CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN-PIERRE WARNER presentadas el 18 de septiembre de 1979 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Este Tribunal de Justicia ha de conocer del asunto presente en virtud de una cuestión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht de Münster. El asunto versa sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de ciertas restricciones impuestas en la República Federal de Alemania a la importación de alimentos para animales con objeto de garantizar que no contienen salmonelas.

Demandante en el litigio ante el Verwaltungsgericht es la Firma Denkavit Futtermittel GmbH, de Warendorf, en el Land Norte de Renania-Westfalia. La demandante, además de tener su propia fábrica para la producción de alimentos para animales en Warendorf, ha importado en la República Federal desde 1961 productos obtenidos de su socio holandés, la sociedad Denkavit Nederlands BV, de Voorthuizen. Tales productos son de dos clases:

1) alimentos para cochinillos, fabricados por la propia sociedad holandesa y comercializados bajo la denominación «Denkavit» o «Rekord»; su composición concreta varía en función de la situación del mercado de materias primas en un momento dado, pero sus únicos ingredientes de origen animal son leche en polvo y grasas animales (manteca o grasa de vaca);

2) concentrados de leche en polvo y grasas animales, aproximadamente en idénticas proporciones; se trata de productos intermedios utilizados en la elaboración de piensos a base de leche y que la sociedad holandesa adquiere en industrias lácteas de los Países Bajos.

Demandado en el litigio es el Ministro de Alimentación, Agricultura y Bosques del Norte de Renania-Westfalia. Ello obedece a que hasta la entrada en vigor, el 1 de abril de 1979, de la legislación federal sobre importación y tránsito de piensos de origen animal, a saber, la «Verordnung über die Einfuhr und die Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft und von Knochenmaterial», de 15 de agosto de 1978, la regulación de tales materias en la República Federal era competencia de los Länder. Cada Land

* Lengua original: inglés.

tenía su propia legislación en la materia, aunque de hecho, y salvo en aspectos de poca importancia, la legislación era la misma en todos los Länder. En la vista se nos dijo que los problemas surgidos bajo la vigencia de las antiguas legislaciones de los Länder podrían plantearse de un modo muy parecido bajo la nueva legislación federal.

La legislación vigente en Norte de Renania-Westfalia era una normativa de 18 de septiembre de 1957, la «Viehseuchenverordnung über die Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus dem Auslande», a la que en lo sucesivo denominaré la «Einfuhrverordnung», como hace la Comisión.

Las principales disposiciones de la Einfuhrverordnung figuraban en sus apartados 1 y 2.

El apartado 1 disponía lo siguiente:

«Los piensos de origen animal [...] únicamente podrán importarse en el territorio aduanero con sujeción al requisito de que se presente en el momento de la importación un certificado de las autoridades competentes del país de exportación en el que se haga constar que la mercancía experimentó, en el momento del secado o al finalizar éste, un tratamiento de calentamiento que eliminó la eventual presencia de salmonelas.»

El apartado 2 disponía lo siguiente:

«1) Los alimentos para animales serán sometidos en el momento de la importación a un control oficial efectuado por veterinarios en un instituto oficial de control veterinario. La importación no podrá efectuarse sino después de haber comprobado mediante un análisis bacteriológico la inexistencia de salmonelas.

A efectos del control, se tomarán las siguientes muestras, en función de tamaño de la partida:

– si la partida se compone de 1 a 100 sacos, en el 5 % de los mismos;

– si se compone de 101 a 500 sacos, en el 3 % de ellos;

– si consta de más de 500 sacos, en el 2 %.

2) Cuando el control previsto en el apartado anterior ponga de relieve la presencia de salmonelas, los alimentos para animales tan sólo podrán importarse después de haberlos sometido a un tratamiento de calentamiento aplicado bajo el control de las autoridades oficiales y que permita eliminar las salmonelas.»

De este modo, los referidos párrafos preveían una doble garantía: un certificado de las autoridades competentes del país de

exportación (apartado 1) y un examen, previo a la importación, de muestras de las mercancías en un instituto veterinario alemán (apartado 2).

No obstante, los efectos de esos apartados quedaban en cierto modo mitigados en virtud del apartado 9, que reservaba al Ministro competente la facultad de «conceder dispensas a las prescripciones del Decreto, cuando no exista temor a que la importación o el tránsito de las mercancías [...] constituya un vehículo para la introducción o la propagación de los gérmenes de epizootias».

La demandante declara que sus importaciones no estuvieron sujetas a un control veterinario sistemático durante aproximadamente los diez años posteriores al comienzo de sus importaciones de los Países Bajos de los productos de que se trata. A partir de 1972, sin embargo, las disposiciones de los apartados 1 y 2 de la Einfuhrverordnung se aplicaron con todo rigor a dichas importaciones.

En 1976, la demandante solicitó al Ministro, con arreglo al apartado 9, la dispensa de los requisitos de los apartados 1 y 2, o, con carácter alternativo, la dispensa de los requisitos de por lo menos uno de ellos, preferentemente los del apartado 2. Para fundamentar su solicitud, la demandante invocó el artículo 30 del Tratado CEE, tal como había sido interpretado por el Tribunal de Justicia en el asunto 4/75 (Rewe-Zentralfinanz, ↔ Rec. 1975, p. 843), manteniendo que los requisitos de los apartados 1 y 2 constituían medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación, prohibidas por el artículo 30, sin perjuicio de las excepciones previstas en el artículo 36 del Tratado. La demandante afirmó que los requisitos del apartado 2 suponían en la práctica que las mercancías fuesen retenidas en la frontera durante tres días, lo cual significaba, a su vez, que no podían ser transportadas en camión sino únicamente por ferrocarril, habida cuenta de que resultaría antieconómico inmovilizar un camión durante tres días. Pero por otro lado el transporte por ferrocarril resultaba más costoso y menos cómodo que el transporte directo en camión de puerta a puerta. Refiriéndose otra vez a la sentencia dictada por este Tribunal de Justicia en el asunto Rewe-Zentralfinanz, la demandante alegó que el artículo 36 no podía invocarse para justificar los requisitos del apartado 2 porque en el Norte de Renania-Westfalia no existía un control sistemático de alimentos para animales producidos en el país. Además, teniendo en cuenta la garantía que ofrecía el certificado expedido por las autoridades holandesas con arreglo al apartado 1, no estaba justificado exigir una inspección adicional con arreglo al apartado 2. Inversamente, la inspección con arreglo al apartado 2 hacía innecesario exigir un certificado expedido por las autoridades holandesas, cuya obtención suponía mayores gastos y complicaciones.

Se procedió a un intercambio de correspondencia entre el Ministro y los asesores jurídicos de la demandante, que tuvo como resultado, a comienzos de 1977, el que se notificase a la demandante en nombre del Ministro la concesión de dispensas, con arreglo al apartado 9, que eximían a sus

importaciones de los requisitos del apartado 2, en cada caso durante un período de tres meses y en relación con un puesto de aduanas específico. Para obtener una dispensa, la demandante habría de declarar lo siguiente:

i) que los piensos importados no contenían ningún ingrediente de origen animal, salvo productos lácteos en polvo o grasas animales;

ii) que los productos lácteos habían sido elaborados exclusivamente a partir de leche pasterizada;

iii) que las grasas habían sido calentadas a una temperatura de por lo menos 85°C, y

iv) que todo el procedimiento de fabricación se había llevado a cabo «en ciclo completo».

La demandante expresó sus dudas en cuanto a la compatibilidad de tales requisitos con los artículos 30 y 36 del Tratado, pero, reservándose sus derechos legales, hizo las declaraciones que en nombre del Ministro se le habían pedido. En consecuencia, se le concedió una licencia el 15 de marzo de 1977:

En la propia licencia se precisaba que la misma se concedía por un período de tres meses y que podría revocarse en cualquier momento, sin compensación, por razones de salud pública. La licencia especificaba la cantidad de cada clase de mercancías que podría importarse basándose en ella (350 toneladas de piensos «Denkavit» para cochinillos y 50 toneladas de concentrados de leche en polvo y grasas animales); el origen de las mercancías (Países Bajos); la oficina de aduanas por la que habrían de importarse las mercancías (Oeding); el destino de las mercancías (Warendorf) y su destinatario (la demandante). Se especificaba asimismo que la licencia estaba supeditada al requisito de que se presentase en el momento de la importación un certificado del tipo al que antes hice referencia, así como también al requisito de que las mercancías fuesen importadas en bolsas de plástico que habrían de destruirse después de ser vaciadas.

Se fijó para la licencia un derecho de 50 DM, con arreglo a la legislación del Land en materia de tasas administrativas, a saber, la «Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung», de 9 de enero de 1973.

En el litigio del que conoce el Verwaltungsgericht de Münster, la demandante impugna la validez de los requisitos restrictivos con sujeción a los cuales se concedió la licencia y niega la legalidad de la tasa exigida para su concesión.

Este Tribunal de Justicia recordará que, al solicitar la licencia, la demandante había afirmado que en el Norte de Renania-Westfalia no existía ninguna legis-

lación relativa al control sistemático de los piensos producidos en el país. Lo anterior parece exacto, pero siempre ha existido en Alemania una legislación que dispone la obligatoriedad de que las autoridades veterinarias inspeccionen las instalaciones destinadas a la fabricación de piensos que contengan productos de origen animal. La legislación actualmente en vigor está contenida en un Decreto federal, el «Verordnung über die Behandlung von Futtermitteln tierischer Herkunft bei gewerbsmäßiger Herstellung», de 28 de julio de 1977. Antes de la entrada en vigor de este Decreto, en el Norte de Renania-Westfalia se había introducido una disposición similar la «Viehseuchenverordnung zur Ausführung des Viehseuchengesetzes», de 24 de noviembre de 1964.

No existe en los Países Bajos ninguna legislación obligatoria de este tipo. Pero parece ser que de hecho se lleva a cabo allí una inspección similar sobre las explotaciones, al menos cuando producen para la exportación. Obran en poder del Verwaltungsgericht pruebas que permiten comparar la frecuencia e intensidad de las inspecciones que se llevan a cabo en los Países Bajos con las de Alemania. Basándose en estos elementos de prueba (que obran asimismo en poder del Tribunal de Justicia), el Verwaltungsgericht llegó a la conclusión de que la inspección de las instalaciones de Denkavit Nederland BV en Voorthuizen por parte de las autoridades holandesas es por lo menos tan fiable como las inspecciones que las autoridades alemanas llevan a cabo en las instalaciones sobre las que ejercen su competencia.

La cuestión planteada al Tribunal de Justicia por el Verwaltungsgericht

La cuestión planteada a este Tribunal de Justicia por el Verwaltungsgericht se articula en una larga frase que ocupa cerca de dos páginas.

Comienza por exponer las disposiciones de Derecho comunitario que a juicio del Verwaltungsgericht resultan relevantes. Se trata de los artículos 9, 30 y 36 del Tratado, del Reglamento (CEE) nº 804/68 del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos (DO L 148, p. 13; EE 03/02, p. 146), del Reglamento (CEE) nº 2727/75 del Consejo, por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los cereales (DO L 281, p. 1; EE 03/09, p. 13).

Acto seguido se plantean dos cuestiones de fondo.

La primera se refiere a si resultan compatibles con aquellas disposiciones los apartados 1 y 2 de la Einfuhrverordnung, considerados en sí mismos. Se trata de determinar si aquellas disposiciones han de interpretarse en el sentido de que prohíben

«supeditar en un Estado miembro, mediante una normativa, la importación de alimentos de origen animal de otro Estado miembro, en lo que atañe a cada partida, a una certificación de la autoridad competente del país

exportador en la que se haga constar que los alimentos para animales han sido sometidos a un procedimiento para la eliminación de las salmonelas, y, además, autorizar únicamente la importación cuando la autoridad nacional competente del país importador haya comprobado mediante un examen bacteriológico que la mercancía no contiene salmonelas».

La segunda cuestión de fondo se refiere al apartado 9 de la Einfuhrverordnung y a la manera en que el Ministro ejercitó, en el caso de autos, las facultades que le atribuye dicho apartado. Se trata de que se determine si las disposiciones de Derecho comunitario a que se refiere el Verwaltungsgericht deben interpretarse en el sentido de que prohíben someter a la apreciación de la autoridad competente el derecho de conceder, mediante una autorización especial, la dispensa de los requisitos mencionados en la primera cuestión y de darle así la posibilidad de conceder tal autorización con sujeción a los siguientes requisitos:

«– que la autorización sólo se conceda con carácter temporal; que pueda ser retirada en cualquier momento, sin indemnización, por motivos de Administración Veterinaria; que, de conformidad con la solicitud, sólo sea válida para una mercancía en cantidad determinada y con un origen determinado y sólo para el transporte a través de ciertos puestos aduaneros dirigido a destinatarios determinados;

– que para cada partida concreta se presente una certificación de la Administración de los Servicios Veterinarios del país exportador relativa a la composición y a los procedimientos de tratamiento de los alimentos para animales que vayan a importarse;

– que la importación en sacos de plástico sólo se autorice si son nuevos y si se destruyen una vez vaciados;

– que se perciba una tasa de 5 DM como mínimo y de 50 DM como máximo por cada autorización».

Por último, existe un apéndice que sugiere al Tribunal de Justicia que analice la cuestión basándose en el supuesto de que:

«por una parte, una disposición de policía sanitaria del país importador prescriba con carácter general para la producción nacional que los Servicios Veterinarios controlarán las instalaciones destinadas a la producción industrial de alimentos para animales que contengan productos de origen animal, y de que, por otra parte, no exista en el país de exportación ninguna disposición comparable, aunque la empresa exportadora esté sometida a un control oficial por lo menos comparable al que se practica en el país de importación».

Los Reglamentos nºs 804/68 y 2727/75

Según sea su concreta composición, los alimentos para animales importados por la demandante están comprendidos, al parecer,

en la organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos o en la organización común de mercados en el sector de los cereales. El artículo 22 del Reglamento nº 804/68 prohíbe expresamente la percepción de cualquier derecho de aduana o exacción de efecto equivalente, así como cualquier restricción cuantitativa o medida de efecto equivalente, «en el comercio interior de la Comunidad». El Verwaltungsgericht consideró que el Reglamento nº 2727/75 contenía implícitamente una prohibición similar. Sin embargo, tal como señala la Comisión, la opinión más acertada es la de que, si se incluyeron disposiciones como las del artículo 22 del Reglamento nº 804/68 en los primeros Reglamentos que crearon organizaciones comunes de mercados agrícolas ello obedeció a que los artículos del Tratado relativos a la supresión de las barreras al comercio intracomunitario (en particular los artículos 9 y 30) no fueron directamente aplicables hasta el final del período transitorio. Ahora que esos artículos sí tienen efecto directo, disposiciones como las del artículo 22 son superfluas, pues no añaden nada a lo que establece el Tratado.

Por consiguiente, he de examinar la cuestión planteada al Tribunal de Justicia por el Verwaltungsgericht únicamente en relación con los artículos 9, 30 y 36 del Tratado.

Artículo 9 del Tratado

El artículo 9, que prohíbe entre los Estados miembros los derechos de aduana de importación y exportación y cualesquiera exacciones de efecto equivalente, únicamente puede aplicarse, por supuesto, en lo que atañe a la tasa exigida por la licencia que el Ministro concedió a la demandante.

Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que en el concepto de exacción de efecto equivalente a los derechos de aduana se incluye todo derecho aplicado con motivo de la importación de mercancías, salvo que se recaude en virtud de un sistema general de tributos internos que se aplique indistintamente a las importaciones y a los productos nacionales o que constituya el pago de un verdadero servicio prestado al importador, lo que no sucede en el caso de los controles impuestos en aras del interés público: véanse, por ejemplo, los asuntos Marimex (29/72, Rec. 1972, p. 1309); Rewe Zentralfinanz (39/73, Rec. 1973, p. 1039); Cadsky (63/74, ↔ Rec. 1975, p. 281); Bresciani (87/75, ↔ Rec. 1976, p. 129), y Simmenthal (35/76, ↔ Rec. 1976, p. 1871).

Por consiguiente, opino que, aun suponiendo en favor del Ministro que sean válidos por otros conceptos el sistema de autorizaciones que aplica con arreglo al artículo 9 de la Einfuhrverordnung y los requisitos vinculados a la autorización que concedió a la demandante, no puede percibirse derecho alguno por la concesión de dicha autorización. El Ministro no ha intentado sostener lo contrario ante este Tribunal de Justicia.

Artículos 30 y 36 del Tratado

El asunto ha sido debatido ante este Tribunal de Justicia partiendo de la idea de que no cabía duda alguna de que las disposiciones de los apartados 1, 2 y 9 de la Einfuhrverordnung constituyen medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación, prohibidas por el artículo 30 del Tratado salvo que puedan justificarse en virtud del artículo 36.

En mi opinión es evidente que tal suposición era correcta en lo relativo a los apartados 2 y 9. Una abundante jurisprudencia ha admitido la afirmación de que los controles sistemáticos a la importación por razones de salud pública constituyen medidas de esta naturaleza; véanse, por ejemplo, los asuntos 4/75 y 35/76, citados anteriormente. Existe asimismo abundante jurisprudencia partidaria de la idea de que todo sistema de licencias de importación constituye una medida de ese tipo; véanse, por ejemplo, los asuntos International Fruit Company (asuntos acumulados 51/71 a 54/71, Rec. 1971, p. 1107); Donckerwolcke (41/76,↔ Rec. 1976, p. 1921), y el Van Tiggele (82/77,↔ Rec. 1978, p. 25), en el que el Tribunal de Justicia declaró que un sistema en virtud del cual un negociante se ve en la necesidad de solicitar la dispensa de una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa constituye en sí mismo una medida de ese tipo.

En cambio, las cosas no son tan sencillas en lo relativo al apartado 1 de la Einfuhrverordnung. Por lo que puedo saber, no existe ningún caso en el que el Tribunal de Justicia haya declarado que el requisito de que las mercancías vayan acompañadas de un certificado a determinados efectos constituya necesariamente *prima facie* una medida del tipo de las que prohíbe el artículo 30. Tampoco me parece posible afirmar que así deba ser por principio. Existen circunstancias en las que el requisito de que las mercancías vayan acompañadas de un certificado tiene por objeto y por efecto facilitar el comercio, en lugar de entorpecerlo. Esa es precisamente la razón de que el propio Derecho comunitario imponga requisitos de ese tipo. Un buen ejemplo de ello, sugerido por el representante del Ministro, puede encontrarse en los certificados sanitarios que prescriben las Directivas del Consejo 64/432/CEE, relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de animales de las especies bovina y porcina (DO 1964, 121, p. 1977; EE 03/01, p. 77), y la 64/433/CEE, relativa a problemas sanitarios en materia de intercambios de carne fresca (DO L 1964, 121, p. 2012; EE 03/01, p. 101). En el asunto Dassonville (8/74,↔ Rec. 1974, p. 837), el Tribunal de Justicia dejó abierta expresamente la cuestión de si el requisito de un certificado de origen, en los casos en que es razonable exigirlo en aras de la protección de los consumidores y de la buena fe comercial, queda totalmente al margen del artículo 30 o si por el contrario, está comprendido en su ámbito de aplicación pero queda eximido en virtud del artículo 36. El Tribunal de Justicia tampoco consideró necesario abordar la cuestión en la sentencia de 16 de mayo de 1979, Comisión/Bélgica (2/78, Rec. p. 1761). En mi opinión, lo máximo que se puede decir basándose en la jurisprudencia es que los asuntos Dassonville y Comisión/Bélgica ponen de relieve que exigir que

las mercancías vayan acompañadas de un certificado constituirá una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa prohibida por el artículo 30, cuando dicha exigencia no sea razonable; idéntica conclusión puede deducirse de las sentencias de 30 de noviembre de 1977, Cayrol (52/77, Rec. p. 2261); de 28 de marzo de 1979, Rivoira (179/78, Rec. p. 1147), y de la citada sentencia Donckerwolcke.

Opino que cuando el requisito del certificado es razonable, queda por completo al margen del artículo 30. Pero, en definitiva, en el caso de un certificado como el que exige el apartado 1 de la Einfuhrverordnung –por ejemplo, un certificado que acredite que las mercancías han sido sometidas a un tratamiento que garantice que no contienen agentes patógenos–, me pregunto si tiene verdadera importancia considerar que dicho requisito está excluido por completo del artículo 30 si es razonable, o considerar, por el contrario, que a primera vista está incluido en el ámbito del artículo 30 pero eximido en virtud del artículo 36 si concurren los presupuestos de este último. Creo que el criterio decisivo debe ser el mismo en ambos casos, porque es difícil considerar razonable el requisito de presentar tal certificado cuando no sea necesario para la protección de la salud y vida de las personas y animales o cuando constituya un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

En lo relativo al artículo 36, la demandante expone su punto de vista de dos maneras.

En primer lugar, se remite al asunto Tedeschi (5/77, Rec. 1977, p. 1555), en el que el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente: «Cuando para aplicar el artículo 100 del Tratado las Directivas comunitarias prevean la armonización de las medidas necesarias para garantizar la protección de la salud de las personas y animales y establezcan procedimientos comunitarios para controlar su observancia, dejará de estar justificado el recurrir al artículo 36, y es en el marco trazado por las Directivas de armonización en el que deberán llevarse a cabo los controles adecuados y en el que deberán adoptarse las medidas de protección» (apartado 35 de la sentencia).

La demandante alega que las cuestiones sobre la salud de las personas y animales relacionadas con el comercio intracomunitario de alimentos para animales forman parte de una materia que ya ha sido regulada de un modo exhaustivo por Directivas de armonización adoptadas con arreglo al artículo 100 del Tratado, de manera que ya no es posible basarse en el artículo 36 en lo que a ellas respecta.

El Ministro y la Comisión mantienen que dicha alegación carece de fundamento. Comparto su opinión.

No es mi intención abusar de la paciencia de este Tribunal de Justicia llevando a cabo un análisis de todas las Resoluciones del Consejo y las Directivas que se mencionan en la resolución de remisión y a las que se ha hecho referencia en las alegaciones expuestas en la vista, ya que, tal como entiendo la

argumentación de la demandante, ésta se basa fundamentalmente, por una parte, en una Resolución del Consejo de 22 de julio de 1974 (DO C 92, p. 2; EE 03/07, p. 170), que prevé, entre otras cosas, que el Consejo adoptará propuestas relativas a la «comercialización de los piensos simples» y a la «comercialización de los piensos compuestos», y, por otra parte, en dos Directivas adoptadas por el Consejo de conformidad con la citada Resolución. Se trata de las Directivas 77/101/CEE, de 23 de noviembre de 1976, relativa a la comercialización de los piensos simples (DO 1977, L 32, p. 1; EE 03/11, p. 194), y 79/373/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la comercialización de los piensos compuestos (DO 86, p. 30; EE 03/16, p. 75). Como se ha señalado en nombre del Ministro y de la Comisión, los piensos que la demandante importó de los Países Bajos han de estar incluidos en esta última Directiva.

No sólo la Directiva 79/373 fue adoptada con posterioridad a los hechos que dieron lugar al caso de autos, sino que, con arreglo a su artículo 16, los Estados miembros tendrán hasta el 1 de enero de 1981 para aplicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir dicha Directiva. Así las cosas y pese a la audaz e ingeniosa argumentación que en sentido contrario se ha expuesto en nombre de la demandante, no creo que la existencia de esa Directiva pueda hacer aplicable aquí el principio sentado por el Tribunal de Justicia en el citado asunto Tedeschi. En mi opinión, por consiguiente, no es necesario que examine otro argumento invocado en nombre del Ministro y de la Comisión, según el cual las Directivas 77/101 y 79/373 no tratan de las medidas adoptadas contra la presencia de agentes patógenos en los alimentos para animales.

Con carácter alternativo, la demandante alega que, en las circunstancias del caso de autos, el artículo 36 del Tratado no autoriza ni una doble garantía como la que se prevé en los apartados 1 y 2 de la Einfuhrverordnung, ni un sistema de autorizaciones limitadas en el tiempo o un sistema de autorizaciones que, aun por tiempo indefinido, contengan requisitos como los que el Ministro impuso a la demandante. Según la demandante, el artículo 36 autoriza, a lo sumo, a que se tomen muestras al azar, habida cuenta de que la garantía esencial para las autoridades alemanas debiera residir en su intercambio de información con las autoridades holandesas en cuanto a la naturaleza e intensidad de los controles que éstas efectuaron en las instalaciones de la sociedad Denkavit Nederland BV. Este punto de vista puede encontrar algún apoyo en el artículo 5 del Tratado y en la sentencia de 20 de mayo de 1976, De Peijper (104/75, Rec. p. 613), apartado 17.

No obstante, creo que es necesario, en esta parte del asunto, volver a los principios fundamentales.

Hace un momento hice alusión a uno de esos principios fundamentales. Según ha declarado recientemente este Tribunal de Justicia en la sentencia de 12 de julio de 1979, Comisión/Alemania (153/78, Rec. p. 2555), el criterio para determinar la validez, con arreglo al artículo 36, de las

medidas adoptadas por un Estado miembro para la protección de la salud y vida de las personas y animales (o, en su caso, de las plantas) reside en si tales medidas están «justificadas», es decir, si son necesarias para dicho fin. Me gustaría añadir (citando los apartados 17 y 18 de la sentencia De Peijper) lo siguiente:

«que una normativa o práctica nacional no puede acogerse a la excepción del artículo 36 cuando la salud y la vida de las personas y de los animales pueden protegerse de manera igualmente eficaz con medidas menos restrictivas de los intercambios intracomunitarios;

que, en particular, no puede invocarse el artículo 36 para justificar normativas o prácticas, incluso útiles, cuyos elementos restrictivos se expliquen fundamentalmente por el deseo de reducir la carga administrativa o los gastos públicos, salvo si, a falta de dichas normativas o prácticas, esta carga o estos gastos sobrepasaran claramente los límites que pueden exigirse razonablemente».

Debe añadirse asimismo la observación elemental de que tales normativas o prácticas no pueden estar «justificadas» con arreglo al artículo 36 si constituyen «un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros»

En segundo lugar, cuando la validez de las medidas adoptadas por un Estado miembro para la protección de la salud y vida de las personas o animales (o de las plantas) sea impugnada ante un Juzgado o Tribunal de ese Estado miembro, incumbirá a dicho Juzgado o Tribunal aplicar el criterio a la luz de todas las circunstancias del caso, incluidas las relativas a la legislación aplicable en dicho Estado y a las condiciones que prevalezcan en el mismo como consecuencia de dicha legislación. En el marco de una cuestión prejudicial planteada con arreglo al artículo 177 del Tratado, este Tribunal de Justicia, si no quiere rebasar los límites de su competencia, no podrá hacer gran cosa excepto volver a afirmar el referido criterio; a lo sumo, podrá indicar al órgano jurisdiccional nacional qué elementos debe o no debe tener en cuenta al aplicar el criterio.

En tercer lugar, incumbirá siempre a la autoridad nacional que invoque el artículo 36 la prueba de que las medidas que pretende justificar con arreglo a dicho artículo están verdaderamente justificadas, es decir, que se atienen al referido criterio. A mi juicio, lo anterior consta implícitamente en numerosas sentencias de este Tribunal de Justicia, incluida la recaída en el citado asunto 153/78.

Así pues, creo que no es posible que este Tribunal de Justicia conteste a la cuestión que el Verwaltungsgericht de Münster ha planteado de una manera tan detallada. Pero considero que este Tribunal de Justicia sí puede facilitar al Verwaltungsgericht algunos criterios de utilidad, especialmente a la luz de lo que se ha afirmado en nombre del Ministro.

Aparte de algunas observaciones de carácter general sobre los graves riesgos para la salud de las personas y animales inherentes a la posible presencia de salmonelas en los alimentos para animales, el representante del Ministro no hizo ante el Tribunal de Justicia ningún intento de justificar la doble garantía que figura en los apartados 1 y 2 del Einfuhrverordnung. Es verdad que se mencionó un caso sucedido en 1976, en el que el análisis de una muestra correspondiente a una partida importada por la demandante reveló la presencia de salmonelas, pero este incidente no ha sido invocado específicamente para justificar la doble garantía. Por lo demás, la demandante niega la exactitud de dicho análisis. Si no las he entendido mal, las alegaciones formuladas en nombre del Ministro sobre esta parte del asunto se referían únicamente a los términos y condiciones de la autorización concedida a la demandante.

Se ha dicho en nombre de la Comisión que, según sus informaciones, todos los demás Estados miembros hacían una distinción entre los piensos cuyos únicos ingredientes de origen animal eran la leche en polvo y las materias grasas y los piensos que contenían otros elementos de origen animal. Con la excepción de Italia, en todos esos Estados miembros las importaciones de piensos de la primera clase no estaba sujeta a restricción alguna. Ello obedecía a que tanto la producción de leche en polvo como la extracción de grasas requieren el calentamiento del producto hasta la temperatura necesaria para eliminar toda presencia de salmonelas. Al parecer, Italia exige que las importaciones de los referidos piensos vayan acompañadas de un certificado que acredite que han experimentado un tratamiento adecuado para eliminar las salmonelas. Cuando le planteé este extremo en la vista al representante del Ministro, estuvo de acuerdo en que el procedimiento de fabricación al que se refirió la Comisión era suficiente para eliminar las salmonelas y declaró que lo único que deseaba el Ministro era la confirmación de que tal procedimiento había sido utilizado realmente –lo que parecía indicar la necesidad de que las mercancías fueran acompañadas de un certificado y no la necesidad de una doble garantía.

En cuanto al requisito de un certificado, se dijo también en nombre del Ministro que en los Países Bajos no se realizaba una inspección sistemática de las fábricas de piensos, a diferencia de lo que exige la ley en Alemania; que en los Países Bajos las inspecciones oficiales tan sólo se llevaban a cabo cuando así lo hacían necesario los requisitos vigentes en los países a los que habían de exportarse los piensos y que, por consiguiente, las autoridades alemanas únicamente exigiendo un certificado expedido por las autoridades neerlandesas podían tener la seguridad de que los piensos importados de los Países Bajos eran tan sanos como los producidos en Alemania. Es evidente que estas declaraciones no contradicen la conclusión del Verwaltungsgericht de que las inspecciones oficiales (cuando se llevan a cabo) son por lo menos tan fiables como las practicadas en Alemania.

En cuanto a los demás requisitos vinculados a la autorización concedida a la demandante, las explicaciones facilitadas en nombre

del Ministro pueden resumirse de la siguiente manera.

En lo que atañe al requisito de que en la autorización se fije la cantidad de cada tipo de piensos que vayan a importarse en virtud de dicha autorización, se afirmó que tal requisito no suponía ninguna restricción del comercio porque la cantidad la determinaba la propia demandante. A ello objetó la demandante que el hecho de tener que decidir con antelación la cantidad que se va a importar durante un período de tres meses sí que obstaculiza el comercio, puesto que hace más difícil atender con rapidez los pedidos imprevistos.

La limitación a tres meses de la validez de la autorización se declaró justificada por razones expresadas en términos bastante vagos; confieso que no he podido entenderlas.

Se explicó que el requisito de hacer constar el origen de las mercancías resultaba necesario para evitar un uso abusivo de la autorización, lo cual es bastante comprensible si uno admite la necesidad de la propia autorización.

Se explicó que el requisito de especificar el puesto aduanero por el que se iban a importar las mercancías, su destino y la identidad del destinatario, resultaba necesario para poder identificar y, en su caso, localizar las mercancías importadas en virtud de la autorización, de modo que pudiesen adoptarse medidas adecuadas en caso de epidemia de salmonelosis. No se aclaró, sin embargo, la cuestión d e si existían en Alemania las correspondientes disposiciones que hiciesen posible localizar los piensos producidos en ese país en el supuesto de que se declarase una epidemia de salmonelosis.

Nada se explicó en nombre del Ministro en lo que atañe a los requisitos relativos al empaquetado de las mercancías y, en particular, si se imponían requisitos similares en el caso de piensos de producción nacional. Para ser justos, sin embargo, debe mencionarse que, sin perjuicio de ciertas excepciones, el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva 79/373 prevé lo siguiente:

«Los Estados miembros dispondrán que los piensos compuestos únicamente puedan comercializarse en envases o recipientes cerrados. Los Estados miembros dispondrán que los envases se cierren de tal forma que el cierre se deteriore al proceder a la apertura y no pueda volver a utilizarse.»

En mi opinión, por consiguiente, se puede admitir que tales requisitos generalmente se consideran necesarios.

Conclusión

En virtud de todo lo anterior, considero que a la cuestión planteada por el Verwaltungsgericht este Tribunal de Justicia debe responder de la siguiente manera:

1) Los artículos 30 y 36 del Tratado CEE deben interpretarse en el sentido de que prohíben todas los obstáculos al comercio entre los Estados miembros que supuestamente se impongan para la protección de la salud y vida de las personas y animales, salvo si se demuestra que resultan necesarios para dicha protección. Esta excepción no abarca:

   a) las normativas o prácticas nacionales adoptadas con ese fin si el objetivo puede alcanzarse efectivamente con medidas menos restrictivas del comercio intracomunitario (incluida, cuando resulte posible, la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros);

   b) las normativas o prácticas nacionales que, incluso siendo útiles, tengan fundamentalmente por objeto reducir la carga administrativa de las autoridades competentes, salvo si, a falta de dichas normativas o prácticas, esta carga sobrepasa los límites de lo razonable;

   c) las normativas o prácticas nacionales que constituyan un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros.

2) Cuando la validez de las medidas adoptadas por un Estado miembro para la protección de la salud y vida de las personas o animales sea impugnada ante un Juzgado o Tribunal de ese Estado miembro, incumbirá a dicho Juzgado o Tribunal determinar, a la luz de todas las circunstancias relevantes, si la excepción se aplica, y hasta qué punto, en favor de dichas medidas o de algunas de ellas, sin olvidar que la carga de probar que la excepción es aplicable

incumbe a quienes lo afirmen. Entre las circunstancias relevantes pueden figurar la naturaleza de las mercancías de que se trate y de sus procedimientos de fabricación, los detalles de la legislación aplicable en dicho Estado a tales mercancías según sean, respectivamente, de importación o de producción nacional, las condiciones que prevalezcan en cualquier Estado miembro de donde se importen dichas mercancías y el contenido de la posible legislación comunitaria en la materia.

3) El artículo 9 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que, aun cuando se haya demostrado que un sistema de licencias de importación esté justificado por estar comprendido en la excepción, no podrá percibirse derecho alguno por la concesión de las correspondientes licencias.

4) Las disposiciones de los Reglamentos del Consejo (CEE) n^{os} 804/68 y 2727/75 no añaden nada a las del Tratado en ningún aspecto relevante.