

HOTĂRÂREA CURȚII

8 februarie 2000*

Emesa Sugar (Free Zone) NV împotriva Aruba

Cauza C-17/98

(cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, formulată de Arrondissementsrechtbank 't e s-Gravenhage)

„Regim de asociere a țărilor și teritoriilor de peste mări — Decizia 97/803/CE — Importuri de zahăr — Cumul de origine ACP/TTPM — Aprecierea validității — Instanța națională — Măsuri provizorii”

În cauza C-17/98,

având ca obiect o cerere adresată Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE (devenit articolul 234 din Tratatul CE), de către președintele Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (Țările de Jos), de pronunțare, în litigiu aflat pe rolul acestei instanțe, între

Emesa Sugar (Free Zone) NV

și

Aruba

a unei hotărâri preliminare referitoare la validitatea Deciziei 97/803/CE a Consiliului din 24 noiembrie 1997 privind revizuirea intermediară a Deciziei 91/482/CEE privind asocierea țărilor și a teritoriilor de peste mări la Comunitatea Economică Europeană (JO L 329, p. 50),

CURTEA,

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, J. C. Moitinho de Almeida și D. A. O. Edward, președinți de cameră, P. J. G. Kapteyn, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm și M. Wathelet (raportor), judecători,

avocat general: domnul D. Ruiz-Jarabo Colomer,
grefier: domnul H. A. Rühl, administrator principal,

după examinarea observațiilor scrise prezentate:

– pentru Emesa Sugar (Free Zone) NV, de către G. van der Wal, avocat în Baroul din Bruxelles,

– pentru guvernul din Aruba, de către P. V. F. Bos și M. M. Slotboom, avocați în Baroul din Rotterdam,

– pentru guvernul spaniol, de către doamna M. López-Monís Gallego, Abogado del Estado, în calitate de agent,

*Limba de procedură: olandeza.

– pentru guvernul francez, de către doamna K. Rispal-Bellanger, Sous-directeur la Direcția Juridică a Ministerului Afacerilor Externe și de către domnul C. Chavance, secretar pentru afaceri externe la aceeași direcție, în calitate de agenți,

– pentru guvernul italian, de către profesorul U. Leanza, șef al Serviciului de Contencios Diplomatic din cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, asistat de către domnul D. Del Gaizo, Avvocato dello Stato,

– pentru Guvernul Regatului Unit, de către doamna S. Ridley, de la Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent, asistată de către domnul K. Parker, QC,

– pentru Consiliul Uniunii Europene, de către domnii J. Huber și G. Houttuin, membri ai Serviciului Juridic, în calitate de agenți,

– pentru Comisia Comunităților Europene, de către domnul T. van Rijn, consilier juridic, în calitate de agent,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale Emesa Sugar (Free Zone) NV, ale guvernului din Aruba, ale guvernelor spaniol, francez și italian, precum și ale Consiliului și ale Comisiei, în ședința din 16 martie 1999,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 1 iunie 1999,

pronunță prezenta

Hotărâre

1. Prin ordonanța din 19 decembrie 1997, primită la Curte la 23 ianuarie 1998, președintele Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage a adresat, în temeiul articolului 177 din Tratatul CE (devenit articolul 234 din Tratatul CE), 12 întrebări preliminare referitoare la validitatea Deciziei 97/803/CE a Consiliului din 24 noiembrie 1997 privind revizuirea intermediară a Deciziei 91/482/CEE privind asocierea țărilor și a teritoriilor de peste mări la Comunitatea Economică Europeană (JO L 329, p. 50).
2. Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu dintre Emesa Sugar (Free Zone) NV (denumit în continuare „Emesa”) și guvernul din Aruba, în ceea ce privește condițiile de import în Comunitate a unor cantități de zahăr pe care Emesa le transformă și le ambalează pe această insulă.

Cadrul juridic

3. În temeiul articolului 3 litera (r) din Tratatul CE [devenit, după modificare, articolul 3 alineatul (1) litera (s) din Tratatul CE], acțiunea Comunității include asocierea țărilor și a teritoriilor de peste mări (denumite în continuare „TTPM”), „în vederea creșterii schimburilor comerciale și continuării în comun a efortului de dezvoltare economică și socială”.
4. Aruba face parte din TTPM.

5. Asocierea acestora din urmă la Comunitate este reglementată prin cea de-a patra parte din Tratatul CE.
6. În temeiul articolului 131 paragrafele al doilea și al treilea din Tratatul CE (devenit, după modificare, articolul 182 paragrafele al doilea și al treilea din Tratatul CE):

„Scopul asocierii este promovarea dezvoltării economice și sociale a țărilor și a teritoriilor și stabilirea unor relații economice strânse între acestea și Comunitate în ansamblul său.

În conformitate cu principiile enunțate în preambulul prezentului tratat, asocierea trebuie să permită în primul rând favorizarea intereselor locuitorilor din aceste țări și teritorii, precum și a prosperității acestora, astfel încât să conducă la dezvoltarea economică, socială și culturală la care aspiră.”
7. În acest scop, articolul 132 din Tratatul CE (devenit articolul 183 din Tratatul CE) enunță un anumit număr de obiective, printre care aplicarea de către statele membre „schimburilor lor comerciale cu țările și teritoriile aceluiași regim pe care și-l acordă reciproc, în temeiul prezentului tratat”.
8. Articolul 133 alineatul (1) din Tratatul CE [devenit, după modificare, articolul 184 alineatul (1) din Tratatul CE] prevede că importurile originare din TTPM beneficiază, la intrarea în statele membre, de eliminarea totală a drepturilor vamale, care se aplică treptat între statele membre în conformitate cu dispozițiile tratatului menționat anterior.
9. În conformitate cu articolului 136 din Tratatul CE (devenit, după modificare, articolul 187 din Tratatul CE):

„Pentru o primă perioadă de cinci ani de la intrarea în vigoare a prezentului tratat, normele și procedura de asociere a țărilor și teritoriilor la Comunitate se stabilesc printr-o convenție de aplicare anexată acestui tratat.

Înainte de expirarea convenției prevăzute la paragraful de mai sus, Consiliul, hotărând în unanimitate, stabilește dispozițiile care trebuie prevăzute pentru o nouă perioadă, pornind de la realizările obținute și pe baza principiilor înscrise în prezentul tratat.”
10. În temeiul articolului 136 al doilea paragraf din tratat, Consiliul a adoptat, la 25 februarie 1964, Decizia 64/349/CEE privind asocierea țărilor și a teritoriilor de peste mări la Comunitatea Economică Europeană (JO 1964, 93, p. 1472). Această decizie urmărea să înlocuiască, de la 1 iunie 1964, data de intrare în vigoare a Acordului intern privind finanțarea și administrarea ajutoarelor comunitare, semnat la Yaoundé la 20 iulie 1963, Convenția de aplicare privind asocierea TTPM la Comunitate, anexată la tratat și încheiată pentru o perioadă de cinci ani.
11. Prin urmare, mai multe decizii privind asocierea TTPM la Comunitatea Economică Europeană au fost adoptate de către Consiliu. La 25 iulie 1991, acesta din urmă a adoptat Decizia 91/482/CEE (JO L 263, p. 1, denumită în continuare „Decizia TTPM”) care, conform articolului 240 alineatul (1), este aplicabilă pentru o perioadă de 10 ani de la 1 martie 1990. Cu toate acestea, în aceeași dispoziție, la alineatul (3) literele (a) și (b), se prevede că, înainte de expirarea primei perioade de cinci ani, Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei, adoptă, după caz, pe lângă ajutoarele financiare comunitare, pentru a doua perioadă de cinci ani, modificările eventuale care trebuie aduse asocierii TTPM la Comunitate. În acest fel a fost adoptată Decizia 97/803 de către Consiliu.

12. În versiunea inițială, articolul 101 alineatul (1) din Decizia TTPM dispune:

„1. Produsele originare din TTPM sunt admise pentru importul în Comunitate cu scutire de drepturi vamale și de taxe cu efect echivalent.”

13. Articolul 102 din aceeași decizie prevede:

„Comunitatea nu aplică restricții cantitative și nici măsuri cu efect echivalent la importul de produse originare din TTPM.”

14. Articolul 108 alineatul (1) prima liniuță din Decizia TTPM face trimitere la Anexa II la aceasta (denumită în continuare „Anexa II”) pentru definiția noțiunii de produse originare și a metodelor de cooperare administrativă care se referă la acestea. În temeiul articolului 1 din această anexă, un produs este considerat ca fiind originar din TTPM, din Comunitate sau din statele din Africa, zona Caraibelor și Pacific (denumite în continuare „statele ACP”) în cazul în care a fost obținut în întregime sau a fost suficient transformat în acestea.

15. Articolul 3 alineatul (3) din Anexa II întocmește o listă de prelucrări sau de transformări considerate ca fiind insuficiente pentru a conferi caracterul originar unui produs provenit din TTPM. Articolul 6 alineatul (2) din anexa menționată anterior dispune:

„Atunci când produse obținute în întregime în Comunitate sau în statele ACP fac obiectul unor prelucrări sau transformări în TTPM, acestea sunt considerate ca fiind în totalitate obținute în TTPM” (regula „cumulului de origine ACP/TTPM”).

16. Mai mult, în temeiul articolului 12 din Anexa II, dovada de origine a produselor este oferită de un certificat de circulație a mărfurilor EUR 1 [alineatul (1)], emis de autoritățile vamale din TTPM exportatoare [alineatul (6)], care verifică dacă mărfurile pot fi considerate ca fiind produse originare prin efectuarea oricărui control considerat util [alineatul (7)].

17. În propunerea Comisiei de decizie privind revizuirea intermediară a Deciziei 91/482, adresată la 16 februarie 1996 Consiliului [COM(95) 739 final, JO C 139, p. 1], aceasta susținea, în considerentele șase și șapte din această propunere, că libertatea de acces pentru toate produsele originare din TTPM și menținerea regulii cumulului de origine ACP/TTPM au condus la constatarea existenței unui risc de conflict între obiectivele a două politici comunitare, și anume dezvoltarea TTPM și politica agricolă comună.

18. În al șaptelea considerent al Deciziei 97/803, care a urmat acestei propuneri, Consiliul subliniază că este necesar „să se prevină noi perturbări prin intermediul unor măsuri proprii de definire a unui cadru favorabil regularității schimburilor și, în același timp, compatibile cu politica agricolă comună”.

19. În acest scop, Decizia 97/803 a introdus în Decizia TTPM, în special, articolul 108b care admite cumulul de origine ACP/TTPM pentru zahăr până la o anumită cantitate anuală. Acest articol 108b alineatele (1) și (2) dispune:

„1. Cumulul de origine ACP/TTPM prevăzut la articolul 6 din Anexa II este admis pentru o cantitate anuală de 3 000 tone de zahăr.

2. Pentru punerea în aplicare a normelor cumulului ACP/TTPM prevăzut la alineatul (1), sunt considerate ca fiind suficiente pentru a conferi caracterul de produse originare TTPM turnarea

zahărului în bucăți sau colorarea” [fără a fi, de asemenea, menționată măcinarea zahărului („milling”)].

Acțiunea principală

20. Din aprilie 1997, Emesa exploatează o fabrică de zahăr în Aruba și exportă zahăr către Comunitate.
21. Deoarece Aruba nu produce zahăr, acesta este achiziționat de la rafinării de zahăr din trestie de zahăr din Trinidad și Tobago, care este unul dintre statele ACP. Zahărul achiziționat este transportat în Aruba, unde face obiectul operațiunilor de prelucrare și de transformare în urma cărora produsul este considerat finit. Aceste operațiuni constau în purificarea, măcinarea (operațiune numită „milling” care constă în aducerea zahărului la dimensiunea dorită în funcție de specificațiile oferite de client) și ambalarea zahărului. Conform reclamantei în acțiunea principală, capacitatea anuală a uzinei acesteia este de cel puțin 34 000 de tone de zahăr.
22. După adoptarea Deciziei 97/803, Emesa a introdus o cerere de ordonanță președințială înaintea președintelui Arrondissementsrechtbank te às-Gravenhage pentru a interzice:
 - perceperea de către Țărilor de Jos a drepturilor la importul de zahăr originar din TTPM pe care acesta își propune să-l importe;
 - Hoofdproductschap voor akkerbouwproducten (Corporația centrală a produselor agricole, denumită în continuare „HPA”) să-i refuze emiterea de licențe de import;
 - autorităților din Aruba să-i refuze certificate EUR 1 pentru zahărul pe care aceasta îl produce în Aruba, în măsura în care aceste certificate nu au fost refuzate în temeiul Deciziei TTPM înainte de modificarea acesteia.
23. În sprijinul acestor cereri, reclamanta în acțiunea principală a susținut, în esență, că revizuirea Deciziei TTPM, care, conform acesteia, trebuia să fie văzută ca o restricție cantitativă în măsura în care aceasta excludea, în fapt, importurile de zahăr provenite din TTPM, era contrară dreptului comunitar prin faptul că reintroducea restricții structurale, neaplicabile în temeiul Deciziei TTPM, fără ca interese comunitare importante să poată justifica asemenea corecții după o perioadă atât de scurtă de aplicare și chiar și atunci când efectele Deciziei TTPM erau perfect previzibile.
24. În ordonanța sa de trimitere, președintele Arrondissementsrechtbank ‘te s-Gravenhage a declarat inadmisibile cererile formulate împotriva statului olandez și a HPA pe motiv că, pentru a se opune punerii în aplicare a Deciziei TTPM, astfel cum a fost modificată, Emesa dispunea de o cale administrativă de atac înaintea College van Beroep voor het Bedrijfsleven; în schimb, acesta a admis cererea îndreptată împotriva Aruba. În aprecierea provizorie a instanței de trimitere, aceasta își exprimă îndoielile cu privire la legalitatea Deciziei 97/803, în special cu privire la obiectivele regimului de asociere cu TTPM, astfel cum rezultă acestea din articolele 131, 132 și 133 din tratat, care urmăresc favorizarea dezvoltării economice și sociale a TTPM precum și instituirea unor relații economice strânse între acestea din urmă și Comunitate în ansamblul ei; de asemenea, instanța de trimitere se îndoiește de conformitatea Deciziei 97/803 cu principiul proporționalității.
25. Pe de altă parte, instanța de trimitere subliniază că Emesa riscă să sufere un prejudiciu grav și ireparabil deoarece, în cazul în care dispozițiile în litigiu sunt menținute, aceasta trebuie să-și

închidă uzina a cărei activitate tocmai începuse. Conform acesteia, interesul comunitar nu se opune, în prezența unor îndoieli serioase cu privire la legalitatea modificării Deciziei TTPM, unei ordonanțe președințiale care să permită Emesa să-și continue importurile în Comunitate, în special atunci când acestea sunt încă foarte limitate.

26. În aceste condiții, președintele Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Revizuirea intermediară a Deciziei de asociere, la 1 decembrie 1997, prin Decizia 97/803/CE a Consiliului din 24 noiembrie 1997 (JO L 329, p. 50) — mai exact, prin articolul 108b alineatul (1), precum și eliminarea operațiunii de „milling” ca modalitate de transformare utilizată pentru origine — este proporțională?

2) Este admisibil ca decizia Consiliului menționată anterior — mai exact articolul 108b alineatul (1), precum și eliminarea operațiunii de „milling” ca modalitate de transformare utilizată pentru origine — să aibă efecte (mult mai) restrictive decât cele care erau posibile prin recurgerea la măsuri de salvagardare în temeiul articolului 109 din decizia de asociere?

3) Tratatul CE, în special partea a patra, permite ca o decizie a Consiliului, precum cea prevăzută la articolul 136 al doilea paragraf din Tratatul CE — în speță Decizia 97/803/CE — să impună restricții cantitative la import sau măsuri cu efect echivalent?

4) A treia întrebare necesită un răspuns diferit

a) în cazul în care aceste restricții sau măsuri iau forma unor contingente tarifare sau a unor restricții de la normele de origine sau a unei combinații între cele două

sau

b) în cazul în care dispozițiile în cauză includ sau nu măsuri de salvagardare?

5) Rezultă din Tratatul CE, în special din partea a patra, că, în cadrul articolului 136 al doilea paragraf, realizările obținute — în sensul de măsuri favorabile pentru TTPM — nu mai pot, prin urmare, să fie revizuite sau anulate în detrimentul TTPM?

6) În cazul în care aceasta nu mai este posibil, deciziile în cauză ale Consiliului sunt, prin urmare, nule și persoanele de drept privat pot să invoce acest lucru într-un litigiu aflat pe rolul instanței naționale?

7) În ce măsură Decizia TTPM din 1991 (91/482/CEE, JO L 263, p. 1 și rectificare în JO 1993, L 15, p. 33) este aplicabilă obligatoriu fără a fi revizuită în timpul perioadei de 10 ani menționată la articolul 240 alineatul (1), având în vedere că aceasta nu a fost revizuită de Consiliu înainte de expirarea termenului (primei perioade) de cinci ani, prevăzut la începutul articolului 240 alineatul (3)?

8) Decizia de revizuire a Consiliului (97/803/CE) este contrară articolului 133 alineatul (1) din Tratatul CE?

9) Decizia Consiliului 97/803/CE este valabilă în ceea ce privește așteptările create de documentul de informare DE 76 din octombrie 1993, distribuit de Comisie, având în vedere că se precizează la pagina 16 că durata de valabilitate a celei de-a șasea Decizii TTPM este în prezent de 10 ani (anterior cinci ani)?

10) Articolul 108b, introdus la 1 decembrie 1997, este atât de impracticabil încât trebuie să fie considerat lipsit de validitate?

11) În circumstanțe precum cele descrise în Hotărârea Zuckerfabrik Süderdithmarschen și alții (cauzele conexe C-143/88 și C-92/89) și în hotărârile ulterioare, instanța națională (care se pronunță cu privire la ordonanța președințială) are competența să prescrie dintr-o dată o măsură provizorie, în caz de încălcare iminentă a dreptului comunitar de către o instanță necomunitară de punere în aplicare desemnată de către dreptul comunitar, pentru prevenirea unei asemenea încălcări?

12) Admițând că la întrebarea a unsprezecea se răspunde afirmativ și că aprecierea circumstanțelor prevăzute la întrebarea 11 este de competența Curții de Justiție și nu a instanței naționale, circumstanțele prevăzute în prezenta ordonanță la punctele 3.9 – 3.11 (excluderea operațiunii de „milling” și impunerea de restricții cantitative, existența unui prejudiciu grav și ireparabil pentru Emesa, luarea în considerare a interesului comunitar) sunt de natură să justifice o asemenea măsură precum cea prevăzută la întrebarea 11?”

Cu privire la primele 10 întrebări

27. Prin primele 10 întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle opinia Curții cu privire la validitatea Deciziei TTPM, astfel cum a fost modificată prin Decizia 97/803 (denumită în continuare „Decizia TTPM modificată”), în special de articolul 108b, deoarece admite cumulul de origine ACP/TTPM pentru o cantitate anuală de 3 000 de tone numai în ceea ce privește zahărul și omite, la alineatul (2), să menționeze operațiunea de „milling” printre prelucrările și transformările considerate ca fiind suficiente pentru atribuirea acestei origini.
28. Pentru a răspunde la aceste întrebări este necesar să se amintească, cu titlu introductiv, că asocierea TTPM trebuie să se realizeze conform unui proces dinamic și progresiv care poate necesita adoptarea mai multor dispoziții în scopul îndeplinirii tuturor obiectivelor prevăzute la articolul 132 din tratat, ținând seama de realizările obținute datorită deciziilor anterioare ale Consiliului (a se vedea Hotărârea din 22 aprilie 1997, Road Air, cauza C-310/95, Rec. p. I-2229, punctul 40 și Hotărârea din 11 februarie 1999, Antillean Rice Mills și alții/Comisia, cauza C-390/95 P, Rec. p. I-769, punctul 36).
29. Cu toate acestea, deși TTPM sunt țări și teritorii asociate care au legături speciale cu Comunitatea, acestea nu fac parte din aceasta din urmă și se găsesc, față de aceasta, în aceeași situație ca și țările terțe (a se vedea Avizul 1/78 din 4 octombrie 1979, Rec. p. 2871, punctul 62 și Avizul 1/94 din 15 noiembrie 1994, Rec. p. I-5267, punctul 17). În special, libera circulație a mărfurilor între TTPM și Comunitate nu există fără restricții în acest stadiu, în temeiul articolului 132 din tratat (Hotărârea Antillean Rice Mills și alții/Comisia, menționată anterior, punctul 36).
30. De altminteri, trebuie subliniat că articolul 136 al doilea paragraf din tratat abilitează Consiliul să adopte decizii în contextul asocierii „pornind de la realizările obținute și pe baza principiilor stabilite” în tratat. Rezultă că, în cazul în care Consiliul, atunci când adoptă asemenea decizii, trebuie să țină seama de principiile incluse în partea a patra din tratat și în special de realizările obținute, acesta trebuie, de asemenea, să țină seama de celelalte principii ale dreptului comunitar, inclusiv cele care se raportează la politica agricolă comună (Hotărârea Antillean Rice Mills și alții/Comisia, menționată anterior, punctele 36 și 37).

Cu privire la posibilitatea revizuirii Deciziei TTPM după expirarea primilor cinci ani de la aplicare (întrebările a șaptea și a noua)

31. Prin cea de-a șaptea întrebare, instanța de trimitere întreabă, în esență, dacă, după expirarea primei perioade de cinci ani, prevăzută la articolul 240 alineatul (1) din Decizia TTPM, îi mai este permis Consiliului, în conformitate cu această dispoziție, să revizuiască decizia menționată anterior. Prin cea de-a noua întrebare formulată, instanța de trimitere investighează validitatea Deciziei 97/803 în legătură cu încrederea legitimă pe care a creat-o operatorilor economici distribuirea de către Comisie, în octombrie 1993, a broșurii informative DE 76, intitulată „The European Community and the Overseas Countries and Territories” (Comunitatea Europeană și țările și teritoriile de peste mări), în care se afirma că Decizia TTPM era aplicabilă timp de 10 ani.
32. Conform Emesa și Aruba, termenul de revizuire prevăzut la articolul 240 alineatul (3) din Decizia TTPM este un termen peremptoriu, astfel încât Consiliul era lipsit de orice competență „*ratione temporis*” pentru a modifica decizia menționată anterior după doi ani și jumătate de la expirarea acestui termen.
33. Această argumentație nu poate fi acceptată. În cazul în care articolul 240 alineatul (3) din Decizia TTPM prevede că, după expirarea primei perioade de cinci ani, Consiliul adoptă, după caz, eventualele modificări care trebuie aduse asocierii TTPM la Comunitate, Consiliul nu trebuie privat, astfel cum subliniază avocatul general la punctul 43 din concluzii, de competența, conferită direct de tratat, de a modifica actele pe care le-a adoptat în temeiul articolului 136 din acesta, în scopul îndeplinirii obiectivelor enunțate la articolul 132 din tratat.
34. Mai mult, astfel cum a declarat Curtea în mod repetat, deși respectarea încrederii legitime se înscrie printre principiile fundamentale ale Comunității, nu se poate justifica o încredere legitimă a operatorilor economici în menținerea unei situații existente, care poate fi modificată în cadrul puterii de apreciere a instituțiilor comunitare, iar aceasta în special într-un domeniu precum cel al organizării comune a pieței, al cărei obiect suferă o adaptare constantă în funcție de variațiile situației economice (a se vedea, în special, Hotărârea din 17 septembrie 1998, Pontillo, cauza C-372/96, Rec. p. I-5091, punctele 22 și 23).
35. Trebuie, *a fortiori*, să fie astfel deoarece pretinsele așteptări ale operatorilor economici au fost declanșate de o broșură publică lipsită de orice valoare juridică, precum broșura de informare DE 76 a Comisiei. Mai mult, în octombrie 1993, cu ocazia apariției broșurii menționate anterior, Comisia era perfect îndreptățită să afirme că Decizia TTPM a fost adoptată pentru o perioadă de 10 ani, fără a trebui să dea explicații, într-un asemenea document, de eventualele modificări care pot interveni.
36. În plus, rezultă din dosar că Emesa dispunea, la momentul angajării investițiilor în Aruba, de suficiente informații pentru a prevedea, în calitate de operator în mod normal diligent, că regimul liberal al cumulului de origine putea să facă obiectul unei modificări într-un sens restrictiv. Este necesar, în special, să se sublinieze, în această privință, că propunerea de revizuire intermediară a Deciziei TTPM a Comisiei a fost publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene din 10 mai 1996, și anume cu aproape un an înainte de începerea producției de către Emesa în Aruba.

Cu privire la ireversibilitatea realizărilor obținute în temeiul articolului 136 din tratat (întrebările a cincea și a șasea)

37. Prin a cincea întrebare adresată instanța de trimitere investighează, în special cu privire la articolul 136 al doilea paragraf din tratat, dacă există un „principiu de blocare” în conformitate cu care avantajele atribuite TTPM în cadrul realizării pe etape a asocierii nu mai poate fi pus în discuție și, prin a șasea întrebare, investighează care sunt consecințele pentru persoanele de drept privat ale încălcării unui asemenea principiu.
38. În această privință este necesar să se observe că, deși procesul dinamic și progresiv în care se înscrie asocierea TTPM la Comunitate necesită să se țină seama de către Consiliu de realizările obținute datorită deciziilor anterioare ale acestuia, nu este mai puțin adevărat că, astfel cum rezultă din punctul 30 din prezenta hotărâre, atunci când Consiliul adoptă măsuri în temeiul articolului 136 al doilea paragraf din tratat, acesta trebuie să țină seama atât de principiile care figurează în partea a patra din acesta, cât și de alte principii ale dreptului comunitar, inclusiv de cele care se referă la politica agricolă comună.
39. Comparând diferitele obiective stabilite prin tratat, ținând, în același timp, seama în mod global de realizările obținute pe baza deciziilor anterioare, Consiliul, care dispune, în acest scop, de o mare putere de apreciere care corespunde responsabilităților politice pe care i le conferă articolele 40, 41, 42 și 43 din Tratatul CE (devenite, după modificare, articolele 34, 35, 36 și 37 din Tratatul CE) și articolul 136 din tratat, poate fi determinat, în caz de necesitate, să reducă anumite avantaje acordate anterior TTPM.
40. În speță, este cunoscut faptul că reducerea la 3 000 de tone anual a cantității de zahăr care poate beneficia de cumulul de origine ACP/TTPM constituie o restricție în raport cu Decizia TTPM. Cu toate acestea, dat fiind că s-a stabilit faptul că aplicarea regulii cumulului de origine în sectorul zahărului poate antrena perturbări importante în funcționarea unei organizări comune a pieței, problemă care este examinată la punctele 51 – 57 din prezenta hotărâre, Consiliul, după compararea obiectivelor asocierii TTPM cu obiectivele politicii agricole comune, era îndreptățit să adopte, respectând principiile de drept comunitar care încadrează exercitarea puterii de apreciere a acestuia, orice măsură de natură să pună capăt sau să atenueze perturbările menționate anterior, inclusiv eliminarea sau limitarea avantajelor acordate anterior TTPM.
41. Aceasta se întâmplă cu atât mai mult atunci când, astfel cum a subliniat avocatul general la punctul 57 din concluzii, avantajele de care este vorba prezintă un caracter extraordinar în raport cu normele de funcționare ale pieței comunitare. Aceasta este situația regulii care permite, după anumite operațiuni, acordarea unei origini TTPM anumitor produse provenite din statele ACP.
42. Este necesar să se adauge că revizuirea Deciziei TTPM nu a adus numai restricții sau limitări în raport cu regimul în vigoare anterior deoarece, astfel cum susține Comisia, fără a fi contrazisă cu privire la acest punct, au fost atribuite diferite avantaje TTPM în materie de stabilire în interiorul Comunității (articolele 232 și 233a din Decizia TTPM modificată), al recunoașterii reciproce a calificărilor profesionale (articolul 233b), al accesului la programe comunitare (articolul 233c). În plus, ajutorul financiar al Comunității către TTPM a crescut cu 21% (articolul 154a).

Cu privire la existența restricțiilor cantitative la import contrare articolului 133 alineatul (1) și articolului 136 al doilea paragraf din tratat (întrebările a treia, a patra și a opta)

43. Prin întrebările a treia, a patra și a opta instanța de trimitere investighează cu privire la existența și validitatea unei restricții cantitative care decurge din articolul 108b din Decizia

TTPM modificată, în lumina articolului 133 alineatul (1) și a articolului 136 al doilea paragraf din tratat.

44. Consiliul își exprimă îndoielile cu privire la existența unei restricții cantitative care rezultă din punerea în aplicare a articolului 108b din Decizia TTPM modificată. Cu siguranță, acest articol limitează cantitatea de anumite produse pentru care cumulul de origine este admis și care pot, prin urmare, să fie importate cu scutire de drepturi. Cu toate acestea, Consiliul susține că, după epuizarea acestei cantități, produsele pot, totuși, să fie importate prin plata drepturilor vamale aplicabile.
45. Fără a fi nevoie de rezolvarea problemei de a ști dacă contingentul tarifar stabilit la articolul 108b din Decizia TTPM modificată poate fi considerat o restricție cantitativă, nici a problemei de a ști dacă regimul de cumul ACP/TTPM conferă mărfurilor în cauză o origine TTPM pentru aplicarea regimului de import prevăzut la articolul 133 alineatul (1) din tratat, este necesar să se constate că o cantitate mai mare din produsele în cauză poate fi importată numai prin plata drepturilor vamale.
46. Articolul 133 alineatul (1) din tratat prevede, în ceea ce privește importurile originare din TTPM în Comunitate, că acestea beneficiază de eliminarea totală a drepturilor vamale, astfel cum a fost aplicată „treptat între statele membre în conformitate cu dispozițiile prezentului tratat”.
47. În această privință este necesar să se sublinieze, astfel cum face Comisia, că, fiind vorba de comerțul cu zahăr, eliminarea tarifelor intracomunitare a avut loc numai după crearea unei organizări comune a pieței acestui produs, care a implicat punerea în aplicare a unui tarif extern comun în paralel cu stabilirea unui preț minim aplicabil în toate statele membre, în special pentru eliminarea denaturărilor concurenței. De asemenea, în lipsa oricărei politici agricole comune între TTPM și Comunitate, măsurile care urmăresc evitarea denaturărilor concurenței sau a perturbărilor pieței comunitare și care pot lua forma unui contingent tarifar, nu trebuie, doar prin simplul fapt al adoptării acestora, să fie considerate ca fiind contrare articolului 133 alineatul (1) din tratat.
48. În ceea ce privește problema de a ști dacă articolul 136 al doilea paragraf din tratat și contingentul tarifar stabilit de articolul 108b din Decizia TTPM modificată sunt compatibile, este suficient să se constate că această dispoziție prevede în mod expres că acțiunea Consiliului trebuie să se bazeze pe „realizările obținute și pe principiile înscrise în prezentul tratat”. Printre aceste principii sunt prevăzute, astfel cum a stabilit Curtea în Hotărârea Antillean Rice Mills și alții/Comisia, menționată anterior, punctul 37, cele care se referă la politica agricolă comună.
49. În consecință, nu se poate reproșa Consiliului faptul că a ținut seama, în cadrul punerii în aplicare a articolului 136 al doilea paragraf din tratat, de cerințele politicii agricole comune.
50. Rezultă din cele menționate anterior că validitatea măsurii prevăzute la articolul 108b din Decizia TTPM nu poate fi contestată în lumina articolului 133 alineatul (1) și a articolului 136 al doilea paragraf din tratat, pe motiv că aceasta stabilește un contingent la importurile de zahăr care beneficiază de regimul de cumul de origine ACP/TTPM.

Cu privire la proporționalitatea măsurilor edictate de Decizia 97/803 (prima și a doua întrebare)

51. Prin primele două întrebări instanța de trimitere investighează dacă introducerea contingentului tarifar și pretinsa eliminare a operațiunii de „milling” din prelucrările și transformările considerate ca fiind suficiente pentru atribuirea cumulului de origine ACP/TTPM, în conformitate cu articolul 108b alineatele (1) și (2) din Decizia TTPM modificată, sunt compatibile cu principiul proporționalității și limitele stabilite la articolul 109 din Decizia TTPM pentru adoptarea măsurilor de salvagardare.
52. Conform Emesa și Aruba, tocmai excedentul producției comunitare și volumul global al importurilor comunitare riscă să perturbe piața comunitară a zahărului și să afecteze respectarea angajamentelor Comunității în cadrul Organizației Mondiale a Comerțului (denumită în continuare „OMC”) și nu importurile reduse de zahăr ale TTPM în Comunitate, importuri care, în ansamblu, reprezintă mai puțin de 4% din importurile preferențiale de zahăr (în special din statele ACP). În orice caz, este mai potrivită recurgerea la măsurile de salvagardare în caz de perturbări grave, în temeiul articolului 109 din Decizia TTPM și în limitele prevăzute de acesta.
53. Este necesar să se amintească faptul că, într-un domeniu în care, precum în speță, instituțiile comunitare dispun de o largă putere de apreciere, doar caracterul în mod clar necorespunzător al unei măsuri în raport cu obiectivul urmărit poate afecta legalitatea unei asemenea măsuri. Limitarea controlului Curții se impune în special atunci când Consiliul este chemat să arbitreze între interese divergente și astfel să selecteze opțiuni în cadrul alegerilor politice care țin de responsabilitățile proprii ale acestuia (a se vedea Hotărârea din 5 octombrie 1994, Germania/Consiliul, cauza C-280/93, Rec. p. I-4973, punctele 90 și 91; Hotărârea din 17 octombrie 1995, Fishermen’s Organisations și alții, cauza C-44/94, Rec. p. I-3115, punctul 37 și Hotărârea din 19 noiembrie 1998, Regatul Unit/Consiliu, cauza C-150/94, Rec. p. I-7235, punctul 87).
54. În primul rând, nu trebuie considerat, în acest context, că introducerea contingentului stabilit la articolul 108b din Decizia TTPM modificată depășea în mod evident ceea ce era necesar pentru îndeplinirea obiectivelor urmărite de Consiliu.
55. În această privință, rezultă din al șaptelea considerent din Decizia 97/803 că articolul 108b a fost introdus de către Consiliu, pe de o parte, deoarece acesta a fost chemat să constate că „libertatea de acces pentru toate produsele originare din TTPM și menținerea cumulului între produse originare din statele ACP și produse originare din TTPM” implica un „risc de conflict” între obiectivele politicii comunitare privind dezvoltarea TTPM și obiectivele politicii agricole comune și, pe de altă parte, pentru a ține seama de faptul că „perturbări grave pe piața comunitară a anumitor produse supuse organizării comune a pieței au condus în mai multe momente la adoptarea unor măsuri de salvagardare”.
56. Este necesar să se sublinieze că rezultă din dosar faptul că, la data Deciziei 97/803, pe de o parte, exista un excedent al producției comunitare de zahăr din sfeclă de zahăr în raport cu cantitatea consumată în Comunitate, la care se adăugau importurile de zahăr din trestie de zahăr provenite din statele ACP pentru a face față cererii specifice pentru acest produs și obligația Comunității de a importa o anumită cantitate de zahăr din țări terțe, în temeiul acordurilor încheiate în cadrul OMC. Pe de altă parte, Comunitatea era, de asemenea, obligată să subvenționeze exporturile de zahăr, sub forma restituirilor la export și în limitele acordurilor încheiate în cadrul OMC. În aceste condiții, Consiliul a putut estima, pe bună dreptate, că orice cantitate suplimentară de zahăr, chiar minimă în raport cu producția comunitară, care ar fi ajuns pe piața comunitară ar fi obligat instituțiile comunitare să crească suma subvențiilor la export, în limitele menționate mai sus sau să reducă cotele producătorilor

europeni, ceea ce ar fi perturbat organizarea comună a pieței zahărului, al cărei echilibru era precar și ar fi fost contrar obiectivelor politicii agricole comune.

57. Pe de altă parte, rezultă, atât din ordonanța de trimitere, cât și din cifrele comunicate de Consiliu și de Comisie, că un contingent anual de 3 000 de tone nu este mai mic decât nivelul importurilor tradiționale de zahăr provenite din TTPM, acestea din urmă nefiind producătoare ale acestui produs. Mai mult, deoarece marfa provenită din statele ACP primește doar o mică valoare adăugată pe teritoriul TTPM, industria afectată de Decizia 97/803 contribuie doar puțin la dezvoltarea acestora din urmă. În plus, nu putea fi exclus faptul că aplicarea nelimitată a regulii cumulului de origine presupunea un risc de deviere artificială a produselor provenite din statele ACP, prin teritoriul TTPM, pentru a introduce pe piața comunitară cantități de zahăr mai mari decât cele pentru care aceste state beneficiau în mod convențional de un acces garantat pe această piață cu scutire de drepturi.
58. În consecință, măsura privind importul de zahăr care beneficiază de cumulum de origine ACP/TTPM, prevăzută la articolul 108b alineatul (1) din Decizia TTPM modificată, nu trebuie să fie considerată ca fiind contrară principiului proporționalității.
59. În al doilea rând, în ceea ce privește pretinsa eliminare a operațiunii de „milling” dintre prelucrările și transformările care dau naștere beneficiului de cumulum de origine, este necesar să se constate, după exemplul Consiliului și al Comisiei, că articolul 108b alineatul (2) se limitează să menționeze două exemple de operațiuni care pot fi considerate ca fiind suficiente pentru a conferi caracterul de produse originare din TTPM, fără a conține, cu toate acestea, o enumerare exhaustivă în acest sens.
60. În aceste condiții, Emesa nu este îndreptățită să pretindă că articolul 108b alineatul (2) a eliminat operațiunea de „milling” dintre operațiunile pertinente pentru atribuirea cumulului de origine.
61. În al treilea rând, în ceea ce privește condițiile de adoptare a măsurilor de salvagardare în temeiul articolului 109 din Decizia TTPM, este necesar să se sublinieze că asemenea condiții nu sunt pertinente pentru aprecierea validității Deciziei 97/803, dat fiind că măsura prevăzută la articolul 108b alineatul (1) din Decizia TTPM modificată nu constituie o măsură de salvagardare destinată să răspundă, cu titlu excepțional și temporar, apariției unor dificultăți excepționale pe care regimul de schimburi aplicabil în mod normal nu le poate preveni, ci modifică chiar regimul obișnuit în conformitate cu aceleași criterii ca cele în temeiul cărora a fost adoptată Decizia TTPM.
62. În consecință, atunci când a adoptat articolul 108b din Decizia TTPM modificată, Consiliul nu era obligat să respecte cerințele speciale legate de adoptarea măsurilor de salvagardare în temeiul articolului 109 din Decizia TTPM.

Cu privire la caracterul impracticabil al articolului 108b (a zecea întrebare)

63. Prin cea de-a zecea întrebare, instanța de trimitere investighează dacă validitatea articolului 108b este afectată de caracterul impracticabil al acestuia.
64. Conform Aruba, caracterul impracticabil al acestui articol rezultă din faptul că autoritățile TTPM nu dispun de niciun mijloc de a ști în ce moment contingentul de 3 000 de tone de zahăr este epuizat, astfel încât acestea nu sunt în măsură să emită sau să refuze certificatele de origine în fiecare caz concret.

65. Este necesar să se constate, în această privință, că articolul 108b din Decizia TTPM modificată se limitează la stabilirea contingentului tarifar de 3 000 de tone pentru aplicarea regulii cumulului de origine, fără a stabili modalitățile de punere în aplicare a acestuia. Acestea din urmă au fost adoptate, astfel cum au subliniat Consiliul și Comisia, prin Regulamentul (CE) nr. 2553/97 al Comisiei din 17 decembrie 1997 privind modalitățile de eliberare a certificatelor de import pentru anumite produse care intră sub incidența codurilor NC 1701, 1702, 1703 și 1704 cu origine cumulată ACP/PTOM (JO L 349, p. 26).
66. Dat fiind că modalitățile de punere în aplicare a articolului 108b din Decizia TTPM modificată au fost adoptate de Comisie, obiecția întemeiată pe caracterul impracticabil al acestei dispoziții nu poate fi reținută.
67. Rezultă din toate considerentele anterioare că examinarea primelor 10 întrebări adresate nu a dezvăluit elemente de natură să afecteze validitatea Deciziei 97/803.

Cu privire la întrebările a unsprezecea și a douăsprezecea

68. Prin a unsprezecea întrebare instanța de trimitere investighează, în esență, dacă este conform cu dreptul comunitar faptul ca o instanță națională, sesizată printr-o cerere de ordonanță președințială, să adopte măsuri provizorii față de o autoritate necomunitară, în caz de încălcare iminentă a dreptului comunitar, pentru prevenirea acestei încălcări.
69. Este necesar să se răspundă afirmativ la această întrebare, de îndată ce sunt îndeplinite condițiile enunțate de către Curte în Hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest (cauzele conexe C-143/88 și C-92/89, Rec. p. I-415, punctul 33), în temeiul căreia pot fi ordonate măsuri interimare de către o instanță națională numai în următoarele situații:
- în cazul în care această instanță are îndoieli serioase privind validitatea dispozițiilor comunitare puse în aplicare de autoritatea față de care sunt solicitate măsurile provizorii și în cazul în care instanța menționată anterior îi adresează Curții întrebarea, în situația în care Curtea nu a fost deja sesizată cu întrebarea privind validitatea dispozițiilor contestate în acțiunea principală;
 - în cazul în care există urgență și în cazul în care reclamantul este amenințat cu un prejudiciu grav și ireparabil și
 - în cazul în care această instanță ia în considerare, în mod corespunzător, interesul Comunității.
70. Faptul că asemenea măsuri provizorii sunt ordonate față de o autoritate din TTPM de către o instanță dintr-un stat membru, în conformitate cu dispozițiile din ordinea juridică internă a acestuia, nu este de natură să modifice condițiile în care protecția provizorie a persoanelor de drept privat trebuie să fie asigurată în fața instanțelor naționale, atunci când contestația este întemeiată pe dreptul comunitar.
71. Prin a douăsprezecea întrebare instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe, având în vedere circumstanțele cauzei în acțiunea principală, cu privire la utilitatea pentru instanța națională de a adopta măsuri provizorii față de o autoritate necomunitară responsabilă cu punerea în aplicare a dreptului comunitar.

72. Ținând seama de răspunsurile date la primele 10 întrebări, care nu indică niciun motiv care să afecteze validitatea articolului 108b din Decizia TTPM modificată, nu este necesar să se răspundă la a douăsprezecea întrebare, având în vedere lipsa evidentă de relevanță a răspunsului pentru soluția din acțiunea principală.

73. Din cele menționate anterior rezultă că la întrebarea a unsprezecea este necesar să se răspundă că o instanță națională poate ordona măsuri provizorii față de o autoritate necomunitară în cazul încălcării iminente a dreptului comunitar numai în următoarele situații:

– în cazul în care această instanță are îndoieli serioase privind validitatea dispozițiilor comunitare puse în aplicare de această autoritate și în cazul în care instanța menționată anterior îi adresează Curții întrebarea, în situația în care Curtea nu a fost deja sesizată cu întrebarea privind validitatea dispozițiilor contestate în acțiunea principală;

– în cazul în care există urgență și în cazul în care reclamantul este amenințat cu un prejudiciu grav și ireparabil și

– în cazul în care această instanță ia în considerare, în mod corespunzător, interesul Comunității.

Faptul că asemenea măsuri provizorii sunt ordonate față de o autoritate dintr-o țară sau dintr-un teritoriu de peste mări de către o instanță dintr-un stat membru, în conformitate cu dispozițiile din ordinea juridică internă a acestuia, nu este de natură să modifice condițiile în care protecția provizorie a persoanelor de drept privat trebuie să fie asigurată în fața instanțelor naționale atunci când contestația este întemeiată pe dreptul comunitar.

Cu privire la cheltuielile de judecată

74. Cheltuielile efectuate de către guvernele spaniol, francez, italian și de către Guvernul Regatului Unit, precum și de către Consiliu și Comisie, 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 adresate de către președintele Arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage, prin ordonanța din 19 decembrie 1997, declară:

- 1) Examinarea întrebărilor adresate nu a dezvăluit elemente de natură să afecteze validitatea Deciziei 97/803/CE a Consiliului din 24 noiembrie 1997 privind revizuirea intermediară a Deciziei 91/482/CEE privind asocierea țărilor și teritoriilor de peste mări la Comunitatea Economică Europeană.**
- 2) O instanță națională poate ordona măsuri provizorii față de o autoritate necomunitară în cazul încălcării iminente a dreptului comunitar numai în următoarele situații:**

– în cazul în care această instanță are îndoieli serioase privind validitatea dispozițiilor comunitare puse în aplicare de această autoritate și în cazul în care instanța menționată anterior îi adresează Curții întrebarea, în situația în care Curtea nu a fost deja sesizată cu întrebarea privind validitatea dispozițiilor contestate în acțiunea principală;

– în cazul în care există urgență și în cazul în care reclamantul este amenințat cu un prejudiciu grav și ireparabil și

– în cazul în care această instanță ia în considerare, în mod corespunzător, interesul Comunității.

Faptul că asemenea măsuri provizorii sunt ordonate față de o autoritate dintr-o țară sau dintr-un teritoriu de peste mări de către o instanță dintr-un stat membru, în conformitate cu dispozițiile din ordinea juridică internă a acestuia, nu este de natură să modifice condițiile în care protecția provizorie a persoanelor de drept privat trebuie să fie asigurată în fața instanțelor naționale, atunci când contestația este întemeiată pe dreptul comunitar.

Rodríguez Iglesias Moitinho de Almeida

Edward Kapteyn Puissochet Hirsch

Jann Ragnemalm Wathelet

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 8 februarie 2000.

Grefier
R. Grass

Președinte
G. C. Rodríguez Iglesias