

61983J0059

HOTĂRÂREA CURȚII
DIN 6 DECEMBRIE 1984*

SA Biovilac NV
împotriva
Comunității Economice Europene

„Răspundere extracontractuală a Comunității pentru un act nelegal sau eventual legal — Vânzări de lapte praf degresat la preț redus”

Cauza 59/83

În cauza 59/83,

SA BIOVILAC NV, cu sediul social în Leuze, Belgia, reprezentată de Hans G. Kemmler, Barbara Rapp-Jung și Alexander Böhlke, avocați în baroul din Frankfurt pe Main, cu biroul în Bruxelles, rue de la Loi 223-225, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul lui Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

reclamantă,

împotriva

COMUNITĂȚII ECONOMICE EUROPENE, reprezentată de către Comisie, ea însăși reprezentată de Jörn Sack, membru al Serviciului Juridic al acesteia, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul lui Oreste Montalto și Manfred Beschel, membri ai Serviciului juridic, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

pârâtă,

având ca obiect o acțiune în despăgubiri introdusă în temeiul articolului 215 al doilea paragraf din Tratatul CEE,

CURTEA,

compusă din Mackenzie Stuart, președinte, G. Bosco, O. Due și C. Kakouris, președinți de cameră, A. O'Keefe, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann și Y. Galmot, judecători,

avocat general: Sir Gordon Slynn,
grefier: J. A. Pompe, grefier adjunct

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

* Limba de procedură: germana.

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 11 aprilie 1983, societatea SA Biovilac NV, care produce și comercializează Kulactic și Bioblanca din 1978 și, respectiv, 1980, alimente de bază pentru porcei și păsări de curte fabricate din zer, a introdus, în temeiul articolului 215 al doilea paragraf din Tratatul CEE, o acțiune pentru repararea prejudiciului care i-a fost cauzat de adoptarea și punerea în aplicare a anumitor regulamente ale Comisiei.

2 Conform reclamantei, prejudiciul pretins, și anume scăderea apreciabilă a vânzărilor produselor acestuia începând din noiembrie 1982 și scăderea radicală a acestora de la 1 martie 1983, este datorată Regulamentului nr. 368/77 din 23 februarie 1977 privind vânzarea prin licitație a laptelui praf degresat destinat alimentației porcilor și păsărilor de curte (JO L 52, p. 19) și Regulamentului nr. 443/77 din 22 martie 1977 privind vânzarea la un preț determinat a laptelui praf degresat destinat alimentației porcilor și păsărilor de curte (JO L 58, p. 16), în versiunea care rezultă din regulamentele nr. 1753/82 din 1 iulie 1982 (JO L 193, p. 6) și nr. 2923/82 din 29 octombrie 1982 (JO L 304, p. 64). Regulamentul nr. 1753/82 repune în aplicare regulamentele nr. 368/77 și nr. 443/77 de instituire a vânzării la preț redus, de către agențiile de intervenție, a laptelui praf degresat destinat alimentației porcilor și păsărilor de curte, în timp ce Regulamentul nr. 2923/82 introduce în aceste două regulamente noi formule de denaturare a laptelui praf degresat care face obiectul vânzărilor la preț redus, formule care nu împiedică, conform reclamantei, utilizarea laptelui praf degresat vândut de agențiile de intervenție ca aliment de bază pentru porcei, deși acest lucru este contrar scopului acestora.

3 Acțiunea reclamantei este bazată, în principal, pe o pretinsă nelegalitate a măsurilor adoptate de Comisie. Doar în subsidiar, pentru cazul în care măsurile menționate anterior sunt considerate legale, acesta consideră că răspunderea Comunității este încă angajată datorită „sacrificiului special” pe care i l-a impus regimul de aplicabilitate generală instituit de Comisie.

Cu privire la admisibilitate

4 Comisia contestă admisibilitatea acțiunii din mai multe motive.

Cu privire la excepția întemeiată pe neutilizarea căilor de atac naționale

5 Aceasta subliniază, în primul rând, că reclamanta ar fi trebuit să înainteze cererea de despăgubire instanțelor naționale, întrucât acțiunea acesteia era orientată, înainte de toate, împotriva măsurilor autorităților naționale adoptate în conformitate cu dreptul comunitar, și anume vânzările la preț redus de lapte praf degresat efectuate de către agențiile de intervenție.

6 În ceea ce privește această excepție, este necesar să se remarce că reclamanta, în acțiunea acesteia, nu contestă măsurile adoptate de autoritățile naționale pentru punerea în aplicare a dispozițiilor dreptului comunitar, ci actele adoptate de Comisie deoarece, prin argumentele pe care le aduce, îi reproșează că, pe de o parte, prin adoptarea Regulamentului nr. 1753/82, a repus în aplicare Regulamentele nr. 368/77 și nr. 443/77 și că, pe de altă parte, prin adoptarea Regulamentului nr. 2923/82, a omis să introducă în aceste regulamente formule de denaturare care ar fi exclus în mod efectiv înlocuirea cantităților de lapte praf degresat vândute de agențiile de intervenție cu cele vândute în cadrul Regulamentului nr. 1725/79 al Comisiei din 26 iulie 1979 (JO L 109, p. 1) și destinate hrănirii porceilor. Tocmai instaurarea acestui regim de către Comisie a cauzat, conform reclamantei, prejudiciul pentru care aceasta solicită reparație.

7 Rezultă din aceasta că sesizarea Curții este făcută în cadrul competenței acesteia și, prin urmare, este obligată să examineze dacă punerea în aplicare a acestor regulamente este de natură să angajeze răspunderea Comunității în temeiul acțiunii normative. Excepția de inadmisibilitate întemeiată pe neutilizarea căilor de atac naționale trebuie, prin urmare, să fie respinsă.

Cu privire la excepția întemeiată pe caracterul preventiv al acțiunii

8 Comisia contestă, în al doilea rând, admisibilitatea acțiunii pe motiv că a fost introdusă cu titlu preventiv. În ceea ce privește cererea întemeiată pe o pretinsă nelegalitate a regulamentelor adoptate de Comisie, aceasta susține că reclamanta nu a demonstrat suficient că un prejudiciu datorat anumitor măsuri adoptate de Comunitate era previzibil cu o certitudine suficientă în momentul depunerii cererii. În ceea ce privește cererea care urmărește să angajeze răspunderea Comunității în lipsa oricărei nelegalități, aceasta susține că însăși natura acestei acțiuni impune ca în momentul introducerii acesteia să fie stabilit în mod clar tipul și amploarea prejudiciului.

9 Este necesar să se amintească, în această privință, astfel cum a afirmat Curtea în mod repetat, că articolul 215 din tratat nu împiedică sesizarea Curții pentru constatarea răspunderii Comunității pentru prejudiciile iminente și previzibile cu o certitudine suficientă, chiar dacă prejudiciul nu poate fi încă evaluat cu precizie. În această privință, este necesar să se sublinieze că reclamanta, fără a fi contrazisă, a declarat în cererea sa că, încă din noiembrie 1982, laptele praf degresat, denaturat conform formulei IK, astfel cum este prevăzută în Regulamentul nr. 2923/82, a fost vândut pe piața belgiană ca aliment de bază pentru porci. Astfel, furnizând tabelul comparativ cu prețurile produselor acestuia și ale laptelui praf degresat vândut de agențiile de intervenție, reclamanta demonstrează iminența și caracterul previzibil al prejudiciilor pretinse de acesta. Prin urmare, excepția de inadmisibilitate bazată pe caracterul preventiv al acțiunii trebuie, prin urmare, să fie respinsă.

Cu privire la răspunderea în ceea ce privește nelegalitatea anumitor regulamente

10 Mai întâi, este necesar să se observe, astfel cum a afirmat din nou Curtea în hotărârea din 17 decembrie 1981 (Ludwigshafener Walzmühle, 197 – 200, 243, 245 și 247/80, Rec. p. 3246), că răspunderea extracontractuală pentru un act nelegal al Comunității presupune îndeplinirea mai multor condiții în ceea ce privește nelegalitatea comportamentului reproșat instituțiilor, existența prejudiciului și a unei legături de cauzalitate între acest comportament și prejudiciul invocat și că, fiind vorba de un act normativ care implică alegeri de politică economică, această răspundere trebuie să fie angajată numai în prezența unei încălcări suficient de grave a unei norme superioare de drept care protejează persoanele particulare. În această privință, Curtea a precizat, în special în hotărârea din 25 mai 1978 (HNL, 83 și 94/76, 4, 15 și 40/77, Rec. p. 1225), că trebuia să se stabilească pentru instituția în cauză, ținând seama de principiile care reglementează materia în sistemele juridice ale statelor membre, o încălcare evidentă și gravă a limitelor care se impun exercitării competențelor acesteia.

11 Reclamanta invocă, în ceea ce privește nelegalitatea măsurilor adoptate de Comisie, patru motive: primul, întemeiat pe încălcarea obiectivului prevăzut la articolul 39 alineatul (1) litera (c) din tratat, astfel cum este precizat în mod concret în articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 804/68 al Consiliului din 27 iunie 1968 privind organizarea comună a piețelor în sectorul laptelui și al produselor lactate (JO L 148, p. 13), care este de „a stabili piețele”; cel de-al doilea, întemeiat pe încălcarea interdicției de discriminare stabilită la articolul 40 alineatul (3) din tratat; cel de-al treilea, întemeiat pe încălcarea dreptului de proprietate sau a dreptului de creare și

exploatare a unei întreprinderi; cel de-al patrulea, întemeiat pe atingerea adusă principiului protecției încrederii legitime. Acesta susține că toate aceste norme sunt norme superioare de drept care trebuie respectate de Comisie la adoptarea de regulamente.

12 În ceea ce privește primul motiv, reclamanta precizează că repunerea în aplicare a Regulamentelor nr. 368/77 și nr. 443/77 prin Regulamentul nr. 1753/82 și introducerea în aceste regulamente, prin Regulamentul nr. 2923/82, a unor formule de denaturare improprii pentru a exclude înlocuirea cantităților de lapte praf degresat vândute în temeiul Regulamentelor nr. 368/77 și nr. 443/77 cu cele vândute în cadrul Regulamentului nr. 1725/79, a avut drept consecință destabilizarea pieței de lapte praf degresat destinat alimentației porceilor, cu încălcarea obiectivului prevăzut la articolul 39 din tratat, astfel cum este prevăzut la articolul 7 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul nr. 804/68.

13 Comisia răspunde că, ținând seama de excedentul de lapte praf degresat și de mijloacele limitate puse la dispoziția acesteia de Consiliu pentru reducerea stocurilor importante deținute de agențiile de intervenție, prin repunerea în aplicare a regulamentelor nr. 368/77 și nr. 443/77 de stabilire a vânzării la preț redus de lapte praf degresat destinat alimentației porcilor și păsărilor de curte, aceasta s-a angajat pe singura cale care îi era deschisă și a acționat în cadrul competențelor acesteia în măsura în care articolul 7 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 804/68 o autorizează să adopte măsuri speciale pentru vânzarea laptelui praf degresat care nu poate fi vândut în timpul unui an de comercializare a produselor lactate în condiții normale. Prețul scăzut al produselor concurențiale laptelui praf degresat pe piața alimentelor pentru porci și păsări de curte și în special al soiei importate din Statele Unite care este de aproximativ 17 – 18 ECU per tonă a justificat stabilirea prețului laptelui praf degresat destinat alimentației porcilor și păsărilor de curte la 20 ECU per tonă.

14 Aceasta atrage atenția asupra faptului că, aflând după ceva timp de la repunerea în aplicare a regulamentelor nr. 368/77 și nr. 443/77 că, prin aplicarea metodelor de denaturare introduse până atunci în aceste regulamente, laptele praf degresat vândut în temeiul acestor regulamente era din ce în ce mai utilizat în locul laptelui praf degresat subvenționat în temeiul Regulamentului nr. 1725/79, a introdus în regulamentele nr. 368/77 și nr. 443/77, prin Regulamentul nr. 2923/82, noi metode de denaturare care trebuiau să excludă utilizarea acestui lapte degresat în alimentația porceilor.

15 Comisia subliniază dificultatea, chiar imposibilitatea, de a găsi o metodă de denaturare a cărei utilizare, inofensivă pentru animalele de peste 25 kg, să facă laptele degresat astfel denaturat total inadecvat pentru animalele mai mici de 25 kg. Aceasta nu contestă faptul că metoda indicată de reclamantă, și anume încorporarea de coloranți în laptele praf degresat vândut de agențiile de intervenție, ar fi putut fi utilizată în locul metodelor de denaturare. Cu toate acestea, întrucât eficacitatea unei asemenea măsuri este condiționată de punerea în aplicare a unui sistem de control al exploatațiilor de creștere a porcilor, aceasta este mai puțin adecvată decât metoda de denaturare adoptată în final, ținând seama de numărul ridicat de crescătorii de porcine existente în Comunitate (aproximativ 2 000 000) și de costurile considerabile pe care le-ar implica această măsură. De asemenea, dispozițiile citate de reclamantă nu constituie norme care urmăresc protecția persoanelor particulare.

16 Motivul întemeiat pe încălcarea obiectivului prevăzut la articolul 39 alineatul (1) litera (c), astfel cum este menționat la articolul 7 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul nr. 804/68, nu poate fi reținut. În această privință, este suficient să se amintească, astfel cum a afirmat Curtea

în mod repetat, că instituțiile trebuie să facă o conciliere a diferitelor obiective definite de articolul 39, care nu permite izolarea unuia dintre aceste obiective astfel încât să facă imposibilă realizarea altor obiective. Regulamentul nr. 1753/82 se înscrie în cadrul politicii globale instituite în sectorul produselor lactate; unul dintre obiectivele esențiale ale acestei politici este de a asigura, în conformitate cu articolul 39 alineatul (1) litera (a), un venit echitabil producătorilor de lapte din Comunitate prin stabilirea unui preț indicativ pentru laptele garantat prin achiziții de intervenție ale principalelor produse de transformare a laptelui, și anume untul și laptele praf degresat și constituie, în această privință, o măsură complementară care urmărește realizarea acestui obiectiv.

17 De altfel, instituirea metodelor de denaturare destinate, astfel cum sunt menționate în primul considerent din Regulamentul nr. 2923/82, să excludă înlocuirea laptelui degresat vândut în temeiul acestor regulamente cu cel vândut la un preț mai ridicat în cadrul Regulamentului nr. 1725/79, stabilește că, prin punerea în aplicare a măsurilor adoptate de Comisie pentru reducerea stocurilor de lapte praf degresat, aceasta a încercat să împace obiectivul de a asigura populației agricole în cauză un nivel de viață echitabil cu cel de a stabiliza piețele. Faptul că metodele tehnice de denaturare destinate realizării acestui obiectiv s-au dovedit ulterior parțial ineficiente nu poate modifica aprecierea legalității reglementării în litigiu față de articolul 39 din tratat, întrucât numai inadecvarea evidentă a unei măsuri la obiectivul pe care instituția competentă urmărește să-l îndeplinească poate afecta legalitatea acesteia.

18 În ceea ce privește motivul întemeiat pe încălcarea articolului 40 alineatul (3) al doilea paragraf din tratat, în temeiul căruia organizarea comună a piețelor trebuie să excludă orice discriminare între producătorii sau consumatorii din Comunitate, reclamanta subliniază că produsele fabricate din zer intră sub incidența aceleiași reglementări din organizarea comună a piețelor ca și laptele praf degresat și susține că acesta din urmă a beneficiat de un tratament preferențial în raport cu aceste produse, făcând obiectul a numeroase subvenții directe sau indirecte.

19 Acest argument nu este de natură să pună la îndoială legalitatea actelor Comisiei care sunt la originea acțiunii. Este necesar să se amintească, în această privință, că, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, interdicția de discriminare enunțată la articolul 40 alineatul (3) al doilea paragraf din tratat, ca expresie specifică a principiului general de egalitate, nu se opune tratării diferite a unor situații asemănătoare atunci când diferențierea este justificată în mod obiectiv. Acordarea de subvenții directe sau indirecte pentru laptele praf degresat se justifică în mod obiectiv datorită naturii acestui produs și a locului pe care îl ocupă din această cauză în organizarea comună a piețelor în sectorul laptelui și al produselor lactate ca element de susținere a pieței, în timp ce zerul nu prezintă aceleași caracteristici. De fapt, este vorba de un deșeu obținut în urma fabricării brânzei și destinat, în principiu, eliminării de către producătorii de brânză în cauză.

20 Diferențele de tratament ale acestor două produse se bazează, prin urmare, pe diferențe obiective care decurg din situații economice subiacente organizării comune pe piața laptelui și a produselor lactate și nu trebuie, prin urmare, să fie considerate drept discriminări.

21 În dezvoltarea celui de-al treilea motiv, reclamanta susține că reglementarea în cauză aduce atingere dreptului acesteia de proprietate și dreptului de creare și exploatare a unei întreprinderi. Dreptul de creare și exploatare a unei întreprinderi, recunoscut în special de dreptul german, este, întocmai ca și dreptul de proprietate față de care este complementar, unul dintre drepturile

fundamentale garantate în ordinea juridică comunitară. Acesta subliniază că cele două drepturi constituie, în esență sau datorită sferei acestora de aplicare, limite cu caracter absolut pentru acțiunea instituțiilor comunitare și că măsurile adoptate de Comisie dobândesc caracterul unei confiscări nelegale deoarece aduc atingere rentabilității întreprinderii acestuia până la compromiterea existenței acesteia.

22 Acest argument nu poate fi acceptat. Măsurile adoptate de Comisie nu privează reclamanta nici de proprietatea acestuia nici de libera folosire a acesteia și, prin urmare, nu aduce atingere esenței acestor drepturi. În cazul în care aceste măsuri pot avea, astfel cum susține reclamanta, efecte negative asupra comercializării produselor acestuia, aceste efecte nu pot fi asimilate unei asemenea atingeri, în special atunci când, astfel cum este cazul în speță, aceste efecte negative sunt numai o consecință indirectă a unei politici care urmărește obiective de interes general, în special variabile, în funcție de factorii economici care influențează evoluția piețelor precum și orientarea generală a politicii agricole comune.

23 În această privință este necesar să se sublinieze, astfel cum a afirmat deja Curtea, în special în hotărârea din 27 septembrie 1979 (Eridania, 230/78, Rec. p. 2749), că o întreprindere nu poate invoca un drept dobândit prin menținerea unui avantaj care rezultă pentru aceasta din instituirea unei organizații comune a pieței și de care aceasta a beneficiat la un moment dat.

24 În ceea ce privește al patrulea motiv invocat de reclamantă, conform căruia măsurile adoptate de Comisie au adus atingere principiului încrederii legitime, este necesar să se sublinieze că acest motiv, fiind invocat de reclamantă pentru prima dată în cursul procedurii orale, constituie un nou motiv în sensul articolului 42 alineatul (2) din regulamentul de procedură. Acest motiv nu poate, în orice caz, să fie luat în considerare.

25 Rezultă din considerațiile anterioare că reclamanta nici nu a încălcat vreo normă superioară de drept care protejează persoanele particulare, nici nu a demonstrat vreo nelegalitate care aduce atingere regulamentelor în litigiu.

26 Prin urmare, cererea întemeiată pe răspunderea Comunității pentru un act nelegal trebuie să fie respinsă.

Cu privire la răspundere în lipsa oricărei nelegalități

27 În sprijinul cererii subsidiare a acestuia, reclamanta, făcând referire la conceptele din dreptul german de „sacrificiu special” și din dreptul francez de „rupture de l'égalité devant les charges publiques” („încălcarea egalității în fața îndatoririlor publice”), susține că și în lipsa nelegalității Comunitatea este, cu toate acestea, obligată, în temeiul articolului 215 al doilea paragraf din Tratatul CEE, să repare pagubele de natură patrimonială suferite de o persoană particulară datorită unui regim legal de aplicabilitate generală, în cazul în care este afectat în mod special de acest regim sau în cazul în care este afectat în mod diferit și mult mai grav decât ceilalți operatori economici.

28 În această privință, este suficient să se remarce că, în conformitate cu jurisprudența constantă, Curtea a stabilit că acțiunea în despăgubiri datorată unui act normativ nelegal, prevăzută la articolul 215 din tratat, poate fi îndeplinită numai atunci când daunele pretinse de reclamantă depășesc limitele riscurilor economice inerente activităților în sectorul în cauză. O asemenea normă trebuia să fie aplicată *a fortiori* în ipoteza în care un regim de răspundere în lipsa oricărei

nelegalități era admis în dreptul comunitar. În speță, aceste limite nu au fost depășite, ținând seama de faptul că reclamanta, cu ocazia comercializării produselor sale în 1978 și 1980, trebuia să anticipeze că regulamentele nr. 368/77 și nr. 443/77, care fuseseră suspendate numai temporar și care, la origine, nu conțineau nici un mecanism destinat să evite utilizarea în alimentația purceilor a laptelui praf degresat vândut în temeiul acestor regulamente, ceea ce nu este cazul în situația actuală, vor fi repuse în aplicare în cazul în care condițiile care prevalau în momentul adoptării acestora vor fi întrunite din nou la o dată ulterioară. De asemenea, la înființarea societății, în 1974, reclamanta trebuia sau, în orice caz, putea să anticipeze că, în temeiul articolului 7 alineatul (2) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 804/68, vor fi adoptate măsuri speciale pentru vânzarea laptelui praf degresat care nu putea fi vândut în condiții normale în timpul unui an de comercializare a produselor lactate.

29 Natura previzibilă a riscurilor pe care le implică condițiile pieței în perioada în care reclamanta s-a angajat în fabricarea și comercializarea acestor produse exclude faptul că pierderea de competitivitate pe care aceasta a suferit-o poate fi reparată. Acestea fac parte din riscurile economice inerente activităților unei întreprinderi industriale și comerciale din acest sector, la fel ca și creșterea cheltuielilor cu energia care, conform explicațiilor furnizate de reclamantă, este una dintre cauzele esențiale ale creșterii considerabile pe care au cunoscut-o într-o perioadă de patru ani prețurile produselor fabricate de acesta.

30 Din aceste considerente rezultă că cererea subsidiară trebuie, de asemenea, să fie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

31 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată.

32 Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă reclamanta la plata cheltuielilor de judecată.

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Kakouris	
O'Keefe	Koopmans	Everling	Bahlmann	Galmot

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 6 decembrie 1984.

Grefier
prin ordin
D. Louterman
administrator

Președinte
A. J. Mackenzie Stuart