

Cauzele conexate C-143/88 și C-92/89

Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG

împotriva

Hauptzollamt Itzehoe

și

Zuckerfabrik Soest GmbH

împotriva

Hauptzollamt Paderborn

[Cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare
introduse de Finanzgericht Hamburg și de
Finanzgericht Düsseldorf (Republica Federală Germania)]

„Competența instanțelor naționale, hotărând în cadrul unei ordonanțe președințiale, de a
suspenda executarea unui act național întemeiat pe un regulament comunitar – Validitatea
cotizației speciale de eliminare în sectorul zahărului”

HOTĂRÂREA CURȚII
din 21 februarie 1991^{*}

În cauzele conexate C-143/88 și C-92/89,

având ca obiect cererile adresate Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, de către
Finanzgericht Hamburg (Republica Federală Germania) și Finanzgericht Düsseldorf
(Republica Federală Germania), pentru pronunțarea, în litigiile pendinte în fața acestor
instanțe, între

Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG

și

Hauptzollamt Itzehoe

și între

Zuckerfabrik Soest GmbH

și

Hauptzollamt Paderborn

^{*}Limba de procedură: germana.

unei hotărâri preliminare privind interpretarea articolului 189 din tratat (cauza C-143/88), precum și privind validitatea Regulamentului nr. 1914/87 al Consiliului din 2 iulie 1987 privind instituirea unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 (JO L 183, p. 5) (cauzele C-143/88 și C-92/89),

CURTEA,

compusă din O. Due, președinte, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias și M. Díez de Velasco, președinți de cameră, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse și M. Zuleeg, judecători,

avocat general: C. O. Lenz

grefier: H. A. Rühl, administrator principal

având în vedere observațiile scrise prezentate:

- pentru Zuckerfabrik Süderdithmarschen și pentru Zuckerfabrik Soest, de către Ehle, Schiller și asociații, avocați în baroul din Köln,

- pentru guvernul italian, de către profesorul L. Ferrari Bravo, șef al serviciului de contencios diplomatic din cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, asistat de către I. M. Braguglia, *Avvocato dello Stato*,

- pentru Guvernul Regatului Unit, de către J. A. Gensmantel, *Treasury Solicitor*, în calitate de agent,

- pentru Consiliul Comunităților Europene, de către A. Bräutigam, membru al Serviciului Juridic, în calitate de agent,

- pentru Comisia Comunităților Europene, de către D. Booß și G. zur Hausen, consilieri juridici, în calitate de agenți,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale lui Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest, reprezentate de către D. Ehle și J. Sedemund, avocați în baroul din Köln, ale guvernului italian, ale Guvernului Regatului Unit, reprezentat de către C. Bellamy, în calitate de agent, ale Consiliului și ale Comisiei, în ședința din 20 martie 1990,

după ascultarea concluziilor avocatului general, în ședința din 8 noiembrie 1990,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin ordonanța din 31 martie 1988, primită la Curte la 20 mai 1988, *Finanzgericht Hamburg* a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, două întrebări privind, pe de o parte, competența instanțelor naționale, hotărând în cadrul unei ordonanțe președințiale, de a suspenda executarea unui act național întemeiat pe un regulament comunitar, și, pe de altă parte, referitoare la validitatea Regulamentului (CEE) nr. 1914/87 al Consiliului din 2 iulie

1987 de instituire a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 (JO L 183, p. 5).

2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu între societatea Zuckerfabrik Süderdithmarschen, producător de zahăr, și societatea Hauptzollamt Itzehoe (Biroul Vamal principal din Itzehoe). Prin Decizia din 19 octombrie 1987, Hauptzollamt Itzehoe a cerut de la Zuckerfabrik Süderdithmarschen plata unei sume de 1 982 942,66 DEM, cu titlu de cotizație specială de eliminare pentru anul de comercializare al zahărului 1986/1987.

3 Această cotizație care a fost instituită prin Regulamentul nr. 1914/87 menționat anterior, adoptat în temeiul articolului 43 din tratat, are ca obiect eliminarea integrală a pierderilor suferite de Comunitate în sectorul zahărului în anul de comercializare care a început la 1 iulie 1986 și s-a terminat la 30 iunie 1987. Aceste pierderi fuseseră provocate de restituirile la export extrem de ridicate pe care Comunitatea a trebuit să le finanțeze în acel an, cu scopul de a asigura comercializarea excedentelor producției comunitare de zahăr în țările terțe.

4 Zuckerfabrik Süderdithmarschen a introdus împotriva deciziei lui Hauptzollamt Itzehoe o contestație, care a fost respinsă. Prin urmare, Zuckerfabrik a sesizat Finanzgericht Hamburg cu o cerere de suspendare a executării acestei decizii. Acesta a introdus, de asemenea, o acțiune în anularea deciziei respective în fața aceleiași instanțe. În sprijinul celor două acțiuni, Zuckerfabrik a afirmat că Regulamentul nr. 1914/87 pe care se întemeia decizia lui Hauptzollamt este lipsit de validitate.

5 Finanzgericht Hamburg a admis cererea de suspendare a executării deciziei lui Hauptzollamt Itzehoe și a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„(1) (a) Articolul 189 alineatul al doilea din Tratatul CEE trebuie să fie interpretat în sensul că domeniul de aplicare general al regulamentelor în statele membre nu exclude competența instanțelor naționale de a suspenda, în cadrul protecției jurisdicționale provizorii, efectele unui act administrativ adoptat în temeiul unui regulament, până la soluționarea acțiunii principale?

(b) În cazul în care răspunsul la întrebarea 1 litera (a) este afirmativ: în ce condiții instanțele naționale pot acorda o protecție jurisdicțională provizorie? Există condiții de drept comunitar aplicabile în acest domeniu și, după caz, care sunt aceste condiții? Sau această protecție jurisdicțională provizorie trebuie să fie stabilită în funcție de dreptul național?

(2) Regulamentul nr. 1914/87 al Consiliului din 2 iulie 1987 privind instituirea unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 este valid? În special, respectivul regulament este lipsit de validitate deoarece încalcă principiul neretroactivității regulamentelor care impun sarcini fiscale?”

6 Printr-o altă ordonanță, Finanzgericht Hamburg a decis să suspende judecata în procedura pe fond, până când Curtea se va pronunța cu privire la aceste două întrebări preliminare.

7 Pe de altă parte, prin ordonanța din 19 octombrie 1988, primită la Curte la 20 martie 1989, Finanzgericht Düsseldorf a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, cinci întrebări referitoare, de asemenea, la validitatea aceluiași Regulament nr. 1914/87 al Consiliului.

8 Aceste cinci întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu între Zuckerfabrik Soest GmbH, de asemenea, producător de zahăr, și Hauptzollamt Paderborn (Biroul Vamal principal din Paderborn). Prin Decizia din 20 octombrie 1987, Hauptzollamt Paderborn a cerut de la Zuckerfabrik Soest plata unei sume de 1 675 013,71 DEM cu titlu de cotizație de eliminare.

9 Zuckerfabrik Soest a introdus împotriva acestei decizii o contestație care a fost respinsă. Prin urmare, Zuckerfabrik Soest a sesizat Finanzgericht Düsseldorf cu o cerere de suspendare a executării deciziei lui Hauptzollamt Paderborn. În afară de aceasta, Zuckerfabrik Soest a introdus o acțiune în anularea acestei decizii în fața aceleiași instanțe. În sprijinul acestei cereri și al acestei acțiuni, Zuckerfabrik Soest a afirmat, ca și Zuckerfabrik Süderdithmarschen în cealaltă cauză, că regulamentul care instituie cotizația specială de eliminare pe care se întemeia decizia lui Hauptzollamt Paderborn este lipsit de validitate.

10 Prin ordonanța din 10 februarie 1988, Finanzgericht Düsseldorf, hotărând prin ordonanță președințială, a admis cererea de suspendare a executării deciziei lui Hauptzollamt Paderborn, pe motivul că avea îndoeli serioase cu privire la validitatea regulamentului de instituire a cotizației speciale de eliminare.

11 Prin ordonanța din 19 octombrie 1988, aceeași instanță a suspendat judecata în acțiunea principală și a cerut Curții de Justiție să pronunțe o hotărâre preliminară cu privire la următoarele întrebări:

„(1) Regulamentul nr. 1914/87 de instituire a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 (JO L 183, 3.07.1987, p. 5) este lipsit de validitate deoarece cotizația de eliminare reprezintă o taxă de finanțare a cărei percepere nu ar trebui introdusă decât în temeiul articolului 201 din Tratatul CEE?

În subsidiar,

(2) Instituirea cotizației speciale de eliminare în sectorul zahărului prin Regulamentul nr. 1914/87 al Consiliului pentru anul de comercializare 1986/1987 este compatibilă cu limitarea autofinanțării menționate la articolul 28 din Regulamentul nr. 1785/81, precum și cu principiul securității sistemului normativ al Comunității?

În subsidiar,

(3) Instituirea cotizației speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 este compatibilă cu interdicția de a expune o ramură a economiei unor riscuri care, în cadrul unei organizări a pieței, reprezintă riscuri exterioare, precum și cu principiul interzicerii sarcinilor financiare nerezonabile?

În subsidiar,

(4) Articolul 1 din Regulamentul nr. 1914/87 de instituire a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 încalcă interdicția de discriminare [articolul 40 alineatul (3) al doilea paragraf] impunând zahărului B o taxă considerabil mai mare decât cea aplicată zahărului A?

În subsidiar,

(5) Regulamentul nr. 1914/87 de instituire a unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987 încalcă în condițiile menționate mai sus principiile de protejare a dreptului la proprietate și al libertății de exercitare a activităților economice care se aplică în dreptul comunitar, atunci când aceste activități nu mai pot fi finanțate din beneficiile realizate, ci numai din rezerve și, prin urmare, când este amenințată existența întreprinderii în cauză?

12 Pentru o prezentare mai amplă a faptelor din cele două cauze principale, a prevederilor comunitare în cauză, precum și a desfășurării celor două proceduri și a observațiilor scrise prezentate Curții, se face trimitere la rapoartele pentru ședință. Aceste elemente din dosare nu sunt reluate în continuare decât în măsura necesară pentru înțelegerea motivării Curții.

13 Având în vedere similitudinea obiectului și conexitatea acestor două cauze, confirmate de dezbateri, este necesar, în conformitate cu articolul 43 din Regulamentul de procedură, ca acestea ca ele să fie conexe în scopul pronunțării hotărârii.

Cu privire la suspendarea executării unui act național întemeiat pe un regulament comunitar

Cu privire la principiu

14 În primul rând, Finanzgericht Hamburg întreabă, în esență, dacă articolul 189 alineatul al doilea din Tratatul CEE trebuie să fie interpretat în sensul că acesta exclude competența instanțelor naționale de a suspenda executarea unui act administrativ național adoptat în temeiul unui regulament comunitar.

15 În favoarea competenței de a admite o astfel de suspendare, Finanzgericht Hamburg susține că această măsură nu face decât să amâne eventuala punere în aplicare a unei decizii naționale și nu pune în discuție validitatea regulamentului comunitar. Totuși, pentru a explica rațiunea întrebării sale, acesta subliniază, ca motiv al respingerii competenței instanței naționale, că acordarea unei astfel de suspendări, care poate avea efecte de o importanță considerabilă, poate împiedica deplina eficacitate a regulamentelor în toate statele membre, încălcând articolul 189 alineatul al doilea din tratat.

16 Este necesar să se sublinieze mai întâi că prevederile articolului 189 alineatul al doilea din tratat nu pot împiedica protecția jurisdicțională pe care dreptul comunitar le-o conferă persoanelor de drept privat. Atunci când punerea în aplicare administrativă a regulamentelor comunitare este în sarcina autorităților naționale, protecția jurisdicțională garantată de dreptul comunitar cuprinde dreptul persoanelor de drept privat de a contesta, pe cale incidentală, legalitatea acestor regulamente în fața instanțelor naționale și de a le determina pe acestea să sesizeze Curtea cu întrebări preliminare.

17 Acest drept ar fi compromis în cazul în care, în așteptarea unei hotărâri a Curții, singura competență să constate lipsa de validitate a unui regulament comunitar (a se vedea Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost, considerentul 20, cauza 314/85, Rec. p. 4199), atunci când anumite condiții sunt îndeplinite, persoana de drept privat nu ar fi, în măsură să obțină o decizie de suspendare care să permită, în ceea ce o privește, ca efectele regulamentului criticat să nu îi aducă atingere.

18 Astfel cum Curtea a arătat în Hotărârea din 22 octombrie 1987, Foto-Frost, menționată anterior (considerentul 16), întrebarea privind aprecierea validității constituie, ca și acțiunea în anulare, o modalitate de control al legalității actelor instituțiilor comunitare. Însă, în cadrul acțiunii în anulare, articolul 185 din Tratatul CEE îi dă reclamantului posibilitatea de a cere suspendarea executării actului atacat și Curții competența de a o acorda. Coerența sistemului de protecție provizorie cere, așadar, ca și instanța națională să poată ordona suspendarea executării unui act administrativ național întemeiat pe un regulament comunitar a cărui legalitate este contestată.

19 Pe de altă parte, în Hotărârea din 19 iunie 1990, Factortame (cauza C-213/89, Rec. p. I-2433), pronunțată într-o cauză privind compatibilitatea unei legi naționale cu dreptul comunitar, Curtea a apreciat, referindu-se la efectul util al articolului 177, că instanța națională care o sesizase cu întrebările preliminare privind interpretarea pentru a putea soluționa această problemă de compatibilitate, trebuia să aibă posibilitatea de a ordona măsuri provizorii și de a suspenda aplicarea legii naționale criticate, până la pronunțarea hotărârii sale, ținând seama de interpretarea dată în temeiul articolului 177.

20 Protecția provizorie care este asigurată de dreptul comunitar persoanelor de drept privat în fața instanțelor naționale nu poate varia, după cum acestea contestă compatibilitatea prevederilor de drept național cu dreptul comunitar sau validitatea actelor comunitare de drept derivat, din momentul în care, în cele două cauze, contestația se întemeiază pe însuși dreptul comunitar.

21 Având în vedere considerentele precedente, trebuie să se răspundă la prima parte a primei întrebări că articolul 189 din tratat trebuie să fie interpretat în sensul că acesta nu exclude competența instanțelor naționale de a acorda suspendarea executării unui act administrativ național adoptat în temeiul unui regulament comunitar.

Cu privire la condițiile de suspendare

22 Finanzgericht Hamburg întreabă în continuare în ce condiții instanțele naționale pot ordona suspendarea executării unui act administrativ național întemeiat pe un regulament comunitar, din cauza îndoielilor pe care le pot avea cu privire la validitatea acestui regulament.

23 Trebuie mai întâi să se observe că nu pot fi luate măsuri provizorii de suspendare a executării unui act atacat decât în cazul în care circumstanțele de fapt și de drept invocate de reclamantii conving instanța națională că există îndoieli serioase privind validitatea regulamentului comunitar pe care se întemeiază actul administrativ atacat. Numai posibilitatea unei constatări a lipsei validității, rezervată Curții, poate justifica, într-adevăr, acordarea unei suspendări.

24 Este necesar să se sublinieze în continuare că suspendarea executării trebuie să aibă un caracter provizoriu. Instanța națională care hotărăște pe calea ordonanței președințiale nu poate, prin urmare, să acorde suspendarea decât până în momentul în care Curtea a hotărât cu privire la întrebarea privind aprecierea validității. Prin urmare, aceasta trebuie, în cazul în care Curtea nu a fost deja sesizată, să-i trimită ea însăși respectiva întrebare, expunând motivele lipsei validității, care consideră că trebuie să fie reținute.

25 În ceea ce privește celelalte condiții referitoare la suspendarea executării actelor administrative, trebuie să se constate că normele de procedură ale instanțelor sunt stabilite de dreptul național al statelor membre și că există divergențe cu privire la condițiile de acordare a suspendării, divergențe care pot compromite aplicarea uniformă a dreptului comunitar.

26 Însă această aplicare uniformă este o cerință fundamentală a ordinii juridice comunitare; aceasta implică, așadar, faptul că suspendarea executării actelor administrative întemeiate pe un regulament comunitar, deși este guvernată de normele de procedură naționale, în special în ceea ce privește depunerea și examinarea cererii, să fie supusă în toate statele membre, cel puțin unor condiții de acordare uniforme.

27 Deoarece competența instanțelor naționale de a acorda o astfel de suspendare corespunde competenței rezervate Curții de Justiție de articolul 185 în cadrul acțiunilor introduse în

temeiul articolului 173, trebuie ca aceste instanțe să nu acorde această suspendare decât în condițiile ordonanței președințiale în fața Curții.

28 În această privință, dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că nu pot fi luate măsuri de suspendare a executării unui act atacat decât în cazul în care acestea sunt urgente, altfel spus, în cazul în care este necesar ca acestea să fie adoptate și să producă efecte înainte de hotărârea pe fond, pentru a evita ca partea care le solicită să sufere un prejudiciu grav și ireparabil.

29 În ceea ce privește urgența, este necesar să se precizeze că prejudiciul invocat de reclamant trebuie să fie susceptibil de a se materializa înaintea posibilității Curții de a hotărî cu privire la validitatea actului comunitar atacat. În ce privește natura prejudiciului, astfel cum Curtea a hotărât de mai multe ori, un prejudiciu pur pecuniar nu poate, în principiu, să fie considerat ireparabil. Totuși, instanței naționale care hotărăște prin ordonanța președințială îi revine sarcina să examineze circumstanțele specifice fiecărei spețe. În această privință, aceasta trebuie să aprecieze elementele care permit să se stabilească dacă executarea imediată a actului care face obiectul cererii de suspendare ar fi de natură să producă prejudicii ireversibile în defavoarea reclamantului, care nu ar putea fi reparate în cazul în care actul comunitar ar trebui să fie declarat ca lipsit de validitate.

30 Pe de altă parte, trebuie adăugat că instanța națională responsabilă pentru aplicarea, în cadrul competenței sale, a prevederilor de drept comunitar, are obligația să asigure efectul deplin al dreptului comunitar și, prin urmare, în caz de îndoială cu privire la validitatea regulamentelor comunitare, are obligația de a lua în considerare interesul Comunității ca aceste regulamente să nu fie eliminate fără o garanție serioasă.

31 Pentru a îndeplini această obligație, instanța națională sesizată cu o cerere de suspendare, trebuie mai întâi să verifice dacă actul comunitar în cauză nu ar fi lipsit de orice efect util, în cazul în care nu este pus în aplicare imediat.

32 Atunci când suspendarea executării poate implica un risc financiar pentru Comunitate, instanța națională trebuie, pe de altă parte, să îi poată cere reclamantului garanții suficiente, cum ar fi depunerea unei cauțiuni sau constituirea unui sechestru.

33 Din considerentele precedente rezultă că la a doua parte a primei întrebări adresate de către Finanzgericht Hamburg trebuie să se răspundă că suspendarea executării unui act național adoptat în urma punerii în aplicare a unui regulament comunitar nu poate fi acordată de către o instanță națională decât:

- în cazul în care această instanță are îndoieli serioase privind validitatea actului comunitar și în cazul în care Curtea nu a fost deja sesizată cu întrebarea privind validitatea actului contestat, aceasta îi adresează Curții întrebarea;
- în cazul în care există urgența și în cazul în care reclamantul este amenințat cu un prejudiciu grav și ireparabil;
- în cazul în care această instanță ia în considerare în mod corespunzător interesul Comunității.

Cu privire la validitate

34 Finanzgericht Hamburg a pus sub semnul întrebării validitatea Regulamentului nr. 1914/87, menționat anterior, pe motiv că ar contraveni principiului neretroactivității și nu ar respecta astfel principiul securității juridice.

35 În ceea ce-l privește, Finanzgericht Düsseldorf a exprimat îndoieli referitoare la validitatea aceluiași regulament, formulând cinci întrebări care arată obiecții privind baza juridică corespunzătoare pentru introducerea cotizației speciale de eliminare, compatibilitatea acestui regulament cu Regulamentul de bază (CEE) nr. 1785/81 al Consiliului din 30 iunie 1981 privind organizarea comună a piețelor în sectorul zahărului (JO L 177, p. 4), încălcarea principiilor care interzic expunerea unei ramuri a economiei unor riscuri exterioare acestea, precum și a unor sarcini financiare nerezonabile și încălcarea principiilor de protejare a dreptului de proprietate și libertății de exercitare a activităților profesionale.

36 Deoarece întrebările adresate în aceste două cauze constituie numai diferite puncte de vedere din care același act poate fi criticat, este necesar să fie examinate împreună.

Cu privire la obiecția referitoare la nerespectarea procedurii instituite de articolul 201 din Tratatul CEE

37 Finanzgericht Düsseldorf consideră, în esență, că, pentru a putea fi adoptată în temeiul articolului 43 din Tratatul CEE, în cadrul organizării comune a piețelor agricole, o cotizație trebuie să tindă la reglementarea pieței respective. Însă o astfel de măsură nu poate să privească decât prezentul și viitorul. Nu acesta ar fi cazul cotizației speciale de eliminare, deoarece aceasta ar urmări să elimine pierderile unui an comercial anterior. În afară de aceasta, numai fabricanții de zahăr ar fi obligați la plata acestei cotizații, în timp ce o măsură de reglementare a pieței ar trebui să îi afecteze, în primul rând, pe producătorii de sfeclă de zahăr. În opinia lui Finanzgericht Düsseldorf, cotizația în litigiu ar avea, prin urmare, caracterul unei taxe de finanțare care nu ar fi putut fi introdusă în mod valabil decât în temeiul articolului 201 din tratat.

38 Pentru a răspunde acestei obiecții, trebuie să se sublinieze că articolul 2 din Decizia 85/257/CEE a Consiliului din 7 mai 1985 privind sistemul de resurse proprii ale Comunităților (JO L 128, p. 15), care era în vigoare în momentul adoptării regulamentului contestat, face distincție, pe de o parte, între „cotizații și alte drepturi prevăzute în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului”, care constituie deja resurse proprii și, pe de altă parte, „veniturile provenind din alte taxe care ar fi instituite în cadrul unei politici comune”, în conformitate cu dispozițiile din tratate, și care, în ceea ce le privește, nu devin resurse proprii decât în măsura în care procedura din articolul 201 din Tratatul CEE și dispozițiile corespunzătoare din celelalte tratate de instituire au fost îndeplinite.

39 Ținând seama de evoluțiile inevitabile ale producției și ale pieței comunitare a zahărului, Decizia din 7 mai 1985, menționată anterior, nu intenționa să își limiteze la articolul 2 alineatul (1) litera (a) aplicarea numai la cotizațiile care erau prevăzute atunci când a fost adoptată, respectiv la cotizațiile stabilite atunci de Regulamentul nr. 1785/81 al Consiliului menționat anterior (denumit în continuare „regulament de bază”). Deoarece cotizația specială de eliminare are un caracter complementar în raport cu cotizațiile care existau deja la adoptarea Deciziei din 7 mai 1985, aceasta trebuie să fie inclusă printre „cotizațiile și celelalte drepturi prevăzute în cadrul organizării comune a piețelor în sectorul zahărului”, în sensul acestei decizii.

40 În orice caz, trebuie să se sublinieze că, astfel cum a hotărât deja Curtea prin Hotărârea din 30 septembrie 1982, Amylum (cauza 108/81, Rec. p. 3107), în legătură cu Decizia Consiliului

din 21 aprilie 1970 privind înlocuirea contribuțiilor financiare ale statelor membre cu resursele proprii ale Comunităților (JO L 94, p. 19), Decizia din 7 mai 1985, ca măsură de drept bugetar, are ca obiect definirea resurselor proprii înscrise în bugetul Comunităților, și nu specificarea instituțiilor comunitare competente pentru a stabili drepturi, taxe, prelevări, cotizații și alte forme de venituri.

41 Rezultă că nu mai era necesar să se recurgă la procedura din articolul 201 pentru adoptarea unei măsuri cum este cotizația specială de eliminare prevăzută de Regulamentul nr. 1914/87, chiar dacă aceasta avea caracterul unei taxe de finanțare.

42 Întrebarea dacă articolul 43 din Tratatul CEE poate servi ca bază juridică pentru instituirea unei cotizații care tinde să impună operații economice pentru o situație trecută este identică cu întrebarea dacă o cotizație poate fi introdusă cu efect retroactiv, în temeiul acestui articol. Prin urmare, această obiecție se confundă cu cea care privește nerespectarea principiului neretroactivității, care va fi examinată în continuare.

Cu privire la obiecția referitoare la compatibilitatea Regulamentului nr. 1914/87 cu regulamentul de bază

43 Finanzgericht Düsseldorf, referindu-se la Hotărârea Curții din 29 martie 1979, NTN Toyo Bearing Company (cauza 113/77, Rec. p. 1185), consideră că, din moment ce Consiliul plafonase, prin articolul 28 din regulamentul de bază, valoarea cotizațiilor care pot fi cerute de la fabricanții de zahăr, era interzisă instituirea, printr-un alt regulament întemeiat direct pe articolul 43 din tratat, a unei cotizații care depășește acest plafon.

44 În această privință, trebuie amintit că regulamentul de bază și regulamentul contestat nr. 1914/87 au fost adoptate în temeiul articolului 43 din tratat. Prin urmare, Regulamentul nr. 1914/87 nu poate fi, așadar, considerat ca un regulament de executare a regulamentul de bază, cum era cazul regulamentul criticat în cauza care a dus la Hotărârea din 16 iunie 1987, Romkes (cauza 46/86, Rec., p. 2671).

45 Consiliul poate să modifice, să completeze sau să abroge un regulament de bază pe care l-a adoptat în conformitate cu procedura din articolul 43 din tratat, cu condiția ca dispozițiile de modificare, de completare sau de abrogare să fie adoptate în conformitate cu aceeași procedură, fără a trebui să insereze aceste dispoziții în regulamentul de bază.

46 În speță, situația este diferită de cea care a fost la originea Hotărârii din 29 martie 1979, NTN Toyo Bearing Company, menționată anterior. În acest din urmă caz, într-adevăr, Consiliul, după ce a adoptat un regulament general pentru a pune în aplicare unul dintre obiectivele prevăzute la articolul 113 din tratat, derogase de la normele astfel stabilite, într-un regulament de aplicare privind un caz particular.

47 În aceste condiții, trebuie să se considere că regulamentul de bază nu îi interzicea Consiliului să adopte Regulamentul nr. 1914/87, din moment ce se conforma procedurii prevăzute la articolul 43 din tratat.

Cu privire la obiecția referitoare la nerespectarea principiului neretroactivității

48 Finanzgericht Hamburg, ca și Finanzgericht Düsseldorf, consideră că Regulamentul nr. 1914/87 încalcă principiul neretroactivității, deoarece a fost adoptat la 2 iulie 1987, respectiv după sfârșitul anului comercial 1986/1987, care s-a terminat la 30 iunie 1987, și ale cărei pierderi urmărește să le elimine. Acest regulament ar lega astfel plata cotizației de fapte

petrecute în trecut, și anume, fabricarea zahărului realizată în cursul respectivului an comercial. În plus, încrederea legitimă a producătorilor de zahăr nu ar fi fost respectată, pentru că aceștia ar fi putut să se aștepte ca respectivele cotizații prevăzute de regulamentul de bază să nu fie mărite și, în cazul în care acestea ar fi majorate, să se poată repercuta în totalitate asupra producătorilor de sfeclă de zahăr.

49 Curtea a constatat deja, în special prin Hotărârile din 25 ianuarie 1979, Racke (cauza 98/78, Rec., p. 69) și Decker (cauza 99/78, Rec., p. 101) și din 30 septembrie 1982, Amylum (cauza 108/81, menționată anterior) că, deși, de regulă, principiul securității juridice se opune stabilirii domeniului de aplicare în timp a unui act comunitar la o dată anterioară publicării sale, în mod excepțional se poate întâmpla altfel, atunci când scopul urmărit impune acest lucru și atunci când încrederea legitimă a celor interesați este respectată în mod corespunzător.

50 În ceea ce privește prima dintre aceste două condiții, trebuie să fie amintite câteva date de fapt și de drept. Excedentele rezultate din raportul între producția și consumul de zahăr în Comunitate trebuie să fie comercializate pe piețele țărilor terțe. Diferența dintre cursurile sau prețurile pe piața mondială și prețurile din Comunitate este acoperită printr-o restituire la export. Regulamentul de bază a prevăzut finanțarea integrală de către producătorii înșiși a sarcinilor financiare rezultate.

51 Pentru a fi cât mai aproape de realitatea economică și pentru a permite astfel stabilizarea pieței, care este unul din obiectivele articolului 39 din tratat, articolul 28 din regulamentul de bază a prevăzut că, în principiu, aceste cotizații sunt datorate înainte de sfârșitul fiecărui an comercial și, în consecință, pe baza pierderilor în mod normal previzibile pentru angajamentele la export care trebuie realizate pentru anul de comercializare în curs.

52 Totuși, este posibil ca influența anumitor evenimente excepționale, cum ar fi, în speță, scăderea bruscă a valorii dolarului sau scăderea cursurilor mondiale ale zahărului, care s-au produs în cursul anului comercial în cauză, să nu fi fost prevăzută cu suficientă precizie în momentul stabilirii cotizațiilor. În acest caz, este legitim ca sarcinile care trebuie finanțate de producători să poată fi stabilite numai după constatarea deplinului efect al acestor evenimente, și, eventual, la sfârșitul anului în cursul căruia acestea au fost realizate.

53 În cazul în care, după constatarea totalității pierderilor pentru anul de comercializare 1986/1987, Consiliul nu ar fi luat nicio măsură pentru a completa cotizațiile deja suportate de producători, scopul urmărit, și anume stabilizarea în interesul comun a pieței zahărului, în special prin restituiri la export, n-ar fi putut fi îndeplinit decât grevând bugetul Comunității, în timp ce finanțarea integrală de către producători este un principiu al organizării comune a pieței zahărului.

54 Consiliul a putut astfel să aprecieze în mod legal că obiectivul care trebuie îndeplinit pentru interesul general, și anume, stabilizarea pieței comunitare a zahărului, cerea ca regulamentul contestat să se aplice anului comercial 1986/1987. În consecință, prima dintre condiții careia i se subordonează aplicabilitatea unui act comunitar la o dată anterioară celei publicării sale poate fi considerată ca îndeplinită.

55 Pentru a stabili dacă și a doua dintre condițiile amintite mai sus este îndeplinită, trebuie să se examineze dacă acțiunea Consiliului a adus atingere încrederii legitime pe care persoanele interesate ar fi avut-o în stabilirea unui plafon pentru cotizații prin regulamentul de bază și care ar fi fost dezaprobată de publicarea, la 2 iulie 1987, a Regulamentului nr. 1914/87.

56 Reclamanții în cauzele principale nu au totuși motive să invoce o încredere legitimă demnă de protecție.

57 Într-adevăr, în primul rând, producătorii de zahăr au fost informați, prin al unsprezecelea considerent din regulamentul de bază, că totalitatea cheltuielilor corespunzătoare comercializării excedentelor, rezultând din raportul dintre producția Comunității și consumul său, trebuia să fie acoperită integral de aceștia.

58 În al doilea rând, Comisia publicase la 9 septembrie 1986 bilanțul, cu referința VI PC 2 - 408, care evidenția în mod clar un deficit probabil pentru anul de comercializare 1986/1987.

59 În al treilea rând, prin publicarea propunerii în Jurnalul Oficial din 3 aprilie 1987 (JO C 89, p. 18), respectiv înainte de sfârșitul anului, producătorii de zahăr au știut că Comisia a prezentat Consiliului o propunere de regulament privind instituirea unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987, astfel cum urma să fie reluată în Regulamentul nr. 1914/87 atacat.

60 Astfel, rezultă că obiecția referitoare la nerespectarea principiului neretroactivității nu poate fi reținută.

Cu privire la obiecția referitoare la interdicția de a expune o ramură a economiei unor riscuri exterioare organizării pieței aferente sau unor sarcini financiare nerezonabile

61 Finanzgericht Düsseldorf consideră că perturbările pieței care pot fi remediate prin măsuri adoptate în cadrul organizării comune a piețelor sunt acelea care pot fi atribuite unor cauze interne acestei piețe. În organizarea altor piețe decât cea a zahărului, riscurile rezultate din scăderea cursurilor pe piața mondială, precum și din scăderea valorii dolarului, ar fi exclusiv finanțate de FEOGA. Aceasta ar demonstra că organul legislativ al Comunității le consideră riscuri în afara sferei de influență a operatorilor economici și, prin urmare, nu le pot fi imputate.

62 Mai întâi, trebuie să se observe, într-adevăr, că astfel de riscuri sunt cel mai adesea finanțate de FEOGA. Totuși, acest lucru nu este cerut de tratat, care autorizează, în articolul 40 alineatul (4), crearea unui astfel de fond fără a impune participarea lui la orice măsură de organizare a pieței. Dacă sectorul zahărului este singurul supus principiului autofinanțării, aceasta este pentru că, astfel cum a explicat Consiliul, ca răspuns la o întrebare a Curții, în alte sectoare din agricultură, producătorii au garanții de prețuri mai mici, ceea ce explică faptul că finanțarea nu le revine lor.

63 În continuare trebuie să se sublinieze că, datorită sistemului de restituiri la export, producătorii de zahăr comunitari au acces la piața mondială pentru a comercializa o parte din producția lor. Tocmai în raport cu această piață mondială este necesar să se aprecieze riscurile suportate de producători. Însă circumstanțe cum ar fi supraproducția de zahăr sau fluctuații ale cursului de schimb între monedele europene și dolar pot modifica oferta sau cererea, și, în consecință, prețul acestui produs. Prin urmare, riscurile legate de aceste circumstanțe nu pot fi, considerate ca exterioare pieței respective.

64 Pe de altă parte, cotizația specială de eliminare nu impune, oricum, sarcini fiscale nerezonabile pentru producătorii de zahăr. Într-adevăr, pe de o parte, aceasta este contrapartida avantajelor pe care le-a reprezentat pentru aceștia posibilitatea de a beneficia de restituiri la export pentru a comercializa cantitățile pe care le-au produs în plus față de consumul comunitar. Pe de altă parte, în temeiul articolului 1 alineatul (3) din Regulamentul

nr. 1914/87, producătorii de zahăr pot cere de la vânzătorii de sfeclă sau de trestie de zahăr produse în Comunitate, rambursarea celei mai mari părți din această cotizație.

65 Din aceste motive, nu este cazul să se rețină obiecția formulată de instanța națională.

Cu privire la obiecția referitoare la discriminare

66 Finanzgericht Düsseldorf consideră că faptul că acea cotizație specială de eliminare îi afectează mai mult pe producătorii de zahăr B decât pe producătorii de zahăr A, chiar dacă produsul este același în ambele cazuri, constituie o discriminare interzisă de articolul 40 alineatul (3) al doilea paragraf din tratat.

67 În această privință, trebuie amintit că regulamentul de bază stabilește, pentru fiecare an comercial al zahărului și pentru fiecare regiune de producție, o cantitate de bază A și o cantitate de bază B. Statele membre repartizează între întreprinderi cantitatea lor de bază A, sub formă de cote A, și cantitatea lor de bază B, sub formă de cote B. Totalitatea cotelor A alocate pe an comercial corespunde aproximativ consumului uman de zahăr în Comunitate în cursul aceluși an comercial. Zahărul produs în limita cotelor A (zahăr A) și B (zahăr B) poate fi comercializat liber în Comunitate, beneficiind de garanții de prețuri și de desfacere datorită sistemului de intervenție. De asemenea, acesta poate fi exportat, în țări terțe, după caz, cu ajutorul unei restituiri la export. În sfârșit, zahărul produs în plus față de cotele A și B ale unei întreprinderi (denumit zahăr C) nu poate fi comercializat decât în țări terțe, fără a beneficia de nicio restituire la export.

68 Din acest regim rezultă că orice întreprindere care produce în plus față de cota A proprie, respectiv în plus față de partea sa din producția de zahăr destinată consumului comunitar, produce în mod necesar excedente care nu pot avea ca deosebit decât exportul spre țările terțe.

69 Însă, astfel cum s-a spus mai sus, cotizația specială de eliminare are ca obiect eliminarea pierderilor excepționale cauzate de acordarea restituirilor la export ridicate, destinate să favorizeze comercializarea excedentelor comunitare pe piețele țărilor terțe.

70 Prin urmare, era justificat ca sarcini proporțional mai ridicate să fie impuse pentru zahărul produs în plus față de cota A.

71 În consecință, argumentul întemeiat pe o pretinsă încălcare a articolului 40 alineatul (3) al doilea paragraf din tratat trebuie să fie, de asemenea, respins.

Cu privire la obiecția referitoare la încălcarea dreptului de proprietate și la libertatea de exercitare a activităților economice

72 Finanzgericht Düsseldorf consideră că drepturile fundamentale care sunt proprietatea și libertatea de exercitare a activității economice sunt afectate în mod ilicit atunci când o întreprindere nu este în măsură să plătească din beneficiile normale pe care le-a obținut în cursul unui an comercial cotizațiile succesive care s-au acumulat în cursul acestui an și trebuie să apeleze la rezervele sale, respectiv la ceea ce formează substanța sa însăși.

73 În această privință, trebuie amintit că deja Curtea a recunoscut (a se vedea, în special, Hotărârea din 11 iulie 1989, Schröder, considerentul 15, cauza 265/87, Rec., p. 2237) că dreptul de proprietate și libera exercitare a unei activități profesionale pot fi restricționate, în special în cadrul unei organizări comune a pieței, cu condiția ca aceste restricții să răspundă

efectiv unor obiective de interes general urmărite de Comunitate și să nu constituie, în raport cu scopul urmărit, o intervenție disproporționată și intolerabilă care ar aduce atingere substanței înseși a drepturilor astfel garantate.

74 Astfel cum a subliniat cu pertință Guvernul Regatului Unit, obligația de a plăti o cotizație nu poate fi asimilată cu o măsură restrictivă a dreptului de proprietate.

75 Prin urmare, trebuie să se constate că respectiva cotizație specială de eliminare nu aduce deloc atingere dreptului de proprietate al producătorilor de zahăr.

76 În ceea ce privește libertatea de exercitare a activităților economice, s-a subliniat deja mai sus că respectiva cotizație specială de eliminare răspunde unor obiective de interes general, pentru că evită ca pierderile suferite de un sector economic să fie suportate de Comunitate. Această intervenție nu poate fi considerată ca disproporționată. Cotizația care, într-adevăr, poate fi repercutată parțial asupra producătorilor de sfeclă de zahăr, a fost instituită cu scopul esențial „de a nu pune în discuție înainte de data prevăzută regimul cotelor de producție”, astfel cum precizează al patrulea considerent din Regulamentul nr. 1914/87. Însă, cum a subliniat în mod corect Comisia, o diminuare a cotelor, care ar fi redus pe termen lung partea industriei comunitare de prelucrare a zahărului pe piața mondială, ar fi reprezentat o încălcare mult mai gravă a intereselor producătorilor de zahăr și ale cultivatorilor de sfeclă de zahăr.

77 Prin urmare, argumentul privind încălcarea libertății de exercitare a activităților economice nu poate fi admis.

78 Din ansamblul considerentelor precedente rezultă că trebuie să se răspundă Finanzgericht Hamburg și Finanzgericht Düsseldorf că examinarea întrebărilor adresate nu a relevat elemente de natură să afecteze validitatea Regulamentului nr. 1914/87 al Consiliului din 2 iulie 1987 privind instituirea unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987.

Cu privire la cheltuielile de judecată

79 Cheltuielile efectuate de către guvernul italian și de către Guvernul Regatului Unit, precum și de către Consiliu și de către Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât procedura are, în raport părțile din acțiunea principală, un caracter incidental în fața instanțelor naționale, este de competența acestor instanțe să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se asupra întrebărilor adresate de către Finanzgericht Hamburg, prin ordonanța din 31 martie 1988, și de către Finanzgericht Düsseldorf, prin ordonanța din 19 octombrie 1988, hotărăște:

1) Articolul 189 din tratat trebuie să fie interpretat în sensul că acesta nu exclude competența instanțelor naționale de a acorda o suspendare a executării unui act administrativ adoptat în temeiul unui regulament comunitar.

2) Suspendarea executării unui act național adoptat în urma punerii în aplicare a unui act comunitar nu poate fi acordată de o instanță națională decât în cazul în care această

instanță are îndoieli serioase privind validitatea actului comunitar și în cazul în care, atunci când Curtea nu a fost încă sesizată cu privire la validitatea actului contestat, i-l trimite ea însăși, în cazul în care există o urgență și reclamantul este amenințat cu un prejudiciu grav și ireparabil, și în cazul în care această instanță ține seama în mod corespunzător de interesul Comunității.

3) Examinarea întrebărilor adresate nu a relevat elemente care pot afecta validitatea Regulamentului nr. 1914/87 al Consiliului din 2 iulie 1987 privind instituirea unei cotizații speciale de eliminare în sectorul zahărului pentru anul de comercializare 1986/1987.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias
	Díez de Velasco	Slynn	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Grévisse	Zuleeg

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 21 februarie 1991.

Grefier
J.-G. Giraud

Președinte
O. Due