CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 18 septembrie 2008 [1]

1. Restituirile comunitare la exportul de cereale pot fi acordate în cuantumuri diferențiate. În temeiul dispozițiilor aplicabile în speță, nu a fost acordată nicio restituire pentru exporturile de secară spre Elveția sau spre Liechtenstein, în timp ce existau restituiri pentru exporturile spre toate celelalte țări terțe.

2. Având în vedere imposibilitatea de a exporta pe mare produse spre Liechtenstein sau spre Elveția, norma comunitară acceptă, în anumite cazuri, o dovadă a exportului pe cale maritimă în locul unei dovezi a finalizării formalităților vamale la destinație în scopul dobândirii dreptului la restituire, în cuantumul aplicabil pentru celelalte țări.

3. Cu toate acestea, răspunsul la întrebarea dacă mai este totuși necesar să se prezinte în plus documente de transport aferente expediției spre destinația finală nu este clar.

4. Prezenta cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare a Finanzgericht Hamburg se referă la cazul unui exportator care poate să furnizeze dovada exportului pe cale maritimă spre un port necomunitar, dar nu pe cea a continuării transportului pe uscat spre destinația finală situată în Rusia.

Legislația

Stabilirea restituirilor la export

5. În conformitate cu articolele 1, 13 și 23 din Regulamentul (CEE) nr. 1766/92 [2], restituirile la exportul de cereale în țări terțe sunt stabilite periodic (cel puțin odată pe lună) printr-un regulament și/sau din când în când, pe baza unor licitații specifice. Obiectivul lor constă în compensarea, dacă este cazul, a prețurilor pieței mondiale inferioare celor practicate în cadrul Comunității.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Regulamentul Consiliului din 30 iunie 1992 privind organizarea comună a pieței în sectorul cerealelor (JO L 81, p. 21).

6. În măsura în care este relevant în speță, Regulamentul (CE) nr. 1758/1999 [3] a lansat o invitație de participare la licitație privind restituirea la exportul de secară în toate țările terțe. În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din acest regulament, se consideră că certificatele de export sunt emise în ziua în care se depune oferta. Regulamentul (CE) nr. 1851/1999 [4] stabilește restituirea maximă pentru ofertele comunicate din 20 până la 26 august 1999, la 66,25 euro pe tonă. Stabilirea periodică a restituirii pentru aceeași perioadă este prevăzută de Regulamentul (CE) nr. 1816/1999 [5] a cărui anexă arată că, pentru „toate țările terțe" nu se acordă nicio restituire pentru secară (cod produs 1002 0000 9000).

Norme cu aplicare orizontală

7. Până în 1999, Regulamentul (CEE) nr. 3665/87 [6] guverna regimul restituirilor la export pentru produsele agricole în general. Articolul 18 din acest regulament conținea în special mai multe reguli privind documentele care trebuiau prezentate de exportatori pentru a obține restituiri.

8. Regulamentul nr. 3665/87 a fost abrogat și înlocuit începând cu 1 iulie 1999 de Regulamentul (CE) nr. 800/1999 [7] al cărui articol 54 alineatul (2) prevede că în toate actele comunitare unde se face trimitere la Regulamentul nr. 3665/87 sau la articolele acestui regulament, această trimitere trebuie interpretată ca trimitere la Regulamentul nr. 800/1999 sau la articolele corespunzătoare din acesta, în conformitate cu tabelul din anexă în care sunt evidențiate corespondențele. Potrivit tabelului de corespondențe, articolul 16 din Regulamentul nr. 800/1999 corespunde articolului 18 din Regulamentul nr. 3665/87.

9. Următoarele considerente ale Regulamentului nr. 800/1999 pot fi utile pentru a înțelege normele aplicabile:

„(2) […] întrucât regulile generale adoptate de Consiliu stabilesc că restituirea se achită dacă se face dovada exportării produselor de pe teritoriul Comunității; […] dreptul la restituire este dobândit imediat după ce produsele au părăsit piața Comunității, în cazul în care se aplică un singur cuantum de restituire pentru toate țările terțe; […] în cazul în care cuantumul restituirii diferă în funcție de destinația produselor, dreptul la restituire depinde de importarea într-o țară terță;

3 — Regulamentul Comisiei din 9 august 1999 privind deschiderea unei licitații pentru restituirea sau taxa vamală la exportul de secară în toate țările terțe (JO L 210, p. 3).

4 — Regulamentul Comisiei din 26 august 1999 de stabilire a restituirii maxime la exportul de secară în cadrul procedurii menționate în Regulamentul (CE) nr. 1758/1999 (JO L 226, p. 20).

5 — Regulamentul Comisiei din 19 august 1999 de stabilire a restituirilor aplicabile la exportul de cereale, de făină și de arpacaș și griș din grâu cârnău sau de secară (JO L 220, p. 22).

6 — Regulamentul Comisiei din 27 noiembrie 1987 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole (JO L 351, p. 1).

7 — Regulamentul Comisiei din 15 aprilie 1999 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole (JO L 102, p. 11, și rectificare în JO L 180, p. 53, Ediție specială, 03/vol. 27, p. 187).

[…]

asigurări că produsele exportate au ajuns la destinația lor, stânjenind în același timp cât mai puțin posibil comerțul;

(15) […] în cazul în care cuantumul restituirii variază în funcție de destinația produsului, trebuie adoptate măsuri de verificare a faptului că produsul a fost importat de țara terță sau de țările terțe pentru care a fost stabilită restituirea; […] o astfel de măsură poate fi relaxată fără dificultate în cazul exporturilor pentru care restituirea implicată este mică și tranzacția este astfel efectuată, încât oferă asigurări corespunzătoare că produsele în cauză au ajuns la destinația lor; […] scopul prevederii fiind de a simplifica activitatea administrativă implicată în furnizarea de dovezi;

[…]"

10. Capitolul 1 din titlul II din Regulamentul nr. 800/1999 se referă la dreptul la restituiri la exportul în țări terțe. Secțiunea 1 (articolele 3-13) conțin dispoziții generale.

[…]

11. În conformitate cu articolul 3 din acest regulament, „dreptul la restituire este obținut:

(17) […] în cazul în care cuantumul restituirii diferă în funcție de destinația produselor exportate, trebuie făcută dovada că produsul în cauză este importat într-o țară terță; […] îndeplinirea formalităților vamale de import constă în mare parte din plata taxelor de import aplicabile pentru ca produsele respective să poată fi comercializate în respectiva țară terță; […] având în vedere diversitatea de situații aplicabile în țările terțe importatoare, este recomandabil să fie acceptată întocmirea acelor documente vamale de import care oferă

— la părăsirea teritoriului vamal al Comunității, în cazul în care se aplică un singur cuantum de restituire pentru toate țările terțe,

— la importul într-o anumită țară terță, în cazul în care se aplică o restituire diferențiată pentru respectiva țară terță."

12. Primul paragraf al articolului 7 alineatul (1) prevede:

„Fără să aducă atingere dispozițiilor articolelor 14 și 20, achitarea restituirii este condiționată de prezentarea dovezii faptului că produsele din declarația acceptată de export au părăsit teritoriul vamal al Comunității în stare nealterată în termen de 60 de zile de la această acceptare.”

13. Articolul 9 stabilește reguli specifice privind documentele care trebuie prezentate în cazul exportului pe mare [alineatul (1)], rutier, pe căi navigabile interioare sau feroviar [alineatul (2)] și aerian [alineatul (3)]. Aceste reguli se concentrează în special pe dovada faptului că produsele au părăsit teritoriul vamal al Comunității. Alineatul (1) litera (b) și alineatul (2) litera (b) ale articolului 9 arată că pentru a constitui o astfel de dovadă, documentele de transport trebuie să acopere produsele până la sosirea în țara terță în care trebuie să fie descărcate. Dimpotrivă, pentru exportul aerian articolul 9 alineatul (3) litera (a) cere un document de transport care indică o destinație finală în afara Comunității. Pentru exportul pe mare, articolul 9 alineatul (1) litera (c) îi permite statului membru de ieșire să prevadă, ca o alternativă la condițiile stabilite la litera (b), că documentul care dovedește că produsul a părăsit teritoriul vamal al Comunității va fi andorsat doar ca urmare a prezentării „unui document de transport care specifică o destinație finală exterioară teritoriului vamal al Comunității”.

14. Articolul 10 se referă la procedurile simplificate și se concentrează din nou pe „plecarea” sau „ieșirea” de pe teritoriul vamal al Comunității.

15. Secțiunea 2 (articolele 14-19) din Regulamentul nr. 800/1999 se referă la restituirea diferențiată.

16. Articolul 14 alineatul (1) prevede că „[î]n cazul în care cuantumul de restituire diferă în funcție de destinație, restituirile sunt achitate în funcție de condițiile suplimentare stabilite în articolele 15 și 16”.

17. Articolul 15 alineatul (1) impune ca produsele „să fie importate în aceeași stare în țara terță sau într-una dintre țările terțe pentru care se aplică restituirea în termen de 12 luni de la data acceptării declarației de export”. Articolul 15 alineatul (2) furnizează precizări privind noțiunea de produs importat „în aceeași stare”. Articolul 15 alineatul (3) arată că un produs este considerat importat „atunci când au fost finalizate toate formali-

tățile vamale de import și îndeosebi cele privitoare la colectarea taxelor de import". Articolul 15 alineatul (4) prevede că diferența de restituire se achită pentru cantitatea de produse care au trecut prin formalitățile vamale de import în țara terță, fără a ține cont de nicio diferență cantitativă care poate să apară pe parcursul transportului ca rezultat al unor cauze naturale.

18. În conformitate cu articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 800/1999, dovada finalizării formalităților vamale pentru import este furnizată, în principiu, sub forma documentului vamal sau a unui certificat de descărcare și import. Conform articolului 16 alineatul (2), dacă aceste documente nu pot fi obținute, atunci pot fi acceptate alte documente menționate la acest alineat (inclusiv certificatele întocmite de o agenție internațională de supraveghere și control care este aprobată). Articolul 16 alineatul (3) prevede că „[î]n toate situațiile exportatorul trebuie să depună o copie sau o fotocopie a documentelor de transport" [8]. Articolul 16 alineatul (4) îi permite Comisiei, în anumite cazuri speciale să stabilească faptul că dovada efectuării importului este considerată ca fiind făcută „sub forma unui anumit document sau în oricare alt mod". Articolul 16 alineatul (5) enumeră cerințele minime pentru avizarea agențiilor internaționale de supraveghere și control.

8 — Dintre diferitele versiuni lingvistice ale acestui alineat, numai versiunea în limba germană începe cu „Außerdem" („în plus"). Cu toate acestea, toate versiunile lingvistice ale regulamentului precedent utilizau această expresie [a se vedea articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 3665/87].

19. Articolul 17 prevede că „[s]tatele membre pot scuti exportatorii de prezentarea altor acte doveditoare decât a documentului de transport cerut în articolul 16, în cazul în care o operație de export oferă garanții corespunzătoare în privința ajungerii la destinație a produselor care fac obiectul unei declarații de export care dă dreptul la acordarea unei restituiri ale cărei componente variabile nu depășesc" fie 1 200 de euro, fie 6 000 de euro, în funcție de anumite împrejurări.

20. Secțiunea 3 (articolul 20) din Regulamentul nr. 800/1999 se referă la măsurile specifice de protejare a intereselor financiare ale Comunității. În măsura în care este relevant în speță, articolul 20 alineatul (1) arată, în esență, că în cazul în care există îndoieli serioase în privința destinației reale a produsului sau când există suspiciuni clare că produsul va fi reimportat pe teritoriul Comunității beneficiind astfel de o scutire sau de o reducere a taxelor vamale, restituirea nu trebuie achitată decât dacă produsul a părăsit teritoriul vamal al Comunității și, în cazul unei restituiri diferențiate, dacă produsul a fost importat în starea sa nemodificată, într-o anumită țară terță, în termen de 12 luni de la data acceptării declarației de export. „Autoritățile competente ale statelor membre pot solicita dovezi suplimentare pentru toate restituirile, care să le convingă de faptul că produsul a ajuns în realitate pe piața țării terțe importatoare sau a trecut prin operațiuni de transformare sau prelucrare substanțială […]".

21. În capitolul 2 intitulat „Avansuri în contul restituirilor”, articolul 24 alineatul (1) prevede că, la solicitarea exportatorului, statele membre plătesc în avans restituirile, integral sau parțial, în cazul în care declarația de export a fost acceptată, în condițiile constituirii unei garanții egale cu avansul plus 10 %.

22. În sfârșit, capitolul 2 din titlul IV (articolele 51 și 52) prevede recuperarea sumelor plătite în plus și penalizarea exportatorilor în cazul unor cereri de restituire necuvenite sau care depășesc cuantumul aplicabil.

Norme cu aplicare sectorială

23. Regulamentul (CE) nr. 1501/95 [9] cuprinde alte dispoziții detaliate aplicabile în mod special restituirilor la exportul de cereale.

24. Al paisprezecelea considerent al acestui regulament arată:

„[…] Regulamentul (CEE) nr. 3665/87 […] impune ca, în cazul în care restituirile diferă în funcție de destinație, plata restituirii să fie condiționată în special de prezentarea dovezii că produsul a fost importat în stare nealterată în țara terță sau într-una din țările terțe pentru care este valabilă restituirea; […] în ceea ce privește cerealele, singura restituire inferioară celei aplicabile la exporturile în țările terțe în ansamblu este cea privind exporturile în Elveția și Liechtenstein; […] pentru a evita obstrucționarea majorității exporturilor comunitare prin solicitarea dovezii cu privire la sosirea la destinație, trebuie găsite alte mijloace prin care să se asigure faptul că produsele pentru care s-a plătit restituirea aplicabilă la toate țările terțe nu se exportă în țările menționate anterior; […] în acest scop, ar trebui să se renunțe la necesitatea prezentării dovezii cu privire la sosire în toate cazurile exportului efectuat pe cale maritimă; […] certificatele întocmite de autoritățile competente ale statelor membre care precizează că produsele au părăsit teritoriul vamal al Comunității la bordul unui vas adecvat transportului maritim sunt considerate o garanție suficientă”.

25. Articolul 13 din Regulamentul nr. 1501/95 prevede [10]:

9 — Regulamentul Comisiei din 29 iunie 1995 de stabilire a unor norme de aplicare a Regulamentului nr. 1766/92 (JO L 147, p. 7, Ediție specială, 03/vol. 17, p. 97). Acest regulament a fost adoptat când Regulamentul nr. 3665/87 era încă în vigoare, dar la momentul faptelor din prezenta cauză nu fusese modificat după înlocuirea Regulamentului nr. 3665/87 prin Regulamentul nr. 800/1999.

10 — În versiunea aplicabilă la data faptelor din acțiunea principală, și anume astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1259/97 al Comisiei din 1 iulie 1997 (JO L 174, p. 10, Ediție specială, 03/vol. 21, p. 239).

„Prin derogare de la articolul 18 din Regulamentul (CEE) nr. 3665/87[11], dovada îndeplinirii formalităților vamale pentru eliberarea pentru consum nu se va solicita pentru plata restituirilor stabilite într-un contract acordat pentru restituirile la exporturile spre toate țările terțe, cu condiția ca respectivul comerciant să aducă dovezi care să ateste că o cantitate de cel puțin 1 500 de tone de produse cerealiere a părăsit teritoriul vamal comunitar la bordul unui vas destinat navigației maritime.

Această dovadă se furnizează prin următoarea aprobare certificată de autoritatea competentă pe exemplarul de control menționat în articolul 6 din Regulamentul (CEE) nr. 3665/87, privind documentul administrativ unic sau documentul național care dovedește că bunurile au părăsit teritoriul vamal comunitar:

[…]

«Export of cereals by sea – Article 13 of Regulation (EC) No 1501/95»”.

11 — Tabelul de corespondențe care figurează în anexa la Regulamentul nr. 800/1999 (a se vedea punctul 8 de mai sus) arată că articolului 18 din Regulamentul nr. 3665/87 îi corespunde articolul 16 din Regulamentul nr. 800/1999 (a se vedea punctul 18 de mai sus).

26. Articolul 14 prevede:

„În cazul în care comerciantul face dovada încheierii formalităților vamale privind eliberarea pentru consum în Elveția sau Liechtenstein, valoarea restituirii la export la exporturile «în toate țările terțe», stabilită printr-o cerere de ofertă, se reduce cu diferența dintre valoarea respectivă și valoarea restituirii la export în vigoare pentru destinațiile menționate anterior la data atribuirii contractului.”

Faptele, procedura și întrebarea preliminară

27. Potrivit ordonanței de trimitere, Glencore Grain Rotterdam BV (denumită în continuare „Glencore”) a obținut în februarie 2000 controlul vamal definitiv pentru exportul în Rusia a 6 725 de tone de secară, în mai multe loturi.

28. Din dosarul transmis de instanța de trimitere rezultă că certificatele de export în discuție au fost emise ca urmare a unei oferte prezentate la 26 august 1999, în conformitate cu Regulamentul nr. 1758/1999. În consecință

s-ar părea că restituirea se ridica la 66,25 euro pe tonă pentru exporturile în toate țările terțe, în conformitate cu Regulamentul nr. 1851/1999, exceptând Elveția și Liechtenstein, pentru care, în temeiul articolului 14 din Regulamentul nr. 1501/1995 coroborat cu Regulamentul nr. 1816/1999, nu s-a acordat nicio restituire [12].

29. Au fost emise declarații de export cu mențiunile: „Țara de destinație: orice țară terță; […] «Export de cereale pe cale maritimă – Regulamentul (CE) nr. 1501/95, articolul 13»".

30. Un prim lot dintr-un total de 3 041,886 tone [13] a fost expediat pe cale maritimă din Lübeck, în Germania, la Klaipėda, în Lituania. Conosamentul datat 8 februarie 2000, a cărui copie se află la dosarul acțiunii principale, indică Klaipėda ca port de destinație [14].

31. La 12 iulie 2000, Glencore a solicitat Hauptzollamt Hamburg-Jonas (denumită în continuare „autoritatea vamală") plata în avans a restituirii corespunzătoare la export.

32. Prin scrisoarea din 2 august 2000, societății Glencore i s-a atras atenția asupra necesității de a prezenta documentele aferente transportului între Klaipėda și locul de destinație din Rusia.

33. Cu toate acestea, restituirea a fost plătită provizoriu prin decizia din 5 septembrie 2000, cu condiția ca dreptul la restituire să fie dovedit în forma și la termenele prevăzute.

12 — A se vedea punctele 6 și 26 de mai sus. Articolul 14 din Regulamentul nr. 1501/1995 (o normă cu aplicare sectorială) are ca efect transformarea unei restituiri la exportul în „toate țările terțe" stabilită printr-o licitație privind un produs din acest sector (Regulamentul nr. 1851/1999), într-o restituire diferențiată. Articolul menționat ajunge la acest rezultat făcând trimitere la stabilirea normală a restituirilor la export pentru acest produs, care este de asemenea prezentat ca fiind pentru „toate țările terțe" (Regulamentul nr. 1816/1999).

13 — În cadrul ședinței s-a confirmat faptul că litigiul nu se referă la celelalte loturi în legătură cu care este posibil să se deducă faptul că Glencore a fost în măsură să prezinte toate documentele solicitate de autoritatea vamală.

14 — Destinația finală a secarei nu este clară. Ordonanța de trimitere precizează faptul că, în speță, controlul vamal definitiv a fost solicitat pentru exportul spre Nazran și Minsk, în Rusia. Conosamentul menționează ca destinatar „OOO Agroprodservis", la Nazran, în Rusia. Minsk se află în realitate în Belarus, în timp ce orașul Nazran se află în Ingușetia, la frontiera cu Georgia. Dosarul acțiunii principale conține o copie a unui document redactat în limba engleză, datat 23 septembrie 2002 și provenit, se pare, de la „Vama din Belarus" din Minsk, și care confirmă sosirea și vămuirea pentru importul a 3 034 150 de kilograme de secară în februarie 2000, „în vagoane ex mv. «Volgobalt – 209»", care este nava indicată în conosament. Este plauzibil ca un transport pe uscat între Klaipėda și Nazran să poată fi efectuat prin Minsk.

34. În ciuda prelungirii perioadei acordate, Glencore nu a fost în măsură să prezinte documentele de transport solicitate [15] și, în decembrie 2001, autoritatea vamală a cerut rambursarea avansului cu o majorare de 10 % [16].

35. Finanzgericht Hamburg, care a fost sesizată cu o acțiune formulată de Glencore împotriva deciziei autorității vamale, adresează Curții următoarea întrebare:

„Articolul 13 din Regulamentul (CE) nr. 1501/95 trebuie interpretat în sensul că prezentarea dovezii prevăzute la al doilea paragraf al acestei dispoziții dispensează nu numai de obligația de a dovedi finalizarea formalităților vamale de punere în consum, ci și de obligația de a depune documentele de transport [articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul (CEE) nr. 3665/87, devenit articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 800/99]?"

36. Glencore, autoritatea vamală și Comisia au depus observații scrise. Glencore și Comisia au susținut de asemenea concluzii orale în cadrul ședinței.

37. Glencore consideră că dovada exportului pe cale maritimă, astfel cum este prevăzută la articolul 13 din Regulamentul nr. 1501/95, înlocuiește obligația *cumulativă* de a prezenta dovada îndeplinirii formalităților vamale de import *și* de a depune documentul de transport. Autoritatea vamală și Comisia consideră că dovada exportului pe cale maritimă înlocuiește *numai* necesitatea de a finaliza formalitățile vamale.

Analiză

38. Legislația în cauză evidențiază în mod clar o intenție de a echilibra, pe de o parte, necesitatea de a garanta ca restituirile la export să nu fie plătite decât atunci când sunt îndeplinite condițiile relevante și, pe de altă parte, dorința de a nu obstrucționa exporturile comunitare prin sarcini administrative inutile. Dimpotrivă, răspunsul la întrebarea unde se află exact acest echilibru este mai puțin clar.

15 — În cadrul ședinței în fața Curții, Glencore a arătat, fără a fi contrazisă, că a predat secara importatorului rus la Klaipéda și că se întâmplă frecvent ca importatorii ruși să nu dea curs cererii de a prezenta documentele care să dovedească transportul până la destinația finală.

16 — Pentru o sumă totală de 220 561,82 euro, astfel cum rezultă din dosarul acțiunii principale.

Al paisprezecelea considerent al Regulamentului nr. 1501/95 – importanța Elveției și a Principatului Liechtenstein

39. În prezenta cauză, Glencore a acordat o mare importanță raționamentului care figurează în cel de al paisprezecelea considerent al Regulamentului nr. 1501/95. Acest considerent arată, în esență, că singura restituire inferioară celei aplicate la exportul în țările terțe în ansamblu este cea aplicabilă exporturilor în Elveția și Liechtenstein și că, pentru a evita obstrucționarea majorității exporturilor comunitare este suficient, pentru a se asigura că produsele nu sunt exportate în țările menționate anterior, ca o autoritate națională competentă să certifice că produsele au părăsit teritoriul vamal al Comunității după ce au fost încărcate la bordul unui vas adecvat transportului maritim.

40. Aceasta este o logică convingătoare și argumentul potrivit căruia orice ambiguitate în dispozițiile regulamentului trebuie rezolvată în conformitate cu această logică este rezonabil. Dacă o cantitate de cel puțin 1 500 de tone de cereale părăsește Comunitatea pe cale maritimă, este improbabil ca aceasta să se regăsească în Elveția sau în Liechtenstein [17]. Aceste țări nu numai că nu au ieșire la mare, dar sunt totodată închise în cadrul Comunității. Toate transporturile de mărfuri spre aceste țări trec în mod necesar pe teritoriul comunitar unde vor fi supuse, în principiu, controlului vămilor comunitare. Dacă, în acest caz, dovada exportului pe cale maritimă face inutilă cerința de a dovedi vămuirea într-o țară terță, alta decât Elveția sau Liechtenstein, atunci de ce nu poate deveni de asemenea inutilă cerința de a dovedi transportul până la destinația finală specifică? Cuantumul restituirii la export nu este afectat de această destinație specifică.

41. Am subscrie de bunăvoie acestei logici dacă premisa pe care se întemeiază – potrivit căreia, dacă există o restituire diferențiată la export, există întotdeauna o restituire mai mică pentru Elveția și Liechtenstein și o restituire uniformă și mai mare pentru toate celelalte țări terțe – ar putea fi confirmată. Cu toate acestea, după ce am încercat să verificăm adevărata diferență aplicabilă la data faptelor din acțiunea principală, constatăm că această premisă este departe de a fi sigură.

42. În aceeași zi în care Comisia a adoptat Regulamentul nr. 1501/95 – 29 iunie 1995 – aceasta din urmă a stabilit de asemenea și restituirile la exportul de secară (și pentru orz, cu excepția seminței, cod produs 10030090000) la 10 ECU pe tonă pentru Elveția, Liechtenstein, Ceuta și Melilla, la 8 ECU pe tonă pentru Slovenia, Ungaria, Republica Cehă și Republica Slovacă și la 0 ECU pentru celelalte țări terțe [18]. În consecință: în primul rând, nu exista o diferențiere

17 — Chiar dacă, în mod evident, această posibilitate nu poate fi exclusă. În cadrul ședinței, agentul Comisiei a subliniat inventivitatea îndrăzneață a celor care fraudează restituirile la export.

18 — Regulamentul (CE) nr. 1525/95 al Comisiei din 29 iunie 1995 de stabilire a restituirilor aplicabile la exportul de cereale, de făină și de arpacaș și griș din grâu cârnău sau de secară (JO L 147, p. 72).

binară între Elveția și Liechtenstein și toate celelalte țări terțe; în al doilea rând, exporturile în Elveția și în Liechtenstein permiteau să se obțină cel mai mare cuantum de restituire și nu cel mai mic; și, în al treilea rând, cele trei cuantumuri de restituire se aplicau în cazul unor țări terțe la care se poate ajunge pe mare, plecând dintr-un port comunitar. Pare mai degrabă că, în timp ce legifera, mâna dreaptă a Comisiei nu știa ce făcea mâna sa stângă, care elabora norme.

43. Situații care să corespundă uneia sau mai multora dintre aceste trei caracteristici – care infirmă toate supoziția pe care se întemeiază al paisprezecelea considerent al Regulamentului nr. 1501/95 – au survenit frecvent de-a lungul anilor. În consecință, lectura regulamentului în lumina acestui considerent pare cel puțin hazardată. Deși – în măsura în care am putut deduce din regulamentele aplicabile la momentul respectiv [19] – supoziția pe care se întemeiază al paisprezecelea considerent se dovedește corectă în ceea ce privește operațiunea specifică în cauză în speță, există numeroase alte cazuri în care această supoziție pare incorectă. De exemplu, în conformitate cu Regulamentul nr. 1816/1999, aplicabil la data relevantă a operațiunii în cauză, șase alte produse cerealiere beneficiau de o restituire uniformă pentru toate țările terțe și un produs beneficia de o restituire pozitivă pentru Elveția și Liechtenstein și egală cu zero pentru celelalte țări terțe. Pentru a nu mai da decât un singur alt exemplu (ulterior), Regulamentul (CE) nr. 968/2005 [20] prevedea o restituire la exportul a cinci produse cerealiere în toate țările terțe, cu excepția Albaniei, Bulgariei, României, Croației, Bosniei și Herțegovinei, Serbiei și Muntenegrului, Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei (țări la care se poate ajunge pe mare, cu plecarea dintr-un port comunitar), Principatului Liechtenstein și Elveției, astfel încât restituirea cea mai mică (zero în acest caz) era comună tuturor acestor țări.

44. În consecință, considerăm că al paisprezecelea considerent al Regulamentului nr. 1501/95 nu poate fi de ajutor în interpretarea articolului 13 din regulamentul menționat.

Articolul 13 din Regulamentul nr. 1501/95 – este necesar documentul de transport?

45. Textul articolului 13 din Regulamentul nr. 1501/95 coroborat cu cel al articolului 16 din Regulamentul nr. 800/1999 nu pare să genereze dificultăți majore. În absența unor

19 — A se vedea punctele 6, 26 și 28 de mai sus.

20 — Regulamentul Comisiei din 23 iunie 2005 de stabilire a restituirilor aplicabile la exportul de cereale, de făină și de arpacaș și griș din grâu cârnău sau de secară (JO L 164, p. 33).

indicații utile care ar fi putut rezulta din al paisprezecelea considerent al Regulamentului nr. 1501/95 dacă ipoteza pe care s-a întemeiat acesta [21] ar fi fost confirmată, pare oportun să se efectueze o lectură literală a acestor dispoziții, dând cuvintelor accepțiunea lor comună.

46. Articolul 16 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 800/1999 prevede că dovada finalizării formalităților vamale pentru import trebuie să fie furnizată sub forma unor anumite documente; articolul 16 alineatul (4) autorizează Comisia să stabilească că dovada efectuării importului se face „sub forma unui anumit document sau în oricare alt mod” [22]. În schimb, articolul 16 alineatul (3) îi impune exportatorului să depună o copie sau o fotocopie a documentului de transport „în toate situațiile” – și anume indiferent care este modalitatea de a dovedi vămuirea. Depunerea documentelor de transport este, așadar, în mod evident considerată drept o acțiune diferită de prezentarea dovezii privind finalizarea formalităților vamale de import. În orice caz, aceste documente nu sunt destinate stabilirii statutului vamal al mărfurilor – ceea ce va afecta într-o anumită măsură probabilitatea ca acestea să fie expediate ulterior spre o destinație diferită –, ci pur și simplu furnizării dovezii transportului acestora dintr-un punct în altul.

47. În consecință, când articolul 13 din Regulamentul nr. 1501/95 arată că „[p]rin derogare de la articolul [16] din Regulamentul [nr. 800/1999], dovada îndeplinirii formalităților vamale pentru eliberarea pentru consum nu se va solicita” în împrejurările pe care le menționează, expresia „prin derogare” nu se poate referi în mod logic decât la dispozițiile acestui articol care altfel s-ar fi opus acordării restituirii – și anume dispozițiile privind dovada finalizării formalităților vamale.

48. Această concluzie este în plus conformă cu interpretarea strictă impusă de statutul articolului 13, care reprezintă o derogare (sectorială) de la o normă generală (orizontală).

49. Această concluzie este de asemenea conformă cu Hotărârea Philipp Brothers [23] care face o diferență între cerința prezentării documentelor vamale (pentru care este posibilă acordarea unei prelungiri a termenului) și cerința depunerii documentelor de transport (pentru care nu este posibilă o astfel de prelungire a termenului). Astfel cum subliniază Curtea, exportatorii riscă să întâmpine dificultăți pentru a obține documentele vamale din partea autorităților unei țări terțe, asupra cărora nu dispun de niciun mijloc de presiune, în timp ce dificultăți comparabile nu pot exista în ceea ce privește

21 — A se vedea punctul 41.

22 — Nimic nu arată că acest demers ar fi fost efectuat de Comisie.

23 — Hotărârea din 12 iulie 1990 (C-155/89, Rec., p. I-3265, punctele 25-32, în special punctul 27).

documentele de transport: atunci când este vorba despre o vânzare caf, exportatorii sunt finanțatori ai exportului și rețin astfel o copie a documentelor de transport, în timp ce, în cazul unei vânzări fob, ei pot solicita cumpărătorilor o copie a acestora.

50. Nu suntem convinși de argumentele textuale invocate de Glencore în sens contrar.

51. Folosirea termenului „Außerdem" („în plus") în versiunea în limba germană a articolului 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 800/1999, pe care îl invocă Glencore ca indiciu al faptului că obligația de a prezenta documentele de transport este secundară în raport cu obligația principală de a furniza o dovadă de finalizare a formalităților vamale și că ar dispărea dacă această din urmă obligație este îndeplinită, nu ni se pare semnificativă. Chiar dacă un astfel de sens era asociat acestui termen (ceea ce considerăm îndoielnic), acesta din urmă nu figurează în nicio altă versiune lingvistică pe care am putut să o consultăm, în aparență ca urmare a unei modificări intenționate a textului care a apărut inițial în articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 3665/87. Este posibil ca modificarea să fi avut ca obiectiv să înlăture orice ambiguitate care ar fi putut rezulta din acest termen, a cărei menținere în versiunea în limba germană pare a fi un accident de redactare.

52. Nu suntem convinși nici de trimiterea pe care o face Glencore la dispozițiile altor regulamente.

53. Regulamentele (CE) nr. 40/2004 și (CE) nr. 450/2005 [24] conțin fiecare un articol 1 alineatul (1) cu un cuprins în esență identic care prevede că, pentru anumite exporturi „pentru care exportatorul nu poate furniza dovezile menționate la articolul 16 alineatele (1) și (2) din Regulamentul (CE) nr. 800/1999, prin derogare de la articolul 16 menționat, produsul se consideră importat într-o țară terță" [traducere neoficială] prin prezentarea unei copii a documentului de transport, a unei atestări oficiale a descărcării și a unui document bancar de confirmare a plății.

54. În măsura în care prevăd în mod expres că documentul de transport poate să înlocuiască „dovezile menționate la articolul 16 alineatele (1) și (2)" din Regulamentul nr. 800/1999 dacă este depusă împreună cu alte documente specificate, aceste dispoziții tind mai degrabă să se opună comparației pe care Glencore dorește să o facă cu articolul 13 din Regulamentul nr. 1501/95. În acest din urmă articol

24 — Regulamentul (CE) nr. 40/2004 al Comisiei din 9 ianuarie 2004 privind dovada finalizării formalităților vamale pentru importul de zahăr într-o țară terță, prevăzută la articolul 16 din Regulamentul (CE) nr. 800/1999 (JO L 6, p. 17), și Regulamentul (CE) nr. 450/2005 al Comisiei din 18 martie 2005 privind dovada îndeplinirii formalităților vamale de import pentru lapte și produse lactate în țări terțe, prevăzută la articolul 16 din Regulamentul (CE) nr. 800/1999 (JO L 74, p. 30).

nu figurează nicio referință expresă de această natură și niciuna dintre dispozițiile acestuia nu prevede prezentarea unor elemente doveditoare suplimentare.

55. Același raționament se aplică în cazul articolului 1 din Regulamentul (CE) nr. 436/2007 [25], cu excepția faptului că acesta nu face nicio referire la articolul 16 din Regulamentul nr. 800/1999.

56. De aceea considerăm că depunerea dovezii prevăzute la articolul 13 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1501/95 înlătură numai necesitatea de a dovedi finalizarea formalităților vamale de eliberare în consum, dar nu și pe aceea de a prezenta documentul de transport în conformitate cu articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 800/1999.

Articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 800/1999 – care este documentul de transport solicitat?

57. Deși această concluzie răspunde în mod strict la întrebarea instanței de trimitere, apreciem că analiza nu se poate opri aici.

58. Articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 800/1999 impune prezentarea unei copii a „documentului de transport”, fără a defini mai exact acest termen. Glencore a prezentat o copie a conosamentului, care este un document de transport. Acesta dovedește că secara a fost exportată într-o țară terță pentru care se aplica cuantumul de restituire în discuție. În aceste împrejurări, un exportator aflat în situația societății Glencore trebuie să prezinte alte documente de transport ulterior spre țara de destinație finală, pentru care se aplică același cuantum de restituire?

59. Poate părea just raționamentul în temeiul căruia, ținând cont de faptul că urmează imediat după alineatele (1) și (2) ale articolului 16 privind dovada finalizării formalităților vamale de import în țara terță, expresia „documentul de transport” din cuprinsul alineatului (3) al articolului 16 trebuie să se refere documentele privind transportul până la această destinație. Nu pare o interpretare artificială a acestei dispoziții în acest context.

60. Totuși, în opinia noastră, alte indicii furnizate de cuprinsul și de structura Regulamentului nr. 800/1999 pledează împotriva acestui punct de vedere.

25 — Regulamentul Comisiei din 20 aprilie 2007 privind dovada finalizării formalităților vamale pentru importul de zahăr într-o țară terță, prevăzută la articolul 16 din Regulamentul (CE) nr. 800/1999 (JO L 104, p. 14).

61. Dispozițiile generale ale titlului II capitolul I secțiunea 1 (în special articolele 7 și 9) [26] se limitează în principiu să impună documente care să stabilească faptul că mărfurile au părăsit teritoriul vamal al Comunității. Atunci când este solicitat un document de transport care desemnează o destinație *finală* în afara Comunității, această cerință este prevăzută printr-o mențiune expresă [astfel cum se întâmplă în mod alternativ pentru exportul pe mare conform articolului 9 alineatul (1) litera (c) și, obligatoriu, pentru exportul aerian, conform articolului 9 alineatul (3) litera (a)].

62. Aceste dispoziții generale se aplică tuturor restituirilor, indiferent dacă sunt stabilite într-un cuantum uniform sau diferențiat, astfel cum rezultă în mod clar din dispozițiile articolului 14 alineatul (1), potrivit cărora articolele 15 și 16 prevăd condiții *suplimentare* în ultimul caz.

63. Pentru exportul pe mare, articolul 9 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 800/1999 impune în mod normal să se prezinte „documentul (documentele) de transport sau o copie sau fotocopie a acestora, care acoperă produsele din momentul plecării din primul port […] până la sosirea în țara terță în care sunt descărcate". Este evident că „țara terță în care sunt descărcate" produsele nu este în mod necesar țara terță de destinație finală, astfel cum o demonstrează acțiunea principală, caz în care secara a fost descărcată în Lituania, deși destinația sa finală era Rusia.

64. Articolele 15 și 16 nu conțin nicio indicație explicită potrivit căreia documentele de transport spre destinația finală trebuie prezentate atunci când cuantumul restituirii diferă în funcție de destinație și nu considerăm nici că din aceste dispoziții poate fi dedusă o astfel de indicație. Dovada importului într-o țară terță pentru care se aplică cuantumul de restituire corespunzător [27] este furnizată de documentele de vămuire, și nu de documentul de transport. Articolul 16 alineatul (3) arată numai că o astfel de dovadă a importului nu înlătură obligația de a prezenta „documentul de transport" – care, în contextul global, trebuie să corespundă documentului care ar fi fost solicitat în orice situație, chiar și în cazul unui cuantum nediferențiat al restituirii.

65. Dacă acesta este sensul articolului 16 alineatul (3) într-o situație normală, acest sens trebuie să fie același chiar atunci când, în conformitate cu articolul 13 din Regulamentul nr. 1501/95, nu se aplică cerințele articolului 16 alineatele (1) și (2).

26 — A se vedea punctul 10 și următoarele de mai sus.

27 — Trebuie să se arate că articolul 15 sau 16 nu cere în niciun moment o dovadă privind importul în țara terță de destinație *finală*. Articolul 15 alineatul (1) este într-adevăr pe deplin explicit atunci când impune un import în „țara terță sau *într-una dintre țările terțe* pentru care se aplică restituirea" (sublinierea noastră). Această formulare nu ar fi fost cu siguranță folosită dacă ar fi fost necesar să se dovedească sosirea la o destinație finală specifică dintre toate destinațiile care îndreptățesc aplicarea aceluiași cuantum de despăgubire.

66. Luăm în considerare greutatea argumentației Comisiei, potrivit căreia obligația de prezentare a documentului de transport până la destinația finală în țara terță importatoare ar constitui o protecție suplimentară importantă împotriva fraudei. Dacă însă, în speță, Comisia nu a prevăzut în mod clar o astfel de cerință în propria legislație, nu este de competența Curții să o impună prin deducție.

67. Cu toate acestea trebuie să se menționeze articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 800/1999, în temeiul căruia, ca o alternativă la condițiile stabilite la articolul 9 alineatul (1) litera (b), poate fi cerută prezentarea unui „document de transport care specifică o destinație finală exterioară teritoriului vamal al Comunității". În consecință, dacă se aplică articolul 9 alineatul (1) litera (c), și nu articolul 9 alineatul (1) litera (b), documentul de transport impus la articolul 16 alineatul (3) trebuie să specifice o astfel de destinație finală.

68. Cu toate acestea, condițiile alternative nu pot, în opinia noastră, să facă obiectul unei aplicări discreționare de către autoritățile naționale care administrează sistemul. Articolul 9 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 800/1999 prevede că „statul membru de ieșire poate stabili" să se aplice condiții alternative. Considerăm că aceasta implică necesitatea unor acte cu putere de lege și norme administrative care să le precizeze exportatorilor în mod clar situația. Nu avem nicio informație cu privire la existența unei astfel de dispoziții în Germania. În lipsa acesteia, autoritățile nu pot, în opinia noastră, să impună prezentarea unui document de transport spre destinația finală, în temeiul articolului 9 alineatul (1) litera (c).

69. Ajungem, așadar, la concluzia potrivit căreia, în ipoteza că marfa este exportată pe mare, articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 800/1999 impune prezentarea unui document de transport care să specifice că produsele au părăsit teritoriul vamal al Comunității și care să acopere transportul acestora până în țara terță în care acestea trebuie descărcate sau până la destinația lor finală, dacă statul membru de ieșire a pus în aplicare opțiunea prevăzută la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din acest regulament, prin intermediul unor acte cu putere de lege și norme administrative cu aplicare generală.

Articolul 20 alineatul (1) din Regulamentul nr. 800/1999 – dovezi suplimentare în cazul în care există o îndoială

70. Cu toate acestea nu trebuie să se piardă din vedere că, în conformitate cu articolul 20 alineatul (1) din Regulamentul nr. 800/1999, autoritățile competente ale statelor membre pot solicita, în anumite condiții, dovezi suplimentare pentru toate restituirile, care să

le convingă de faptul că produsul a ajuns în realitate pe piața țării terțe importatoare ori a trecut prin operațiuni de transformare sau de prelucrare substanțială în această țară.

71. Această posibilitate este disponibilă în special atunci când există îndoieli serioase în privința destinației reale a produsului sau suspiciuni clare că produsul va fi reimportat pe teritoriul Comunității în regim de scutire vamală sau cu un cuantum redus de taxe vamale.

72. Această posibilitate pare să furnizeze o protecție rezonabilă împotriva fraudei în cazurile în care, conform articolului 13 din Regulamentul nr. 1501/95 și articolului 16 din Regulamentul nr. 800/1999 interpretate în sensul pe care îl propunem, exportatorul a prezentat doar un document de transport care specifică exportul pe mare spre o țară terță pentru care se aplică cuantumul de despăgubire în discuție și mențiunea prevăzută la articolul 13 din Regulamentul nr. 1501/95.

73. Cu toate acestea, posibilitatea amintită nu poate abilita autoritățile naționale să solicite în mod sistematic astfel de dovezi suplimentare în orice situație. Mai întâi trebuie să existe îndoieli serioase sau suspiciuni clare de natura celor menționate. Este de competența instanțelor naționale să se pronunțe dacă aceste motive pentru solicitarea de dovezi există efectiv în fiecare situație în parte.

Remarci finale

74. Legislația în cauză este – bineînțeles ținând cont de obiectivul său – complexă și tehnică. Această legislație se caracterizează de asemenea printr-o lipsă considerabilă de claritate a detaliilor și printr-o incoerență semnificativă între motivele prezentate pentru o dispoziție și conținutul altor dispoziții care se aplică simultan.

75. Ne permitem să reamintim Comisiei Acordul referitor la calitatea redactării legislației comunitare pe care l-a adoptat împreună cu Parlamentul European și cu Consiliul [28]. Primele două considerente ale acestui acord prevăd următoarele:

(1) redactarea actelor legislative comunitare în mod clar, simplu și precis este esențială pentru ca acestea să fie transparente și ușor de înțeles pentru public și agenții economici. De asemenea, aceasta constituie o condiție preliminară în vederea punerii în aplicare în mod corespunzător și a aplicării uniforme a legislației comunitare în statele membre;

28 — Acord interinstituțional din 22 decembrie 1998 privind orientările comune pentru calitatea redactării legislației comunitare (JO 1999, C 73, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 112).

(2) conform jurisprudenței Curții de Justiție, principiul securității juridice, care face parte din ordinea juridică a Comunității, impune ca legislația comunitară să fie clară și precisă, iar aplicarea acesteia să fie previzibilă pentru justițiabili. Această cerință trebuie respectată cu și mai multă strictețe în cazul unui act care poate avea consecințe financiare și care poate impune obligații persoanelor particulare, astfel încât cei vizați să poată cunoaște exact amploarea obligațiilor pe care legislația comunitară le impune.

76. Considerăm că aceste principii nu au fost pe deplin respectate în cazul legislației în discuție în prezenta cauză.

Concluzie

77. Având în vedere considerațiile precedente, în opinia noastră, Curtea ar trebui să răspundă întrebării adresate de Finanzgericht Hamburg după cum urmează:

— furnizarea dovezii menționate la articolul 13 al doilea paragraf din Regulamentul (CE) nr. 1501/95 al Comisiei înlătură numai obligația de a dovedi finalizarea formalităților vamale de eliberare pentru consum, dar nu și obligația de a prezenta documentul de transport în conformitate cu articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 800/1999 al Comisiei;

— în ipoteza în care produsele sunt exportate pe mare, articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul nr. 800/1999 impune prezentarea unui document de transport care să specifice faptul că produsele au părăsit teritoriul vamal al Comunității și care să acopere transportul acestora până în țara terță în care trebuie descărcate sau, dacă statul membru de ieșire a pus în aplicare alternativa prevăzută la articolul 9 alineatul (1) litera (c) din acest regulament, prin intermediul unor acte cu putere de lege și norme administrative cu aplicare generală, până la destinația lor finală;

— în circumstanțele definite la articolul 20 alineatul (1) din Regulamentul nr. 800/1999, autoritățile competente ale statelor membre pot solicita dovezi suplimentare pentru toate restituirile, care să le convingă de faptul că produsul a ajuns în realitate pe piața țării terțe importatoare sau a trecut prin operațiuni de transformare sau prelucrare substanțială în această țară.