

Cauza 314/85

Foto-Frost

împotriva

Hauptzollamt Lübeck-Ost

(Cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare formulată de Finanzgericht Hamburg)

„Necompetența instanțelor naționale de a constata lipsa de validitate a actelor comunitare –
Validitatea unei decizii cu privire la recuperarea *a posteriori* a drepturilor de import”

HOTĂRÂREA CURȚII

din 22 octombrie 1987*

În Cauza 314/85,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către Finanzgericht (Tribunalul financiar) din Hamburg (Republica Federală Germania), pentru pronunțarea, în litigiul pendinte în fața acestei instanțe între

Foto-Frost, cu sediul la Ammersbek,

și

Hauptzollamt Lübeck-Ost,

a unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolului 177 din tratat, a articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1697/79 al Consiliului din 24 iulie 1979 privind recuperarea *a posteriori* a drepturilor de import sau de export care nu au fost solicitate de la persoana obligată să plătească pentru mărfuri plasate într-un regim vamal ce implică obligația de a plăti asemenea drepturi (JOL 197, p. 1), precum și a Protocolului cu privire la comerțul intern german și la problemele conexe din 25 martie 1957 și privind validitatea unei decizii adresate la 6 mai 1983 Republicii Federale Germania, prin care Comisia a constatat că este necesară recuperarea *a posteriori* a drepturilor de import într-un anumit caz,

CURTEA,

* Limba de procedură: germana.

constituită din Mackenzie Stuart, președinte, G. Bosco, J. C. Moitinho de Almeida și G. C. Rodríguez Iglesias, președinți ai camerelor, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, R. Joliet, T. F. O'Higgins și F. Schockweiler, judecători,

avocat general: G. F. Mancini
grefier: J. A. Pompe, grefier adjunct

având în vedere observațiile prezentate:

- în numele lui Foto-Frost, parte reclamantă în acțiunea principală, de către H. Heemann, avocat în cadrul Baroului din Hamburg, asistat de către H. Frost, în calitate de expert,
- în numele Guvernului Republicii Federale Germania, de către M. Seideil, în calitate de agent,
- în numele Comisiei Comunităților Europene, de către J. Sack, membru al Serviciului Juridic al Comisiei, în calitate de agent,

având în vedere raportul pentru ședință și în urma procedurii orale din 16 decembrie 1986,

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 19 mai 1987,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Întrucât prin Ordonanța din 29 august 1985, primită la Curte la 18 octombrie 1985, Finanzgericht Hamburg a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, mai multe întrebări privind, pe de o parte, interpretarea articolului 177 din tratat, a articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1697/79 al Consiliului din 24 iulie 1979 privind recuperarea *a posteriori* a drepturilor de import sau de export care nu au fost solicitate de la persoana obligată să plătească pentru mărfuri plasate într-un regim vamal ce implică obligația de a plăti asemenea drepturi (JO L 197, p. 1), precum și a Protocolului cu privire la comerțul intern german și la problemele conexe din 25 martie 1957 și, pe de altă parte, privind validitatea unei decizii adresate la 6 mai 1983 Republicii Federale Germania, prin care Comisia a constatat că este necesară recuperarea *a posteriori* a drepturilor de import într-un anumit caz.
- 2 Aceste întrebări au fost adresate în litigiul prin care Foto-Frost, cu sediul la Ammersbek (Republica Federală Germania), cu profil de import, export și comerț en-gros cu articole fotografice (denumită în continuare „Foto-Frost”), urmărește anularea unui aviz de recuperare *a posteriori* a drepturilor de import emise de Hauptzollamt Lübeck-Ost după ce

Comisia, prin Decizia din 6 mai 1983 adresată Republicii Federale Germania, stabilise că nu era permis să se procedeze la recuperarea drepturilor de import în cazul respectiv.

- 3 Operațiunile la care se raporta recuperarea au fost importul și punerea în liberă circulație în Republica Federală Germania de către Foto-Frost de binocluri prismatiche originare din Republica Democrată Germania. Foto-Frost achiziționase aceste mărfuri de la comercianți din Danemarca și Regatul Unit, care i le expediaseră în regim de tranzit comunitar extern din antrepozitele vamale din Danemarca și respectiv Țările de Jos.
- 4 Birourile vamale competente au permis inițial intrarea mărfurilor, cu scutirea de plata drepturilor de import, deoarece s-au considerat ca fiind originare din Republica Democrată Germania. În urma unui control, Hauptzollamt Lübeck-Ost, biroul vamal principal, a considerat că trebuie plătite drepturi vamale în temeiul legislației vamale germane. Această autoritate a apreciat totuși că, în cazul respectiv, nu era necesar să se procedeze la recuperarea acestor drepturi *a posteriori*, deoarece Foto-Frost îndeplinea condițiile prevăzute la articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1697/79 al Consiliului, potrivit căruia „autoritățile competente pot să nu procedeze la recuperarea *a posteriori* a sumei reprezentând drepturi de import sau drepturi de export care nu au fost colectate ca urmare a unei erori comise chiar de autoritățile competente, eroare care nu putea fi în mod rezonabil observată de debitor, acesta din urmă acționând cu bună credință și respectând toate dispozițiile prevăzute de reglementările în vigoare cu privire la declarația sa vamală”. Din ordonanța de trimitere rezultă că Hauptzollamt a considerat că Foto-Frost își completase în mod corespunzător declarația sa vamală și că nu i se putea pretinde să observe eroarea comisă, atâta timp cât alte birouri vamale apreciaseră, cu ocazia unor operațiuni anterioare analoage, că nu trebuie plătite drepturi vamale în cazul unor astfel de operațiuni.
- 5 Întrucât valoarea drepturilor respective depășea 2 000 Ecu, în conformitate cu Regulamentul nr. 1573/80 al Comisiei din 20 iunie 1980 de stabilire a dispozițiilor de aplicare a articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1697/79 al Consiliului (JO L 161, p. 1), nu îi permitea lui Hauptzollamt să decidă singur să nu se procedeze la recuperarea *a posteriori* a acelor drepturi vamale. La solicitarea Hauptzollamt, ministrul federal al finanțelor a cerut Comisiei să decidă, în temeiul articolului 6 din Regulamentul nr. 1573/80, dacă era permis să nu se procedeze la recuperarea *a posteriori* a acelor drepturi.
- 6 La 6 mai 1983, Comisia a adresat Republicii Federale Germania o decizie negativă în acest sens. Comisia și-a motivat decizia afirmând că ”birourile vamale în cauză nu au făcut nicio eroare atunci când au aplicat dispozițiile de reglementare a comerțului intern german, ci doar au acceptat ca fiind corecte, fără a le contesta imediat, informațiile din declarațiile prezentate de către importator; că această modalitate de a proceda [...] nu împiedică cătuși de puțin autoritățile în cauză să facă ulterior o rectificare în ceea ce privește taxarea, după cum prevede în mod expres articolul 10 din Directiva nr. 79/695/CEE a Consiliului din 24 iulie 1979 privind armonizarea procedurilor de punere a mărfurilor în liberă circulație (JO L 205, p. 19)”. De asemenea, Comisia a considerat că ”importatorul era în măsură să realizeze o apropiere a dispozițiilor de reglementare a comerțului intern german, a căror aplicare o solicita, și circumstanțele în care se derulau importurile în cauză; de aceea, importatorul putea să observe orice eroare în aplicarea acestor dispoziții; că s-a stabilit, de asemenea, că acesta nu respectase toate dispozițiile prevăzute de reglementările în vigoare cu privire la declarațiile vamale”.

7. Ca urmare a acestei decizii, Hauptzollamt a emis avizul de recuperare *a posteriori*, atacat de Foto-Frost în litigiul din acțiunea principală.
8. Foto-Frost a solicitat Finanzgericht Hamburg să dispună suspendarea executării avizului de recuperare. Finanzgericht a admis cererea, motivând că operațiunile în cauză păreau să intre în sfera comerțului intern german și, prin urmare, erau scutite de drepturi vamale, în temeiul protocolului privind acest comerț.
9. Foto-Frost a sesizat ulterior Finanzgericht Hamburg printr-o acțiune pe fond pentru anularea avizului de recuperare *a posteriori*. Finanzgericht a considerat că validitatea Deciziei Comisiei din 6 mai 1983 era discutabilă, întrucât toate condițiile enunțate la articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1697/79 al Consiliului pentru a nu se proceda la recuperarea *a posteriori* păreau a fi îndeplinite. Întrucât avizul de recuperare în cauză era întemeiat pe decizia Comisiei, Finanzgericht a apreciat că nu îl poate anula decât în cazul în care și decizia comunitară era lipsită de validitate. În consecință, Finanzgericht a adresat Curții următoarele patru întrebări preliminare:
 - „1) Poate instanța națională să se pronunțe cu privire la validitatea unei decizii a Comisiei, adoptate în conformitate cu articolul 6 din Regulamentul (CEE) nr. 1573/80 al Comisiei din 20 iunie 1980 (JO L 161, p. 1) cu privire la hotărârea de a nu proceda la recuperarea *a posteriori* a drepturilor de import în conformitate cu articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 1697/79 al Consiliului din 24 iulie 1979 (JO L 197, p. 1) și prin care se stabilește că decizia de a nu proceda la recuperarea *a posteriori* a drepturilor de import în cauză nu se justifică și, după caz, poate instanța națională să hotărască în cadrul unei acțiuni pendinte în fața sa că nu trebuie să se procedeze la recuperarea *a posteriori*, contrar deciziei Comisiei menționate anterior?
 - 2) În cazul în care instanța națională nu ar fi competentă să se pronunțe cu privire la validitatea deciziei adoptate de Comisie, este Decizia (REC 3/83) a Comisiei din 6 mai 1983 validă?
 - 3) În cazul în care instanța națională ar fi competentă să aprecieze validitatea unei decizii adoptate de Comisie, articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 1697/79 trebuie să fie interpretat în sensul în care acesta conferă o putere discreționară de decizie, a cărei exercitare poate face obiectul unui control limitat al instanței naționale numai pentru a stabili dacă decizia nu constituie un abuz de putere, în caz afirmativ, specificându-se natura abuzului, fără ca instanța națională să aibă posibilitatea adoptării unei decizii discreționare, sau este vorba despre abilitarea de a adopta o măsură echitabilă, a cărei legalitate poate fi supusă în întregime aprecierii instanței?
 - 4) În cazul în care nu ar fi permis, în conformitate cu articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CEE) nr. 1697/79, să nu se procedeze la recuperarea drepturilor vamale, mărfurile originare din Republica Democrată Germania, introduse în Republica Federală Germania în regim de tranzit extern comunitar (procedura externă), prin alt stat membru, se încadrează în comerțul intern german, în sensul Protocolului privind comerțul intern german și problemele conexe din 25 martie 1957, astfel încât, la importul în Republica Federală Germania, aceste mărfuri nu se supun nici drepturilor vamale, nici impozitului pe cifra de afaceri la import sau drepturile menționate anterior trebuie percepute la fel ca și în cazul importurilor originare din țări terțe, în sensul că trebuie să se perceapă, pe de o parte, drepturile vamale comunitare, în conformitate cu dispozițiile legislației vamale, și pe de altă

parte, impozitul pe cifra de afaceri la import, în conformitate cu articolul 2 alineatul (2) din A Șasea Directivă comunitară privind armonizarea legislațiilor statelor membre referitoare la impozitul pe cifra de afaceri?”

- 10 Pentru o descriere mai cuprinzătoare a faptelor și a dispozițiilor de drept comunitar aplicabile, precum și pentru expunerea observațiilor prezentate de Foto-Frost, Hauptzollamt Lübeck-Ost, Guvernul Republicii Federale Germania și de Comisie, se face trimitere la raportul ședinței.

Cu privire la prima întrebare

- 11 Prin prima întrebare, Finanzgericht dorește să afle dacă are competența să se pronunțe cu privire la lipsa de validitate a unei decizii a Comisiei, de tipul Deciziei din 6 mai 1983. Finanzgericht contestă validitatea acestei decizii, pe motiv că toate condițiile impuse la articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1697/79 par a fi îndeplinite în cazul de față pentru a nu se proceda la recuperarea *a posteriori*. Acesta apreciază totuși că, dată fiind împărțirea competențelor între Curte și instanțele naționale, astfel cum rezultă din articolul 177 din tratat, Curtea este singura abilitată să constate lipsa de validitate a actelor instituțiilor comunitare.
- 12 Trebuie reamintit că articolul 177 din tratat îi conferă Curții competența de a hotărî, cu titlu preliminar, cu privire la interpretarea tratatelor și a actelor instituțiilor comunitare, precum și cu privire la validitatea acestor acte. În conformitate cu alineatul (2) din acest articol, instanțele naționale pot să adreseze întrebări preliminare Curții, iar potrivit alineatului (3) din același articol aceste instanțe sunt obligate să procedeze astfel atunci când hotărârile lor nu pot face obiectul unei căi de atac în dreptul intern.
- 13 Chiar dacă articolul 177 conferă posibilitatea instanțelor naționale ale căror hotărâri pot face obiectul unei căi de atac în dreptul intern să adreseze Curții întrebări preliminare privind interpretarea sau validitatea unor acte, acesta nu clarifică aspectul competenței acestor instanțe de a constata ele însele lipsa de validitate a unor acte ale instituțiilor comunitare.
- 14 Aceste instanțe pot să analizeze validitatea unui act comunitar și, în cazul în care consideră nefondate motivele privind lipsa de validitate invocate de părți, pot să respingă aceste motive, concluzionând că actul în cauză este pe deplin valid. Printr-o asemenea acțiune, instanțele nu contestă existența actului comunitar.
- 15 Pe de altă parte, aceste instanțe nu au competența de a declara actele adoptate de instituțiile comunitare ca fiind lipsite de validitate. Astfel cum s-a subliniat în Hotărârea din 13 mai 1981 (International Chemical Corporation, 66/80, Cul. p. 1191), competențele recunoscute Curții în temeiul articolului 177 vizează în principal asigurarea aplicării uniforme a dreptului comunitar de către instanțele naționale. Această cerință de uniformitate este absolut necesară atunci când este vorba de validitatea unui act comunitar. Divergențele dintre instanțele statelor membre cu privire la validitatea actelor comunitare ar fi de natură să compromită însăși unitatea ordinii juridice comunitare și ar aduce atingere cerinței fundamentale a securității juridice.

- 16 Aceeași concluzie poate fi desprinsă și în ceea ce privește necesitatea de a asigura coerența sistemului de protecție jurisdicțională instituit prin tratat. Trebuie reamintit în acest sens că acțiunea pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare privind validitatea constituie, ca și acțiunea în anulare, o modalitate de control al legalității actelor adoptate de instituțiile comunitare. După cum a evidențiat Curtea în Hotărârea din 23 aprilie 1986 (Partidul ecologist „les Verts”/Parlamentul European, 294/83, Cul. p. 1339), „prin dispozițiile articolelor 173 și 184, de o parte, și prin articolul 177, de cealaltă parte, tratatul a instituit un sistem complet de căi de atac și de proceduri cu scopul de a încredința Curții controlul legalității actelor adoptate de instituții”.
17. Întrucât articolul 173 îi conferă Curții competența exclusivă de a anula un act al unei instituții comunitare, coerența sistemului impune să îi fie rezervată tot Curții competența de a constata lipsa de validitate a aceluiași act, în cazul în care aceasta este invocată în fața instanței naționale.
- 18 De asemenea, trebuie subliniat că cea mai în măsură să se pronunțe cu privire la validitatea actelor comunitare este Curtea. În temeiul articolului 20 din Protocolul privind Statutul Curții de Justiție a Comunităților Europene, instituțiile comunitare ale căror acte sunt atacate au dreptul să intervină în fața Curții pentru a apăra validitatea acestor acte. De asemenea, în temeiul articolului 21 alineatul (2) din același protocol, Curtea poate solicita instituțiilor comunitare care nu sunt parte în proces orice informații pe care le consideră necesare pentru cauza pendinte în fața sa.
- 19 Ar trebui adăugat că o serie de ajustări ale dispoziției potrivit căreia instanțele naționale nu sunt competente ele însele să constate lipsa de validitate a actelor comunitare pot fi impuse în anumite condiții în cazul unei proceduri de urgență, situație la care nu se face însă trimitere în întrebarea preliminară adresată de instanța națională.
- 20 În consecință, răspunsul la prima întrebare este că instanțele naționale nu sunt ele însele competente să constate lipsa de validitate a actelor emise de instituțiile comunitare.

Cu privire la a doua întrebare

- 21 A doua și a treia întrebare pornesc de la premisa că operațiunile în cauză erau de fapt supuse plății drepturilor vamale. În cazul în care Curtea era singura competentă să se pronunțe cu privire la validitatea deciziei adoptate de Comisie, Finanzgericht dorește să afle prin a doua întrebare preliminară dacă decizia respectivă este validă.
- 22 Trebuie subliniat că dispozițiile articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1697/79 prevăd trei condiții precise care trebuie îndeplinite pentru ca autoritățile competente să nu procedeze la recuperarea *a posteriori*. Dispozițiile articolului menționat trebuie interpretate în sensul că, în cazul în care toate aceste condiții sunt îndeplinite, debitorul are dreptul să fie scutit de recuperarea drepturilor în cauză.
- 23 Ar trebui analizat în continuare dacă cele trei condiții enunțate la articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1697/79 sunt îndeplinite în speță. Curtea poate într-adevăr să verifice materialitatea faptelor care stau la baza unui act comunitar și concluziile juridice pe care instituția comunitară le-a realizat în temeiul acestuia, în situația în care, într-o acțiune

pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare privind validitatea, se susține că acestea sunt inexacte.

- 24 Prima condiție enunțată prin dispoziția menționată anterior este ca drepturile să nu fi fost percepute ca urmare a unei erori comise chiar de autoritățile competente. În această privință, trebuie respins argumentul Comisiei potrivit căruia autoritățile vamale nu au comis ele însele o eroare, ci au pornit inițial de la premisa că datele incluse în declarația completată de Foto-Frost sunt exacte, astfel cum erau îndreptățite să o facă în temeiul articolului 10 din Directiva 79/695/CEE a Consiliului. În conformitate cu dispoziția menționată, în cazul în care drepturile au fost calculate pe baza datelor neverificate cuprinse în declarația vamală, se poate proceda ulterior la o verificare a acestei declarații și la o rectificare a valorii drepturilor calculate. În cazul de față, astfel cum a recunoscut însăși Comisia în observațiile sale și în răspunsul la o întrebare adresată de Curte, declarația Foto-Frost conținea toate datele obiective necesare pentru aplicarea dispoziției în cauză, iar aceste informații erau corecte. În aceste condiții, verificarea *a posteriori* pe care au efectuat-o autoritățile vamale germane nu a evidențiat niciun element nou. În consecință, drepturile vamale la importul mărfurilor respective nu au fost de fapt percepute ca urmare a unei erori a autorităților vamale în aplicarea inițială a dispoziției.
- 25 A doua condiție este ca debitorul să fi acționat cu bună credință, adică acesta să nu fi fost în măsură să observe eroarea autorităților vamale. În această privință, trebuie reamintit că judecătorii specializați de la Finanzgericht Hamburg au apreciat, în Ordonanța de suspendare a executării din 22 septembrie 1983, că perceperea unor drepturi vamale în cazul unor asemenea operațiuni este cât se poate de discutabilă. Finanzgericht a considerat că asemenea operațiuni par să aparțină domeniului comerțului intern german și, în consecință, sunt scutite de drepturile vamale, în temeiul protocolului cu privire la acest comerț. Cu toate acestea, Finanzgericht a evidențiat faptul că situația este neclară, atât în ceea ce privește jurisprudența Curții, cât și în ceea ce privește jurisprudența națională. În aceste condiții, nu se poate considera în mod rezonabil că Foto-Frost, o societate comercială, ar fi putut să observe o eroare comisă de autoritățile vamale. De asemenea, având în vedere că operațiunile anterioare anologice fuseseră scutite de plata unor astfel de drepturi vamale, cu atât mai puțin ar fi trebuit Foto-Frost să suspecteze că s-a comis o eroare.
- 26 A treia condiție este respectarea de către debitor a tuturor dispozițiilor reglementărilor în vigoare în ceea ce privește declarația sa vamală. În această privință, trebuie subliniat că însăși Comisia, în răspunsul la o întrebare adresată Curții, a admis, contrar celor afirmate în Decizia din 6 mai 1983, că Foto-Frost completase în mod corespunzător declarația vamală. De asemenea, niciun element din dosarul prezentat Curții nu este de natură să dovedească contrariul.
- 27 Din cele menționate anterior, rezultă că toate condițiile enunțate la articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1697/79 au fost îndeplinite în acest caz. În consecință, Foto-Frost avea dreptul să fie scutită de recuperarea *a posteriori* a drepturilor în cauză.
- 28 În aceste condiții, Decizia adresată la 6 mai 1983 Republicii Federale Germania, prin care Comisia constata că trebuie să se procedeze la recuperarea *a posteriori* a drepturilor de import într-un anumit caz, nu este validă.

Cu privire la a treia întrebare

29. În a treia întrebare adresată Curții, Finanzgericht întreabă dacă, în situația în care ar avea competența să declare lipsa de validitate a deciziei adoptate de Comisie, aplicarea articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1697/79 depinde de o decizie discreționară pe care instanța națională poate să o controleze numai în ceea ce privește abuzul de putere („Ermessensfehler”) sau depinde de o măsură echitabilă, verificabilă în toate privințele.
30. Având în vedere răspunsurile la prima și a doua întrebare, a treia întrebare rămâne fără obiect.

Cu privire la a patra întrebare

31. A patra întrebare este adresată Curții din perspectiva în care nu ar rezulta din răspunsurile la primele întrebări că Foto-Frost are dreptul să fie scutită de recuperarea *a posteriori*. Finanzgericht dorește să afle dacă într-o astfel de situație operațiunile în cauză intră în sfera comerțului intern german în sensul protocolului cu privire la acest comerț, ceea ce ar implica, în opinia sa, că acestea sunt scutite de drepturi vamale.
32. Având în vedere răspunsul la a doua întrebare, a patra întrebare rămâne fără obiect.

Cu privire la cheltuielile de judecată

33. Cheltuielile efectuate de către Guvernul Republicii Federale Germania și de către Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport cu părțile în acțiunea principală, un caracter incidental față de procedura din fața instanței naționale, este de competența acestei instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de Finanzgericht Hamburg, prin Ordonanța din 29 august 1985, hotărăște:

- 1) Instanțele naționale nu sunt ele însele competente să constate lipsa de validitate a actelor emise de instituțiile comunitare.**
- 2) Decizia adresată la 6 mai 1983 Republicii Federale Germania, prin care Comisia constata că trebuie să se procedeze la recuperarea *a posteriori* a drepturilor de import într-un anumit caz, nu este validă.**

Mackenzie Stuart Bosco Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias
Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet O’Higgins Schockweiler

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 22 octombrie 1987.

Grefier
Stuart
P. Heim

Pentru președinte A. J. Mackenzie

G. Bosco