CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL JULIANE KOKOTT prezentate la 15 iulie 2010[1]

I — Introducere

1. Persoanele care exportă produse agricole din Uniunea Europeană și obțin astfel restituiri la export, care, după cum se știe, sunt menite să compenseze diferențele de prețuri dintre piața internă și piața mondială, trebuie, în cazul unor abateri, nu numai să ramburseze sumele obținute pe nedrept, ci, în plus, să fie supuse și unor sancțiuni financiare. Or, în speță, a fost supus sancțiunii nu exportatorul, ci numai societatea specializată pe plan internațional în materie de control și supraveghere care avea misiunea de a certifica importul în țara terță respectivă și care a furnizat în această privință informații inexacte. În acest context, trebuie să se clarifice, în esență, două probleme: pe de o parte, dacă la data relevantă – în anul 1997 – dreptul comunitar oferea un temei juridic suficient pentru această sancțiune și, pe de altă parte, dacă prescripția a fost întreruptă prin anumite acțiuni ale autorităților administrative naționale.

2. Prima dintre cele două întrebări prezintă un interes deosebit în măsura în care are incidență asupra problematicii efectului direct al regulamentelor UE, precum și asupra principiului securității juridice. În acest sens, trebuie să se examineze, în special în contextul protecției intereselor financiare ale Uniunii Europene, interacțiunea dintre reglementarea-cadru generală și reglementările specifice diverselor sectoare.

II — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

1. Regulamentul nr. 2988/95

3. Prin Regulamentul nr. 2988/95[2], Consiliul a stabilit un cadru legal comun

1 — Limba originală: germana.

2 — Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene (JO L 312, p. 1, Ediție specială 01/vol. 1, p. 166).

tuturor domeniilor ce fac obiectul politicilor comunitare, în vederea combaterii acțiunilor care afectează interesele financiare ale Comunităților – în special a fraudei.

4. În temeiul articolului 5 alineatul (1) din regulament, „[a]baterile intenționate sau cele săvârșite din neglijență pot să atragă următoarele sancțiuni administrative: (a) plata unei amenzi administrative; (b) […]”.

5. Elementele constitutive ale abaterii sunt definite în articolul 1 alineatul (2) din regulament, după cum urmează: „[…] orice încălcare a unei dispoziții de drept comunitar, ca urmare a unei acțiuni sau omisiuni a unui agent economic, care poate sau ar putea prejudicia bugetul general al Comunităților sau bugetele gestionate de acestea, fie prin diminuarea sau pierderea veniturilor acumulate din resurse proprii, colectate direct în numele Comunităților, fie prin cheltuieli nejustificate”.

6. În temeiul articolului 7 din regulament, „[m]ăsurile și sancțiunile administrative comunitare pot fi aplicate agenților economici menționați la articolul 1, care au comis abaterea, și anume persoane fizice sau juridice și alte entități cărora dreptul intern le conferă capacitate juridică, precum și tuturor celor obligați să își asume răspunderea pentru abatere sau să vegheze ca aceasta să nu fie comisă”.

7. Articolul 2 din regulament prevede la alineatul (2) prima teză că „[n]icio sancțiune administrativă nu poate fi impusă în absența unor dispoziții în acest sens prevăzute într-un act comunitar emis anterior abaterii respective” și la alineatul (3) că „[d]reptul comunitar stabilește natura și domeniul de aplicare al măsurilor și sancțiunilor administrative necesare pentru o corectă aplicare a normelor în cauză, ținând cont de natura și gravitatea abaterii, de avantajul acordat sau primit și de gradul de răspundere”.

8. În plus, Consiliul a stabilit în al cincilea considerent din regulament că, „[…] în conformitate cu prezentul regulament, normele sectoriale conțin dispoziții cu privire la abateri, precum și la măsurile și sancțiunile administrative pentru sancționarea acestora”.

9. Articolul 3 din regulament reglementează prescripția. În temeiul alineatului (1) al treilea paragraf, „[t]ermenul de prescripție este întrerupt de orice act al unei autorități competente, adus la cunoștința persoanei în cauză, cu privire la cercetarea sau urmărirea în justiție a abaterii respective. Termenul de

prescripție începe să curgă din nou după fiecare act de întrerupere".

2. Regulamentul nr. 3665/87

10. Pentru a combate mai eficient abaterile și frauda în domeniul restituirilor la export pentru produsele agricole, încă din anul 1994, prin modificarea Regulamentului nr. 3665/87 [3], Comisia a introdus următoarele elemente constitutive ale unei fapte sancționabile:

„*Articolul 11*

(1) În cazul în care se constată că un exportator, în scopul obținerii unei restituiri la export, a solicitat o restituire care o depășește pe cea aplicabilă, restituirea datorată pentru exportul respectiv este aceea aplicabilă produsului exportat redusă cu:

(a) jumătate din diferența dintre restituirea solicitată și cea aplicabilă exportului respectiv;

(b) de două ori diferența dintre restituirea solicitată și cea aplicabilă, în cazul în care exportatorul oferă informații false în mod intenționat.

[…]

Atunci când reducerea prevăzută la literele (a) și (b) are ca rezultat o sumă negativă, exportatorul plătește respectiva sumă negativă.

Atunci când autoritățile competente au stabilit că restituirea solicitată este incorectă și că exportul nu a avut loc și, în consecință, restituirea nu poate fi redusă, exportatorul plătește penalizările în conformitate cu literele (a) și (b).

[…]

(3) Fără a aduce atingere obligației de achitare a sumei negative în conformitate cu alineatul (1) al patrulea paragraf, în cazul unei plăți nedatorate a unei restituiri beneficiarul trebuie să ramburseze restituirile primite pe nedrept – ceea ce include orice penalizare aplicabilă în conformitate cu primul paragraf al alineatului (1) – și dobânda calculată

3 — Regulamentul (CEE) nr. 3665/87 al 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), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 2945/94 al Comisiei din 2 decembrie 1994 de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 3665/87 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole în privința recuperării sumelor plătite pe nedrept și a sancțiunilor (JO L 310, p. 57, rectificare în JO 1995, L 132, p. 22).

pe perioada scursă de la plată la restituire. Cu toate acestea,

— în cazul în care restituirea este acoperită de o garanție neeliberată încă […];

— în cazul în care garanția a fost eliberată, beneficiarul plătește suma garanției care a fost constituită plus dobânda calculată de la data eliberării până la data ce o precedă pe cea a plății. […] [traducere neoficială]"

B — *Dreptul național*

11. În temeiul articolului 2 alineatul 2 din Decretul regal din 4 ianuarie 1985 [4], o agenție internațională de supraveghere și control, agreată în Belgia, răspunde în solidar cu celelalte persoane participante la un export pentru consecințele financiare ale certificatelor întocmite de aceasta.

4 — *Moniteur belge* din 21 februarie 1985, p. 1937. Acest regulament este evocat atât în cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, în cadrul expunerii diferitelor argumente ale părților, cât și în observațiile scrise pe care guvernul belgian le-a prezentat în fața Curții. În schimb, în observațiile sale scrise prezentate în fața Curții, Comisia citează un Decret regal din 28 februarie 1999, publicat în *Moniteur belge* din 22 iunie 1999, care, potrivit Comisiei, ar fi în vigoare de la 1 ianuarie 1995 și ar conține o prevedere similară.

III — Situația de fapt și întrebările preliminare

12. Întreprinderea belgiană FIRME DERWA NV (denumită în continuare „DERWA") a vândut, în iunie 1997, 741 144 kg de carne de vită unui client din Egipt. În cursul aceleiași luni, marfa a fost expediată cu o navă în Egipt și a fost descărcată în acel loc.

13. Pentru această operațiune de export, DERWA a solicitat Biroului Belgian pentru Intervenții și Restituiri (denumit în continuare „B.I.R.B." [5]), o restituire la export diferențiată și a obținut, după ce a depus o garanție de 120 %, o sumă de aproximativ 1 407 268,91 euro, ca avans. Pentru achitarea definitivă a acestei sume, DERWA trebuia ca în decurs de 12 luni de la primirea declarației de export să dovedească faptul că marfa a fost transportată pentru punerea în liberă circulație în Egipt.

14. La 10 februarie 1998, DERWA a prezentat B.I.R.B. un certificat emis de o societate specializată pe plan internațional în materie de control și supraveghere, SGS BELGIUM NV (denumită în continuare „SGS Belgium"), autorizată în Belgia, datat 4 noiembrie 1997, potrivit căreia autoritățile vamale egiptene au efectuat formalitățile vamale pentru punerea în liberă circulație a produselor în cauză.

5 — Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

Ca urmare a acestui fapt, B.I.R.B. a deblocat garanția depusă de DERWA. Astfel, restituirea la export a fost acordată definitiv.

15. Cu toate acestea, o anchetă efectuată la SGS Belgium de inspecția economică a Ministerului belgian al economiei a ajuns la concluzia că SGS Egypt Ltd. trimisese, la 24 septembrie 1997, un fax la SGS Belgium conform căruia autoritățile vamale egiptene eliberaseră într-adevăr marfa, fără a permite însă importul acesteia în Egipt, deoarece autoritățile egiptene interziseseră importul de carne de vită belgiană. În mod evident, acest fax fusese precedat de o cerere a firmei de asigurări Central Beheer Achmea NV, care asigurase marfa și care solicita SGS Belgium ca, după verificare, să transmită o declarație de vămuire.

16. B.I.R.B., care fusese informat în repetate rânduri de inspecția economică cu privire la ancheta efectuată la SGS Belgium, a comunicat SGS Belgium rezultatul anchetei, prin scrisoarea recomandată din 21 aprilie 1999, solicitându-i să prezinte documentele vamale care au stat la baza declarației din 4 noiembrie 1997.

17. Prin scrisoarea recomandată din 5 februarie 2002, B.I.R.B. a constatat că SGS Belgium nu a dat curs solicitării din 21 aprilie 1999 și că din informațiile existente se impune concluzia că marfa expediată în Egipt nu fusese importată pentru a fi pusă în liberă circulație. Întrucât B.I.R.B. a considerat că SGS Belgium prezentase în mod intenționat informații false, a dispus împotriva acesteia o sancțiune de 200 %, în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 3665/87, și i-a solicitat să plătească suma de 4 503 260,74 euro [6].

18. Prin scrisoarea recomandată din 29 aprilie 2002, SGS Belgium a răspuns că, după o verificare mai amănunțită, s-a stabilit că marfa ar fi fost doar provizoriu importată în Egipt. Într-o altă scrisoare, din 27 mai 2002, SGS Belgium a admis că a furnizat informații inexacte, însă a subliniat că nu a procedat astfel în mod voit.

19. Prin cererea introductivă, notificată prin citația din 16 septembrie 2003, B.I.R.B. a solicitat rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Tribunalul de Primă Instanță din Antwerpen) să oblige SGS Belgium la plata sumei de 4 503 260,74 euro. Prin urmare, SGS Belgium a chemat în garanție DERWA și Centraal Beheer Achmea.

20. Prin hotărârea din 13 ianuarie 2006, rechtbank a respins acțiunea B.I.R.B. ca nefondată și a declarat cererea de chemare în garanție formulată de SGS Belgium ca fiind lipsită de obiect.

6 — Această sumă se compune după cum urmează: 1 407 268,90 euro reprezintă suma de bază care corespunde sumei restituirii la export, la care s-a adăugat o majorare de 20 %, așadar 281 453,72 euro, precum și sancțiunea de 200 % din suma de bază, așadar 2 814 538,12 euro.

21. Astfel, acțiunea B.I.R.B. nu ar fi prescrisă deoarece termenul de prescripție de patru ani prevăzut la articolului 3 din Regulamentul nr. 2988/95, care a început să curgă la 10 februarie 1998 [7], ar fi fost întrerupt prin scrisoarea din 5 februarie 2002 prin care s-a aplicat sancțiunea.

22. Cu toate acestea, ar lipsi un temei juridic suficient pentru a dispune o sancțiune împotriva unuia dintre participanții la o abatere săvârșită de exportator, precum SGS Belgium. În special, articolele 5 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 nu ar putea avea un efect direct, deoarece acestea ar lăsa statelor membre o anumită marjă de apreciere. De altfel, B.I.R.B. nu ar fi demonstrat că DERWA a obținut pe nedrept restituirile la export și că certificatul emis de SGS Belgium ar conține informații incorecte.

23. Împotriva acestei hotărâri, B.I.R.B. a formulat apel la instanța de trimitere, hof van beroep te Antwerpen (Curtea de Apel din Antwerpen), care, prin hotărârea din 8 septembrie 2009, a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dispozițiile articolelor 5 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 au un efect direct în ordinea juridică națională a statelor membre în lipsa oricărei marje de apreciere din partea statelor membre respective și fără a fi necesar ca autoritățile naționale să adopte măsuri de punere în aplicare?

2) O societate specializată pe plan internațional în materie de control și supraveghere, autorizată de statul membru în care au fost îndeplinite formalitățile vamale la export, în speță Belgia, care a emis un certificat incorect de descărcare în sensul articolului 18 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 3665/87/CEE, poate fi considerată agent economic în sensul articolului 1 din Regulamentul nr. 2988/95/CE și, prin urmare, persoană care a participat la săvârșirea abaterii sau care poate fi obligată să își asume răspunderea pentru abatere ori persoană care ar fi trebuit să vegheze ca aceasta să nu fie comisă, în sensul articolului 7 din regulamentul menționat?

3) Comunicarea unui raport cu privire la o anchetă întreprinsă de inspecția economică, o scrisoare prin care se solicită prezentarea unor înscrisuri suplimentare pentru a justifica importul pentru consum sau o scrisoare recomandată prin care se aplică o sancțiune pot constitui acte de cercetare sau de urmărire

7 — În acea zi, DERWA a prezentat B.I.R.B. certificatul emis de SGS Belgium cu privire la importul mărfii în Egipt.

în justiție în sensul articolului 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95?"

24. La procedura în fața Curții au participat SGS Belgium, DERWA, guvernele belgian și austriac, precum și Comisia Europeană, iar guvernul austriac a prezentat doar observații scrise.

IV — Apreciere juridică

A — *Cu privire la prima întrebare*

25. În opinia guvernului belgian și a Comisiei, articolele 5 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 au efect direct. Acesta ar rezulta din natura juridică și din funcția regulamentelor. Firește, ar putea exista și excepții, cazuri în care sunt necesare măsuri de punere în aplicare naționale, însă această situație nu s-ar regăsi în speță. De asemenea, nu ar exista nicio reglementare sectorială specială care ar trebui aplicată cu prioritate.

26. Într-adevăr, în temeiul articolului 288 al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), regulamentele au „aplicabilitate generală". Un regulament „este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru" [8].

27. Se poate spune că această prevedere generală de drept primar se aplică și Regulamentului nr. 2988/95. În orice caz, ea este prevăzută și la articolul 11 alineatul (2), potrivit căruia regulamentul este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru.

28. În cauza Handlbauer [9], Curții i-a fost deja adresată o întrebare cu privire la aplicabilitatea directă a Regulamentului nr. 2988/95. În cauza menționată era avută în vedere o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare introdusă de o instanță austriacă ce a optat pentru formularea „*unmittelbar anwendbar*", în locul formulării „*unmittelbar gilt*" din versiunea în limba germană a dreptului primar și a Regulamentului nr. 2988/95. În versiunea în limba franceză a hotărârii – după cum se știe, judecătorii Curții deliberează în limba franceză – a fost utilizată sintagma „*directement applicable*", ceea ce corespunde textului de drept primar și Regulamentului nr. 2988/95 în limba franceză. Din această împrejurare se poate deduce că, cel puțin în cadrul Hotărârii Handlbauer, nu s-au atribuit semnificații

8 — Aceasta este prevăzută și de fostul articol 189 al doilea paragraf CE, aplicabil în prezenta cauză.

9 — Hotărârea din 24 iunie 2004, C-278/02, Rec., p. I-6171.

diferite celor două noțiuni „*unmittelbare Geltung*” și „*unmittelbare Anwendbarkeit*”.

29. În cauza menționată era avută în vedere, precum în speță, urmărirea în justiție a unor abateri în domeniul restituirilor la export pentru produsele agricole. Curtea a confirmat aplicabilitatea directă a articolului 3 alineatul (1) din regulament, care prevede un termen de prescripție de patru ani pentru urmărirea în justiție a abaterilor [10].

30. În motivarea hotărârii, Curtea arată mai întâi că, datorită naturii lor juridice și funcției lor în sistemul izvoarelor de drept, regulamentele au în general un „efect direct” [11] în ordinile juridice naționale, fără să fie necesare măsuri naționale de punere în aplicare [12]. Desigur, unele dispoziții dintr-un regulament necesită pentru aplicare adoptarea de măsuri de punere în aplicare de către statele membre [13], această situație neregăsindu-se însă și în cazul articolului 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95.

31. Nici din această hotărâre, nici din jurisprudența anterioară nu se poate deduce că noțiunile de aplicabilitate directă și de efect direct sunt diferențiate în mod clar de Curte. Chiar dacă unele părți la procedură au tratat pe larg eventualele diferențe dintre aceste noțiuni, considerăm că, în speță, angajarea în discuția de principiu privind noțiunea de efect direct al dreptului Uniunii și, în special, al regulamentelor, în sensul de *direct effet* sau *effet direct* [14], este puțin relevantă.

32. Dacă în prezenta cauză se ridică problema efectului direct al articolelor 5 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95, trebuie pur și simplu clarificat dacă o măsură de constrângere luată de autorități împotriva unei întreprinderi se poate întemeia direct pe o dispoziție a acestui regulament. Această întrebare a fost adresată, în fond, și în cauza Handlbauer. Astfel, în cauza menționată, sancțiunea ca atare nu s-a întemeiat direct pe Regulamentul nr. 2988/95. Cu toate acestea, termenul de prescripție de patru ani prevăzut de acesta nu era doar mai mare decât termenul care ar fi fost aplicat dacă articolul 3 alineatul (1) din regulament nu ar fi avut un efect direct – evident, un

10 — Hotărârea Handlbauer (citată la nota de subsol 9, punctul 35); a se vedea și Hotărârea din 29 ianuarie 2009, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb, C-278/07-C-280/07, Rep., p. I-457, punctele 27 și 28.

11 — În versiunea în limba franceză a hotărârii: „effet immédiat”.

12 — Hotărârea Handlbauer (citată la nota de subsol 9, punctul 25, cu trimitere la Hotărârea din 17 mai 1972, Leonesio, 93/71, Rec., p. 287, punctul 5).

13 — Hotărârea Handlbauer (citată la nota de subsol 9, punctul 26, cu trimitere la Hotărârea din 11 ianuarie 2001, Monte Arcosu, C-403/98, Rec., p. I-103, punctul 26).

14 — A se vedea printre altele David OA Edward, „Direct Effect: Myth, Mess or Mystery?”, în *Direct effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, ed. Jolande M. Prinssen și Annette Schrauwen, Europa Law Publishing, Groningen 2002, p. 3.

aspect de o importanță decisivă pentru problema legalității sancțiunii – ci, în plus, putea fi întrerupt.

33. Criteriile pe baza cărora trebuie examinată capacitatea de a constitui temei juridic pentru sancțiuni sunt ușor de identificat.

34. Astfel, Regulamentul nr. 2988/95 prevede, la articolul 2 alineatul (2), că nicio sancțiune administrativă nu poate fi impusă în absența unor dispoziții în acest sens prevăzute într-un act comunitar emis anterior abaterii respective. La articolul 2 alineatul (3) se prevede, în plus, că dreptul comunitar stabilește natura și domeniul de aplicare al măsurilor și al sancțiunilor administrative necesare pentru o corectă aplicare a normelor în cauză, ținând cont de natura și de gravitatea abaterii, de avantajul acordat sau primit și de gradul de răspundere.

35. În special în domeniul restituirilor la export pentru produse agricole, Curtea a hotărât în repetate rânduri că o sancțiune, chiar fără caracter penal, nu poate fi aplicată decât dacă are la bază un temei juridic clar și neambiguu [15].

36. Această condiție, ca și principiul legalității incriminării și a pedepsei [16], este o expresie specifică a principiului general al securității juridice, care constituie un principiu fundamental al dreptului comunitar și care impune în special ca o reglementare să fie clară și precisă pentru ca justițiabilii să își poată cunoaște fără ambiguitate drepturile și obligațiile și să acționeze în consecință [17].

37. Deși Curtea – în opinia noastră, în mod justificat – este rezervată uneori în aplicarea principiilor de drept penal la faptele generatoare de sancțiuni administrative [18], nimic nu împiedică, orientativ, să se recurgă și la conținutul principiului legalității incriminării și a pedepsei.

38. Acest principiu presupune ca normele comunitare să definească în mod clar încălcările și pedepsele pe care le atrag. Această condiție este îndeplinită atunci când justițiabilul poate

15 — Hotărârea din 14 decembrie 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Rec., p. I-11569 punctul 56, Hotărârea din 11 iulie 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Rec., p. I-6453, punctul 52, și Hotărârea din 6 aprilie 2006, ED & F Man Sugar, C-274/04, Rec., p. I-3269, punctul 15.

16 — *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iunie 2008, Intertanko și alții, C-308/06, Rep., p. I-4057, punctul 70.

17 — Hotărârea Intertanko și alții (citată la nota de subsol 16, punctul 69).

18 — A se vedea Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister (citată la nota de subsol 15, punctul 44), în care Curtea stabilește că elementele constitutive ale unei fapte sancționabile de la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a) din Regulamentul nr. 3665/87 nu au caracter penal și, în consecință, nu se aplică principiul *nulla poena sine culpa*. În schimb, în Hotărârea din 8 martie 2007, Campina (C-45/06, Rep., p. I-2089, punctul 40), și în Hotărârea din 11 martie 2008, Jager (C-420/06, Rep., p. I-1315, punctul 59 și următoarele), Curtea a considerat că, la impunerea de sancțiuni administrative, se aplică principiul aplicării retroactive a legii penale mai favorabile; în acest sens, Curtea a arătat că acest principiu își găsește expresia în special la articolul 2 alineatul (2) a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95. Amintim doar marginal că Regulamentul nr. 2988/95 ia în considerare, în mod expres, la al zecelea considerent, și principiul de drept penal *ne bis in idem*.

şti, plecând de la textul dispoziţiei pertinente şi, dacă este cazul, cu ajutorul interpretării care este dată acestui text de către instanţe, care sunt acţiunile şi omisiunile care angajează răspunderea sa penală [19].

39. Atunci când la articolele 5 şi 7 din Regulamentul nr. 2988/95 se aplică criteriile clarităţii şi lipsei de ambiguitate, trebuie constatat în primul rând că elementele constitutive ale abaterii definite la articolul 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95, la care fac trimitere articolele 5 şi 7, sunt evident incomplete. În centrul acestei definiţii se află doar încălcarea unei dispoziţii de drept comunitar şi posibilele prejudicii aduse bugetului comunitar, fără să se întreprindă, chiar dacă numai parţial, o minimă individualizare standardizată a modului de comportare avut în vedere.

40. În plus, alături de SGS Belgium, de DERWA şi de guvernul austriac, trebuie constatat că articolele 5 şi 7 din Regulamentul nr. 2988/95 conţin dispoziţii supletive. În temeiul articolului 5 din regulament, abaterile „pot" să atragă anumite sancţiuni administrative, iar în temeiul articolului 7 din regulament, aceste sancţiuni „pot" fi aplicate anumitor persoane. O examinare a versiunilor în alte limbi conduce la acelaşi rezultat [20].

41. În continuare, se observă că, în privinţa sancţiunilor enumerate, articolul 5 din Regulamentul nr. 2988/95 nu distinge între abaterile săvârşite cu intenţie şi cele săvârşite din neglijenţă. În mod similar, în privinţa posibilului destinatar al unei sancţiuni, nici articolul 7 din regulament nu distinge după gradul de răspundere pentru abatere.

42. Această interpretare literală lasă deja să planeze îndoiala cu privire la faptul că articolele 5 şi 7 din Regulamentul nr. 2988/95 au efect direct în sensul că pot constitui temei juridic autonom pentru aplicarea unei sancţiuni. Regulamentul oferă însă şi alte indicii că dispoziţiile în discuţie, ţinând seama de conţinutul lor concret [21], nu pot avea efect direct în acest sens.

43. Potrivit articolului 1 alineatul (1), regulamentul îşi asumă exclusiv funcţia de „reglementare generală". În continuare, articolul 2 alineatul (1) prevede, printre altele, că

19 — Hotărârea Intertanko şi alţii (citată la nota de subsol 16, punctul 71, cu trimitere la Hotărârea din 3 mai 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, Rep., p. I-3633, punctul 50, şi la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Coëme şi alţii împotriva Belgiei din 22 iunie 2000, *Recueil des arrêts et décisions*, 2000-VII, p. 1, § 145).

20 — Astfel, în limba franceză se spune *„peuvent"*, în limba engleză *„may"*, în limba italiană *„possono"*, în limba spaniolă *„podrán"* şi în limba olandeză *„kunnen"*.

21 — Nu contestăm concluzia la care a ajuns Curtea în Hotărârea Handlbauer, citată la nota de subsol 9, punctul 35, şi anume că termenul de prescripţie de patru ani prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95 este direct aplicabil.

sancțiunile se introduc „în măsura în care acest lucru este necesar". După cum s-a constat deja, nici articolul 5 – și niciun alt articol din regulament – nu prevede când și ce sancțiune trebuie să se aplice. De asemenea, formularea „se introduc" [22] denotă că sunt necesare și alte dispoziții în afară de Regulamentul nr. 2988/95 pentru a stabili elementele unei sancțiuni direct aplicabile.

44. Prima și a treia teză din alineatul (2) al articolului 2 din Regulamentul nr. 2988/95 sunt și mai clare: prevăzând că o sancțiune administrativă poate fi aplicată numai dacă există o dispoziție în acest sens prevăzută într-un act comunitar emis anterior abaterii respective, se arată că, în momentul adoptării regulamentului, Consiliul a considerat că regulamentul în sine nu este suficient pentru aplicarea unei sancțiuni.

45. Faptul că regulamentul prevede în continuare că dispozițiile de drept comunitar stabilesc natura și domeniul de aplicare a măsurilor și a sancțiunilor administrative necesare pentru o corectă aplicare a normelor în cauză, ținând cont de natura și de gravitatea abaterii, de avantajul acordat sau primit și de gradul de răspundere, confirmă că reglementarea generală stabilită prin regulament nu este suficientă în sine pentru a constitui temei juridic pentru o sancțiune. Or, tot ceea ce se solicită în speță lipsește din regulament.

46. În sfârșit, în al cincilea considerent al Regulamentului nr. 2988/95 se menționează că normele sectoriale conțin dispoziții cu privire la abateri, precum și la măsurile și sancțiunile administrative pentru sancționarea acestora.

47. În acest sens se situează și jurisprudența de până acum, potrivit căreia legiuitorul comunitar a stabilit, prin adoptarea Regulamentului nr. 2988/95, o serie de principii generale și a instituit, ca regulă generală, obligația ca toate reglementările sectoriale să respecte aceste principii [23].

48. Prin urmare, Curtea a localizat, de exemplu, în domeniul fondurilor structurale, temeiul juridic pertinent pentru obligația de restituire în regulamentul de punere în aplicare al Consiliului, iar nu în Regulamentul nr. 2988/95, „care se limitează, după cum a subliniat Comisia, la stabilirea unor norme generale [...] de sancționare" [24]. Astfel, Curtea a urmat în mod expres opinia Comisiei care a susținut în mod concret că „Regulamentul

22 — Trebuie arătat în acest context că nu este vorba despre un considerent care anunță ce urmează să fie reglementat în regulament, ci de însăși o dispoziție a regulamentului.

23 — Hotărârea Jager (citată la nota de subsol 18, punctul 61 și jurisprudența citată).

24 — Hotărârea din 13 martie 2008, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, C-383/06-C-385/06, Rep., p. I-1561, punctul 39.

nr. 2988/95 nu constituie un temei juridic autonom care să permită autorităților naționale să ia măsuri în cazul unor nereguli. Într-adevăr, acest text nu ar cuprinde decât dispoziții generale […]" [25]. În măsura în care, după cum Comisia susține expres în speță, Curtea ar fi dorit să arate astfel că, atunci când există o reglementare sectorială, trebuie să se țină seama de aceasta, iar nu de Regulamentul nr. 2988/95, ar fi optat desigur pentru o altă formulare.

49. În consecință, concluzionăm că articolele 5 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 nu au, în sine, efect direct în sensul că pot constitui temei juridic autonom pentru aplicarea unei sancțiuni.

50. După cum rezultă din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, B.I.R.B. nu s-a întemeiat însă numai pe articolele 5 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 pentru justificarea sancțiunii aplicate împotriva SGS Belgium, ci pe coroborarea acestor dispoziții cu articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87.

51. De asemenea, în contextul prezentei cauze, Comisia acordă o anumită importanță articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87. Astfel, aceasta apreciază că articolele 5 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 pot constitui temei juridic autonom pentru aplicarea de sancțiuni împotriva unei societăți specializate pe plan internațional în materie de control și supraveghere. Cu toate acestea, ținând seama de principiul legalității și având în vedere articolul 2 alineatul 2 din Decretul regal din 4 ianuarie 1985, o asemenea sancțiune nu trebuie să depășească suma maximă care poate fi stabilită drept sancțiune împotriva exportatorului. Cuantumul sancțiunii împotriva exportatorului se stabilește în temeiul articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87.

52. Problema dacă articolele 5 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 coroborate cu articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87 oferă un temei juridic suficient pentru aplicarea unei sancțiuni împotriva unei societăți specializate pe plan internațional în materie de control și supraveghere, precum SGS Belgium, va fi examinată însă în cadrul răspunsului la a doua întrebare preliminară.

53. În consecință, la prima întrebare preliminară trebuie să se răspundă că articolele 5 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 nu au, în sine, efect direct în sensul că pot constitui temei juridic autonom pentru aplicarea unei sancțiuni.

25 — Hotărârea Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (citată la nota de subsol 24, punctul 34).

B — *Cu privire la a doua întrebare*

54. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, hof van beroep solicită să se stabilească dacă o societate specializată pe plan internațional în materie de control și supraveghere, precum SGS Belgium, care a emis un certificat incorect de descărcare, în sensul articolului 18 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 3665/87, poate fi considerată agent economic sau altă persoană în sensul articolelor 1 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 și, prin urmare, să fie considerată destinatar al sancțiunii în sensul acestui regulament.

55. În fapt, având în vedere răspunsul propus la prima întrebare preliminară, nu mai este necesar să se răspundă la a doua întrebare preliminară. Întrucât Regulamentul nr. 2988/95 nu oferă un temei juridic cu efect direct pentru aplicarea de sancțiuni, în condițiile unei aprecieri izolate, nu mai este necesar să se examineze dacă o societate specializată pe plan internațional în materie de control și supraveghere, precum SGS Belgium, poate fi destinatarul unei sancțiuni în sensul acestui regulament.

56. A doua întrebare preliminară capătă însă relevanță atunci când și articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87 este asociat cu identificarea unui temei juridic suficient pentru aplicarea de sancțiuni împotriva societăților specializate pe plan internațional în materie de control și supraveghere. Pentru solicitarea pe nedrept de restituiri la export pentru produsele agricole, această dispoziție prevede o sancțiune reglementată de dreptul comunitar, individualizată și aplicabilă în perspectivă temporală, chiar dacă modul său de funcționare rezultă abia în al doilea rând [26].

57. Prin urmare, este posibil ca, la o examinare comună a articolelor 5 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 și a articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87, să se confirme existența unui temei juridic suficient pentru aplicarea de sancțiuni împotriva unei societăți specializate pe plan internațional în materie de control și supraveghere. Pentru a clarifica acest aspect, trebuie interpretate și dispozițiile articolelor 1 și 7 din Regulamentul nr. 2988/95 cu privire la destinatarul sancțiunii.

58. Sancțiunea prevăzută la articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87 vizează, potrivit textului acestuia, exclusiv pe exportator [27] și privește ipoteza în care acesta a solicitat o restituire la export prea mare,

26 — A se vedea printre altele și Hotărârea din 24 aprilie 2008, AOB Reuter, C-143/07, Rep., p. I-3171, punctul 22. Oricum, noțiunea de sancțiune este prevăzută expres în alineatul (1) al treilea și al cincilea paragraf. Cu privire la caracterul nepenal al sancțiunii prevăzute la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a), a se vedea și Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister, citată la nota de subsol 15, punctul 35 și următoarele.

27 — A se vedea și Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister (citată la nota de subsol 15, punctul 42).

ceea ce include şi cazul în care nu există niciun drept de restituire [28]. Pentru examinarea acestui aspect nu este concludent să se ţină seama numai de faptele cunoscute de autorităţile competente la momentul examinării cererii de restituire, ci trebuie de asemenea să se ia în considerare şi faptele ulterioare acestei cereri [29].

59. Curtea a stabilit deja că această dispoziţie constituie un temei legal clar şi suficient pentru aplicarea sancţiunii împotriva exportatorului [30].

60. Niciun participant la procedură nu a susţinut că, fie şi numai în temeiul acestei dispoziţii, se poate aplica o sancţiune împotriva SGS Belgium, în calitate de societate specializată pe plan internaţional în materie de control şi supraveghere.

61. Întrucât numai exportatorul poate săvârşi abaterea sancţionabilă în temeiul articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87, nu este necesar să se examineze dacă SGS Belgium poate fi considerată agent economic în sensul articolului 1 alineatul (2) şi al articolului 7 prima teză din Regulamentul nr. 2988/95. SGS Belgium nu a putut săvârşi abaterea în cauză în mod individual şi, cu alte cuvinte, nu este avută în vedere ca destinatar al sancţiunii în eventuala sa calitate de agent economic în sensul acestei dispoziţii.

62. În consecinţă, rămâne de examinat dacă articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87 coroborat cu articolul 7 a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95 poate fi considerat temei juridic pentru o sancţiune împotriva SGS Belgium, pe baza căruia s-ar putea aplica sancţiuni administrative comunitare şi împotriva persoanelor care au participat la săvârşirea unei abateri, care sunt obligate să îşi asume răspunderea pentru abatere sau să vegheze ca aceasta să nu fie comisă.

63. O abatere în sensul articolului 7 a doua teză şi al articolului 1 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2988/95 ar exista dacă, potrivit articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87, DERWA a obţinut pe nedrept restituirile la export.

64. În definitiv, acest aspect trebuie clarificat de instanţa de trimitere. Astfel cum rezultă din modul său de redactare, a doua întrebare preliminară pleacă de la premisa că certificatul de descărcare emis de SGS Belgium şi utilizat de DERWA a fost incorect, în sensul articolului 18 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul nr. 3665/87. Însă, din cererea de pronunţare a unei hotărâri preliminare se deduce că acest aspect este în continuare în litigiu în faţa instanţei de trimitere. În plus, în faţa instanţei de trimitere s-a susţinut că

28 — Hotărârea AOB Reuter (citată la nota de subsol 26, punctul 22).

29 — Hotărârea AOB Reuter (citată la nota de subsol 26, punctul 23).

30 — Hotărârea AOB Reuter (citată la nota de subsol 26, punctul 34).

mărfurile ar fi fost importate din Egipt în Africa de Sud, astfel încât, independent de corectitudinea certificatului de descărcare în litigiu, ar fi existat un drept al DERWA la restituiri la export.

65. În orice caz, un exportator trebuie să garanteze corectitudinea declarațiilor sale, iar sancțiunea prevăzută la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a) din Regulamentul nr. 3665/87 este aplicată indiferent de aspectul subiectiv al faptei ilicite [31]. Infracțiunea sau eroarea săvârșită de un cocontractant al exportatorului nu reprezintă cazuri de forță majoră, ci sunt specifice riscului comercial obișnuit și nu pot fi considerate imprevizibile în cadrul tranzacțiilor comerciale. Pentru a se proteja împotriva unor asemenea situații, exportatorul dispune de diverse mijloace, cum ar fi libera alegere a cocontractantului, clauze contractuale corespunzătoare sau asigurările [32].

66. Nu vedem niciun motiv pentru care această concluzie să nu se aplice și în relația dintre un exportator și o societate specializată pe plan internațional în materie de control și supraveghere, indiferent dacă certificatul utilizat de exportator a fost emis la cererea acestuia sau – după cum se pare să se fi întâmplat în speță – la cererea asigurătorului său. De altfel, prin Regulamentul (CE) nr. 800/1999 [33], prin care a fost abrogat Regulamentul nr. 3665/87, s-a prevăzut în mod expres că acțiunile oricărei terțe părți legate direct sau indirect de formalitățile necesare pentru plata restituirii, inclusiv acțiunile societăților specializate pe plan internațional în materie de control și supraveghere, se atribuie beneficiarului [34].

67. Dacă se pornește de la o altă ipoteză de lucru, și anume că DERWA a săvârșit o abatere a cărei cauză constă într-un certificat incorect emis de SGS Belgium, SGS Belgium trebuie considerată în orice caz persoană care a participat la săvârșirea abaterii.

68. În continuare, trebuie examinat dacă o coroborare a articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87 cu articolul 7 a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95 este suficient de clară și lipsită de ambiguitate încât să poată constitui temei juridic pentru o sancțiune împotriva unei societăți specializate pe plan internațional în materie de control și supraveghere, precum SGS Belgium.

31 — Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister (citată la nota de subsol 15, punctul 59 și următoarele) și Hotărârea din 12 mai 2005, Milupa, C-542/03, Rec., p. I-3989, punctul 26.

32 — Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister (citată la nota de subsol 15, punctul 80) și Hotărârea AOB Reuter (citată la nota de subsol 26, punctul 36).

33 — Regulamentul (CE) nr. 800/1999 al 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, Ediție specială, 03/vol. 27, p. 187).

34 — Articolul 52 alineatul (4) al doilea paragraf.

69. În primul rând, trebuie arătat din nou că dispoziția cuprinsă în articolul 7 a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95 are doar caracter supletiv. Aceasta permite în mod clar o marjă de apreciere.

70. Chiar dacă sancțiunile prevăzute la articolul 11 din Regulamentul nr. 3665/87 nu au caracter penal [35], considerăm că împrejurarea în care aplicarea lor persoanelor menționate la articolul 7 a doua teză din Regulamentul nr. 3665/87 ar depinde de marja de apreciere a autorităților administrative naționale nu este compatibilă cu cerințele de claritate și de lipsă de ambiguitate. În Hotărârea AOB Reuter [36], înainte de a califica articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87 drept temei juridic clar și suficient pentru sancțiunile împotriva exportatorului, Curtea a constatat că se impune aplicarea sancțiunii în cazul îndeplinirii elementelor constitutive ale faptei, cu excepția cazului în care este îndeplinită una dintre condițiile de exonerare, astfel cum este definită în mod limitativ.

71. Cu toate acestea, având în vedere modul de redactare a dispozițiilor în cauză, justițiabilul nu poate să își dea seama care sunt acțiunile și omisiunile care angajează răspunderea sa penală. Deja pentru acest motiv, principiul legalității nu este respectat. În primul rând, pentru existența unei sancțiuni direct aplicabile este necesar ca marja de apreciere prevăzută la articolul 7 a două teză din Regulamentul nr. 2988/95 să fie menționată de legiuitorul comunitar sau, la solicitarea acestuia, de statele membre.

72. Pe de altă parte, trebuie constatat că, într-adevăr, la stabilirea naturii și domeniului de aplicare al sancțiunii, articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87 ține cont în special de natura și de gravitatea abaterii, de avantajul acordat sau primit și de gradul de răspundere, după cum prevede articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2988/95. În schimb, articolul 7 a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95 nu prevede pentru persoanele vizate de acesta niciun fel de modulare a sancțiunii în funcție de natura și importanța participării și de cunoașterea de către acestea a dimensiunii prejudiciului adus bugetului comunitar sau care amenință să se producă. Dacă se face, cu prudență, o paralelă cu dreptul penal, se poate constata că lipsește deosebirea în funcție de calitatea de autor și de participare.

73. Prezenta cauză arată în special că dispozițiile examinate în acest context nu sunt proprii pentru aplicarea unei sancțiuni adecvate. B.I.R.B. impută societății SGS Belgium că a emis cu intenție un certificat fals și, totodată, pornește de la premisa că DERWA nu a avut cunoștință de această incorectitudine. Cele două dispoziții examinate nu oferă însă niciun mijloc identificabil pentru a se ține seama de pretinsa răspundere a SGS Belgium la stabilirea cuantumului sancțiunii

35 — A se vedea, pentru sancțiunea prevăzută la articolul 11 alineatul (1) primul paragraf litera (a) din Regulamentul nr. 3665/87, Hotărârea Käserei Champignon Hofmeister (citată la nota de subsol 15, punctul 44).

36 — Citată la nota de subsol 26, punctul 30.

împotriva sa, dacă se dorește să se rețină că SGS Belgium a participat eventual la o abatere săvârșită de DERWA, însă nu este considerată autoare a abaterii.

74. Apreciem că analiza noastră de până acum este confirmată și de faptul că, după cum a arătat și guvernul austriac, în cadrul unei modificări [37] din 2002 a Regulamentului nr. 800/1999 [38] Citat la nota de subsol 33., care a înlocuit între timp Regulamentul nr. 3665/87, Comisia a introdus în domeniul restituirilor la export pentru produsele agricole o dispoziție cu următorul cuprins: „[s]tatele membre care au autorizat societăți de supraveghere prevăd un sistem eficient de sancțiuni pentru cazurile în care o societate de supraveghere autorizată a eliberat certificate false". Considerentul (2) al regulamentului de modificare prevede: „[p]e de altă parte, este necesar să se prevadă un regim de sancțiuni eficient, în cazul în care societățile de supraveghere eliberează probe ilicite de sosire la destinație, care urmează a fi aplicat de către statele membre".

75. În consecință, Comisia a apreciat că, prin coroborarea articolului 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 3665/87 cu articolul 7 a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, nu rezultă un temei juridic suficient pentru sancțiuni împotriva societăților specializate pe plan internațional în materie de control și supraveghere. O semnificație deosebită are faptul că această dispoziție nou introdusă are o altă direcție decât cea aplicabilă până acum pentru exportatori. Astfel, statelor membre li s-a atribuit competența de a prevedea un regim de sancțiuni pentru societățile specializate pe plan internațional în materie de control și supraveghere, care nu este definit mai în amănunt de Comisie. Dacă anterior ar fi existat deja un mecanism de sancționare suficient la nivel comunitar, nu ar mai fi fost necesară această reglementare. În plus, trebuie să se accepte situația că în prezent există două reglementări, fără a fi clarificat raportul dintre acestea.

76. În încheiere, am dori să arătăm că în dreptul național, de exemplu la articolul 2 alineatul 2 din Decretul regal din 4 ianuarie 1985, nu se poate identifica o individualizare a elementelor constitutive ale faptei, care lipsește la nivelul dreptului comunitar în perioada pertinentă pentru prezenta procedură.

77. Astfel, nici Regulamentul nr. 2988/95, nici Regulamentul nr. 3665/87 nu conțin o trimitere la dreptul național care ar permite să se identifice în dreptul național individualizarea necesară pe fond a unei sancțiuni aflate doar în stadiul de proiect în dreptul comunitar.

37 — Prin introducerea noului articol 16c prin Regulamentul (CE) nr. 1253/2002 al Comisiei din 11 iulie 2002 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 800/1999 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole (JO L 183, p. 12, Ediție specială 03/vol. 47, p. 179).

38 — Citat la nota de subsol 33.

78. În schimb, Regulamentul nr. 2988/95 prevede în mod expres că o sancțiune administrativă poate fi aplicată numai dacă există o dispoziție în acest sens prevăzută într-un act comunitar emis anterior abaterii respective și că dreptul comunitar stabilește natura și domeniul de aplicare al măsurilor și sancțiunilor administrative necesare pentru o corectă aplicare a normelor în cauză, ținând cont de natura și de gravitatea abaterii, de avantajul acordat sau primit și de gradul de răspundere. În acest sens, în al cincilea considerent al Regulamentului nr. 2988/95 se menționează că normele sectoriale conțin dispoziții cu privire la abateri, precum și la măsurile și sancțiunile administrative pentru sancționarea acestora.

C — *Cu privire la a treia întrebare preliminară*

79. În concluzie, considerăm că la a doua întrebare preliminară trebuie să se răspundă după cum urmează:

O societate specializată pe plan internațional în materie de control și supraveghere, autorizată de statul membru în care au fost îndeplinite formalitățile vamale la export, în speță Belgia, care a emis un certificat incorect de descărcare în sensul articolului 18 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul 3665/87, nu poate fi considerată agent economic în sensul articolului 1 alineatul (2) și al articolului 7 prima teză din Regulamentul nr. 2988/95/CE atunci când se ridică problema ca, în temeiul acestor dispoziții coroborate cu articolul 11 din Regulamentul nr. 3665/87, să i se aplice o sancțiune. Astfel, aceasta poate fi considerată persoană care a participat la săvârșirea unei abateri, în sensul articolului 7 a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, însă această dispoziție, deși coroborată cu articolul 11 din Regulamentul nr. 3665/87, nu oferă suficient temei juridic pentru a i se aplica o sancțiune.

80. Având în vedere răspunsurile propuse la primele două întrebări preliminare, nu mai este necesar să se răspundă la a treia întrebare preliminară. În măsura în care, de la bun început, nu este necesară aplicarea unei sancțiuni, este inutil să se examineze dacă nu ar fi fost posibilă aplicarea acesteia. Prin urmare, vom examina această întrebare numai cu titlu subsidiar, pentru cazul în care Curtea nu se va ralia concluziilor noastre cu privire la primele două întrebări.

81. Potrivit articolului 3 alineatul (1) al treilea paragraf prima teză din Regulamentul nr. 2988/95, termenul de prescripție este întrerupt de orice act al unei autorități competente, adus la cunoștință persoanei în cauză, cu privire la cercetarea sau urmărirea în justiție a abaterii respective.

82. Drept posibile acte de cercetare sau de urmărire în justiție, instanța de trimitere menționează:

— un raport întocmit de inspecția economică, trimis către B.I.R.B. la 13 august 1998, o scrisoare din 9 octombrie 1998, adresată B.I.R.B. de inspecția respectivă, precum și un fax din 14 octombrie 1998, prin care fuseseră transmise rapoarte de anchetă;

— scrisoarea recomandată a B.I.R.B. către SGS Belgium din 21 aprilie 1999, prin care s-a solicitat prezentarea unor înscrisuri complementare pentru a justifica importul pentru consum;

— scrisoarea recomandată a B.I.R.B. către SGS Belgium din 5 februarie 2002, prin care a fost aplicată o sancțiune „în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 3665/87".

83. Curtea a clarificat deja că actele generale de cercetare ale autorităților naționale care nu au legătură cu suspiciunea existenței unor abateri în tranzacții comerciale determinate cu suficientă exactitate nu pot întrerupe termenul de prescripție prevăzut la articolul 3 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2988/95. Prin urmare, notificarea unei anchete către întreprindere sau către autoritatea vamală, fără o precizare suficient de exactă a tranzacțiilor în care există suspiciunea de abateri, nu reprezintă un act de cercetare sau de urmărire în justiție care să întrerupă termenul de prescripție [39]. În schimb, Curtea a considerat că scrisoarea Comisiei prin care aceasta comunica beneficiarului unei subvenții comunitare din sectorul pescuitului că reduce subvenția aprobată inițial, deoarece resursele de pescuit din țara terță menționată în decizia de aprobare nu mai sunt suficiente de mai multă vreme, reprezintă un act de cercetare [40].

84. Potrivit formulării celei de a treia întrebări preliminare, precum și altor considerații din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare, trebuie pornit de la ipoteza că rapoartele de anchetă avute în vedere în speță au fost aduse la cunoștința SGS Belgium în cursul desfășurării anchetei. În opinia noastră, instanța de trimitere trebuie să constate, în condițiile respectării jurisprudenței menționate anterior, dacă rapoartele de anchetă în discuție au fost suficient de concrete și dacă SGS Belgium a putut să își dea seama că face obiectul unei cercetări în legătură cu certificatul din 4 noiembrie 1997.

85. Spre deosebire de opinia exprimată de SGS Belgium, nu vedem evident nicio problemă în faptul că nu este vorba despre un

39 — Hotărârea Handlbauer (citată la nota de subsol 9, punctele 40 și 43).

40 — Hotărârea din 2 decembrie 2004, José Martí Peix/Comisia, C-226/03 P, Rec., p. I-11421, punctul 30.

raport de anchetă propriu al B.I.R.B. Împrejurarea că un stat membru atribuie responsabilitatea actelor de cercetare sau de urmărire în justiție unei singure autorități sau mai multor autorități nu poate *per se* pune sub semnul întrebării calificarea măsurilor respective drept acte de cercetare sau de urmărire în justiție. Este însă posibil să se impună o altă apreciere dacă autoritatea care a transmis către persoana în cauză rapoartele unei alte autorități îi creează acesteia impresia că, din punctul său de vedere, nu există suficiente motive de suspiciune.

86. În ceea ce privește scrisoarea recomandată a B.I.R.B. adresată SGS Belgium la 21 aprilie 1999 prin care a solicitat prezentarea unor înscrisuri suplimentare pentru a justifica importul pentru punerea în liberă circulație, în opinia noastră există destule argumente pentru a susține că, cel puțin în acest caz, a fost vorba de un act de cercetare. Totuși, în această privință, instanța de trimitere trebuie să examineze deopotrivă conținutul exact pentru a vedea dacă această scrisoare permite să se concluzioneze că B.I.R.B. avea suspiciuni cu privire la corectitudinea certificatului din 4 noiembrie 1997 și că nu viza, de exemplu, doar completarea propriilor dosare. Potrivit prezentării situației de fapt de către instanța de trimitere [41], prin această scrisoare recomandată, SGS Belgium i s-a comunicat și rezultatul anchetei întreprinse de inspecția economică. Cu privire la acest aspect, se mențin afirmațiile de la cele două puncte precedente.

87. În ceea ce privește scrisoarea recomandată a B.I.R.B. din 5 februarie 2002 adresată SGS Belgium prin care a fost aplicată o sancțiune „în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 3665/87", nu avem dubii că este vorba despre un act de urmărire în justiție care putea întrerupe prescripția. Din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare se deduce că scrisoarea recomandată permitea să se recunoască în mod clar motivul aplicării sancțiunii. Oarecum surprinzător poate fi considerat faptul că nu SGS Belgium a fost cea care a sesizat instanța pentru a se apăra împotriva acestei sancțiuni, ci, invers, B.I.R.B. a acționat în instanță SGS Belgium pentru executarea sancțiunii. Cu privire la acest aspect, guvernul belgian a explicat în ședință că decizia administrativă propriu-zisă de sancționare nu este executorie. Dacă destinatarul unei asemenea sancțiuni refuză să o execute, pentru punerea în executare a sancțiunii administrația belgiană trebuie să sesizeze instanța, iar aceasta trebuie să stabilească în limitele cuantumului solicitat suma de plată corespunzătoare. Indiferent de această organizare procedurală, trebuie reținut că instanța de trimitere a arătat în mai multe rânduri că prin scrisoarea recomandată a fost aplicată o sancțiune împotriva SGS Belgium și că acesteia i s-a solicitat să execute sancțiunea. În consecință, este vorba indubitabil de un act de urmărire.

41 — A se vedea redarea acesteia mai sus, la punctul 16.

88. Prin urmare, cu titlu subsidiar, propunem ca la a treia întrebare preliminară să se răspundă că o scrisoare recomandată a autorității administrative naționale competente, prin care s-a aplicat o sancțiune ca urmare a unei situații de fapt descrisă mai detaliat în cuprinsul acesteia, poate fi considerată act de cercetare sau de urmărire în justiție în sensul articolului 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95.

V — Concluzie

89. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Hof van Beroep te Antwerpen după cum urmează:

„1) Articolele 5 și 7 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale Comunităților Europene nu au, în sine, efect direct în sensul că pot constitui temei juridic autonom pentru aplicarea unei sancțiuni.

2) O societate specializată pe plan internațional în materie de control și supraveghere, autorizată de statul membru în care au fost îndeplinite formalitățile vamale la export, în speță Belgia, care a emis un certificat incorect de descărcare în sensul articolului 18 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul (CEE) nr. 3665/87 al Comisiei din 27 noiembrie 1987 de stabilire a normelor comune de aplicare a sistemului de restituiri la export pentru produsele agricole, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CE) nr. 2945/94 al Comisiei din 2 decembrie 1994, nu poate fi considerată agent economic în sensul articolului 1 alineatul (2) și al articolului 7 prima teză din Regulamentul nr. 2988/95 atunci când se ridică

problema ca, în temeiul acestor dispoziţii coroborate cu articolul 11 din Regulamentul nr. 3665/87, să i se aplice o sancţiune. Astfel, aceasta poate fi considerată persoană care a participat la săvârşirea unei abateri, în sensul articolului 7 a doua teză din Regulamentul nr. 2988/95, însă această dispoziţie, deşi coroborată cu articolul 11 din Regulamentul nr. 3665/87, nu oferă suficient temei juridic pentru a i se aplica o sancţiune.

3) O scrisoare recomandată a autorităţii administrative naţionale competente, prin care s-a aplicat o sancţiune ca urmare a unei situaţii de fapt descrisă mai detaliat în cuprinsul acesteia, poate fi considerată act de cercetare sau de urmărire în justiţie în sensul articolului 3 alineatul (1) al treilea paragraf din Regulamentul nr. 2988/95."