privind cauciucul natural”

Avizul 1/78

Curtea de Justiție a fost sesizată, la 13 noiembrie 1978, cu o cerere de aviz, formulată de Comisia Comunităților Europene în temeiul articolului 228 alineatul (1) al doilea paragraf din Tratatul CEE, în temeiul căruia:

„Consiliul, Comisia sau un stat membru pot 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.”

Prin cererea sa, Comisia solicită Curții un aviz prealabil privind compatibilitatea, cu dispozițiile Tratatului CEE, a proiectului de Acord internațional privind cauciucul natural, în curs de negociere în cadrul Conferinței Organizației Națiunilor Unite pentru Comerț și Dezvoltare (UNCTAD) și, în special, privind competența Comunității pentru a încheia acest acord.

I — Antecedente

La cea de a patra sa sesiune, desfășurată la Nairobi în mai 1976, Conferința Organizației Națiunilor Unite pentru Comerț și Dezvoltare (UNCTAD) a adoptat Rezoluția 93 (IV) privind „un program integrat pentru produsele de bază”.

Această rezoluție, amintește, în considerentele sale, de rezoluțiile 3201 (S-VI) și 3202 (S-VI) ale Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite din 1 mai 1974, referitoare la o declarație și la un program de acțiune privind instituirea unei noi ordini economice internaționale precum și de rezoluția 3281 (XXIX) a Adunării Generale a ONU din 12 decembrie 1974 privind carta drepturilor și îndatoririlor economice ale statelor.

Ea amintește, de asemenea, propunerea de stabilire a unui fond comun destinat finanțării stocurilor internaționale de produse de bază, a stocurilor naționale coordonate sau a altor măsuri necesare în cadrul acordurilor privind produsele de bază.

Obiectivele „Programului integrat pentru produsele de bază” sunt *inter alia*:

— asigurarea stabilității comerțului cu produse de bază, în special evitarea fluctuațiilor excesive ale prețurilor acestor produse, menținându-le la niveluri care să fie profitabile și corecte pentru producători și echitabile pentru consumatori, care să țină seama de inflația

¹ Limbile de procedură: daneza, engleza, franceza, germana, italiana și olandeza.

mondială și de schimbările care intervin în situația economică și monetară mondială și care să favorizeze echilibrul între ofertă și cerere în cadrul unui comerț mondial cu produse de bază în expansiune;

— îmbunătățirea și susținerea venitului real al diverselor țări în curs de dezvoltare prin creșterea veniturilor din export și protejarea acestor țări împotriva fluctuațiilor acestor venituri, în special a acelor pe care le obțin din produse de bază;

— îmbunătățirea accesului la piețe și a siguranței aprovizionării în ceea ce privește produsele de bază și produsele de bază transformate, ținând seama de nevoile și interesele țărilor în curs de dezvoltare;

— îmbunătățirea competitivității produselor naturale în raport cu produsele sintetice și de înlocuire;

— îmbunătățirea structurilor piețelor în sectoarele materiilor prime și ale produselor de bază al căror export prezintă interes pentru țările în curs de dezvoltare;

— îmbunătățirea sistemelor de comercializare, de distribuție și de transport pentru produsele de bază exportate de țările în curs de dezvoltare.

În vederea realizării obiectivelor programului integrat, Rezoluția 93 (IV) a prevăzut, pentru 18 produse de bază al căror export prezintă interes pentru țările în curs de dezvoltare (banane, bauxită, cacao, cafea, cupru, bumbac și fire textile de bumbac, fibre dure și produse din aceste fibre, fier, iută și produse din iută, mangan, carne, fosfați, cauciuc, zahăr, ceai, lemn tropical, staniu, uleiuri vegetale, inclusiv ulei de măsline și semințe oleaginoase), inițierea de negocieri în special în vederea stabilirii unor acorduri internaționale între țările producătoare și țările consumatoare.

Referitor la cauciucul natural, o primă reuniune pregătitoare, convocată de secretarul general al UNCTAD s-a desfășurat la Geneva între 17 și 21 ianuarie 1977; aceasta a fost urmată de mai multe reuniuni ale grupului de lucru interguvernamental și ale unei „echipe guvernamentale” speciale privind cauciucul, precum și de alte două reuniuni pregătitoare la Geneva între 6 și 10 iunie 1977 și între 27 februarie și 1 martie 1978. În cursul acestei ultime reuniuni s-a ajuns la un acord unanim cu privire la convocarea unei conferințe de negociere privind cauciucul natural.

Întrucât Comunitatea este unul dintre principalii importatori și consumatori mondiali de cauciuc natural, negocierea unui acord internațional privind acest produs prezintă, pentru aceasta, un interes evident. Acesta este motivul pentru care Comunitatea a participat, din ianuarie 1977, la toate reuniunile internaționale referitoare la pregătirea unui acord internațional privind cauciucul natural.

Comisia Comunităților Europene a adresat Consiliului, la 22 noiembrie 1977, „o comunicare privind orientările pentru o poziție a Comunității în vederea lucrărilor UNCTAD privind cauciucul natural” și, la 24 mai 1978, o „comunicare privind orientările pentru o poziție a Comunității în pregătirea negocierilor pentru un acord internațional privind cauciucul natural”. La 30 august 1978, opțiunile Comunității au fost prezentate sub forma unui „draft EEC working text for an international natural rubber agreement” doar grupului țărilor consumatoare și ulterior au fost integrate în documentul de lucru al grupului pregătitor.

Conform concluziilor celei de-a treia reuniuni pregătitoare, un grup pregător format din țările consumatoare și țările producătoare (în special Malaezia, Indonezia, Thailanda și Sri Lanka) s-a reunit la Geneva între 28 august și 8 septembrie 1978 pentru a pregăti un document de lucru care să reflecte propunerile prezentate de țările producătoare și țările consumatoare și menite a fi utilizate ca bază pentru lucrările conferinței de negociere.

Reuniunile pregătitoare au demonstrat existența, printre delegații, a unei unanimități privind crearea, ca element principal al acordului, a unui sistem de stoc tampon menit a stabiliza prețurile cauciucului natural. Pe de altă parte, au existat importante divergențe de opinie cu privire la diverse puncte: volumul stocului tampon, măsurile de raționalizare a ofertei și, în special, controlul exporturilor, finanțarea stocului, mecanismul prețurilor, alte măsuri care se aplică în cazul cauciucului natural și al produselor transformate și prevederile privind regimurile fiscale naționale.

În vederea primei sesiuni a conferinței de negociere, Comisia a transmis Consiliului, la 5 octombrie 1978, o „recomandare de decizie referitoare la negocierea unui acord internațional privind cauciucul natural”. Acest document cuprindea un proiect de directive de negociere referitoare la obiectivele urmărite de Comunitate, precum și la principalele dispoziții economice și instituționale menite a constitui baza unui viitor acord internațional. După ce a analizat instrumentele acordului preconizat, Comisia a concluzionat că numai Comunitatea are, în temeiul articolului 113 din Tratatul CEE, competența de a participa la negocierea și încheierea acestui acord.

Pe de altă parte, cu ocazia primului schimb de opinii privind acest punct în cadrul grupului de lucru privind „produsele de bază” al Consiliului, mai multe delegații, după ce au recunoscut că anumite aspecte ale negocierii țin de competența Comunității, au estimat că recomandarea Comisiei ar trebui să se bazeze atât pe articolul 113, cât și pe articolul 116 din tratat și că Comunitatea și statele membre ar trebui să participe la negociere în conformitate cu procedurile obișnuite.

Pe parcursul reuniunii din 11 octombrie 1978 a Comitetului Reprezentanților Permanenți, reprezentantul Comisiei a reiterat opinia acesteia, conform căreia negocierea acordului este de competența exclusivă a Comunității, în temeiul articolului 113 din tratat; în schimb, toate delegațiile statelor membre au arătat că negocierea se situează într-un context mai larg și unele din ele au considerat că sunt aplicabile articolele 113 și 116. Ca o concluzie a acestor dezbateri, Comitetul Reprezentanților Permanenți a convenit să propună Consiliului să își dea acordul asupra unei formule pragmatice, care se inspiră din modalitățile deja adoptate pentru alte negocieri privind produsele de bază și anume:

— Comunitatea și statele membre vor participa la negocierea privind cauciucul cu o delegație comunitară și nouă delegații naționale. Delegația comunitară va fi constituită în conformitate cu formula obișnuită a unei delegații mixte (Comisie și președinție plus un funcționar pentru fiecare stat membru);

— negocierea va fi condusă pe baza unei poziții comune stabilite în prealabil;

— în ceea ce privește domeniile competenței comunitare, Comisia este însărcinată să negocieze în numele Comunității;

— în ceea ce privește celelalte domenii care prezintă un interes deosebit pentru Comunitate, va fi desfășurată o acțiune comună pe întreg parcursul negocierii; rolul de purtător de cuvânt comun îi este de obicei încredințat reprezentantului Comisiei, în conformitate cu procedura stabilită pentru delegațiile mixte; intervențiile statelor membre se vor situa în cadrul poziției comune definită în prealabil, pentru a o susține și dezvolta;

— în cazul unor dificultăți întâmpinate la fața locului, delegațiile le vor prezenta Consiliului de la Bruxelles.

S-a considerat că acordul Consiliului privind această formulă nu aduce atingere în niciun fel tezelor juridice apărute în domeniu de diferitele delegații și, în special, de Comisie.

În cadrul reuniunii sale din 17 octombrie 1978 de la Luxemburg, Consiliul a aprobat, fără dezbateri, propunerile formulate astfel de Comitetul Reprezentanților Permanenți.

Prima sesiune a conferinței de negociere care s-a desfășurat la Geneva între 13 noiembrie și 8 decembrie 1978 a permis realizarea unui anumit progres în ceea ce privește, în special, volumul stocului tampon, finanțarea și mecanismul de funcționare al acestuia. Un document de compromis a fost prezentat, în comun, referitor la aceste puncte de un număr de țări producătoare și consumatoare; acest compromis a fost susținut de mai multe delegații, inclusiv de cea a Comunității.

În vederea celei de-a doua sesiuni a conferinței de negociere, Comisia a propus Consiliului, printr-o comunicare din 19 martie 1979, directive de negociere suplimentare.

A doua sesiune a conferinței de negociere, care a avut loc la Geneva între 27 martie și 12 aprilie 1979 a înregistrat noi progrese. În special, un nou document de compromis prezentat de președintele conferinței și care face referire la partea esențială a elementelor economice ale acordului a primit sprijinul mării majorități a delegațiilor, inclusiv al delegației Comunității.

Pe baza rezultatelor astfel obținute, conferința de negociere și-a stabilit ca obiectiv adoptarea, pe parcursul viitoarei sale sesiuni, a textului definitiv al acordului.

II – Procedură

Comisia, reprezentată de consilierul său juridic, domnul Jean Groux, a sesizat Curtea, la 13 noiembrie 1978, în temeiul articolului 228 alineatul (1) paragraful al doilea din Tratatul CEE cu privire la chestiunea sferei competențelor Comunității de a negocia și, după caz, a încheia un acord internațional privind cauciucul natural.

În temeiul articolului 107 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul de procedură, cererea de aviz a Comisiei a fost comunicată Consiliului și statelor membre.

În temeiul articolului 107 alineatul (1) paragraful al doilea din Regulamentul de procedură, observații scrise au fost prezentate la 19 februarie 1979 de către Consiliul Comunităților Europene, reprezentat de domnul Jean-Louis Dewost, director general al Serviciului Juridic, la 20 februarie de către Guvernul Regatului Unit, reprezentat de domnul R. D. Munrow, Assistant Treasury Solicitor și la 21 februarie 1979 de către Guvernul Republicii Franceze.

Comisia, Consiliul, Guvernul Regatului Unit și Guvernul Republicii Franceze au fost invitate de Curte să răspundă la o întrebare; acestea au dat curs invitației în termenele stabilite.

Comisia, reprezentată de domnul Jean Groux, asistat de domnul Leopoldo Giunti, șeful serviciului specializat din Direcția Generală pentru Relații Externe, în calitate de expert și Consiliul, reprezentat de domnul Jean-Louis Dewost, au prezentat observații orale suplimentare și răspunsurile lor la întrebările adresate de Curte cu ocazia audierii desfășurate la sediul Curții la 9 mai 1979.

Comisia, referindu-se la documentele informative pe care le-a transmis Curții la 27 aprilie 1979 sub forma anexelor suplimentare la cererea sa de aviz a analizat starea negocierii acordului internațional privind cauciucul natural. În plus, aceasta a susținut admisibilitatea cererii sale de aviz și a examinat competența Comunității de a încheia acordul preconizat în contextul general al negocierii având în vedere obiectivele negocierii și în raport cu dispozițiile și mecanismele cuprinse în proiectul de acord.

Consiliul a examinat, în special, noțiunea de comerț și politică comercială, scopurile urmărite de proiectul de acord și consecințele acestuia în ceea ce privește competența Comunității în temeiul articolului 113 din Tratatul CEE.

Întrebările adresate de Curte s-au referit la procedura și metoda de negociere a proiectului de acord, executarea și punerea în aplicare a viitorului acord, noțiunea de „cote de piață”, problema „puterii de vot” a Comunității în cadrul acordului, imputarea unor obligații financiare, noțiunea de politică comercială în raport cu conținutul proiectului de acord, noțiunea de produs „strategic”, rezoluția 93 (IV) de la Nairobi referitoare la programul integrat pentru produsele de bază, sistemul de preferințe tarifare în favoarea țărilor în curs de dezvoltare, sistemul Stabex de garantare a veniturilor din export, drepturile și obligațiile Comunității în cadrul viitorului acord, ca subiect de drept distinct față de statele membre, sfera de aplicare exactă a avizului solicitat Curții, finanțarea stocului tampon contingent, metodele de finanțare ale acordurilor internaționale existente în materie de produse de bază, raporturile între GATT și UNCTAD, sfera de aplicare a preambulului la proiectul de acord și participarea Comunității la alte acorduri internaționale.

Avocații generali au fost audiați de Curte în camera de Consiliu, în conformitate cu articolul 108 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, la 6 iunie 1979.

III – Analiza opiniilor și a argumentelor prezentate Curții

A — Cu privire la sesizarea Curții

Fără a contesta în mod formal admisibilitatea cererii de aviz a Comisiei, *Consiliul* consideră că aceasta este cel puțin prematură și că vizează totodată soluționarea de către Curte a unor chestiuni care nu intră în sfera procedurii prevăzute la articolul 228, reprezentând astfel o utilizare incorectă a acestei proceduri.

a) Însăși noțiunea de „acord preconizat”, utilizată de articolul 228, ar presupune că negocierile sunt suficient de avansate pentru a exista cel puțin un proiect de acord preliminar; acesta nu ar fi fost cazul viitorului acord internațional privind cauciucul la data la care Comisia a sesizat Curtea. Scopul procedurii ar fi, conform avizului 1/75 al Curții, emis la 11 noiembrie 1975 (Recueil, p. 1355) „prevenirea complicațiilor care ar rezulta din contestările în justiție referitoare la compatibilitatea tratatului cu acordurile internaționale cu caracter obligatoriu pentru Comunitate”; Curtea ar trebui astfel să poată să confrunte textul proiectului de acord cu dispozițiile tratatului pentru a-și putea exprima avizul în privința acestei compatibilități. O interpretare diferită ar avea drept consecință privarea de efect util a noțiunii de aviz „prealabil” de la articolul 228. În Avizul 1/75, Curtea însăși ar fi considerat că proiectul de acord care i-a fost prezentat pentru avizare constituia un „acord preconizat” în sensul articolului 228, bazându-se în special pe faptul că „discuțiile referitoare la substanța acordului s-au încheiat”. Prezentând Curții divergența sa cu Consiliul, care nu privește conținutul unui „acord preconizat”, ci, în realitate, procedura de urmat pentru o negociere care va mai continua încă cel puțin câteva luni, Comisia ar fi înaintat deci o cerere prematură.

b) Comisia recunoaște că nu există încă o poziție oficială a Comunității cu privire la atitudinea care trebuie adoptată în negociere și că se mențin importante divergențe de opinie între partenerii la negociere; aceasta arată faptul că, în fapt, vizează soluționarea divergenței de opinii cu Consiliul în ceea ce privește interpretarea articolului 113 și, în plus, obținerea unei poziții de principiu din partea Curții împotriva practicii „acordurilor mixte”, în special în cazul altor acorduri internaționale privind produsele de bază.

O astfel de cerere constituie o utilizare incorectă a procedurii prevăzute la articolul 228 pentru cel puțin două motive.

Divergența de opinii dintre Consiliu și Comisie în ceea ce privește interpretarea articolului 113 din tratat ar fi trebuit să fie și a fost rezolvată până în prezent prin mecanismul articolului 149 din tratat. Temeiul juridic propus de Comisie pentru adoptarea unui act de către Consiliu face parte integrantă din propunerea Comisiei; în cazul în care Consiliul consideră că temeiul juridic propus nu este corect, acesta poate, hotărând în unanimitate, să modifice acest temei juridic.

În orice caz, solicitând Curții să soluționeze, în termeni generali și pentru viitor, o problemă de compatibilitate cu tratatul, care ar trebui examinată în cazul fiecărui acord, având în vedere conținutul concret al acestora, Comisia adresează o întrebare care depășește sfera de aplicare a procedurii articolului 228; aceasta încearcă să transforme o procedură excepțională, limitată la un obiect precis – de a asigura compatibilitatea unui anumit acord cu tratatul – într-o procedură consultativă generală.

c) Este necesar ca Curtea să suspende judecata în așteptarea încheierii negocierilor în curs și să elimine apoi anumite întrebări adresate care, prin caracterul lor general, ar depăși cadrul procedurii articolului 228.

Guvernul Regatului Unit declară că împărtășește punctul de vedere a Consiliului cu privire la admisibilitatea cererii de aviz a Comisiei.

Guvernul Republicii Franceze consideră că cererea Comisiei este inadmisibilă: stadiul negocierilor nu ar permite să se prezinte Curții un text suficient de elaborat pentru ca aceasta să se poată pronunța în suficientă cunoștință de cauză și, pe de altă parte, întrebările adresate Curții ar depăși sfera de aplicare a procedurii articolului 228 din tratat.

a) Textul articolului 228 alineatul (1) tratează mai întâi negocierea și apoi, într-o teză distinctă, încheierea acordurilor; posibilitatea unei consultări prealabile a Curții figurează doar după această dispoziție referitoare la încheierea acordurilor. Dacă cei care au redactat tratatul ar fi avut intenția să prevadă o consultare prealabilă stadiului de negociere, ar fi inserat dispoziția referitoare la avizul Curții între prima și a doua teză a alineatului (1).

În prezenta cauză, este necesar, de asemenea, să se sublinieze caracterul nepotrivit al unei consultări a Curții care are loc prea devreme în procesul redactării acordului. În ceea ce privește problema de a ști dacă, în acordul aflat în curs de negociere, nu există absolut nicio dispoziție referitoare la competența statelor membre sau, dimpotrivă, dispoziții referitoare exclusiv la competența Comunității, Curtea nu ar putea furniza un răspuns în ceea ce privește competențele la nivel de stat înainte de a cunoaște totalitatea clauzelor care vor fi incluse în acordul menționat.

În plus, a accepta ca o cerere de aviz prealabil să poată fi introdusă înainte de sfârșitul negocierii ar însemna să se recunoască faptul că se poate prezenta Curții o pluralitate de cereri de aviz, în funcție de evoluția negocierii oricărui acord internațional. Fiecare dintre aceste avize nu ar avea autoritate decât în raport cu stadiul, cu totul provizoriu, al proiectului de convenție în legătură cu care ar fi fost emis. În consecință și în funcție de evoluția proiectului negociat, avize succesive ar putea oferi răspunsuri contradictorii deoarece au fost furnizate pe baza unor texte diferite.

Prin urmare, în stadiul actual, Curtea nu se poate pronunța asupra viitorului acord internațional privind cauciucul, majoritatea dispozițiilor acestuia fiind încă în stadiul de propuneri negociabile.

Această interpretare a fost reținută de către Curte în avizul său 1/75: confruntată cu solicitarea de a se pronunța cu privire la admisibilitatea cererii de aviz care se referea și la un acord internațional, Curtea ar fi apreciat că o putea admite având în vedere că „pe de altă parte, discuțiile referitoare la substanța acordului s-au finalizat...”.

b) Comisia comite un abuz de procedură folosind articolul 228 în alte scopuri decât cele prevăzute în mod expres de către tratat: aceasta încearcă, de fapt, să soluționeze divergența de opinii pe care o are cu Consiliul și cu toate statele membre cu privire la interpretarea articolului 113 și în primul rând, solicită Curții o adevărată condamnare a practicii acordurilor mixte. Toate acestea depășesc, bineînțeles, sfera de aplicare a articolului 228 și constituie un abuz de procedură care face inadmisibilă cererea Comisiei.

Comisia, la rândul său, observă faptul că Curtea, în Avizul 1/75, a arătat că poate fi sesizată, prin procedura prealabilă de la articolul 228, referitor la „problema dacă încheierea unui anumit acord intră sau nu în cadrul competențelor Comunității și dacă, după caz, aceste competențe au fost exercitate în conformitate cu dispozițiile tratatului”. Prezenta cerere de aviz se înscrie în cadrul acestei jurisprudențe.

În cele două cazuri în care Comisia a sesizat deja Curtea cu privire la o cerere de aviz în temeiul articolului 228, acordurile internaționale preconizate ar fi fost prezentate sub forma textelor a căror substanță fusese negociată definitiv. Faptul că, în Avizul 1/75, Curtea a considerat că proiectul de acord care îi fusese prezentat constituia un „acord preconizat” în sensul articolului 228, evidențiind în special că „discuțiile referitoare la substanța acordului s-au finalizat” nu ar semnifica în niciun fel că Curtea a intenționat să excludă posibilitatea de a fi sesizată, în temeiul articolului 228, cu privire la proiecte de acord a căror negociere nu ar fi în totalitate finalizată.

În pofida faptului că, în afara elementelor economice esențiale ale acordului privind cauciucul natural, anumite dispoziții ale acestuia sunt încă în curs de negociere, dispozițiile și mecanismele viitorului acord sunt deja cunoscute cu suficientă precizie pentru a permite Curții să răspundă definitiv la întrebarea care i-a fost adresată de Comisie, înțelegându-se că în acest scop Curtea ar trebui să ia în considerare proiectul de acord astfel cum se prezintă el la data la care aceasta își va da avizul.

Divergența de opinii între Consiliu și Comisie privind chestiunea domeniului de aplicare a competențelor Comunității de a negocia și, după caz, de a încheia un acord internațional privind cauciucul natural se referă, în afara acestui caz special, la chestiunea generală de interpretare a articolului 113 din Tratatul CEE. Cazul în speță permite Curții să „clarifice” această chestiune cu domeniu de aplicare general. Cu toate acestea, obiectul cererii de aviz ar fi limitat strict la aprecierea compatibilității proiectului de acord internațional privind cauciucul natural cu dispozițiile tratatului. În special, acestea ar trebui să aibă prioritate în fața oricărui alt considerent pentru a stabili dacă, în cazul în speță, acordul ar trebui încheiat exclusiv de către Comunitate sau sub forma unui „acord mixt”, la care ar participa atât Comunitatea, cât și statele sale membre.

B – Cu privire la competența pentru negocierea și încheierea acordului internațional privind cauciucul natural

Comisia consideră că numai Comunitatea are, în temeiul articolului 113 din Tratatul CEE, competența de a participa la negocierea și încheierea acordului.

a) Este vorba, în cazul din speță, de a stabili sfera competențelor Comunității în domeniul politicii comerciale. În această privință, ar fi necesar să se constate că nici articolul 113, care se limitează la a enumera anumite obiective care intră sub incidența politicii comerciale, nici o altă dispoziție a tratatului nu definesc ce trebuie să se înțeleagă prin „politică comercială”; această lacună ar fi, în parte, compensată de jurisprudența Curții.

Conținutul domeniilor vizate în mod expres de articolul 113 (modificări tarifare, acorduri tarifare și comerciale, măsuri de liberalizare, politica exporturilor, măsuri de protecție comercială, cum ar fi cele care trebuie adoptate în cazul dumpingului și al subvențiilor) nu poate face, în mod obișnuit, obiectul unei discuții. Noțiunea de „politică a exporturilor” ar fi fost definită de Curte care, în Avizul 1/75, ar fi confirmat că aceasta „înglobează, în mod necesar, regimurile ajutoarelor pentru export”.

Domeniul politicii comerciale nu s-ar putea reduce, cu toate acestea, la afirmațiile neexhaustive ale articolului 113. Jurisprudența Curții ar furniza criterii generale care permit să se stabilească dacă o anumită măsură trebuie sau nu considerată ca intrând în sfera de aplicare a acestui articol.

Curtea (Avizul 1/75; Hotărârea din 15 decembrie 1976, cauza 41/76, Donckerwolcke, Recueil p. 1921) pune accentul pe caracterul exclusiv al competenței conferite Comunității în domeniul politicii comerciale; aceasta arată de asemenea (Avizul 1/75) că noțiunea de politică comercială are același conținut în sfera de acțiune internațională a unui stat sau în cea a Comunității. Ar fi contrar acestei abordări ca, în exercitarea responsabilității sale de ansamblu în materie de politică comercială, Comunitatea să fie limitată la folosirea doar a măsurilor „clasice” ale acestei politici, refuzându-i-se dreptul de a utiliza, la fel ca statele membre, alte instrumente necesare pentru o gestionare completă și coerentă a comerțului internațional.

Această cerință de coerență ar fi legată, în opinia Curții, de funcționarea efectivă a uniunii vamale; aceasta „justifică o interpretare extinsă a articolelor 9, 27, 28, 111 și 113 din tratat și a unor competențe pe care aceste dispoziții le conferă instituțiilor, pentru a le permite acestora să controleze coerent, prin măsuri autonome, dar și convenționale, schimburile economice externe” (Hotărârea din 12 iulie 1973, cauza 8/73, Massey-Ferguson, Recueil, p. 897).

O măsură de politică comercială ar trebui prin urmare apreciată în primul rând în funcție de caracterul său specific de instrument de reglementare a comerțului internațional.

b) Consiliul consideră că este necesar ca, în toate cazurile în care ar putea apărea întrebarea dacă o măsură poate fi adoptată în temeiul articolului 113 din tratat, să se efectueze, în prealabil, o cercetare pentru a stabili dacă măsura are ca obiectiv modificarea volumului sau fluxului schimburilor; în toate cazurile în care această analiză ar pune în evidență faptul că acest obiectiv nu este cel urmărit sau că acesta este urmărit doar în subsidiar în raport cu unul sau mai multe alte obiective, articolul 113 nu s-ar putea aplica.

Acest criteriu nu este satisfăcător.

Ar fi dificil să se definească ce este un obiectiv al politicii comerciale. Articolul 110 indică un obiectiv general al politicii comerciale; acesta constituie doar o declarație de intenție care nu ar putea priva Comunitatea de competența de a adopta măsuri de politică comercială pentru alte motive care privesc apărarea intereselor sale. Măsurile de politică comercială care utilizează instrumentele „clasice” menționate la articolul 113 se bazează pe o varietate de motive sau intenții de natură politică, monetară, socială, agricolă; în toate aceste cazuri, acțiunea asupra volumului sau a fluxului schimburilor nu ar putea fi considerată un scop în sine, ci doar un mijloc pentru realizarea altor scopuri; cu atât mai puțin se poate considera această acțiune ca servind un obiectiv al tratatului care, pe lângă considerațiile foarte generale și neexhaustive ale articolului 110 nu stabilește obiective precise pentru politica comercială comună.

Intențiile urmărite de autorii unei măsuri nu ar putea servi, prin urmare, drept criteriu pertinent pentru a aprecia un act al instituțiilor în raport cu dispozițiile tratatului privind politica comercială.

De fapt, tratatul oferă propria sa soluție, dintr-un alt punct de vedere, la preocuparea Consiliului. Precizând în același timp un criteriu instrumental pentru stabilirea măsurilor care intră sub incidența politicii comerciale, tratatul prevede derogări de la acest criteriu „neutru”, fie subordonând adoptarea unora din aceste măsuri condiției ca ele să rămână compatibile cu obiective prevăzute de tratat în alte domenii (în special, politică agricolă), fie admițând că, datorită domeniilor la care se referă (articolul 223) sau a motivelor speciale care stau la baza lor (articolul 109, articolul 224), anumite măsuri, chiar dacă rămân incluse în domeniul politicii comerciale (de exemplu, restricții cantitative) ar putea da naștere unor măsuri naționale în condițiile de fond și formă prevăzute de tratatul însuși.

A considera ca un criteriu pentru includerea unei măsuri în domeniul politicii comerciale faptul că aceasta exercită o acțiune asupra volumului sau a fluxului schimburilor ar putea avea ca rezultat, în anumite cazuri, extinderea nejustificată a acestui domeniu; ar include, de exemplu, dispoziții fiscale sau reglementări comerciale care se aplică fără distincție produselor naționale și produselor importate, dat fiind că acestea pot avea efecte asupra comerțului exterior cu aceste produse. Dimpotrivă, criteriul s-ar putea dovedi, în alte cazuri, prea restrâns pentru a include reglementări care, fără a produce neapărat astfel de efecte (reguli de origine, formalități vamale), sunt totuși inerente desfășurării oricărei politicii comerciale.

c) În subsidiar, s-ar putea observa că obiectivul general al negocierii este, în speță, acela de a pune în aplicare un sistem de reglare a ofertei și a cererii, la care țările producătoare și țările consumatoare sunt invitate să participe în interesul lor comun, pe baza unei repartiții echitabile a drepturilor și a obligațiilor. Viitorul acord tinde astfel să asigure o „dezvoltare armonioasă a schimburilor” pe o bază pur comercială și fără să intervină vreun alt element care să intre, de exemplu, sub incidența asistenței pentru dezvoltare. În aceste condiții, este clar că scopul acordului corespunde obiectivului menționat la articolul 110 din tratat, fără a fi nici măcar nevoie a se face referire la intențiile „autorilor” viitorului acord.

Cu privire la mecanismele economice ale acordului preconizat, acestea constau în principal în: un mecanism al prețurilor (revizuibile conform unor modalități stabilite) ale căror variații vor da naștere, mai mult sau mai puțin automat, după caz, unor vânzări sau achiziții de cauciuc natural folosind un stoc tampon de un anumit volum, compus dintr-un stoc normal și un stoc contingent, menit să facă față situațiilor de urgență; un mecanism de finanțare a stocului tampon, alimentat prin contribuții plătite în părți egale de țările producătoare și țările consumatoare (sau, în ceea ce privește stocul tampon contingent, prin împrumuturi garantate de părțile la acord) și care ar putea, după caz, beneficia în plus de resursele fondului comun al programului integrat privind produsele de bază; măsuri și proceduri destinate, pe de o parte, să favorizeze dezvoltarea producției și a schimburilor comerciale cu cauciuc natural și, pe de altă parte, să elimine obstacolele din calea comerțului internațional cu acest produs; consultări privind politicile puse în aplicare de părțile la acord care ar putea afecta oferta sau cererea de cauciuc natural.

Unele dintre măsurile preconizate (măsuri și proceduri destinate să elimine obstacolele din calea comerțului internațional cu cauciuc natural; consultările privind politicile susceptibile a afecta oferta și cererea de cauciuc natural) ar intra, în mod tipic, sub incidența domeniului „necontestat” al politicii comerciale.

Mecanismele prețurilor care ar declanșa intervenția stocului tampon și care ar constitui elementul central al sistemului de regularizare a ofertei și cererii de cauciuc natural ar apărea ca un instrument specific de reglementare a comerțului exterior și ar intra, în acest sens, în domeniul politicii comerciale. Mecanisme de acțiune asupra prețurilor internaționale ar fi de asemenea prevăzute de însăși articolul 113 sau puse în aplicare de Comunitate pe baza acestui articol. Un număr de acorduri internaționale încheiate de Comunitate pe baza articolului 113 ar pune în aplicare, pentru schimburile comerciale cu anumite produse agricole cu țări terțe, mecanisme de reglementare a prețurilor la importul acestor produse; mecanismele de prețuri și de intervenție prevăzute de viitorul acord internațional privind cauciucul natural nu ar face decât să se alăture unei întregi serii de mecanisme comparabile consacrate prin practica Comunității în domeniul politicii sale comerciale.

În ceea ce privește mecanismul de finanțare, sub forma contribuțiilor la stocul tampon prevăzut de viitorul acord privind cauciucul natural, este necesar să se remarce că, în recomandarea din 5 octombrie 1978 prezentată Consiliului, Comisia a propus ca

respectivă contribuții să fie suportate de bugetul Comunităților. Dacă Consiliul ar accepta această propunere, Comunitatea ar avea fără îndoială competența de a subscrie angajamentelor internaționale corespunzătoare. Presupunând că Consiliul decide ca respectivă contribuții prevăzute pentru finanțarea stocului tampon se vor constitui din plăți aflate în sarcina statelor membre, competența Comunității de a încheia acordul internațional preconizat nu ar fi afectată: măsurile adoptate de Comunitate ar putea crea obligații financiare în sarcina statelor membre fără ca aceste măsuri să se situeze în afara competenței Comunității. Pe de altă parte, doar părțile care plătesc efectiv contribuțiile care le vor fi fost atribuite ar putea participa la adoptarea, în cadrul organelor instituite prin intermediul acordului, a măsurilor de gestionare a mecanismelor menite a îndeplini obiectivele acordului. Puterea de decizie ar fi legată de obligațiile financiare. Aceste măsuri ar fi măsuri de politică comercială în sensul articolului 113 din tratat; în calitate de parte contractantă, Comunitatea ar avea deci competența de a participa la elaborarea acestor măsuri și nu ar putea exercita efectiv această competență decât dacă furnizează contribuțiile de plata cărora va depinde acest exercițiu. O disociere între angajamentele juridice și obligațiile financiare, precum cea preconizată de Curte în Avizul 1/75, ar fi imposibilă în speță; aceasta ar conduce la un impas: pe de o parte, statele membre nu ar avea autoritatea de a lua parte la elaborarea deciziilor organelor instituite prin intermediul acordului, aceste decizii referindu-se la domenii de politică comercială care se situează în afara competenței acestora, pe de altă parte, Comunitatea ar fi împiedicată să ia parte la elaborarea acestor decizii ca urmare a neplății contribuțiilor solicitate părților contractante. În consecință, ar fi necesar ca angajamentul de a plăti contribuțiile prevăzute de acord să fie asumat doar de Comunitate, ca aceste contribuții să fie finanțate de bugetul Comunităților sau ca angajamentul Comunității să fie îndeplinit prin orice alt sistem comunitar care face apel, pe baza formulelor de repartizare stabilite, la plăți efectuate de statele membre în numele Comunității.

Situația juridică ar fi cu totul diferită de cea prezentă în cazul ajutorului financiar acordat țărilor în curs de dezvoltare.

În ceea ce privește mecanismele instituționale ar trebui remarcat faptul că, odată ce Comunitatea ar fi recunoscută ca fiind competentă să încheie, în ansamblul său, viitorul acord internațional privind cauciucul natural, aceasta ar trebui să își asume, prin intermediul propriilor instituții, toate drepturile și obligațiile care rezultă din calitatea sa de parte contractantă la acord. Această concluzie rezultă din principiile enunțate de Curte în Avizul 1/76 din 26 aprilie 1977 (Recueil, p. 741). Comunitatea ar trebui, prin urmare, să participe pe picior de egalitate cu celelalte părți contractante la instituțiile care se vor institui prin viitorul acord, dispunând de propriul drept de vot și exercitându-și acest drept doar prin reprezentanții săi. Dispozițiile care urmează să fie introduse în viitorul acord în vederea preconizării participării Comunității ar trebui, prin urmare, să fie elaborate în termeni diferiți de cei prevăzuți de acordurile internaționale precedente privind diferite produse la care aceasta este sau a fost parte împreună cu statele sale membre.

Consiliul consideră că viitorul acord internațional privind cauciucul, atât cât se poate prevedea la acest moment, ar trebui, în orice caz, să depășească sfera de aplicare a

articolului 113 și să includă elemente care țin fie de articolul 235, fie de articolul 116 din Tratatul CEE; acesta ar putea fi încheiat de Comunitate și de statele membre.

a) Rezoluția 93 (IV) stabilește o legătură procedurală și temporală între acordurile privind produsele de bază și acordul privind Fondul comun. Negocierea acordului privind cauciucul, chiar presupunând că acesta se încadrează în întregime în sfera de aplicare a articolului 113, s-ar înscrie, prin urmare, de la început, în contextul politicii de asistență pentru dezvoltare. Referitor la Fondul comun, ar trebui remarcat faptul că însuși Comisia, în comunicarea sa din 4 martie 1977, a recunoscut că Fondul comun privea atât materii care țin de competența Comunității (articolul 113), cât și materii care țin de acțiunea comună a statelor membre (articolul 116).

b) Orice măsură având ca obiectiv influențarea volumului sau a fluxului schimburilor comerciale ar trebui să fie considerată ca fiind o măsură de politică comercială, în sensul articolului 113 din Tratatul CEE.

Trei argumente ar milita în favoarea acestei interpretări.

— Aceasta ar urma metodele de interpretare ale Curții, prin faptul că ar face apel la metoda de interpretare sistematică și aceasta în două moduri. Ar pleca de la ideea că, în sistemul tratatelor, politicile comunitare se definesc în raport cu obiectivele urmărite. Acesta ar fi cazul în special al politicii agricole comune și al politicii comune în domeniul transporturilor. Într-adevăr, articolul 113 nu ar enumera propriu-zis obiective; acesta ar trebui citit în lumina articolului 110, care pune accentul pe scopul urmărit de uniunea vamală, ca bază a politicii comerciale comune. După caz, s-ar putea aminti articolele introductive din tratat (articolele 2, 3 și 4) care pun accentul pe misiunea și sarcinile Comunității. Pe de altă parte, această interpretare ar lua în considerare, ca orice analiză sistematică, celelalte dispoziții ale tratatului care reglementează materii similare, în special articolul 28 referitor la modificările autonome ale Tarifului Vamal Comun. Interpretarea „instrumentală” a Comisiei conform căreia în sfera de aplicare a articolului 113 ar intra orice măsură care ar avea repercusiuni asupra comerțului exterior, ar avea ca efect golirea articolului 28 de orice conținut; interpretarea Consiliului, din contră, ar permite recurgerea la articolul 28 în cazul în care măsurile tarifare sunt dictate de considerații comunitare interne.

— Interpretarea Consiliului ar face apel la un criteriu material (cercetarea obiectivului urmărit, care necesită o analiză de conținut) spre deosebire de criteriul mai degrabă formal adoptat de Comisie (utilizarea unuia din instrumentele politicii comerciale). Rezultatele aplicării criteriului formal ar fi lipsite de nuanțe; evoluția dreptului ar fi implicat în general renunțarea la criterii simple, la limită simpliste, în favoarea cercetării criteriilor mai rafinate.

— În Avizul 1/75, Curtea a subliniat că politica comercială comună este îndeosebi opera unei evoluții treptate; interpretarea articolului 113 susținută de Consiliu ar fi mai susceptibilă a se adapta acestui caracter evolutiv al politicii comerciale comune.

În schimb, interpretarea propusă de Comisie ar părea să fie susceptibilă criticii din trei puncte de vedere.

— Interpretarea Comisiei se bazează pe un raționament circular: definirea unei măsuri comerciale ca o măsură care face apel la unul sau mai multe instrumente de reglementare a comerțului internațional nu ar oferi nicio soluție la problema definirii însăși noțiunii de comerț. Criteriul „instrumental” propus nu ar fi un criteriu „neutru”, ci un criteriu inoperant.

— Comisia comite o serie de ilogisme: după ce a reamintit caracterul exclusiv al politicii comerciale comune — caracter care nu este contestat — interpretarea sa ar conduce la recunoașterea că în unele cazuri (de exemplu, embargourile impuse pe motive politice) „anumite măsuri, chiar dacă aparțin în continuare domeniului politicii comerciale, ar putea da naștere unor măsuri naționale”.

— Caracterul irelevant al criteriului propus de Comisie ar rezulta în atribuirea unei sfere de aplicare extensive și cvasi indefinite articolului 113: ar fi rare măsurile economice care nu au influențe asupra comerțului.

Pe lângă faptul că nu este operațională, o astfel de interpretare ar părea greu compatibilă cu jurisprudența Curții, de unde rezultă că în caz de îndoială privind adecvarea articolului 113 ca bază pentru un act al Consiliului, acesta din urmă poate recurge, în interesul certitudinii juridice și la articolul 235.

c) În orice caz, acordul preconizat privind cauciucul natural ar conține numeroase elemente care nu intră sub incidența articolului 113.

Participând la negocierile în cauză Comunitatea ar viza, desigur, obiective comerciale; cu toate acestea, ar trebui luate în considerare incontestabil și alte elemente care nu intră sub incidența articolului 113, indiferent dacă se acceptă sau nu interpretarea dată de Consiliu acestui articol. Ar fi vorba în special de elemente de politică generală, de politică economică, de asistență pentru dezvoltare, de ordin financiar și de anumite alte elemente.

— Acordul supus negocierii se situează într-un anumit context politic general.

Există o interconexiune între diferitele acorduri privind produsele de bază și viitorul acord privind fondul comun de materii prime. Negocierea privind cauciucul se înscrie pe fondul politic general al relațiilor Nord-Sud între țările industrializate și țările în curs de dezvoltare care ar constitui unul din elementele-cheie ale actualului echilibru politic mondial și în legătură cu care statele membre exercită, independent de Comunitate, responsabilități cu totul speciale.

Pe de altă parte, cauciucul ar fi o materie primă strategică. „Draft EEC working text” din 30 august 1978 prevede că statele membre care participă la acord și care doresc să renunțe la cauciucul care provine din stocuri necomerciale (și anume stocuri de securitate), trebuie să se consulte cu Consiliul Internațional al Cauciucului care le poate

face recomandări pentru ca cesiunile preconizate să nu aibă consecințe defavorabile asupra piețelor și să nu afecteze producția și investiția; Comunitatea nu ar putea lua locul membrilor săi în aceste consultări.

— Politica materiilor prime în general și eforturile de stabilizare a prețurilor acestora în special intră sub incidența politicii economice generale și nu a politicii comerciale. În măsura în care viitorul acord privind cauciucul vizează să asigure aprovizionarea industriilor europene cu cauciuc natural la prețuri relativ stabile, acesta se înscrie în cadrul politicii economice generale, care rămâne de competența statelor membre și pentru care Consiliul dispune, în temeiul articolului 145, doar de o competență de „coordonare”.

Această analiză ar părea să fie confirmată de faptul că, la Titlul II din Tratatul CEE, consacrat politicii economice, politica conjunkturală face obiectul unui capitol distinct al politicii comerciale; articolul 103 care privește această politică, prevede, la alineatul (4), că procedurile prevăzute la alineatele precedente se aplică „în cazul dificultăților apărute în aprovizionarea cu anumite produse”. Aproximarea articolelor 103 și 145, precum și structura Titlului II din tratat sugerează, prin urmare, că politica materiilor prime, cu excepția situațiilor de criză, care intră sub incidența articolului 103, rămâne de competența statelor membre. Acestea ar trebui, cu toate acestea, să desfășoare în acest domeniu o acțiune comună în cadrul organizațiilor economice internaționale, odată ce au fost îndeplinite condițiile pentru aplicarea articolului 116.

— Deși scopul negociatorilor Comunității este, în fapt, acela de a obține un acord echilibrat în ceea ce privește drepturile și obligațiile participanților, rezultă din însăși natura acestui tip de acord, precum și din diverse documente de lucru disponibile în prezent, că viitorul acord privind cauciucul nu va putea să nu conțină anumite elemente de asistență pentru dezvoltare.

Prin însăși natura sa, un acord de stabilizare a prețurilor unei materii prime, centrat pe un mecanism de stoc tampon, conține un element de asistență pentru dezvoltare. În acest tip de acord, stabilizarea prețurilor și stabilizarea veniturilor din export constituie două obiective distincte.

Printre obiectivele acordului figurează, în special, asistența pentru stabilizarea veniturilor obținute de țările exportatoare de cauciuc natural din exportul acestui produs, creșterea veniturilor acestora printr-o creștere a cantităților de cauciuc natural exportate la prețuri echitabile și profitabile, creșterea dinamică a producției și a resurselor, care să permită o creștere economică și un progres social accelerat, extinderea prelucrării locale a cauciucului natural în țările în curs de dezvoltare, participarea acestor țări la sistemele de comercializare, transport și distribuție și creșterea corespunzătoare a părții acestora din veniturile rezultate.

În ceea ce privește mecanismele de funcționare a acordului, este necesar să se constate că unul din punctele cheie ale primei sesiuni de negociere a fost solicitarea țărilor producătoare privind un preț minimal stabilit pentru trei ani la un nivel care să permită asigurarea stabilității veniturilor lor și încurajarea investițiilor. Cu titlu de compromis a

fost avut în vedere un mecanism care să urmărească aceleași obiective și care să implice un preț de referință, două prețuri de intervenție, încadrate de două prețuri de declanșare și două prețuri indicative. În mod evident, aceste elemente nu se încadrează în domeniul politicii comerciale, indiferent care ar fi interpretarea juridică a articolului 113. Acestea ar putea intra în sfera de competență comunitară în temeiul articolului 235, în cazul în care Consiliul estimează acest fapt ca fiind necesar pentru „realizarea unuia din obiectivele Comunității”; în lipsa unei astfel de estimări care ar ține în mod esențial de o apreciere politică, acestea ar rămâne de competența statelor membre sub rezerva unei aplicări a articolului 116.

— În ceea ce privește elementele de ordin financiar, este necesar să se rețină că pe parcursul negocierilor se pare că s-ar fi ajuns la un anumit acord în vederea finanțării constituirii stocurilor, în așteptarea punerii în aplicare a Fondului Comun, prin contribuții egale ale producătorilor și consumatorilor, contribuții de care s-ar lega drepturile de a participa la mecanismele instituționale; nu există încă nicio poziție a Comunității cu privire la modalitățile de participare a acesteia și/sau a statelor membre la contribuțiile prevăzute.

Afirmația Comisiei conform căreia, chiar în lipsa „bugetării” cheltuielii la nivel comunitar, Comunitatea rămâne singura competentă întrucât aceasta este autorizată să creeze obligații financiare în sarcina statelor membre, nu este adevărată în cazul obligațiilor financiare internaționale. Ideea unei formule de repartizare *ad hoc* este în contradicție cu articolul 199 din tratat și cu Decizia din 21 aprilie 1970 privind resursele proprii. Posibilitatea de a impune statelor membre, printr-o decizie a Consiliului, să contribuie la finanțarea internațională, în afara cadrului bugetar și în conformitate cu o formulă *ad hoc*, ar fi complet exclusă: fie acțiunea preconizată este, de fapt, o acțiune comunitară (în temeiul articolului 113 – *quod non* – sau al articolului 235) și atunci ar fi necesară înscrierea în buget a cheltuielii corespunzătoare, fie această acțiune este o acțiune comună a statelor membre, iar recurgerea la articolul 235 ar fi exclusă nemaifiind vorba de o acțiune a Comunității, în orice caz putând fi folosit articolul 116; articolul 116 nu permite însă Consiliului să impună statelor membre, în temeiul acțiunii comune, să își asume angajamente financiare internaționale pentru o anumită sumă.

Este necesar, de asemenea, să se ia în considerare faptul că majoritatea constituțiilor naționale ale statelor membre impun o aprobare parlamentară prealabilă pentru orice angajament financiar internațional.

În lipsa unei decizii întemeiate pe articolul 235 care ar antrena o finanțare de la bugetul Comunității, participarea atât la acord, cât și la finanțarea acestuia ar rămâne deci de competența statelor membre.

— Acordul preconizat conține și diverși alți factori cu un caracter mai secundar, care nu intră în sfera de aplicare a articolului 113; este vorba, în special, de angajamentul de a asigura „condiții de muncă corecte” în industria cauciucului, de angajamentul de a lua în considerare în mod favorabil eventuale cereri de asistență tehnologică, coordonarea programelor de cercetare și consultările privind politicile fiscale naționale.

d) Raționamentul Curții din Decizia sa din 14 noiembrie 1978, adoptată în temeiul articolului 103 din Tratatul CEEA, în favoarea participării Comunității împreună cu statele membre la acordul privind protecția materialelor nucleare ar putea fi aplicat, în manieră similară, în favoarea menținerii participării statelor membre împreună cu Comunitatea la acordul privind cauciucul. În prezenta cauză, există, de asemenea, o suprapunere strânsă a competențelor Comunității cu competențele statelor membre: relațiile economice internaționale ar fi, în general, greu de separat de relațiile politice internaționale și, în speță, interesele comerciale ar fi, în special, strâns legate de interesele proprii ale țărilor în curs de dezvoltare și de interesul politic pe care Europa îl poate avea în a ține seama de acestea din urmă.

Trimiterea la ultima decizie a Curții și la conceptul de „interferență” pe care îl menționează aceasta, ar întări convingerea Consiliului că este necesar să se recurgă aici la articolul 116 și la articolul 113. În contextul altor negocieri, s-a făcut apel la conceptul de „acțiune comună” sau de „poziție comună” și coordonarea statelor membre a condus la rezultate excelente.

Fără îndoială, este necesar ca această atitudine să se formalizeze mai mult și, în cazul negocierilor precum cele privind cauciucul, să se facă în mod explicit recurs la articolul 116. Aceasta ar fi soluția juridică corectă pentru a minimiza riscul unei „disparități de utilizare” între statele membre a ceea ce Comisia consideră ca fiind noile instrumente ale politicii comerciale.

Guvernul Regatului Unit care declară că împărtășește opiniile Consiliului, consideră că obiectivele negocierii acordului internațional privind cauciucul natural și ale programului integrat pentru produsele de bază, pe care se întemeiază, depășesc problemele comerciale sau economice; acestea sunt de natură a necesita participarea atât a statelor membre, cât și a Comunității.

a) Sfera de aplicare exactă a noțiunii de politică comercială nu ar putea fi definită printr-o abordare literală a articolului 113. Criteriul adoptat de către Consiliu este criteriul corect care permite să se stabilească dacă o măsură intră sub incidența politicii comerciale: este vorba de a ști dacă măsura are ca obiectiv sau ca obiectiv principal modificarea volumului sau a fluxului schimburilor comerciale. Un instrument nu ar putea fi un instrument de politică comercială decât dacă aceasta constituie obiectivul său principal. Faptul că nu este întotdeauna posibil să se clasifice cu precizie o anumită măsură ar milita în favoarea unei acțiuni comune a statelor membre și a Comunității și nu în favoarea unei acțiuni exclusive a unuia sau a altuia.

Conceptul de instrument de reglementare a comerțului internațional al Comisiei este înșelător în precizia sa aparentă.

b) Oricare ar fi interpretarea acestei noțiuni, „reglementarea comercială” nu ar fi în niciun caz un obiectiv principal al programului integrat pentru produsele de bază: acesta ar fi fost adoptat în principal pentru a îmbunătăți termenii de piață ai țărilor în curs de

dezvoltare și a pune capăt dezechilibrului economic dintre țările dezvoltate și țările în curs de dezvoltare.

Obiectivele unui acord internațional privind cauciucul natural nu sunt încă definitiv stabilite; în măsura în care va reglementa comerțul internațional, este clar că acesta nu ar fi singurul aspect al funcției sale. Cu siguranță că acest aspect nu ar constitui o bază valabilă și suficientă pentru a revendica o competență exclusivă a Comunității în ceea ce privește întregul ansamblu.

În stadiul actual, este posibil să se constate că principalul element economic al acordului este stabilizarea prețurilor, al cărui mecanism trebuie să cuprindă intervenția prin stoc tampon în cadrul unui interval de prețuri convenit. Pe de altă parte, acordul este elaborat ținând seama de interesul țărilor în curs de dezvoltare; este negociat într-un cadru politic mai larg. Însăși aceste aspecte necesită participarea atât a statelor membre, cât și a Comunității.

Mecanismul prețurilor care declanșează intervenția stocului tampon nu poate fi considerat un instrument specific de reglementare a comerțului exterior. O analogie cu măsurile privind dumpingul produselor pe plan internațional nu poate fi stabilită, reglementarea politicii comune în domeniul transporturilor sau măsurile luate în domeniul agricol; în măsura în care există o analogie, aceasta se găsește în al cincilea acord internațional privind staniul, la care statele membre participă împreună cu Comunitatea.

În ceea ce privește finanțarea stocului tampon, s-ar putea să se pare că statele membre vor plăti contribuții directe care să reflecte cu precizie partea lor individuală în comerțul mondial; aceasta nu ar împiedica în niciun fel Comunitatea să participe la lucrările Consiliului Internațional pentru cauciucul natural.

c) În măsura în care s-ar preconiza participarea la acord a anumitor sau a tuturor teritoriilor dependente ale Regatului Unit, ar fi necesar ca Regatul Unit să acționeze în numele lor. Comunitatea nu are competența de a îndeplini această funcție, în pofida asocierilor prevăzute în partea a patra din tratat. Este posibil ca Hong Kong să dorească ca Regatul Unit să îl asocieze la acord; Tratatul CEE nu se aplică la Hong Kong, acest teritoriu nefiind adăugat la anexa IV de articolul 24 din Actul de aderare.

d) Proiectul de acord se referă la un anumit număr de alte domenii care nu intră sub competența exclusivă a Comunității; acesta este cazul în special al normelor de lucru echitabile și al măsurilor de aprovizionare, în special în ceea ce privește cercetarea, dezvoltarea și asistența tehnică.

Guvernul Republicii Franceze contestă că întreaga esență a acordului internațional privind cauciucul natural constituie politică comercială; este vorba de îndeplinirea unei datorii de solidaritate internațională, care exclude orice considerente mercantile.

a) Negocierea unui astfel de acord se înscrie fără îndoială în cadrul eforturilor întreprinse pentru promovarea cooperării economice între țările dezvoltate și țările în curs de

dezvoltare și reflectă, printre altele, preocupări privind asistența pentru dezvoltare. Această negociere are, prin urmare, în acest sens, un aspect politic pregnant și chiar determinant.

Negocierea a fost inițiată în cadrul UNCTAD și rezultă din rezoluția privind programul integrat pentru produsele de bază; punerea în aplicare a acestui program se realizează în legătură cu instituirea fondului comun, el însuși în curs de negociere în cadrul UNCTAD. În consecință, nu este posibil să se conteste implicațiile de asistență pentru dezvoltare ale încheierii acordurilor privind produsele de bază. Acesta ar fi unul din aspectele relațiilor dintre țările bogate și sărace care ilustrează dialogul Nord-Sud.

b) Noțiunea de politică comercială apărută de Comisie pare abuzivă: articolul 113 din tratat trebuie interpretat în conformitate cu sensul normal al expresiilor folosite, precum și cu voința părților. Se impune constatarea faptului că, pe lângă elementele politice și preocupările privind asistența pentru dezvoltare, viitorul acord privind cauciucul conține dispoziții care nu se referă la politica comercială.

Astfel, în ceea ce privește aspectul financiar, în așteptarea instituirii fondului comun, acordul preconizează o finanțare a stocurilor din partea producătorilor și a consumatorilor, ceea ce se încadrează în competența statelor membre. Pe de altă parte, s-ar părea că alte domenii vor fi vizate de acord, în special condițiile de muncă, asistența tehnologică, coordonarea programelor de cercetare și consultările în domeniul fiscal. În cele din urmă și cel mai important, principalul obiectiv „tehnic” urmărit de negociere ar fi acela al stabilizării prețurilor; însă, o acțiune concertată privind prețurile internaționale ale unui produs nu constituie o acțiune directă asupra volumului schimburilor comerciale și nu intră, prin urmare, sub incidența politicii comerciale.

c) Un argument suplimentar în favoarea negocierii și a semnării de către statele membre este furnizat de constatarea că acordul se va aplica „teritoriilor dependente”. Teritoriile franceze de peste mări, contrar departamentelor de peste mări nu sunt incluse în sfera tratatului; competențele comunitare nu se aplică în cazul teritoriilor de peste mări și, în ceea ce le privește, numai Franța este în măsură să le reprezinte. Reprezentarea teritoriilor dependente impune cel puțin participarea la negociere a Franței.

d) Revendicarea, de către Comisie, a unei competențe exclusive pentru negocierea acordului privind cauciucul este lipsită de temei juridic. Mai mult, raționamentul Comisiei nu este lipsit de părtinire: se solicită Curții, mai întâi, să delimiteze sfera de aplicare a articolului 113, astfel încât să includă politici care nu sunt în mod clar „comerciale” și aceasta pentru a furniza baza pentru o competență exclusivă a Comunității de a lua parte la acorduri, ceea ce ar fi cel puțin contestabil; apoi, se solicită Curții să hotărască faptul că, chiar în cazul în care caracterul mixt al competențelor ar fi incontestabil, doar Comunitatea ar trebui să negocieze și să încheie acorduri internaționale și aceasta din motive de oportunitate. Curtea este astfel, de fapt, invitată să nu aplice dreptul comunitar, din motive de oportunitate care sunt oricum foarte contestabile.

Punctul de vedere al Curții

1 Prin cererea sa din 13 noiembrie 1978, Comisia a solicitat Curții să se pronunțe, în temeiul articolului 228 alineatul (1) al doilea paragraf din Tratatul CEE, cu privire la compatibilitatea cu tratatul a Proiectului de acord internațional privind cauciucul natural, în curs de negociere în cadrul Conferinței Organizației Națiunilor Unite pentru Comerț și Dezvoltare (denumită în continuare *UNCTAD*), având în vedere, în special, competența Comunității pentru a încheia acest acord.

2 Comisia a adoptat această inițiativă ca urmare a unei diferențe de opinii care s-a manifestat între aceasta și Consiliu în ce privește chestiunea delimitării competențelor respective ale Comunității și ale statelor membre pentru a negocia și a încheia acordul în cauză. Opiniile Comisiei și ale Consiliului în această privință pot fi rezumate astfel:

Conform Comisiei, acordul respectiv intră total sau, cel puțin, în ceea ce privește esențialul, în cadrul articolului 113 din Tratatul CEE privind politica comercială comună. În acest temei, negocierea și încheierea de acorduri sunt de competența exclusivă a Comunității; în consecință, Comunitatea trebuie să își asume, prin intermediul propriilor instituții, totalitatea drepturilor și obligațiilor care decurg din calitatea sa de parte contractantă la acord, să participe de pe poziții egale cu celelalte părți la instituțiile care urmează a fi înființate în acest cadru și să-și exercite dreptul de vot, drept care să fie exercitat doar de reprezentanții săi.

Conform Consiliului, obiectul acordului depășește cadrul politicii comerciale și generează, în consecință, o partajare a competențelor între Comunitate și statele membre, astfel încât acordul trebuie încheiat, după exemplul altor acorduri similare, în conformitate cu tehnica denumită a acordului „mixt” și anume de Comunitate și statele membre în comun. Consiliul consideră că această formulă, demonstrată în numeroase ocazii, în cadrul regimurilor de asociere, a negocierilor inițiate în contextul „dialogului Nord-Sud” și al acordurilor privind produsele de bază încheiate anterior, ar fi permis afirmarea, într-un mod pe deplin satisfăcător, a unității Comunității pe scena internațională.

3 Din cele prezentate anterior reiese că, în sine, dreptul Comunității de a participa la acordul preconizat nu este contestat. Singurul punct divergent constă în stabilirea faptului dacă materia acordului intră pe deplin în competența Comunității sau dacă aceasta generează eventual o partajare a competențelor, astfel încât să justifice participarea comună la acord a Comunității și a statelor membre.

I — Antecedente și stadiul procedurii

4 Participarea Comunității la acorduri internaționale privind produsele de bază nu este complet nouă. De fapt, Comunitatea este parte semnatară la Acordurile internaționale privind grâul din 1967 și 1971, la Acordurile internaționale privind cacao din 1972 și 1975, la Acordul internațional privind cafeaua din 1976, precum și la cel de-al patrulea și al cincilea Acord internațional privind staniul din 1970 și 1975 [a se vedea, pentru

acordurile mai recente, în ordine: JO 1974, L 219, p. 34 (grâu), 1976, L 321, p. 29 (cacao), 1976, L 309, p. 28 (cafea) și 1976, L 222, p. 1 (staniu)]. Toate aceste acorduri au fost încheiate în comun de Comunitate și statele membre. În ceea ce privește Comunitatea, acestea au intrat în vigoare în baza articolului 113 din Tratatul CEE. De asemenea, Comunitatea a participat la negocierea de acorduri internaționale privind zahărul și uleiul de măsline, dar, în cele din urmă, nu a considerat oportun să adere la aceste acorduri. Trebuie reținut faptul că, în câteva acorduri comerciale bilaterale încheiate de Comunitate în temeiul articolului 113, sunt incluse clauze privind comercializarea anumitor produse de bază sau similare, care presupun eventual garanții de aprovizionare.

5 Având în vedere că negocierea inițiată pentru cauciucul natural a fost angajată în cadrul UNCTAD, trebuie reamintite, în primul rând, câteva elemente privind statutul acestui organism, stabilit prin rezoluția Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite 1995 (XIX) din 30 decembrie 1964. În temeiul acestui statut, UNCTAD are ca misiune „favorizarea expansiunii comerțului internațional, mai ales în scopul accelerării dezvoltării economice și, în special, având în vedere faptul că comerțul între state a atins niveluri de dezvoltare diferite, între statele în curs de dezvoltare și între statele cu sisteme economice și sociale diferite” și de „a formula principii și politici privind comerțul internațional și problemele conexe ale dezvoltării economice”. Aceasta este însărcinată, în această perspectivă, să ia inițiative „în vederea negocierii și a adoptării unor instrumente juridice multilaterale în domeniul comerțului internațional” [II, 3, literele (a), (b) și (e) din rezoluția menționată anterior].

6 În baza acestor dispoziții au fost adoptate de Adunarea generală, la 1 mai 1974, o Declarație și un Program de acțiune privind instituirea unei „noi ordini economice internaționale” [Rezoluțiile 3201 și 3202 (S-VI)] și, la 12 decembrie 1974, „Carta drepturilor și datoriilor economice ale statelor” [Rezoluția 3281 (XXIX)]. Printre principiile acestei „noi ordini economice”, Rezoluția 3201 (S-VI) menționează „raporturile corecte și echitabile, între prețurile materiilor prime, ale produselor primare, ale articolelor prelucrate și semi-finite exportate de țările în curs de dezvoltare și prețurile materiilor prime, ale produselor primare, ale articolelor prelucrate, ale bunurilor de capital și ale materialelor importate de acestea, pentru a genera, în cazul acestor țări, o îmbunătățire susținută a condițiilor de schimb, care nu sunt satisfăcătoare, precum și expansiunea economiei mondiale” [alineatul (4) litera (j)]. Rezoluția 3202 (S-VI) solicită ca toate eforturile posibile să fie făcute „în scopul inversării tendinței continue de stagnare sau de scădere a prețului real al mai multor produse de bază exportate de țările în curs de dezvoltare, în pofida unei creșteri generale a prețurilor la produsele de bază, ceea ce generează o scădere a veniturilor la export ale acestor țări în curs de dezvoltare” [I alineatul (1) litera (e)]. Aceeași rezoluție recomandă accelerarea „elaborării de acorduri pentru produsele de bază pentru a reglementa și a stabili, în funcție de nevoi, piața mondială a materiilor prime și a produselor primare” și „elaborarea unui program global integrat care să presupună directive și să țină seama de lucrările în curs în acest domeniu pentru o gamă largă de produse de bază, al căror export prezintă interes pentru țările în curs de dezvoltare” [ibidem, alineatul (3) litera (a) punctele (iii) și (iv)]. Pe baza acestor rezoluții, UNCTAD a adoptat, la 30 mai 1976, cu ocazia reuniunii sale de la Nairobi,

Rezoluția 93 (IV) cu titlul „Program integrat pentru produsele de bază” (denumită în continuare „Rezoluția de la Nairobi”).

7 Rezoluția de la Nairobi, care reprezintă cadrul de referință imediat al negocierii privind cauciucul natural, include diferite indicații privind natura acordului preconizat. Această rezoluție reamintește că este vorba de un program pentru produse de bază al căror export prezintă un interes pentru țările în curs de dezvoltare și că unul dintre obiectivele principale trebuie să fie acela de a ajunge la decizii privind „îmbunătățirea structurilor piețelor” pentru aceste produse. De asemenea, aceasta menționează intențiile privind crearea unui Fond comun, care să includă mai multe produse de bază. Ulterior, aceasta recunoaște necesitatea organizării comerțului internațional pe baza avantajului reciproc și a beneficiilor echitabile ținând seama de interesele tuturor statelor și în special ale acelor țări în curs de dezvoltare; în sfârșit, aceasta subliniază necesitatea de a adopta „un demers global și un program integrat pentru produsele de bază care să fie un program de acțiune globală cu scopul de a îmbunătăți structurile comerțului internațional al produselor de bază care prezintă interes pentru țările în curs de dezvoltare și care să fie conform intereselor tuturor statelor, în special al țărilor în curs de dezvoltare și să permită considerarea deplină a diferitelor elemente în cauză, respectând caracteristicile fiecărui produs” [alineatele (7) și, respectiv, (14)].

8 Obiectivul global și fundamental al programului integrat este descris în partea dispozitivă (titlul I) a rezoluției ca „îmbunătățirea condițiilor de schimb în țările în curs de dezvoltare” și în eliminarea „dezechilibrului economic între țările dezvoltate și țările în curs de dezvoltare”. În consecință, sunt adoptate următoarele obiective:

„1. Asigurarea stabilității comercializării produselor de bază prin susținerea prețurilor la nivele care:

- a) să fie profitabile și corecte pentru producători și echitabile pentru consumatori;
 - b) să țină seama de inflația mondială și de schimbările care intervin în situația economică și monetară mondială;
 - c) să favorizeze echilibrul între ofertă și cerere în cadrul unei comercializări mondiale a produselor de bază în expansiune.
2. Îmbunătățirea și susținerea venitului real al diferitelor țări în curs de dezvoltare prin creșterea veniturilor din export.
 3. Îmbunătățirea accesului la piețe și siguranța aprovizionării pentru produsele în cauză.
 4. Diversificarea producției țărilor în curs de dezvoltare și promovarea industrializării lor.
 5. Îmbunătățirea competitivității produselor naturale în raport cu produsele sintetice.
 6. Îmbunătățirea structurilor piețelor produselor în cauză.

7. Îmbunătățirea sistemelor de comercializare, de distribuție și de transport pentru produsele de bază exportate de țările în curs de dezvoltare.”

9 Rezoluția de la Nairobi prezintă, în partea a II-a, o enumerare nelimitativă a produselor respective și anume: banane, bauxită, cacao, cafea, cupru, bumbac, fibre dure, minereu de fier, iută, mangan, carne, fosfați, cauciuc, zahăr, ceai, lemn tropical, staniu și uleiuri vegetale. O mare parte a acestor produse interesează, în primul rând, țările în curs de dezvoltare; pentru unele dintre acestea, de exemplu minereul de fier, carnea, zahărul și uleiurile vegetale, Comunitatea este, de asemenea, producător. Trebuie reținut faptul că unele dintre aceste produse fac, deja, obiectul acordurilor în vigoare, astfel cum este precizat anterior.

10 În partea a III-a, după ce s-a decis că vor fi luate măsuri în vederea negocierii unui fond comun, rezoluția enumeră măsurile internaționale destinate să fie puse în aplicare în cadrul unui program integrat, în special:

- instituirea unui dispozitiv internațional de depozitare;
- armonizarea politicilor de depozitare;
- instituirea regimurilor de prețuri;
- adoptarea unor măsuri de regularizare a ofertei, inclusiv aplicarea contingentelor de export, a politicilor de producție și, după caz, a angajamentelor de aprovizionare și de cumpărare pe termen lung;
- îmbunătățirea și extinderea facilităților de finanțare în vederea creșterii veniturilor din export ale țărilor în curs de dezvoltare;
- îmbunătățirea accesului la piețe;
- îmbunătățirea infrastructurii și a capacității industriale a țărilor în curs de dezvoltare;
- posibilitatea adoptării unor măsuri speciale pentru produsele de bază care pun probleme ce nu pot fi soluționate în mod corespunzător prin intermediul depozitării.

11 La începutul anului 1978, ca urmare a unui număr de reuniuni pregătitoare, UNCTAD a decis deschiderea unei negocieri în vederea încheierii unui acord internațional privind cauciucul natural. Este vorba de prima negociere inițiată în temeiul Rezoluției de la Nairobi privind „programul integrat”.

12 În vederea acestei negocieri, Comisia a adresat Consiliului, la 22 noiembrie 1977 și la 24 mai 1978, comunicări privind liniile directoare ale poziției Comunității. Aceste documente reprezintă obiectul lucrărilor pregătitoare îndeplinite în cadrul UNCTAD, la care Comisia a participat și trasează anumite orientări pentru pregătirea negocierii ulterioare. Deschiderea acesteia fiind prevăzută pentru 13 noiembrie 1978, la 5 octombrie 1978 Comisia a sesizat Consiliul cu o „recomandare” în temeiul articolului 113 alineatul (3) din tratat care presupune proiectul unei „decizii referitoare la negocierea unui acord internațional privind cauciucul” și proiectul unei „directive pentru negociere”. În temeiul acestui proiect, Comisia „a fost autorizată să conducă, în numele Comunității, negocierile, în conformitate cu directivele adoptate de Consiliu și în consultare cu comitetul special instituit în temeiul dispozițiilor de la articolul 113 din tratat”.

13 În expunerea de motive din recomandarea sa, Comisia a justificat astfel participarea Comunității la acord: „Instrumentele acordului care afectează în mod direct și fundamental volumul și condițiile privind comercializarea internațională a cauciucului natural sunt, în consecință, de competența Comunității, în conformitate cu dispozițiile articolului 113 din Tratatul de la Roma. Din acest motiv, aplicarea clauzelor financiare ale acordului privind cauciucul natural va fi asigurată de Comunitate prin intermediul unei contribuții directe din bugetul comunitar.”

14 În temeiul acestei recomandări Consiliul a examinat chestiunile privind participarea Comunității la acordul preconizat. Cu ocazia reuniunii din 17 octombrie 1978, acesta a aprobat o decizie de procedură, pregătită de Comitetul Reprezentanților Permanenți cu titlul „Modalități de participare la Conferință” și formulată după cum urmează:

„Comunitatea și statele membre vor participa la negocierea privind cauciucul cu o delegație comunitară și nouă delegații naționale. Delegația comunitară va fi constituită în conformitate cu formula obișnuită a unei delegații mixte (Comisie și președinție plus un funcționar pentru fiecare stat membru).

Negocierea va fi condusă pe baza unei poziții comune stabilite în prealabil.

În ceea ce privește domeniile competenței comunitare, Comisia este însărcinată să negocieze în numele Comunității.

În ceea ce privește celelalte domenii care prezintă un interes deosebit pentru Comunitate, va fi desfășurată o acțiune comună pe întreg parcursul negocierii; rolul de purtător de cuvânt comun îi este de obicei încredințat reprezentantului Comisiei, în conformitate cu procedura stabilită pentru delegațiile mixte; intervențiile statelor membre se vor situa în cadrul poziției comune definite în prealabil, pentru a o susține și dezvolta.

În cazul unor dificultăți întâmpinate la fața locului, delegațiile le vor prezenta Consiliului de la Bruxelles.”

15 În raportul prezentat cu privire la acest subiect Consiliului de către Comitetul Reprezentanților Permanenți se explică faptul că este vorba de o „formulă pragmatică [...] care se inspiră din modalitățile deja adoptate pentru alte negocieri privind produsele de bază” și că se consideră că „această formulă nu aduce atingere în niciun fel tezelor juridice apărute în domeniu de diferitele delegații și în special de Comisie”. Se adaugă ca notă la acest raport că, „în conformitate cu opinia Comisiei, negocierea acordului respectiv este de competența exclusivă a Comunității în baza articolului 113 din Tratatul CEE. Dimpotrivă, delegațiile consideră că această negociere se încadrează într-un context mai larg decât cel prevăzut la articolul 113 și unele dintre aceste delegații consideră că sunt aplicabile articolele 113 și 116”.

16 Negocierea a fost inițiată în temeiul acestei decizii a Consiliului în cadrul UNCTAD, la data prevăzută. Este necesar să se adauge că, la 15 noiembrie 1978, Consiliul a adoptat,

tot ca urmare a propunerilor Comisiei, o „poziție comună” pentru negocierea acordului, considerându-se că lucrările pentru finalizarea acesteia vor fi continuate în cadrul unei coordonări la fața locului la Geneva și că, în caz de dificultăți, Consiliul de la Bruxelles va fi înștiințat.

17 După ce a respins în mod implicit, prin efectul deciziei din 17 octombrie 1978, recomandarea pe care o prezentase în temeiul articolului 113 cu privire la modalitățile de negociere, Comisia a introdus imediat la Curte o cerere de aviz în temeiul articolului 228, pentru a clarifica divergențele care există între opiniile sale și cele ale Consiliului. Consiliul și-a depus observațiile scrise la 19 februarie 1979. În aceeași perioadă, au fost depuse memoriile, în sprijinul observațiilor Consiliului, de către Guvernul Republicii Franceze și Guvernul Regatului Unit. Curtea a invitat Comisia și Consiliul la audieri, fără caracter public, care s-au desfășurat la 9 mai 1979, în cadrul cărora cele două instituții au avut posibilitatea de a-și explica pozițiile respective și de a răspunde la întrebările adresate de mai mulți membri ai Curții. De asemenea, guvernele statelor membre au fost informate de aceste audieri. Avocații generali au fost audiați de Curte în Camera de consiliu în conformitate cu articolul 108 din Regulamentul de procedură.

II — Analiza proiectului de acord

18 Comisia a sesizat Curtea în momentul în care negocierea, ca urmare a conversațiilor prealabile desfășurate în cadrul UNCTAD, era pe punctul de a fi deschisă oficial. În aceste condiții, documentele comunicate Curții reflectau un nivel încă preliminar al textelor cu privire la care urma să fie angajată negocierea. După introducerea cererii s-au desfășurat două sesiuni de negocieri, prima debutând astfel cum fusese prevăzut, la 13 noiembrie 1978, în timp ce a doua, pregătită de o comunicare suplimentară a Comisiei către Consiliu cu privire la stadiul lucrărilor, s-a desfășurat pe parcursul lunilor martie și aprilie 1979.

19 Ca urmare a acestei din urmă sesiuni, Comisia a comunicat Curții documentele de negociere care reflectau stadiul cel mai recent al textelor. Cel mai evoluat element al acestora îl reprezenta un document al președinției Conferinței ce privea constituirea unui stoc tampon pentru cauciucul natural, finanțarea acestui stoc și viitoarele sale legături cu „fondul comun”, garantarea unei aprovizionări regulate a țărilor consumatoare, precum și consultările referitoare la politicile naționale care afectează oferta sau cererea de cauciuc. În conformitate cu informațiile comunicate de Comisie și care nu au fost contrazise de Consiliu, acest text a generat un consens între țările producătoare și țările consumatoare. Trei alte documente, redactate de Comisia de redactare juridică și de Comitetele Conferinței reflectă, în afară de diferitele clauze suplimentare, privind funcționarea stocului tampon, aspectele structurale, financiare și juridice ale acordului. Aceste texte includ o serie de rezerve și de variante dar, în ansamblu, permit recunoașterea cu o precizie suficientă a trăsăturilor esențiale ale acordului. În scopul prezentului aviz, aceste caracteristici pot fi rezumate după cum urmează.

a) Obiectul economic al acordului

20 Acordul internațional privind cauciucul va avea ca obiect principal echilibrarea ofertei și a cererii de cauciuc natural în scopul stabilizării prețului acestui produs în jurul unei tendințe pe termen lung. Acest preț are rolul de a garanta venituri stabile din export pentru țările exportatoare, asigurând siguranța aprovizionării țărilor importatoare la un nivel echitabil al prețurilor. Îmbunătățind, prin intermediul acestei politici a prețurilor, competitivitatea cauciucului natural în raport cu cauciucul artificial și cu produsele înlocuitoare, acordul trebuie să ducă la armonizarea, în țările importatoare, a acestor producții cu importul de cauciuc natural. În ansamblu, acordul vizează astfel să favorizeze o creștere echilibrată atât a producției, cât și a consumului de cauciuc natural, cu scopul de a reduce dificultățile grave care rezultă, pentru părțile în cauză, în funcție de circumstanțe, fie din surplusul, fie din penuria acestui produs.

21 Obiectivul astfel descris trebuie realizat prin intermediul constituirii unui stoc tampon care să aibă misiunea de a cumpăra surplusul de cauciuc în perioada de scădere a prețurilor și de a vinde cauciucul depozitat în perioada de creștere, astfel încât prețurile să fie păstrate în interiorul unei marje de fluctuație stabilite anticipat. Una dintre mizele esențiale ale negocierii constă în stabilirea prețului de referință central și a marjelor de fluctuație maxime și minime, a căror depășire face posibilă sau obligatorie, după caz, intervenția stocului tampon. Prețurile de referință considerate nu reprezintă prețuri garantate, minime sau maxime, ci praguri de declanșare a operațiunilor stocului tampon, prețul pieței fiind determinat de mecanismul ofertei și al cererii. În afară de stocul tampon obișnuit, al cărui volum global este stabilit la 400 000 de tone, se prevede crearea unui stoc contingent suplimentar de 150 000 de tone, destinat să intervină în cazul în care operațiunile normale ale stocului tampon se dovedesc insuficiente pentru a compensa o scădere excepțională a prețurilor.

22 Chestiunea finanțării operațiunilor stocului tampon a făcut inițial obiectul unor divergențe de opinii între delegații, unele dintre acestea propunând un sistem de finanțare prin intermediul unei taxe pe comercializarea produsului în cauză, în timp ce altele au preferat o finanțare prin intermediul unor fonduri publice, asigurate de părțile contractante, în conformitate cu o repartizare echitabilă între grupul producătorilor și grupul consumatorilor. Reiese din cele mai recente documente că această ultimă soluție a prevalat, înțelegându-se, cu toate acestea, că fiecare parte este liberă să stabilească organismul care plătește contribuțiile pe care aceasta și le asumă. În același document, se precizează că Consiliul Internațional al Cauciucului va face uz de facilitățile de finanțare ale Fondului comun din momentul în care acesta va deveni operațional.

b) Structura acordului

23 Punerea în aplicare a dispozițiilor acordului va fi asigurată prin instituirea unei „Organizații Internaționale a Cauciucului natural”. Părțile contractante sunt membre ale acestei organizații, înțelegându-se că această expresie desemnează atât statele, cât și orice organizație interguvernamentală care are responsabilități în ceea ce privește negocierea, încheierea și aplicarea de acorduri internaționale, în special de acorduri privind produsele de bază. Nu a fost obținută unanimitatea cu privire la textul clauzei referitoare la această a doua eventualitate; cu toate acestea, se pare că este stabilit ca acordul fie să menționeze

în mod expres Comunitatea Economică Europeană ca parte contractantă, fie să utilizeze o formulă generică suficient de cuprinzătoare pentru a permite Comunității să participe la acord.

24 Autoritatea supremă a organizației este Consiliul Internațional al Cauciucului, alcătuit din toți membrii organizației. Consiliul numește un director executiv și un director al stocului tampon care au la dispoziție personalul necesar pentru gestionarea acordului. Consiliul exercită toate competențele și își asumă toate obligațiile care sunt necesare punerii în aplicare a dispozițiilor acordului. În acest scop, acesta are competența de a adopta regulamente, în special cu scopul de a stabili dispozițiile privind gestionarea stocului tampon și normele financiare ale organizației. Consiliul este autorizat să creeze orice comitet și să îi delege acestuia unele dintre competențele sale.

25 Luarea deciziilor în cadrul Consiliului este reglementată de dispoziții al căror mecanism este bine cunoscut în cadrul acordurilor de acest gen. Părțile sunt împărțite în două grupuri: membrii exportatori și membrii importatori. Fiecărui grup îi este atribuit un număr de 1 000 de voturi. În cadrul celor două grupuri, aceste voturi fac obiectul a două repartizări diferite. O primă parte din voturile disponibile (între 100 și 200 de voturi, în funcție de diferitele variante) va fi divizată în părți egale între membrii grupului corespunzător; restul de voturi (și anume între 800 și 900 de voturi) va fi repartizat proporțional cu cotele de piață deținute de părțile la acord în exporturile sau importurile de cauciuc. Cotele de piață considerate în acest scop sunt calculate prin trimitere la teritoriul vamal al părților contractante, ceea ce va duce fără îndoială la stabilirea unei cote de piață globală pentru Comunitate. Comunitatea, fiind la egalitate cu Statele Unite ale Americii, unul dintre cei doi mari consumatori de cauciuc din lume (22-23% din importurile mondiale), aceasta va ocupa o poziție relativ puternică în grupul importatorilor.

26 În funcție de dispozițiile acordului, Consiliul adoptă deciziile cu majoritate, fie simplă (denumită „majoritate simplă repartizată”), fie calificată (denumită „majoritate specială”), conform unui mecanism de vot stabilit după cum urmează: grupul membrilor exportatori și grupul membrilor importatori votează separat și o decizie nu este adoptată decât în cazul în care majoritatea corespunzătoare (două treimi din voturi în cazul „majorității speciale” și jumătate din voturi în cazul „majorității simple repartizate”) este obținută în cadrul fiecăruia dintre cele două grupuri.

c) Alte clauze

27 Proiectul de acord include, pe lângă clauzele formale obișnuite, un anumit număr de clauze cu caracter juridic administrativ. Acestea vizează, în special, statutul organizației, normele sale financiare, reclamațiile în caz de neîndeplinire a obligațiilor de către membri și soluționarea litigiilor.

Printre altele, trebuie menționate clauzele cu caracter economic privind misiunile încredințate Consiliului Internațional al Cauciucului în ceea ce privește, în special, studii privind îmbunătățirea producției și a comercializării cauciucului, colectarea și publicarea

de informații statistice, precum și, în funcție de propunerile anumitor țări care participă la negociere, condițiile sociale din industria cauciucului și tratamentul fiscal al exporturilor de cauciuc.

III — Obiecții preliminare privind admisibilitatea cererii

28 Consiliul a exprimat îndoieli cu privire la chestiunea dacă cererea introdusă de Comisie nu este prematură și dacă aceasta nu reprezintă, în plus, o utilizare incorectă a procedurii prevăzute la articolul 228, în sensul că vizează soluționarea de către Curte a chestiunilor pentru care nu se aplică această procedură. Această poziție a fost sprijinită de Guvernul Republicii Franceze și de Guvernul Regatului Unit. Guvernul francez și-a exprimat, în special, opinia conform căreia cererea Comisiei ar fi inadmisibilă și ar reprezenta o eludare a procedurii de la articolul 228.

În subsidiar și în orice caz, Consiliul propune Curții să suspende judecata până când negocierea atinge un nivel mai avansat.

a) Cu privire la invocarea articolului 228

29 Conform Consiliului, cererea de aviz prezentată de Comisie nu este de tipul celor prevăzute de articolul 228. Opinia care pare să stea la baza acestei luări de poziție este că această procedură nu este folosită la soluționarea unor chestiuni privind repartizarea competențelor în materie de relații externe și, în special, la soluționarea unor chestiuni generale, privind interpretarea articolului 113 și legitimitatea, în ceea ce privește această dispoziție, a practicii denumite a acordurilor „mixte”. Consiliul adaugă că divergența de puncte de vedere care există de multă vreme între cele două instituții cu privire la interpretarea articolului 113 din tratat trebuie să găsească și a găsit până în prezent propria soluție în mecanismul de la articolul 149 din tratat, care precizează condițiile în care Comisia colaborează la procesul de adoptare a actelor Consiliului. Temeiul legal propus de Comisie pentru adoptarea unui act de către Consiliu (atât în ordinea internă, cât și în cea externă) face parte integrantă din propunerea Comisiei; în cazul în care Consiliul consideră că măsura propusă nu își găsește temeiul corect în temeiul juridic propus, acesta poate, hotărând cu unanimitate, să modifice acest temei juridic.

30 În punctele sale de vedere precedente, Curtea a subliniat faptul că procedura de la articolul 228, precum și cea de la articolul 103 din Tratatul CEEA, permite abordarea tuturor chestiunilor care pot condiționa compatibilitatea unui acord proiectat cu dispozițiile tratatului (Avizul 1/75 din 11 noiembrie 1975, *Rec.*, p. 1355, partea A; Avizul 1/76 din 26 aprilie 1977, *Rec.*, p. 741, nr. 10; Decizia 1/78 în temeiul articolului 103 CEEA din 14 noiembrie 1978, *Rec.*, p. 2151, nr. 5). De fapt, astfel cum rezultă din aceste decizii, hotărârea cu privire la compatibilitatea unui acord cu tratatul poate depinde nu numai de dispozițiile dreptului material, ci și de cele care prevăd competența, procedura sau organizarea instituțională a Comunității. De altfel, este necesar să se reamintească că aceeași idee este exprimată la articolul 107 din Regulamentul de procedură al Curții.

31 Articolul 149, invocat de Consiliu, precizează clar că, în cazul în care, în temeiul tratatului, este adoptat un act al Consiliului la propunerea Comisiei, Consiliul poate modifica această propunere cu condiția să fie unanimă. Cu toate acestea, dispoziția respectivă nu ar putea fi interpretată și nici acest mod de decizie nu ar putea fi înțeles ca scutind, în acest caz, Consiliul de la respectarea celorlalte norme ale tratatului, în special a celor care vizează repartizarea competențelor între Comunitate și statele membre. Rezultă că, în cazul unor îndoieli cu privire la această repartizare în materie de negociere și de încheiere de acorduri internaționale, articolul 149 nu ar putea obstrucționa dreptul Comisiei sau, în funcție de circumstanțe, al Consiliului sau al statelor membre, de a recurge la procedura prevăzută la articolul 228 în vederea înlăturării acestor îndoieli.

b) Cu privire la caracterul prematur al cererii

32 Obiecția privind caracterul prematur al sesizării derivă din faptul că, la momentul în care Comisia a introdus cererea de aviz, negocierea nu se afla într-un stadiu avansat. Conform Consiliului, nu există încă un „acord preconizat” în sensul articolului 228 și nu este posibil, în aceste circumstanțe, să se stabilească cu precizia dorită care va fi obiectul acordului și care vor fi clauzele acestuia, pentru a putea soluționa în cunoștință de cauză problema care constă în stabilirea, în cadrul acordului în curs de negociere, a părții de competență a Comunității și a celei a statelor membre. Guvernul francez a atras atenția, în special, asupra faptului că introducerea cererii la acest stadiu ar putea face necesare unele sesizări succesive ale Curții, pe parcursul evoluției unei negocieri al cărei rezultat nu poate fi anticipat încă. În aceste condiții, Consiliul și guvernele care îl susțin consideră că ar trebui, cel puțin, să se aștepte încheierea negocierii pentru a putea face aprecieri.

33 În aceste circumstanțe, Curtea își pune întrebarea dacă cererea de aviz a fost introdusă la momentul corespunzător. Aceasta a ajuns la concluzia că cererea Comisiei este admisibilă în acest stadiu din două motive.

34 Pe de o parte, reiese din rapoartele prezentate de Comisie Consiliului, în momentul în care aceasta încerca să definească un mandat de negociere, că obiectul acordului preconizat era deja cunoscut la momentul respectiv și anume înainte de inițierea negocierii. În orice caz, chiar dacă în acest stadiu există în continuare o serie de alternative încă valabile și de divergențe de opinii privind redactarea clauzelor stabilite, documentele prezentate Curții și informațiile furnizate cu ocazia audierii părților permit formularea unei hotărâri suficient de sigure cu privire la chestiunea ridicată de Comisie.

35 Pe de altă parte, nu ar putea fi ignorat interesul Comisiei de a introduce cererea imediat ce divergența de opinii cu Consiliul a devenit vizibilă în ceea ce privește chestiunea competenței de negociere și încheiere a acordului preconizat, cu atât mai mult cu cât incertitudini similare s-au manifestat în cazul acordurilor anterioare care fac parte din aceeași categorie. De fapt, în cazul în care este vorba de soluționarea unei chestiuni privind competența, este în interesul evident al tuturor statelor interesate, inclusiv al țărilor terțe, ca această chestiune să fie clarificată imediat după inițierea unei negocieri.

IV — Cu privire la obiectul și scopurile acordului preconizat

36 După cum a indicat Consiliul, problema de competență supusă spre apreciere Curții trebuie examinată sub două aspecte. Prima întrebare este dacă acordul preconizat, ținând seama de obiectul și scopurile pe care le urmărește, se încadrează în noțiunea de politică comercială comună menționată la articolul 113 din tratat. A doua întrebare este – dar numai în cazul în care trebuie să se răspundă afirmativ la prima întrebare – dacă, ținând seama de anumite modalități specifice ale acordului sau de dispoziții speciale pe care le include și care ar viza domeniul care țin de competența statelor membre, participarea acestora la acord este necesară.

Curtea va examina, în primul rând, aspectele generale, care vizează obiectul și scopurile acordului.

37 Principala chestiune ridicată de cererea Comisiei este dacă acordul internațional privind cauciucul face parte, în ansamblul său sau cel puțin în ceea ce privește esențialul, din sfera „politicii comerciale comune”, prevăzute la articolul 113 din tratat. Nu se contestă faptul că acordul preconizat are un raport strâns cu politica comercială. Divergența de puncte de vedere vizează sfera de aplicare a articolului 113, astfel încât nu este sigur dacă această dispoziție înglobează pe deplin substanța acordului în cauză.

38 Comisia este pe deplin conștientă de faptul că dispozițiile tratatului privind politica comercială comună sunt laconice. Cu toate acestea, Comisia reamintește că, în mai multe hotărâri, jurisprudența Curții a adus contribuții la interpretarea acestor dispoziții; aceasta menționează, în această privință, Hotărârea din 12 iulie 1973 (cauza 8/73, *Massey-Ferguson*, Rec., 1973, p. 908) și Hotărârea din 15 decembrie 1976 (cauza 41/76, *Donckerwolcke și Schou*, Rec., p. 1921), în care Curtea a evidențiat necesitatea unei gestionări complete și coerente a schimburilor internaționale ale Comunității, precum și Avizul 1/75 din 11 noiembrie 1975 (Rec., p. 1355), în care Curtea a subliniat, pe de o parte, faptul că noțiunea de politică comercială nu poate avea, pentru Comunitate, o semnificație mai restrânsă decât pentru state și, pe de altă parte, caracterul exclusiv al competenței comunitare în domeniul astfel definit. Ținând seama de aceste orientări, Comisia consideră că o măsură de politică comercială trebuie să fie apreciată, în principal, în funcție de caracterul său specific de instrument de reglementare a comerțului internațional, având în vedere legătura stabilită de tratat între eliminarea obstacolelor în calea schimburilor între statele membre și punerea în aplicare a unei politici comerciale comune. O concepție restrictivă a noțiunii de politică comercială comună poate genera, ca urmare a disparității folosirii instrumentelor de regularizare a schimburilor externe de la un stat membru la altul, menținerea unor obstacole în calea schimburilor comerciale intracomunitare. Ținând seama de faptul că obiectul esențial al acordului preconizat constă în stabilizarea prețurilor cauciucului natural, ar fi vorba de un mecanism caracteristic de reglementare a comerțului extern și, prin urmare, un mecanism de politică comercială.

39 După ce a reamintit că nu caracterul exclusiv al competenței comunitare în materie de politică comercială este în cauză și că acesta nu exclude ideea unei evoluții treptate în acest domeniu, Consiliul subliniază că politica comercială comună îndeplinește, cu toate

acestea, o funcție proprie în cadrul sistemului tratatului, în sensul că desemnează „orice măsură care are ca obiect influențarea volumului sau a fluxului schimburilor”. Prin urmare, articolul 113 trebuie interpretat astfel încât să nu lase fără efect alte dispoziții ale tratatului și, în special, pe cele care vizează politica economică generală, inclusiv politica aprovizionării cu materii prime, care rămâne de competența statelor membre și pentru care Consiliul dispune, în temeiul articolului 145, doar de competență de „coordonare”. Conform Consiliului, există aici o suprapunere strânsă între competențele comunitare și competențele statelor membre, relațiile economice internaționale fiind cu greu separabile de relațiile politice generale. În aceste condiții, Consiliul atrage în continuare atenția asupra faptului că cauciucul este un „produs strategic”, astfel încât acordul în cauză afectează și politica de apărare a statelor membre. În aceste condiții, Consiliul consideră că negocierea acordului preconizat nu intră numai sub incidența articolului 113 din tratat, ci și a articolului 116 cu privire la coordonarea statelor membre în cadrul organizațiilor internaționale cu caracter economic din care fac parte.

40 De asemenea, Consiliul remarcă faptul că negocierea inițiată în cadrul UNCTAD în scopul obținerii unor acorduri cu privire la un anumit număr de produse de bază se înscrie „pe fondul politic general al relațiilor Nord-Sud între țările industrializate și țările în curs de dezvoltare”. Conform Consiliului, rezultă din însăși natura acordurilor că acestea, în pofida dorinței negociatorilor din țările consumatoare de a obține o tranzacție echilibrată, includ elemente de „non-reciprocitate”, tipice pentru „ajutorul pentru dezvoltare”. Acesta ar fi, în special, cazul sistemului de stabilire a prețurilor prevăzut în cadrul mecanismului stocului tampon. Aceste elemente ale ajutorului pentru dezvoltare, inerente acordului, nu intră în sfera politicii comerciale. Guvernul francez a subliniat în special acest aspect în memoriul său. Acesta declară că nu poate accepta afirmația conform căreia întreaga esență a acordului privind cauciucul reprezintă o politică comercială, căci aici este vorba, în opinia sa, „de îndeplinirea unei datorii de solidaritate internațională, care exclude orice considerente mercantile”.

a) Examinarea legăturilor acordului cu politica comercială și problemele dezvoltării

41 Prin mecanismul său deosebit, cât și prin anumite aspecte ale structurii sale juridice, acordul internațional privind cauciucul natural care este prevăzut să fie încheiat se diferențiază de acordurile comerciale și tarifare obișnuite care se bazează, în primul rând, pe operațiuni cu drepturi vamale și restricții cantitative. Acordul în cauză reprezintă un instrument mai structurat, sub forma unei organizări a piețelor la scară mondială și prin aceasta se diferențiază de acordurile comerciale clasice. Trebuie să se analizeze sfera de aplicare și consecințele acestor caracteristici specifice în raport cu noțiunea de politică comercială comună, astfel cum se menționează la articolul 113 din tratat, pentru a răspunde la întrebarea care face obiectul cererii de aviz. În același timp, trebuie examinat dacă legătura care există între acordul preconizat și problemele dezvoltării, la care a făcut referire Consiliul, îl poate exclude pe acesta din domeniul politicii comerciale comune, astfel cum este definit de tratat.

42 Rezoluția de la Nairobi, care stă la originea negocierii inițiate cu privire la cauciucul natural, arată că acordurile privind produsele de bază urmăresc obiective complexe.

Punând accentul pe nevoile țărilor în curs de dezvoltare, această rezoluție presupune numeroase trimiteri la mecanismele cu caracter comercial și nu ignoră nevoile țărilor industrializate. În ceea ce privește, în special, interesul țărilor în curs de dezvoltare, este adevărat că acordurile privind produsele de bază pot implica acordarea de avantaje caracteristice asistenței pentru dezvoltare; dar, de asemenea, trebuie să se recunoască că aceste acorduri răspund, în mod fundamental, pentru aceste țări, preocupării de a ajunge la o îmbunătățire a „condițiilor de schimb” și de a-și valorifica astfel veniturile din export. Această caracteristică este evidențiată, în special, în acordul în cauză, al cărui scop este de a stabili un echilibru corect între interesul țărilor producătoare și cel al țărilor consumatoare. Este normal ca, în negocierea unui acord de acest gen, țările industrializate, încercând să își apere propriul interes, să fie obligate să recunoască situația țărilor producătoare, care negociază plecând de la o situație economică diferită față de a lor și că trebuie găsit un compromis rezonabil între aceste puncte de vedere pentru ca un acord să fie posibil.

43 De asemenea, trebuie luată în considerare legătura între diferitele acorduri privind produsele de bază, legătură care a fost subliniată de Rezoluția de la Nairobi. Având în vedere că este vorba de un număr crescând de produse extrem de importante din punct de vedere economic, este evident că o politică comercială coerentă nu mai poate fi realizată dacă Comunitatea nu este în măsură să își exercite competența și în ceea ce privește o categorie de acorduri care devin, împreună cu acordurile comerciale tradiționale, unul dintre factorii majori ai regularizării schimburilor economice internaționale.

44 Ca urmare a impulsului dat de UNCTAD dezvoltării acestui tip de reglementare, reiese că o politică comercială comună nu ar mai putea fi desfășurată în mod util dacă Comunitatea nu ar fi în măsură să dispună și de mijloace de acțiune mai elaborate, puse în aplicare pentru dezvoltarea comerțului internațional. Astfel, nu se poate impune articolului 113 din Tratatul CEE o interpretare al cărei efect ar fi acela de a limita politica comercială comună la utilizarea unor instrumente destinate să aibă efect doar asupra aspectelor tradiționale ale comerțului exterior, să excludă unele mecanisme mai evolute, astfel cum apar în acordul preconizat. O „politică comercială” înțeleasă în acest sens este destinată să devină treptat nesemnificativă. Chiar dacă se poate crede că, la momentul elaborării tratatului, liberalizarea schimburilor a reprezentat ideea centrală, cu toate acestea, tratatul nu se opune posibilității, pentru Comunitate, de a dezvolta o politică comercială care vizează, pentru anumite produse, mai degrabă o reglementare a pieței mondiale decât simpla liberalizare a schimburilor.

45 Articolul 113 acordă Comunității competența de a stabili o „politică” comercială bazată pe „principii comune”, arătând prin aceasta faptul că această chestiune a schimburilor externe trebuie soluționată într-o perspectivă deschisă și nu doar în vederea gestionării anumitor sisteme precise, precum cele vamale și restricțiile cantitative. Se poate ajunge la aceeași concluzie și din faptul că enumerarea de la articolul 113 a obiectelor politicii comerciale (modificări tarifare, încheierea de acorduri tarifare și comerciale, uniformizarea măsurilor de liberalizare, politica privind exporturile, măsuri de apărare comercială) este concepută ca o enumerare neexhaustivă care nu trebuie, ca atare, să se opună punerii în aplicare, într-un cadru comunitar, a oricărui alt procedeu

destinat soluționării schimburilor externe. O interpretare restrictivă a noțiunii de politică comercială comună riscă să genereze perturbări ale schimburilor comerciale intracomunitare ca urmare a disparităților care ar putea apărea atunci, în anumite sectoare ale raporturilor economice cu țările terțe.

46 De asemenea, atunci când este luată în considerare întreaga gamă a acordurilor existente și planificate, reiese că interese foarte diferite ale Comunității sunt angajate în negocierea acestor acorduri și că există conexiuni cu domeniile cele mai diverse în care Comunitatea și-a asumat responsabilități. Astfel, pe lângă acordurile care vizează, precum acordul privind cauciucul, produse cu privire la care (bineînțeles sub rezerva problemei produselor de substituție) Comunitatea apare în postura de simplu consumator, există alte acorduri, de exemplu cele care vizează produse, precum grâul, uleiurile și grăsimile și zahărul, de care Comunitatea este interesată și ca producător și de care politica exporturilor, enunțată în mod expres printre obiectivele politicii comerciale comune de articolul 113, este afectată simultan cu politica importurilor. Printre acordurile care aparțin acestei categorii, unele dintre acestea sunt legate în mod direct de realizarea politicii agricole comune.

b) Cu privire la legăturile acordului cu politica economică generală

47 În argumentația sa Consiliul a ridicat problema delimitării, în structura tratatului, între noțiunile de „politică economică” și „politică comercială”. În anumite dispoziții, politica economică este de fapt considerată primordial ca o chestiune de interes național; acesta este sensul acestei noțiuni de la articolele 6 și 145 care, din acest motiv, prevăd, pentru statele membre, doar o obligație de coordonare. În alte dispoziții, politica economică este considerată ca fiind de interes comun, cum este cazul articolelor 103-116, reunite într-un titlu consacrat „politicii economice” a Comunității. Din acest titlu face parte capitolul consacrat politicii comerciale comune.

48 Considerațiile prezentate anterior răspund deja parțial argumentelor deduse care vizează distincția ce trebuie făcută între domeniile politicii economice generale și cele ale politicii comerciale comune, având în vedere faptul că cooperarea internațională, în măsura în care nu aparține politicii comerciale, s-ar confunda cu domeniile politicii economice generale. În cazul în care reiese că aceasta intră, chiar și parțial, sub incidența politicii comerciale comune, astfel cum a fost indicat anterior, rezultă clar că aceasta nu ar putea, sub denumirea de politică economică generală, să nu fie de competența Comunității.

49 Ținând seama de specificitatea dispozițiilor privind politica comercială, în sensul că acestea vizează legăturile cu țările terțe și că sunt întemeiate, conform articolului 113, pe noțiunea unei politici comune, nu se poate restrânge sfera de aplicare a acestora în lumina unor dispoziții mai generale, referitoare la politica economică și întemeiate pe conceptul unei simple coordonări. În consecință, în cazul în care organizarea legăturilor economice ale Comunității cu țările terțe poate avea repercusiuni asupra anumitor sectoare ale politicii economice, precum aprovizionarea Comunității cu materii prime sau politica privind prețurile, după cum este chiar cazul reglementării comerțului internațional cu

produse de bază, această considerație nu reprezintă un motiv pentru excluderea unor asemenea obiecte din sfera de aplicare a normelor referitoare la politica comercială comună. În mod similar, faptul că un produs poate avea o importanță politică datorită constituirii unor stocuri de siguranță nu este un motiv pentru excluderea acestui produs din sfera politicii comerciale comune.

50 Raportul dintre articolul 113 și articolul 116 trebuie stabilit în lumina aceluiași considerații, în cadrul capitolului din tratatul consacrat politicii comerciale comune. Aceste două dispoziții contribuie, fără îndoială, la același scop, în sensul că obiectivul acestora îl reprezintă realizarea unei politici comune în materie de relații economice internaționale. Dar, în planul mijloacelor de acțiune, aceste două articole se bazează pe premise diferite și, în consecință, pun în aplicare concepții diferite. Conform articolului 113, politica comercială comună este stabilită de Comunitate, în mod autonom, adică acționând ca atare, la intervenția propriilor sale instituții; în special, acordurile încheiate în temeiul acestei dispoziții sunt, în temeiul articolului 114, „încheiate în numele Comunității” și negociate, prin urmare, conform unor proceduri prevăzute de aceste dispoziții și de articolul 228. În schimb, articolul 116 a fost formulat în scopul ajungerii la o acțiune comună a statelor membre în cadrul organizațiilor internaționale din care Comunitatea nu face parte; într-o astfel de situație, singura modalitate corespunzătoare o reprezintă o acțiune concertată și solidară a statelor membre în calitate de membre ale organizațiilor menționate.

51 În speță, o problemă privind delimitarea sferei de aplicare a articolelor 113 și 114, pe de o parte și 116, pe de altă parte, rezultă din faptul că acordurile privind produsele de bază își au, în prezent, cadrul de negociere în UNCTAD. Curtea a adoptat deja o poziție în ceea ce privește această problemă în Avizul 1/75, care viza mai precis un acord internațional încheiat în cadrul unei organizații internaționale (OCDE). Curtea a subliniat în acest aviz faptul că ceea ce contează, în ceea ce privește punerea în aplicare a tratatului, este dacă o negociere întreprinsă în cadrul unei organizații internaționale are scopul de a obține un „angajament asumat de subiecții de drept internațional și care are caracter obligatoriu”. Într-un astfel de caz, se aplică dispozițiile tratatului privind negocierea și încheierea de acorduri și anume articolele 113, 114 și 228 și nu articolul 116.

V — Probleme ridicate de finanțarea acordului și de alte dispoziții specifice

52 Rămâne să se examineze, ținând seama de ceea ce s-a constatat anterior cu privire la corespondența între obiectul și scopurile acordului preconizat și noțiunea de politică comercială comună, dacă modalitățile finanțării stocului tampon sau anumite clauze specifice ale acordului, care vizează asistența tehnologică, programele de cercetare, menținerea condițiilor de muncă corecte în industria cauciucului, precum și consultările privind politicile fiscale naționale ce pot avea o incidență asupra prețului cauciucului, conduc la evitarea competenței exclusive a Comunității.

53 În ceea ce privește chestiunea finanțării, Consiliul și reprezentanții guvernelor care și-au exprimat susținerea față de această teză invocă faptul că finanțele statelor membre sunt

angajate de punerea în aplicare a acordului, negociatorii acordului optând pentru o finanțare din fonduri publice. Prin urmare, nu se poate admite că astfel de angajamente sunt contractate în afara participării acestora. În ceea ce o privește, Comisia consideră că această chestiune a competenței o precedă pe cea a finanțării și că, prin urmare, această competență a Comunității nu poate fi făcută dependentă de alegerea modalităților financiare.

54 În ceea ce privește clauzele specifice menționate anterior, Consiliul afirmă că dispozițiile de acest gen se situează, în orice caz, în afara domeniului politicii comerciale, cu consecința că negocierea acordului intră, de asemenea, din acest punct de vedere, sub incidența articolului 116 referitor la coordonarea statelor membre în cadrul organizațiilor internaționale.

55 Curtea consideră că este necesar să se facă distincția, în această privință, între clauzele specifice evidențiate de Consiliu și dispozițiile financiare care ocupă un loc central în economia acordului și care, din acest motiv, prezintă o mai mare dificultate în ceea ce privește delimitarea între competențele Comunității și cele ale statelor membre.

56 Curtea consideră că prezența eventuală, în cadrul acordului, a unor clauze privind subiecte precum asistența tehnologică, programele de cercetare, condițiile de muncă în industria respectivă sau consultările privind politicile fiscale naționale care pot avea o incidență asupra prețului cauciucului, nu ar putea modifica descrierea acordului, care trebuie făcută având în vedere obiectul esențial al acestuia și nu în funcție de clauzele speciale, cu caracter atât accesoriu, cât și auxiliar. Aceasta este cu atât mai adevărat cu cât clauzele menționate sunt, de fapt, strâns legate de obiectul acordului și de sarcinile organelor care funcționează în cadrul Organizației Internaționale a Cauciucului natural pe care este proiectat să o înființeze. Negocierea și punerea în aplicare a acestor clauze trebuie, prin urmare, să urmeze regimul aplicabil acordului, considerat în ansamblul său.

57 În ceea ce privește sistemul de finanțare, este necesar să se reamintească, în primul rând, că, în recomandarea prezentată la 5 octombrie 1978 Consiliului, în temeiul articolului 113, Comisia propusese ca aplicarea clauzelor financiare ale acordului privind cauciucul natural să fie asigurată de Comunitate prin intermediul unei contribuții directe din bugetul comunitar. Admițând că acest mod de finanțare ar fi posibil în ceea ce privește dispozițiile financiare ale Tratatului CEE, Consiliul și-a exprimat preferința pentru o finanțare din partea statelor membre. Cu toate acestea, nicio decizie formală nu a fost adoptată până în prezent cu privire la această chestiune. De asemenea, nu există nicio certitudine în ceea ce privește atitudinea tuturor statelor membre cu privire la această chestiune deosebită și a implicațiilor sale pentru repartizarea obligațiilor financiare.

58 Ținând seama de incertitudinea care persistă în ceea ce privește soluția ce trebuie găsită, în cele din urmă, pentru această problemă, Curtea se vede obligată să aibă în vedere două ipoteze diferite: cea în care obligațiile financiare prevăzute de acord ar fi incluse în bugetul comunitar și cea în care acestea ar fi imputate direct din bugetul statelor membre. De fapt, în cadrul prezentei proceduri, nu Curtea trebuie să aleagă între aceste două alternative.

59 În primul caz, nu se ridică nicio problemă în ceea ce privește competența exclusivă a Comunității de a încheia acordul în cauză. După cum s-a indicat anterior, mecanismul stocului tampon are ca scop reglementarea schimburilor și reprezintă, din acest punct de vedere, un instrument al politicii comerciale comune. Rezultă că o finanțare comunitară a obligațiilor financiare care decurg trebuie considerată ca o soluție conformă cu tratatul.

60 Datele problemei ar fi diferite dacă s-ar prefera cea de-a doua alternativă. De fapt, nu s-ar putea contesta faptul că finanțarea stocului reprezintă un element esențial al sistemului de reglementare a pieței, a cărui constituire se are în vedere. Volumul și modalitățile angajamentelor financiare, pe care statele membre vor fi obligate să le îndeplinească, vor condiționa în mod direct posibilitățile și gradul de eficiență al intervențiilor mecanismului tampon, în timp ce deciziile care vor fi adoptate cu privire la nivelul prețului de referință central și la marjele de fluctuație maxime sau minime admise vor avea imediat consecințe asupra folosirii mijloacelor financiare puse la dispoziția Consiliului Internațional al Cauciucului care urmează a fi creat și asupra volumului mijloacelor financiare care urmează a fi puse la dispoziția acestuia. De asemenea, nu se poate ignora faptul că structura financiară, a cărei punere în aplicare se prevede, face necesară, astfel cum se precizează în documentele prezentate Curții și care reflectă ultimul nivel al negocierilor, o coordonare între folosirea mijloacelor financiare specifice puse la dispoziția viitorului Consiliu Internațional al Cauciucului și a celor pe care le va putea găsi în cadrul Fondului comun care urmează a fi instituit. În cazul în care finanțarea acordului îi revine Comunității, deciziile necesare vor fi luate în conformitate cu procedurile comunitare corespunzătoare. În cazul în care, dimpotrivă, această finanțare le revine statelor membre, aceasta va presupune participarea respectivelor state la aceste mecanisme decizionale sau, cel puțin, acordul lor privind modalitățile de finanțare preconizate și, în consecință, participarea lor la acord împreună cu Comunitatea. În acest caz nu ar putea fi avută în vedere o competență exclusivă a Comunității.

VI — Reprezentarea în cadrul acordului a anumitor „teritorii dependente” care nu aparțin Comunității

61 Guvernele francez și britanic au atras atenția asupra prezenței, în cadrul acordului preconizat, a unei clauze privind participarea „teritoriilor dependente” ale statelor părți. Guvernul francez a afirmat că trebuie reprezentate, în cadrul acordului sau al unor acorduri similare, teritoriile franceze de peste mări care, spre deosebire de departamentele de peste mări, nu fac parte din Comunitatea Europeană; o situație similară există pentru Regatul Unit în ceea ce privește reprezentarea internațională a teritoriilor dependente (de exemplu, Hong Kong), care nu aparțin Comunității.

62 Deoarece nu intră în sfera de aplicare a Tratatului CEE, teritoriile în cauză se află, în raport cu Comunitatea, în aceeași situație ca și țările terțe. Prin urmare, poziția statelor membre care asigură relațiile internaționale ale acestor teritorii trebuie definită, în raport cu acordul preconizat, într-o dublă calitate: pe de o parte, în măsura în care sunt membre ale Comunității și, pe de altă parte, în măsura în care reprezintă în plan internațional anumite teritorii dependente care nu fac parte din sfera de aplicare a dreptului comunitar.

Astfel, apartenența acestor state la Comunitate nu afectează poziția acestora în măsura în care sunt în situația de a acționa ca reprezentanți internaționali ai teritoriilor luate în considerare. În consecință, în această calitate și nu ca state membre ale Comunității, acestea pot participa la acord. Astfel, această poziție specială nu poate influența soluționarea problemei privind delimitarea sferelor de competență în interiorul Comunității. Trebuie reținut că, în cazul Convenției pentru Pescuit în Atlanticul de Nord-Vest, semnată la Ottawa, la 24 octombrie 1978 (Regulamentul nr. 3179/78 al Consiliului din 28 decembrie 1978, JO L 378, p. 1), s-a pus deja o problemă similară cu privire la participarea Insulelor Feroe, reprezentate în cadrul Convenției de către Danemarca. În această calitate și doar în această calitate, acest stat participă la Convenție, împreună cu Comunitatea.

VII — Remarci concluzive

63 Rezultă din ansamblul considerațiilor precedente că acordul internațional preconizat privind cauciucul natural, în pofida particularităților care îl diferențiază de acordurile comerciale și tarifare clasice, intră sub incidența politicii comerciale, astfel cum este definită la articolul 113 din Tratatul CEE.

Consecințele care decurg din această constatare, în ceea ce privește competența exclusivă a Comunității de a negocia și încheia acordul preconizat, ar putea, cu toate acestea, să fie modificate în funcție de opțiunea care urmează a fi luată cu privire la modalitățile finanțării mecanismului tampon, în cazul în care obligația financiară ar fi suportată direct de statele membre.

Prin urmare,

CURTEA

emite următorul aviz:

1) Competența Comunității în materie de politică comercială, în sensul articolului 113 din Tratatul de instituire a Comunității Economice Europene, se extinde la Acordul internațional privind cauciucul natural în curs de negociere în cadrul Convenției Organizației Națiunilor Unite privind comerțul și dezvoltarea.

2) Chestiunea exclusivității competenței Comunității depinde, în speță, de modalitățile de finanțare a operațiunilor stocului tampon, a cărui creare se are în vedere prin acest acord.

În cazul în care obligația finanțării acestui stoc revine bugetului Comunității, este vorba de o competență exclusivă a Comunității.

În cazul în care, dimpotrivă, aceste obligații ar fi suportate direct de statele membre, această situație ar implica participarea acestor state la acord, împreună cu Comunitatea.

3) Atâta timp cât această chestiune nu este soluționată de către autoritățile comunitare competente, participarea statelor membre la negocierea acordului trebuie admisă.

Kutscher
președinte
Pescatore
judecător
Bosco
judecător

Mertens de Wilmars
președinte de cameră
Sørensen
judecător
Touffait
judecător

Mackenzie Stuart
președinte de cameră
O'Keeffe
judecător
Koopmans
judecător

Luxemburg, 4 octombrie 1979.

Grefier
A. Van Houtte