CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PEDRO CRUZ VILLALÓN prezentate la 18 noiembrie 2010[1]

Cuprins

I — Cadrul juridic ..... I - 5520

A — Reglementarea Uniunii ..... I - 5520

B — Reglementarea națională ..... I - 5523

II — Situația de fapt și acțiunea principală ..... I - 5524

III — Întrebările preliminare ..... I - 5526

IV — Observații introductive ..... I - 5527

V — Cu privire la competența statului membru de a adopta interdicția anticipată a proteinelor animale prelucrate ..... I - 5528

A — Cu privire la existența unei competențe reziduale a statelor membre de a interzice utilizarea proteinelor animale prelucrate ..... I - 5528

B — Cu privire la competența statelor membre de a interzice utilizarea proteinelor animale prelucrate în temeiul mecanismului de salvgardare instituit la articolul 10 din Directiva 90/425 prin care se autorizează adoptarea la nivel național a unor măsuri interimare de protecție ..... I - 5534

1. Respectarea condițiilor de declanșare a mecanismului de salvgardare prevăzut la articolul 10 alineatul (1) din Directiva 90/425 ..... I - 5535

a) Cu privire la distincția dintre statul membru de expediție și statul membru de destinație ..... I - 5535

b) Cu privire la condițiile de adoptare a unor măsuri interimare de protecție în temeiul articolului 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425 ..... I - 5536

i) Existența unui pericol ..... I - 5538

1 — Limba originală: franceza.

ii) Existența unei urgențe ..... I - 5539

2. Respectarea obligației de comunicare a măsurilor luate ..... I - 5541

VI — Cu privire la competența statului membru de a adopta interdicția temporară a făinii de pește și a fosfatului dicalcic ..... I - 5544

VII — Concluzie ..... I - 5546

1. Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea reglementării Uniunii adoptate în vederea minimizării riscului de răspândire a encefalopatiei spongiforme bovine [2] și, mai precis, condițiile de punere în aplicare de către statele membre, pentru o scurtă perioadă, cuprinsă între 15 decembrie și 31 decembrie 2000, a Directivei 90/425/CEE a Consiliului din 26 iunie 1990 [3], a Deciziei 94/381/CE a Comisiei din 27 iunie 1994 [4], precum și a Deciziei 2000/766/CE a Consiliului din 4 decembrie 2000 [5] și a Deciziei 2001/9/CE a Comisiei din 29 decembrie 2000 [6].

2. Problema ridicată de prezenta cauză, deși în aparență foarte tehnică, dă naștere unei întrebări delicate în domeniul întotdeauna sensibil al protecției sănătății umane. Poate decide un stat membru să devanseze data de punere în aplicare a măsurilor de protecție împotriva ESB și să modifice conținutul acestora stabilit de Comunitatea Europeană?

I — Cadrul juridic

A — *Reglementarea Uniunii*

3. Al doilea considerent al Directivei 90/425 are următorul cuprins:

„întrucât funcționarea armonioasă a organizărilor comune ale pieței pentru animale și produsele de origine animală implică

2 — Denumită în continuare „ESB”.

3 — Directiva privind controalele veterinare și zootehnice aplicabile în schimburile intracomunitare cu anumite animale vii și produse în vederea realizării pieței interne (JO L 224, p. 29, Ediție specială, 03/vol. 8, p. 53).

4 — Decizia privind anumite măsuri de protecție legate de encefalopatia spongiformă bovină și de hrănirea animalelor cu proteine derivate de la mamifere (JO L 172, p. 23), astfel cum a fost modificată prin Decizia 1999/129/CE din 29 ianuarie 1999 (JO L 41, p. 14, denumită în continuare „Decizia 94/381”).

5 — Decizia privind anumite măsuri de protecție referitoare la unele forme transmisibile de encefalopatie spongiformă și folosirea proteinelor animale în alimentația animalelor (JO L 306, p. 32).

6 — Decizia privind măsurile de control necesare pentru punerea în aplicare a Deciziei 2000/766 (JO L 2, p. 32).

dispariția obstacolelor veterinare și zootehnice din calea dezvoltării schimburilor intracomunitare cu animalele și produsele în cauză; întrucât, în această privință, libera circulație a animalelor și produselor agricole este o trăsătură fundamentală a organizărilor comune ale pieței și trebuie să permită dezvoltarea rațională a producției agricole, precum și folosirea optimă a factorilor de producție".

4. Articolul 1 primul paragraf din Directiva 90/425 prevede:

„Statele membre asigură faptul că respectivele controale sanitar-veterinare care urmează a fi efectuate în cazul animalelor vii și al produselor reglementate de directivele enumerate în anexa A la prezenta directivă sau în cazul celor prevăzute la articolul 21 primul paragraf și care sunt destinate schimburilor nu se mai efectuează la frontiere, fără a aduce atingere articolului 7, ci se efectuează în conformitate cu prezenta directivă."

5. Articolul 10 alineatul (1) din Directiva 90/425 prevede:

„Fiecare stat membru semnalează de îndată celorlalte state membre și Comisiei, pe lângă apariția pe teritoriul său a bolilor prevăzute de Directiva 82/894/CEE, apariția oricărei zoonoze, boli sau cauze care ar putea să constituie un pericol grav pentru animale sau sănătatea umană.

Statul membru de expediție pune de îndată în aplicare măsurile de combatere sau de prevenire prevăzute de normele comunitare, în special stabilirea zonelor de protecție prevăzute sau stabilește orice altă măsură pe care o consideră adecvată.

Statul membru de destinație sau tranzit, care, în decursul controlului prevăzut la articolul 5, a constatat existența uneia dintre bolile sau cauzele prevăzute la primul paragraf poate, dacă este necesar, să ia măsurile de prevenire prevăzute de normele comunitare, inclusiv plasarea animalelor în carantină.

Până la luarea măsurilor în conformitate cu alineatul (4), statul membru de destinație poate, dacă există rațiuni serioase privind protecția sănătății animale sau umane, să ia măsuri interimare de protecție în legătură cu exploatațiile, centrele sau organizațiile în cauză sau, în cazul unei epizootii, în legătură cu zona de protecție prevăzută de normele comunitare.

Măsurile luate de statele membre sunt comunicate Comisiei și celorlalte state membre fără întârziere."

6. Anexa A la Directiva 90/425 conține lista actelor legislative sanitar-veterinare și zootehnice care permit să se stabilească, în conformitate cu articolul 1, animalele vii și produsele care se încadrează în domeniul său de aplicare.

7. Anexa B la aceeași directivă, intitulată „Animale și produse care nu fac obiectul armonizării, dar a căror comercializare va face obiectul controalelor prevăzute de prezenta directivă", menționează „deșeuri[le] de animale transformate în ingrediente pentru hrana animalelor".

8. Articolul 1 alineatele (1) și (2) din Decizia 94/381 are următorul cuprins:

„(1) În termen de 30 de zile de la notificarea prezentei decizii, statele membre interzic utilizarea de proteine derivate din țesuturi de mamifere pentru hrana rumegătoarelor.

(2) Cu toate acestea, statele membre care sunt în măsură să aplice un sistem care să permită diferențierea proteinelor animale provenite de la rumegătoare de proteinele provenite de la animale nerumegătoare sunt autorizate de Comisie, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 17 din Directiva 90/425/CEE, să permită hrănirea rumegătoarelor cu proteine derivate de la alte specii decât rumegătoarele." [traducere neoficială]

9. Articolul 2 din Decizia 2000/766 prevede:

„(1) Statele membre interzic utilizarea proteinelor animale prelucrate în hrana animalelor de fermă care sunt ținute, îngrășate sau crescute pentru producția de alimente.

(2) Interdicția prevăzută la alineatul (1) nu se aplică utilizării:

— făinii de pește pentru hrana altor animale decât rumegătoarele, potrivit măsurilor de control care urmează a fi stabilite conform procedurii prevăzute la articolul 17 din Directiva 89/662/CEE a Consiliului din 11 decembrie 1989 privind controlul veterinar în cadrul schimburilor intracomunitare în vederea realizării pieței interne [JO L 395, p. 13, Ediție specială, 03/vol. 7, p. 202],

[…]

— fosfatului dicalcic și a proteinelor hidrolizate obținute în conformitate cu condițiile care urmează a fi stabilite potrivit procedurii prevăzute la articolul 17 din Directiva 89/662/CEE,

[…]" [traducere neoficială]

10. Articolul 3 alineatul (1) din aceeași decizie prevede:

„Cu excepția derogărilor prevăzute la articolul 2 alineatul (2), statele membre:

(a) interzic introducerea pe piață, comercializarea, importul care provine din țări terțe și exportul către țări terțe de proteine animale prelucrate destinate hranei

animalelor de fermă care sunt ținute, îngrășate sau crescute pentru producția de alimente;

„Directiva 90/425/CEE se aplică în special în ceea ce privește organizarea și supravegherea controalelor efectuate de statul membru de destinație și măsurile de salvgardare care urmează a fi aplicate.” [traducere neoficială]

(b) se asigură ca toate proteinele animale prelucrate destinate hranei animalelor de fermă care sunt ținute, îngrășate sau crescute pentru producția de alimente să fie retrase de pe piață, din cadrul circuitelor de distribuție și din cadrul instalațiilor de depozitare situate pe exploatații.” [traducere neoficială]

B — *Reglementarea națională*

13. Articolul 2 din reglementarea temporară privind interzicerea proteinelor animale în hrana animalelor de fermă [8], adoptată la 8 decembrie 2000, prevede:

11. Articolul 1 alineatele (1) și (2) din Decizia 2001/9 prevede:

„1. Prin derogare de la articolul 2 din reglementarea privind interzicerea făinii animale în hrana animalelor, se interzice prepararea, prelucrarea, furnizarea, primirea, livrarea, transportul, oferirea spre vânzare, cumpărarea sau cedarea de proteine animale prelucrate destinate hranei animalelor de fermă.

„(1) Statele membre autorizează utilizarea făinii de pește pentru hrana altor animale decât rumegătoarele, numai în condițiile stabilite în anexa I.

(2) Statele membre autorizează utilizarea fosfatului dicalcic pentru hrana altor animale decât rumegătoarele, numai în condițiile stabilite în anexa II.” [traducere neoficială]

2. Primul alineat nu se aplică următoarelor produse:

— făina de pește pentru hrana altor animale decât rumegătoarele, potrivit măsurilor de control care urmează a se stabili conform procedurii prevăzute la articolul 17 din Directiva 89/662/CEE […];

12. Articolul 13 alineatul (1) din Directiva 90/667/CEE a Consiliului din 27 noiembrie 1990 [7] are următorul cuprins:

7 — Directiva de stabilire a normelor veterinare privind eliminarea și prelucrarea deșeurilor animale, introducerea acestora pe piață și protecția împotriva agenților patogeni din furajele de origine animală sau pe bază de pește și de modificare a Directivei 90/425/CEE (JO L 363, p. 51).

8 — Tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren, (*Nederlandse Staatscourant* 2000, nr. 239, denumită în continuare „reglementarea temporară națională”).

— gelatina provenită de la nerumegătoare pentru învelirea aditivilor […];

— fosfatul dicalcic și proteinele hidrolizate obținute în conformitate cu condițiile stabilite potrivit procedurii prevăzute la articolul 17 din Directiva 89/662/CEE;

— laptele și produsele lactate."

14. Articolul 3 din reglementarea temporară prevede:

„1. Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 2, începând cu 1 ianuarie 2001 se interzice

a) utilizarea proteinelor animale prelucrate pentru hrana animalelor de fermă;

b) importul sau exportul proteinelor animale prelucrate;

c) deținerea sau păstrarea în stoc a proteinelor animale prelucrate în cadrul exploatațiilor în care se află animale de fermă, precum și în cadrul întreprinderilor care produc, comercializează, depozitează sau transbordează hrană pentru animale de fermă.

2. Nu face obiectul interdicției prevăzute la alineatul 1 litera c), până la 1 martie 2001, deținătorul sau proprietarul de proteine animale prelucrate care declară Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Serviciului Național de Inspecție a Animalelor de Fermă și a Cărnii), în conformitate cu standardele stabilite de ministru, natura, cantitatea și localizarea proteinelor animale prelucrate pe care le deține și comunică fără întârziere serviciului menționat orice modificare a naturii, cantității și localizării acestora."

15. Potrivit articolului 4 din reglementarea temporară, aceasta a intrat în vigoare la 15 decembrie 2000.

II — Situația de fapt și acțiunea principală

16. La 27 iunie 1994, Comisia a adoptat Decizia 94/381, al cărei obiect principal era interzicerea utilizării pentru hrana rumegătoarelor a proteinelor derivate din țesuturi de mamifere. Cu toate acestea, articolul 1 alineatul (2) din această decizie autoriza statele membre care erau în măsură să aplice un sistem care să permită diferențierea proteinelor animale ce provin de la rumegătoare de cele provenite de la nerumegătoare să permită hrănirea rumegătoarelor cu proteine provenite de la alte specii decât rumegătoarele.

17. După ce a constatat cazuri de ESB la animale născute ulterior intrării în vigoare a Deciziei 94/381, Comitetul ştiinţific director a emis, la 27 şi la 28 noiembrie 2000, un aviz în care se menţiona pentru prima dată un „risc de contaminare încrucişată a hranei bovine cu furaje destinate altor animale şi care conţin proteine animale care pot fi contaminate cu agentul ESB" şi prin care se recomanda adoptarea de noi măsuri.

18. În consecinţă, la 4 decembrie 2000, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Decizia 2000/766, care interzicea utilizarea proteinelor animale prelucrate pentru hrana animalelor de fermă ţinute, îngrăşate sau crescute pentru producţia de alimente. În conformitate cu articolul 4 din aceasta, respectiva decizie trebuia să intre în vigoare la 1 ianuarie 2001 şi să fie aplicabilă pentru o durată de şase luni. Această interdicţie era însoţită de mai multe derogări, printre care o derogare privind utilizarea făinii de peşte pentru hrana altor animale decât rumegătoarele şi o altă derogare privind utilizarea fosfatului dicalcic. Interdicţia se referea la introducerea pe piaţă, comercializarea, importul provenit din ţări terţe şi exportul către ţări terţe a proteinelor animale prelucrate [9] şi era însoţită de o obligaţie de retragere a acestora din urmă de pe piaţă, din cadrul circuitelor de distribuţie şi din cadrul instalaţiilor de depozitare situate pe exploataţii [10].

19. La 8 decembrie 2000, 4 zile mai târziu, ministrul olandez al agriculturii, mediului şi pescuitului a adoptat reglementarea temporară naţională. Articolul 2 alineatul 1 din reglementarea menţionată interzicea prepararea, prelucrarea, furnizarea, primirea, livrarea, transportul, oferirea spre vânzare, cumpărarea sau cedarea de proteine animale prelucrate destinate hranei animalelor de fermă. Articolul 2 alineatul 2 prevedea derogări de la această interdicţie în ceea ce priveşte, printre altele, făina de peşte şi fosfatul dicalcic, a căror aplicare era condiţionată însă de adoptarea măsurilor de control prevăzute de Decizia 2000/766.

20. În conformitate cu articolul 4 din aceasta, reglementarea temporară olandeză prevedea intrarea sa în vigoare la 15 decembrie 2000, adică 15 zile înaintea intrării în vigoare a Deciziei 2000/766. Reglementarea în cauză a fost comunicată Comisiei la 10 ianuarie 2001.

21. Din expunerea de motive a reglementării temporare naţionale reiese că aplicarea anticipată a acesteia urmărea reducerea proceselor de producţie existente şi a celor care erau planificate pentru a evita ca întreprinderile să suporte costurile şi eforturile legate

9 — Articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Decizia 2000/766.

10 — Articolul 3 alineatul (1) litera (b) din Decizia 2000/766.

de necesitatea recuperării, începând cu 1 ianuarie 2001, a produselor eventual vândute și fabricate.

22. În cele din urmă, la 29 decembrie 2000, Comisia a adoptat Decizia 2001/9, care stabilea condițiile cărora era supusă utilizarea, printre altele, a făinii de pește și a fosfatului dicalcic pentru hrana animalelor.

23. Pârâtele din acțiunea principală, care sunt producătoare de hrană pentru animale, și anume Denkavit Nederland BV, Cehave Landbouwbelang Voeders BV, Arie Block BV, sau distribuitori de materii prime pentru hrana animalelor, și anume Internationale Handelsmaatschappij „Demeter" BV [11], au contestat validitatea reglementării temporare naționale în fața Rechtbank te 's-Gravenhage (Țările de Jos). Cu titlu principal, pârâtele au subliniat că reglementarea temporară națională le impusese, pe parcursul perioadei cuprinse între 15 decembrie 2000 și 1 ianuarie 2001, măsuri de interdicție privind furajele care depășeau măsurile prevăzute de Decizia 94/381. Cu titlu subsidiar, acestea au susținut că reglementarea temporară națională era nelegală în sensul că impunea, pe parcursul aceleiași perioade, măsuri de interdicție privind fosfatul dicalcic, făina de pește și furajele care nu conțineau alte proteine animale decât fosfatul dicalcic și/sau făina de pește.

24. De asemenea, pârâtele din acțiunea principală urmăresc să obțină repararea prejudiciului care le-a fost cauzat de intrarea în vigoare a reglementării temporare naționale prin reducerea prematură a valorii stocurilor acestora de proteine animale, stocuri ce ar fi trebuit să poată fi utilizate în mod normal între 15 și 31 decembrie 2000.

25. Rechtbank te 's-Gravenhage a admis cererile pârâtelor din acțiunea principală formulate în principal. Constatând că articolul 4 din Decizia 2000/766 prevedea intrarea acesteia în vigoare la 1 ianuarie 2001, instanța a dedus că măsurile de interdicție nu trebuiau să intre în vigoare nici anterior, nici ulterior datei de 1 ianuarie 2001.

III — Întrebările preliminare

26. În cadrul căii de atac introduse de Staat der Nederlanden împotriva acestei hotărâri a Rechtbank te 's-Gravenhage, Gerechtshof 's-Gravenhage (Țările de Jos) a adresat Curții următoarea întrebare preliminară:

„Dreptul comunitar, în special Directiva 90/425/CEE, Decizia 94/381/CE și Decizia 2000/766/CE, trebuie interpretat în sensul

11 — Denumite în continuare, împreună, „pârâtele din acțiunea principală".

că o măsură de interdicție națională precum cea prevăzută la articolul 2 din reglementarea provizorie care interzice, în scopul protecției împotriva ESB, producția și comercializarea de proteine animale prelucrate destinate hranei animalelor de fermă este incompatibilă cu aceste dispoziții atunci când o astfel de măsură de interdicție națională

— a intrat în vigoare la 15 decembrie 2000 (prin urmare, înaintea Deciziei 2000/766/CE) și

— se aplica de asemenea temporar (până la Decizia [2001/9/CE] [12] din 29 decembrie 2000) în ceea ce privește făina de pește și fosfatul dicalcic?"

27. Curtea a solicitat pârâtelor din acțiunea principală, guvernelor statelor membre care au depus observații, Regatul Țărilor de Jos, Republica Federală Germania și Regatul Suediei, precum și Comisiei să răspundă, în cursul ședinței care s-a desfășurat la 7 septembrie 2010, la mai multe întrebări.

12 — Întrebarea preliminară privea, la a doua liniuță, Decizia 2000/766, dar este evident că este vorba despre o eroare materială și că trebuie să se citească Decizia 2001/9.

IV — Observații introductive

28. Pârâtele din acțiunea principală apreciază că trebuie să se dea un răspuns pozitiv la întrebarea preliminară. Potrivit acestora din urmă, reglementarea Uniunii trebuie interpretată în sensul că se opunea reglementării naționale olandeze, fie că este vorba despre interdicția anticipată a proteinelor animale, fie despre interdicția temporară a făinii de pește și a fosfatului dicalcic.

29. În schimb, statele membre care au depus observații apreciază că este necesar să se răspundă negativ la cele două aspecte ale întrebării preliminare. Comisia împărtășește acest punct de vedere, considerând însă că instanța de trimitere trebuie să verifice dacă reglementarea temporară națională era necesară și proporțională.

30. Pentru motive care vor deveni evidente pe măsură ce vor fi prezentate următoarele considerații, apreciem că este oportun să se examineze întrebarea preliminară făcând o distincție în cadrul reglementării temporare naționale, astfel cum a procedat, de altfel, în mod formal instanța de trimitere, între interdicția anticipată a proteinelor animale prelucrate și interdicția temporară a făinii de pește și a fosfatului dicalcic.

V — Cu privire la competența statului membru de a adopta interdicția anticipată a proteinelor animale prelucrate

31. Statele membre care au prezentat observații, precum și Comisia sunt de acord în sensul aprecierii că dreptul Uniunii nu se opunea adoptării reglementării temporare naționale, prezentând două serii de considerații. Potrivit primei serii, reglementarea Uniunii nu era exhaustivă și, prin urmare, lăsa intactă competența statelor membre de a adopta măsuri precum reglementarea temporară națională [13]. Potrivit celei de a doua serii, reglementarea temporară națională putea fi considerată ca intrând sub incidența măsurilor interimare de protecție prevăzute la articolul 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425 [14]. Pârâtele din acțiunea principală subliniază, pe de o parte, că Directiva 90/425 și Decizia 94/381 realizau o armonizare completă, lipsind statele membre de orice competență de a adopta măsuri precum reglementarea temporară națională. Pe de altă parte, pârâtele consideră că nu erau îndeplinite condițiile de fond și de formă de care era condiționată adoptarea unor măsuri interimare de protecție în sensul articolului 10 alineatul (1) din Directiva 90/425.

32. Trebuie să se arate de la bun început că adoptarea reglementării temporare naționale nu poate corespunde simultan acestor două ipoteze. Întrebările adresate de instanța de trimitere ne determină astfel să abordăm succesiv două probleme de o natură complet diferită. Prima problemă privește aspectul dacă, în lipsa armonizării acestui domeniu de către dreptul Uniunii, statele membre dispuneau de o competență pentru adoptarea unor măsuri precum reglementarea temporară olandeză, în temeiul dispozițiilor Tratatului CE și, mai exact, la data situației de fapt în discuție în acțiunea principală, în temeiul articolului 30 CE [15]. Numai în cazul în care statele membre nu dispuneau de o astfel de competență, adică în ipoteza în care reglementarea temporară națională a fost adoptată într-un domeniu armonizat, se ridică a doua problemă, care privește aspectul dacă această reglementare putea fi considerată ca intrând sub incidența dispozițiilor articolului 10 alineatul (1) din Directiva 90/425.

A — *Cu privire la existența unei competențe reziduale a statelor membre de a interzice utilizarea proteinelor animale prelucrate*

33. Astfel cum am arătat deja, pârâtele din acțiunea principală consideră că reglementarea adoptată de Uniunea Europeană în

13 — Această poziție este în principal susținută de guvernul suedez, iar de guvernul olandez, cu titlu subsidiar. Astfel cum vom vedea în continuare, Comisia evocă de asemenea această problemă, dar într-o manieră mai nuanțată.

14 — Acest punct de vedere este susținut atât de Comisie, cât și de guvernele statelor membre care au depus observații.

15 — A se vedea, în această privință, al doisprezecelea considerent al Directivei 90/425, care precizează că, „având în vedere stadiul actual al armonizării și până la adoptarea de norme comunitare, animalele și produsele care nu fac obiectul normelor armonizate ar trebui să îndeplinească cerințele statului de destinație, cu condiția ca acestea din urmă să fie în conformitate cu articolul 36 din tratat [devenit articolul 30 CE]”.

domeniul hranei animalelor era exhaustivă și că statele membre nu mai aveau posibilitatea, după adoptarea Deciziei 94/381, să ia alte măsuri decât cele prevăzute prin decizia respectivă. Întrucât această decizie autoriza proteinele animale prelucrate pentru hrana destinată nerumegătoarelor, statele membre nu aveau dreptul să le interzică.

34. Dimpotrivă, guvernele olandez și suedez subliniază că domeniul în discuție nu făcea obiectul unei armonizări exhaustive. Din moment ce Decizia 94/381 reglementa numai utilizarea proteinelor derivate din țesuturi de mamifere pentru hrana rumegătoarelor, statele membre aveau competența să adopte măsuri referitoare la un alt obiect.

35. De asemenea, Comisia apreciază, dar într-o manieră mai nuanțată, că, în măsura în care Decizia 94/381 interzicea numai utilizarea proteinelor derivate din țesuturi de mamifere pentru hrana rumegătoarelor, nu se putea considera că aceasta realiza o armonizare completă a măsurilor de combatere a ESB la nivel comunitar. Totuși, acest punct de vedere este susținut în cadrul considerațiilor prin care se urmărește a se demonstra că reglementarea temporară națională constituie o măsură interimară de protecție în sensul articolului 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425.

36. În această privință, este necesar să se amintească că Curtea a avut ocazia să considere că Directiva 90/425 realiza o armonizare completă a măsurilor de salvgardare împotriva răspândirii bolilor de natură să constituie un pericol grav pentru animale sau pentru sănătatea umană, prin definirea cu precizie a obligațiilor și misiunilor statelor membre, respectiv ale Comisiei în acest domeniu [16].

37. În cadrul Hotărârii Comisia/Portugalia, citată anterior, Curtea a arătat că numai Comisia avea competența, în conformitate cu articolul 10 din Directiva 90/425, de a adopta măsurile necesare pentru a face față oricărui pericol grav pentru animale și pentru sănătatea umană. Directiva menționată lăsa statelor membre doar posibilitatea de a lua măsuri de prevenire prevăzute de reglementarea Uniunii, dacă acestea constatau o boală în timpul unui control, sau de a lua, dacă există rațiuni serioase privind protecția sănătății, măsuri interimare de protecție strict limitate până la luarea măsurilor de către Comisie. Curtea dedusese din aceasta că mecanismul de salvgardare astfel stabilit nu permitea, printre altele, unui stat membru să interzică temporar, în general, importul de animale care provin dintr-un alt stat membru.

38. Prin urmare, Directiva 90/425 avea ca obiectiv garantarea, în vederea realizării pieței interne, a liberei circulații a animalelor

16 — Hotărârea din 26 mai 1993, Comisia/Portugalia (C-52/92, Rec., p. I-2961, punctele 9 și 19).

vii și a produselor reglementate de directivele enumerate în anexa A prin organizarea în mod complet și exhaustiv, astfel cum rezultă din jurisprudența menționată mai sus, a controalelor sanitar-veterinare și zootehnice aplicabile în cadrul schimburilor intracomunitare. Mecanismul de salvgardare stabilit la articolul 10 din Directiva 90/425 elimina, în consecință, competența statelor membre de a adopta măsuri autonome de interdicție în cazul animalelor și al produselor care făceau obiectul domeniului său de aplicare.

39. Prin urmare, problema care se ridică în speță este mai degrabă dacă produsele prevăzute de reglementarea temporară națională făceau obiectul domeniului de aplicare al Directivei 90/425 decât dacă armonizarea realizată prin directiva menționată era completă. În această privință, trebuie să se sublinieze că Curtea a considerat necesar să indice în cadrul Hotărârii Comisia/Portugalia, citată anterior, că armonizarea realizată în domeniul în discuție era completă pentru a exclude aplicabilitatea în speță a articolului 30 CE. Altfel spus, armonizarea în cauză era considerată completă în sensul și, în opinia noastră, numai în sensul că statele membre nu mai puteau justifica adoptarea unor interdicții sau a unor măsuri restrictive în afara mecanismului de salvgardare stabilit prin Directiva 90/425 pentru toate animalele sau produsele reglementate de această directivă.

40. Este imperativ să se aibă în vedere că obiectul Directivei 90/425, astfel cum rezulta din al doilea considerent al acesteia, era de a asigura dispariția obstacolelor veterinare și zootehnice din calea dezvoltării schimburilor intracomunitare având ca obiect animalele și produsele de origine animală în cauză, pentru garantarea funcționării armonioase a organizărilor comune ale pieței. Altfel spus, liberalizarea schimburilor având ca obiect animale și produse constituia principiul, iar interdicția acestor schimburi, în special pentru motive de sănătate publică, constituia excepția, iar nu invers.

41. În consecință, trebuie să se stabilească dacă proteinele animale vizate de reglementarea temporară națională făceau obiectul domeniului de aplicare al Directivei 90/425. Dacă nu făceau obiectul acestui domeniu de aplicare, ar trebui să se admită în această situație că statele membre aveau dreptul de a adopta o măsură precum reglementarea menționată, sub rezerva ca aceasta să poată fi considerată justificată din perspectiva articolului 30 CE. Dacă acestea ar face obiectul domeniului de aplicare al directivei menționate, ar trebui să se stabilească în această situație dacă statele membre puteau adopta o măsură precum reglementarea temporară națională.

42. Această problemă este importantă în măsura în care Deciziile 94/381 și 2000/766 au fost adoptate chiar în temeiul articolului 10 alineatul (4) din Directiva 90/425, prima de către Comisie, iar a doua, de către Consiliu.

Prin urmare, se poate concluziona că, pentru cele două instituții, proteinele animale, fie că provin de la mamifere, fie de la alte specii decât mamiferele, făceau obiectul domeniului de aplicare al Directivei 90/425. De asemenea, acest lucru rezultă în mod clar din observațiile Comisiei, care apreciază că reglementarea temporară națională face parte din măsurile interimare de protecție care pot fi adoptate de statele membre în aplicarea articolului 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425. Totuși, care era situația mai exact?

43. În realitate, stabilirea domeniului de aplicare al Directivei 90/425 este mult mai dificilă decât pare la prima vedere. În această privință, trebuie să se insiste pe faptul că Directiva 90/425 nu se aplica decât animalelor și produselor care făcuseră obiectul unor norme armonizate [17], care erau enumerate în anexa A. Cu toate acestea, anexa B la Directiva 90/425 includea, printre animalele și produsele care nu fac obiectul armonizării, dar ale căror schimburi erau supuse controalelor prevăzute de aceeași directivă, „deșeuri[le] de animale transformate în ingrediente pentru hrana animalelor". Altfel spus, chiar dacă s-ar stabili că produsele vizate de reglementarea temporară națională nu puteau fi considerate ca făcând obiectul domeniului de aplicare material al Directivei 90/425, ar mai trebui să se pună întrebarea dacă acestea puteau fi totuși considerate deșeuri de animale transformate în ingrediente pentru hrana animalelor, astfel încât să facă obiectul domeniului de aplicare funcțional al directivei în cauză. Totuși, prima problemă care urmează a se ridica în această privință este de a stabili care erau, exact, produsele vizate de reglementarea temporară națională.

44. Decizia 94/381 interzicea doar utilizarea proteinelor derivate din țesuturi de mamifere pentru hrana rumegătoarelor. Decizia 2000/766 a interzis însă utilizarea tuturor proteinelor animale prelucrate pentru hrana tuturor animalelor de fermă destinate producției de alimente. Prin urmare, trebuie să se considere că reglementarea temporară națională a extins interdicția prevăzută de Decizia 94/381 la utilizarea, pe de o parte, a proteinelor derivate din țesuturi de mamifere pentru hrana nerumegătoarelor și, pe de altă parte, a proteinelor derivate din țesuturi de alte specii decât mamiferele pentru hrana rumegătoarelor sau a nerumegătoarelor.

45. Nici Comisia, nici statele membre care au depus observații, nici pârâtele din acțiunea principală nu s-au pronunțat în mod precis și detaliat cu privire la acest aspect. Prin urmare, s-ar putea considera în final că proteinele animale prelucrate vizate de Deciziile

17 — A se vedea al doisprezecelea considerent al Directivei 90/425.

94/381 și 2000/766 au fost integrate în cadrul domeniului de aplicare material al Directivei 90/425 prin chiar aceste două decizii [18], fără ca acest lucru să aibă consecințe juridice. Astfel, aceste două decizii au devenit definitive și, în orice caz, validitatea lor nu a fost contestată niciun moment de nimeni.

46. În realitate, considerăm că situația în discuție intra sub incidența domeniului de aplicare al Directivei 90/425, deși este deosebit de dificil ca acest lucru să fie stabilit cu claritate și precizie, având în vedere complexitatea reglementării care poate fi aplicată proteinelor animale prelucrate, indiferent dacă proteinele menționate sunt privite ca deșeuri animale sau ca ingrediente pentru hrana animalelor ori dacă se are în vedere interdicția care li se aplica în speță.

47. În primul rând, articolul 13 din Directiva 90/667 de modificare a anexei A la Directiva 90/425 prevedea că trebuia ca produsele în discuție să fie supuse normelor privind controalele sanitar-veterinare și, eventual, măsurilor de salvgardare stabilite prin Directiva 90/425. Potrivit articolului 1 din această directivă, obiectul Directivei 90/667 era de a stabili, pe de o parte, normele de sănătate a animalelor și de sănătate publică ce reglementează eliminarea și/sau transformarea deșeurilor animale în vederea distrugerii agenților patogeni pe care îi pot conține, precum și producția de furaje de origine animală, potrivit unor metode care urmăresc prevenirea prezenței agenților patogeni eventuali în aceste furaje, și, pe de altă parte, normele de introducere pe piață a deșeurilor animale destinate altor utilizări decât consumul uman. Articolul 2 punctul 1 din această directivă definea deșeurile animale ca fiind „carcasele sau părțile de animale sau de pești sau produsele de origine animală care nu sunt destinate consumului uman direct, cu excepția dejecțiilor animale și a deșeurilor de catering”. [traducere neoficială]

48. În continuare, articolul 7 alineatul (2) din Directiva 92/118/CEE a Consiliului din 17 decembrie 1992 [19] prevedea de asemenea că articolul 10 din Directiva 90/425 se aplica produselor la care se referea, și anume produselor de origine animală ce nu fac obiectul, în ceea ce privește condițiile sanitare care

18 — În acest sens s-ar putea interpreta primul considerent al Deciziei 2000/766, care precizează că „[n]ormele comunitare în materie de control al anumitor proteine animale transformate utilizate pentru hrana rumegătoarelor au intrat în vigoare în iulie 1994”.

19 — Directiva de stabilire a condițiilor de sănătate publică și animală care reglementează schimburile și importurile în Comunitate de produse care nu intră sub incidența condițiilor menționate, stabilite de reglementările comunitare specifice prevăzute de anexa A capitolul I la Directiva 89/662/CEE și, în ceea ce privește agenții patogeni, la Directiva 90/425/CEE (JO 1993, L 62, p. 49, Ediție specială, 03/vol. 12, p. 132).

reglementează schimburile şi importurile în cadrul Comunităţii, reglementărilor comunitare specifice prevăzute în capitolul I din anexa A la Directiva 89/662 şi, în ceea ce priveşte agenţii patogeni, la Directiva 90/425. De altfel, articolul 2 alineatul (1) litera (e) din Directiva 92/118 furniza prima definiţie comunitară a proteinelor animale transformate destinate consumului animal, în speţă „proteinele animale care au fost tratate astfel încât să devină corespunzătoare pentru a fi utilizate în mod direct drept hrană pentru animale sau ingredient din hrana pentru animale" şi care includ, printre altele, „făina de peşte".

49. În sfârşit, trebuie subliniat că, printre numeroasele acte ce reglementează furajele [20] şi care fac dovada unei armonizări avansate în materie, Decizia 91/516/CEE a Comisiei din 9 septembrie 1991 [21] aduce în mod cert un element de răspuns la întrebarea care ne preocupă. Astfel, această decizie stabilea lista ingredientelor a căror utilizare era interzisă în cadrul furajelor combinate. Or, proteinele animale care provin de la mamifere nu figurau pe lista ingredientelor a căror utilizare era interzisă în cadrul furajelor combinate înainte de modificarea acesteia prin Decizia 97/582/CE a Comisiei din 28 iulie 1997 [22]. Această din urmă decizie este cea care menţionează pentru prima dată necesitatea adăugării la această listă a „Produselor proteice, care provin din ţesuturi de mamifere, ca ingrediente în cadrul furajelor combinate pentru rumegătoare". În această privinţă, al şaselea considerent al acestei decizii precizează că respectiva includere era necesară, pentru „raţiuni de ordin practic şi pentru asigurarea coerenţei juridice", tocmai ca urmare a interdicţiei prevăzute de Decizia 94/381.

50. Din consideraţiile de mai sus rezultă că, până la adoptarea Deciziei 2000/766, la 4 decembrie 2000, nu era posibil, în opinia noastră, ca un stat membru să interzică, în cadrul competenţelor sale reziduale, nici utilizarea proteinelor derivate din ţesuturi de mamifere pentru hrana nerumegătoarelor, nici utilizarea proteinelor derivate din ţesuturi de la alte specii decât mamiferele pentru hrana rumegătoarelor sau a nerumegătoarelor, cel puţin în afara cadrului mecanismului de salvgardare stabilit prin articolul 10 din Directiva 90/425.

20 — Fără a pretinde să fim exhaustivi, pot fi citate, de exemplu, Directiva 79/373/CEE a Consiliului din 2 aprilie 1979 privind comercializarea furajelor combinate (JO L 86, p. 30, Ediţie specială, 03/vol. 3, p. 77) şi Directiva 96/25/CE a Consiliului din 29 aprilie 1996 privind circulaţia materiilor prime pentru furaje, de modificare a Directivelor 70/524/CEE, 74/63/CEE, 82/471/CEE şi 93/74/CEE şi de abrogare a Directivei 77/101/CEE (JO L 125, p. 35, Ediţie specială, 03/vol. 18, p. 251).

21 — Decizia de stabilire a listei ingredientelor a căror utilizare este interzisă în cadrul furajelor combinate (JO L 281, p. 23).

22 — Decizia privind modificarea Deciziei 91/516 (JO L 237, p. 39).

B — *Cu privire la competența statelor membre de a interzice utilizarea proteinelor animale prelucrate în temeiul mecanismului de salvgardare instituit la articolul 10 din Directiva 90/425 prin care se autorizează adoptarea la nivel național a unor măsuri interimare de protecție*

51. Se poate totuși considera că reglementarea temporară națională intra sub incidența dispozițiilor articolului 10 alineatul (1) din Directiva 90/425?

52. Guvernele olandez, german și suedez subliniază că reglementarea temporară națională constituia o măsură interimară de protecție în sensul articolului 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425 și că îndeplinea condițiile necesare în această privință. În primul rând, ESB prezenta un risc serios pentru sănătatea umană sau animală, astfel încât existau rațiuni serioase privind protecția sănătății publice sau a sănătății animale. În al doilea rând, Comisia nu adoptase încă măsuri la data intrării în vigoare a reglementării temporare naționale, astfel încât aceasta a fost adoptată până la luarea respectivelor măsuri. În al treilea rând, reglementarea temporară națională este o măsură interimară de protecție. În al patrulea rând, această măsură a fost comunicată Comisiei, iar întârzierea cu care a fost realizată această comunicare nu are incidență asupra validității sale.

53. Comisia consideră că Decizia 2000/766 nu poate fi interpretată în sensul că interzicea statelor membre să adopte, înainte de 1 ianuarie 2000, în temeiul articolului 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425, măsuri interimare de protecție împotriva ESB privind producția și comercializarea de proteine animale prelucrate destinate hranei animalelor de fermă. Împrejurarea că Regatul Țărilor de Jos i-a comunicat tardiv măsurile adoptate în cadrul reglementării temporare naționale, cu nerespectarea dispozițiilor articolului 10 alineatul (1) al cincilea paragraf din Directiva 90/425, nu afectează competența statului membru respectiv de a adopta aceste măsuri. Pe de altă parte, Comisia apreciază că revine instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă reglementarea în discuție era justificată și proporțională.

54. Adoptarea unor măsuri interimare de protecție de către statele membre trebuie să se realizeze, în conformitate cu jurisprudența Curții, cu respectarea obiectivelor prevăzute de reglementarea Uniunii în vigoare, precum și cu principiile generale ale dreptului Uniunii, precum principiul proporționalității, și cu respectarea obligației de comunicare prevăzute la articolul 10 alineatul (1) din Directiva 90/425 [23].

23 — Hotărârea din 10 martie 2005, Tempelman și van Schaijk (C-96/03 și C-97/03, Rec., p. I-1895, punctul 52).

55. Prin urmare, trebuie să se examineze, în primul rând, dacă reglementarea temporară națională îndeplinea condițiile stabilite la articolul 10 alineatul (1) din Directiva 90/425, interpretate în lumina obiectivelor urmărite prin directiva menționată.

56. Presupunând că răspunsul la această primă întrebare este pozitiv, va trebui să se examineze în continuare, în al doilea rând, dacă această reglementare era conformă cu principiile generale ale dreptului Uniunii și, în special, cu principiul proporționalității. În sfârșit, va trebui, în al treilea rând, să se examineze întrebarea referitoare la conținutul obligației de comunicare prevăzute la articolul 10 alineatul (1) din Directiva 90/425, precum și cea referitoare la consecințele eventualei nerespectări a respectivei obligații de către un stat membru.

57. De altfel, acest demers ternar a fost adoptat de Curte în Hotărârea Lennox [24], deși într-o ordine diferită.

1. Respectarea condițiilor de declanșare a mecanismului de salvgardare prevăzut la articolul 10 alineatul (1) din Directiva 90/425

58. În primul rând, trebuie să se precizeze că dezbaterile privesc în esență problema dacă reglementarea temporară se încadrează în sfera de aplicare a articolului 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425. Numai guvernul olandez ridică, în cadrul observațiilor sale, problema dacă reglementarea în cauză putea de asemenea intra, în mod alternativ sau simultan, sub incidența articolului 10 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 90/425.

59. În speță, apreciem că reglementarea temporară națională nu putea fi adoptată cu nerespectarea condițiilor stabilite la articolul 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425, dar că nu este inutil să se examineze rapid distincția astfel stabilită între statul membru de expediție și statul membru de destinație.

a) Cu privire la distincția dintre statul membru de expediție și statul membru de destinație

60. Aceste două paragrafe, care stabilesc o distincție între statul membru de expediție, respectiv statul de unde sunt expediate animalele sau produsele, și statul membru de destinație, respectiv statul spre care sunt expediate animalele sau produsele, prevăd posibilitatea unui stat membru de a adopta măsuri naționale într-o calitate sau alta, însă în condiții și potrivit unor modalități diferite, astfel încât este important, în mod normal, să se identifice cu precizie situațiile care intră sub incidența domeniului de aplicare al fiecăruia dintre aceste paragrafe.

24 — Hotărârea din 3 iulie 2003 (C-220/01, Rec., p. I-7091, punctele 71-82).

61. Guvernul olandez a subliniat, în această privință, că respectiva distincție nu era relevantă în speță, din moment ce reglementarea temporară națională nu urmărea reglementarea comerțului intracomunitar, ci, mai general, producția și comercializarea furajelor. Prin urmare, reglementarea temporară națională ar fi fost adoptată de Regatul Țărilor de Jos în dubla sa calitate de stat membru de expediție și de stat membru de destinație. În orice caz, întrucât statele membre dispun de o marjă de apreciere mai mare în temeiul celui de al doilea paragraf al articolului 10 alineatul (1) decât în temeiul celui de al patrulea paragraf al aceluiași articol 10 alineatul (1), motivele care justifică intervenția acestora în calitate de stat membru de destinație ar justifica, *a fortiori*, intervenția în calitate de stat membru de expediție.

b) Cu privire la condițiile de adoptare a unor măsuri interimare de protecție în temeiul articolului 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425

62. Trebuie să subliniem de la bun început că nu putem împărtăși în totalitate analiza guvernului olandez. O măsură națională ar putea fi admisibilă în raport cu articolul 10 alineatul (1) al doilea paragraf din Directiva 90/425 și inadmisibilă în raport cu articolul 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din directiva menționată. Prin urmare, distincția se poate dovedi decisivă pentru un stat membru.

63. Totuși, în speță, distincția este efectiv mai puțin importantă având în vedere domeniul de aplicare al reglementării temporare naționale. Interdicția pe care o prevedea afecta, astfel, atât exporturile, cât și importurile de furaje și putea fi, așadar, analizată atât ca o măsură adoptată în calitate de stat membru de expediție, cât și în calitate de stat membru de destinație. Din acest punct de vedere, se poate sublinia de altfel că respectarea condițiilor de adoptare a unor măsuri interimare de protecție de către un stat membru de destinație, prevăzute la articolul 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425, are o importanță deosebită pentru exportatorii stabiliți în celelalte state membre.

64. Adoptarea unor măsuri de către un stat membru în temeiul articolului 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425 este supusă mai multor condiții. În primul rând, în conformitate cu articolul 10 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 90/425, o asemenea intervenție nu este posibilă decât în cazul „apariției oricărei zoonoze, boli sau cauze care ar putea să constituie un pericol grav pentru animale sau sănătatea umană". În continuare, articolul 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425 nu autorizează adoptarea de către „statele membre de destinație" decât a unor „măsuri interimare de protecție"

care vizează numai „exploatațiile, centrele sau organizațiile în cauză sau, în cazul unei epizootii, în legătură cu zona de protecție prevăzută de normele comunitare" și care sunt justificate de „rațiuni serioase privind protecția sănătății animale sau umane". În sfârșit, aceste măsuri pot fi adoptate doar „până la luarea măsurilor" în conformitate cu articolul 10 alineatul (4) din directiva menționată.

65. Fără îndoială, aceste condiții diferite nu pot fi considerate ca având aceeași importanță și pot fi în mod cert regrupate în funcție de relațiile logice dintre ele. Simplificând lucrurile, s-ar putea spune că măsurile care pot fi adoptate de statele membre de destinație trebuie să se întemeieze pe o dublă constatare, cea a existenței unui pericol și cea a existenței unei urgențe, în lipsa intervenției autorităților Uniunii, și să continue să fie proporționale.

66. Intervenția statelor membre de destinație în temeiul articolului 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425 trebuie să se întemeieze, în primul rând, pe constatarea existenței unui risc, a unui pericol pentru sănătatea umană sau animală. În continuare, intervenția trebuie să prezinte un caracter interimar de protecție, și anume să îndeplinească anumite considerații privind urgența remediind o situație care nu este, temporar, soluționată la nivel comunitar, dar care urmează să fie soluționată. În sfârșit, aceasta trebuie să fie proporțională, adică să rămână în limitele a ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului urmărit, care este acela de a remedia în mod urgent un risc identificat.

67. Acesta este cu siguranță sensul condiției potrivit căreia măsurile interimare de protecție nu trebuie să privească decât „exploatațiile, centrele sau organizațiile în cauză" sau, în cazul unei epizootii, „zona de protecție prevăzută de normele comunitare", care nu poate fi legată nici de constatarea unui pericol, nici de constatarea unei urgențe.

68. În această privință, trebuie să se observe că problema dacă domeniul de aplicare al reglementării temporare naționale, care prevedea o interdicție generală ce afecta toate circuitele de producție și de comercializare ale furajelor, nu depășea ceea ce autoriza articolul 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425 nu a fost abordată nici de Comisie, nici de statele membre care au depus observații, nici de pârâtele din acțiunea principală. Curtea însăși nu a adoptat niciodată o poziție cu privire la această problemă.

69. Cu toate acestea, se poate considera că lipsa unei dezbateri cu privire la acest aspect nu produce efecte din moment ce se admite că verificarea respectării acestei condiții este inclusă în verificarea proporționalității.

i) Existența unui pericol

70. Necesitatea existenței unui pericol se exprimă, în primul rând, prin condiția prevăzută la articolul 10 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 90/425, referitoare la „apariția oricărei zoonoze, boli sau cauze care ar putea să constituie un pericol grav pentru animale sau sănătatea umană", care se aplică atât în cazul adoptării unor măsuri de salvgardare comunitare, cât și, în lipsa acestora din urmă, în cazul adoptării la nivel național a unor măsuri interimare de protecție. De asemenea, aceasta se exprimă prin condiția prevăzută la articolul 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425, care face ca intervenția statelor membre să depindă de existența unor „rațiuni serioase privind protecția sănătății animale sau umane".

71. Această dublă condiție trebuie să fie considerată în speță ca fiind îndeplinită pentru aceleași motive.

72. Astfel cum a observat Comisia, Curtea a considerat [25] că această condiție poate fi îndeplinită „atunci când informații noi modifică în mod semnificativ percepția pericolului reprezentat de o boală".

73. În speță, astfel cum rezultă din primele trei considerente ale Deciziei 2000/766, fuseseră constatate cazuri de ESB la animale născute în 1995, ulterior adoptării, la 27 iunie 1994, a Deciziei 94/381, care cuprindea primele norme comunitare în materie de control al proteinelor prelucrate provenite de la mamifere utilizate pentru hrana rumegătoarelor. Avizul emis la 27 și la 28 noiembrie 2000 de Comitetul științific director în acest context și în care se menționa pentru prima dată un „risc de contaminare încrucișată a hranei bovine cu furaje destinate altor animale și care conțin proteine animale care pot fi contaminate cu agentul ESB" poate fi considerat ca modificând în mod semnificativ percepția pericolului reprezentat de ESB.

74. Chiar adoptarea Deciziei 2000/766, la care reglementarea temporară națională se referea în mod expres și a cărei punere în aplicare reprezenta obiectul acestei din urmă reglementări, se întemeia, așadar, în esență, pe constatarea necesității, ca măsură de precauție, a interzicerii temporare a utilizării tuturor proteinelor animale pentru hrana tuturor animalelor [26]. Prin urmare, avizul Comitetului științific director, care justifica adoptarea Deciziei 2000/766, putea de asemenea,

25 — Hotărârile din 5 mai 1998, National Farmers' Union și alții (C-157/96, Rec., p. I-2211, punctele 28-32), și Regatul Unit/Comisia (C-180/96, Rec., p. I-2265, punctele 51-53), precum și Hotărârea Lennox, citată anterior (punctul 72).

26 — Al șaselea considerent al Deciziei 2000/766.

astfel cum au susţinut atât guvernele olandez, german şi suedez, cât şi Comisia în cadrul observaţiilor lor, justifica adoptarea reglementării temporare naţionale.

ii) Existenţa unei urgenţe

75. Necesitatea existenţei unei urgenţe se exprimă prin intermediul condiţiei ca intervenţia statelor membre de destinaţie, pe de o parte, să aibă caracter „interimar de protecţie" şi, pe de altă parte, ca aceasta să aibă loc „până la luarea măsurilor".

76. Se poate considera că reglementarea temporară naţională avea caracter interimar de protecţie, că urmărea efectiv un obiectiv interimar de protecţie?

77. Obiectul însuşi al articolului 2 din reglementarea temporară naţională era reprezentat de garantarea punerii anticipate în aplicare a unor măsuri de protecţie stabilite de Consiliu şi reproduse la articolul 3 din reglementarea menţionată. Se poate considera cu siguranţă că această formă de precipitare exprima preocupări privind urgenţa situaţiei.

78. Trebuie să se observe că argumentul pârâtelor din acţiunea principală, potrivit căruia reglementarea temporară naţională nu urmărea un obiectiv de protecţie a sănătăţii umane sau animale, ci un obiectiv pur organizaţional care consta în reducerea proceselor de producţie existente, nu pare de natură să permită repunerea în discuţie a acestei aprecieri. Nu este vorba aici de a stabili dacă obiectivele, reale sau anunţate, urmărite de statul membru corespundeau cerinţelor reglementării Uniunii privind existenţa unui pericol, ci doar de a stabili existenţa unei necesităţi urgente pentru statul membru de a interveni. Prin urmare, testul care trebuie efectuat în această privinţă este relativ simplu. Acesta constă numai în stabilirea existenţei unor măsuri comunitare.

79. În schimb, se poate susţine cu dificultate că reglementarea temporară a fost adoptată „până la luarea măsurilor", în condiţiile în care fuseseră „luate" măsuri comunitare exact cu 4 zile înainte.

80. Este adevărat că, atunci când a trebuit să se pronunţe asupra unei probleme similare în ceea ce priveşte dispoziţiile echivalente ale Directivei 89/662 [27] în Hotărârea Eurostock [28], Curtea a stabilit că „adoptarea de către Comisie a unei decizii a cărei aplicare nu este imediată nu poate fi considerată, ca atare, o

27 — Articolul 9 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 89/662 are un conţinut identic cu articolul 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425. În această privinţă, trebuie să se sublinieze că aceste două directive conţin dispoziţii similare, Directiva 90/425 venind să completeze dispozitivul instituit prin Directiva 89/662 în cazul animalelor vii şi al produselor excluse din domeniul său de aplicare (a se vedea în această privinţă al treisprezecelea considerent al Directivei 89/662).

28 — Hotărârea din 5 decembrie 2000 (C-477/98, Rec., p. I-10695).

interdicție ca un stat membru să ia el însuși măsuri interimare de protecție în temeiul articolului 9 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 89/662". Totuși, astfel cum au subliniat pârâtele din acțiunea principală, situația de fapt în discuție în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Eurostock, citată anterior, se distinge cu privire la un aspect esențial de situația de fapt din prezenta cauză.

81. Astfel, în cauza care a determinat pronunțarea Hotărârii Eurostock, citată anterior, intrarea în vigoare a măsurii comunitare fusese amânată în mai multe rânduri, pe parcursul unui interval de aproape trei ani de la adoptarea acesteia. În plus, măsura națională nu fusese adoptată decât ulterior amânării intrării în vigoare a măsurii comunitare. În schimb, în prezenta cauză, măsura comunitară, adoptată la puțin timp după constatarea pericolului, trebuia să intre în vigoare la mai puțin de o lună de la momentul adoptării sale și acest lucru a avut efectiv loc.

82. În orice caz, avocatul general Mischo a adoptat o poziție opusă în cadrul concluziilor prezentate în cauza Comisia/Franța [29], în ceea ce privește aceleași dispoziții ale Directivei 89/662. Analizând întrebarea dacă un stat membru putea adopta o măsură de salvgardare națională, în temeiul articolului 9 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 89/662, cu obiectivul de a face mai strictă o măsură de salvgardare comunitară, adoptată în temeiul aceleiași dispoziții, avocatul general consideră că această eventualitate este inacceptabilă. Astfel, avocatul general observă că, „[d]acă un stat membru nu este satisfăcut de o măsură de salvgardare comunitară, acesta trebuie să introducă o contestație în fața instanței, care se va pronunța cu privire la aceasta. Statul membru nu are posibilitatea de a acționa unilateral". Dacă acest răspuns este lipsit de ambiguitate, situația în discuție în prezenta cauză nu este însă exact aceeași cu situația în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Franța, citată anterior. Reglementarea temporară națională nu avea ca obiect să facă mai strictă măsura de salvgardare comunitară, ci numai să anticipeze, să accelereze punerea în aplicare a acesteia, cel puțin în ceea ce privea interdicția anticipată.

83. În ceea ce ne privește, apreciem că, în împrejurările acțiunii principale, nu se poate considera că adoptarea reglementării temporare naționale îndeplinea condițiile prevăzute de reglementarea Uniunii aplicabilă în ceea ce privește constatarea unei urgențe. Formulat mai clar, considerăm că adoptarea reglementării temporare naționale nu a avut loc „până la luarea măsurilor", ci după ce aceste măsuri au fost „luate", așadar, cu nerespectarea dispozițiilor articolului 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425 și că

29 — Punctele 162-164 din concluziile menționate (Hotărârea din 13 decembrie 2001, C-1/00, Rec., p. I-9989).

revine instanței sesizate cu acțiunea principală să procedeze în consecință.

2. Respectarea obligației de comunicare a măsurilor luate

84. În această privință, trebuie să se insiste asupra faptului că, adoptată la 4 decembrie 2000, după emiterea avizului de către Comitetul științific director la 27 și la 28 noiembrie 2000, Decizia 2000/766 a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2001. În consecință, intervenția comunitară demonstrează o anumită celeritate. Comparativ, se poate sublinia că articolul 1 din Decizia 94/381 stabilise pentru statele membre un termen de 30 de zile de la data notificării acesteia pentru a interzice utilizarea proteinelor derivate din țesuturi de mamifere pentru hrana rumegătoarelor. La rândul său, reglementarea temporară națională a fost adoptată la 8 decembrie 2000, în timp ce urgența situației fusese luată deja în considerare de instituțiile Uniunii, dar a intrat în vigoare abia la 15 decembrie 2000, fără ca guvernul olandez, întrebat cu privire la acest aspect în cadrul ședinței, să furnizeze vreo indicație referitoare la motivele acestui decalaj.

85. Având în vedere observațiile de mai sus, nu este indispensabil să se examineze condiția referitoare la respectarea principiului proporționalității. În schimb, pentru a formula un răspuns util la întrebarea adresată de instanța de trimitere, pare important să fie aduse câteva precizări în ceea ce privește obligația de comunicare prevăzută la articolul 10 alineatul (1) al cincilea paragraf din Directiva 90/425.

86. În conformitate cu articolul 10 alineatul (1) al cincilea paragraf din Directiva 90/425, măsurile luate de statele membre, în calitatea acestora de stat membru de expediție, ca și în calitate de stat membru de destinație, trebuie să fie comunicate fără întârziere Comisiei și celorlalte state membre. În speță, reglementarea temporară națională a fost adoptată la 8 decembrie 2000, însă a fost comunicată Comisiei abia la 10 ianuarie 2001. Se poate considera în mod rezonabil că un astfel de termen de 33 de zile este conform cu Directiva 90/425? În cazul unui răspuns negativ, care ar putea fi sancțiunea nerespectării unui astfel de termen? Pe de altă parte, ce trebuie să se deducă din absența oricărei informații privind comunicarea către celelalte state membre?

87. Comisia, precum și guvernele olandez și german, apreciază în esență că, deși este dificil să se considere că această notificare a avut loc „fără întârziere" în sensul Directivei 90/425, această întârziere nu afectează totuși competența statului membru de a adopta o măsură precum reglementarea temporară națională și, în consecință, nici validitatea acesteia.

88. În cadrul Hotărârii Lennox, citată anterior, Curtea a considerat rezonabil un termen de 16 zile. Pe de altă parte, Curtea a adresat o întrebare statului membru vizat în principal

de măsura interimară de protecție în discuție, adoptată de un alt stat membru, cu privire la problema dacă măsura respectivă îi fusese notificată [30]. În schimb, Curtea nu a avut niciodată ocazia să se pronunțe cu privire la eventuala sancțiune aplicabilă în cazul unui termen nerezonabil și nici în cazul lipsei comunicării către celelalte state membre, în temeiul dispoziției respective. Este adevărat însă că Curtea a considerat că nerespectarea unei cerințe de această natură, în speță cea prevăzută la articolului 8 alineatul (1) litera (a) al treilea paragraf din Directiva 90/425, nu putea repune în discuție competența statelor membre de a adopta măsurile menționate în cadrul acestor dispoziții [31].

89. În mod evident, nu revine Curții, ci instanțelor competente ale statului membru în cauză sarcina de a se pronunța cu privire la validitatea reglementării temporare naționale. Cel mult, Curtea ar putea constata, în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, incompatibilitatea cu directiva a comportamentului unui stat membru care constă în adoptarea unor măsuri interimare de protecție fără a le notifica Comisiei sau celorlalte state membre. Din acest punct de vedere, încălcarea de către un stat membru a obligației de comunicare prevăzute la articolul 10 alineatul (1) al cincilea paragraf din Directiva 90/425 ar putea să se asemene cu încălcarea obligației de comunicare a măsurilor de transpunere a unei directive sau chiar cu obligația de cooperare loială care a inspirat articolul 10 CE.

90. Totuși, această repartizare a competențelor între Curte și instanțele naționale implică faptul că eventuala încălcare a acestei obligații este lipsită de orice sancțiune sau faptul că Curtea nu se poate pronunța în această privință?

91. După toate probabilitățile, trebuie să se distingă, pe de o parte, lipsa oricărei comunicări și o întârziere a comunicării și, pe de altă parte, comunicarea adresată Comisiei și comunicarea adresată celorlalte state membre. În plus, pentru aprecierea importanței acestei obligații și stabilirea consecințelor eventualei nerespectări a acesteia, trebuie ca respectiva obligație să fie repusă în contextul său.

92. Astfel cum a observat guvernul olandez, această obligație de comunicare nu poate avea ca obiect obținerea vreunei autorizări prealabile din partea Comisiei sau din partea celorlalte state membre, ci dimpotrivă. Nu este mai puțin adevărat că obiectivul acesteia este de a furniza informațiile indispensabile pentru o intervenție comunitară ulterioară, care nu este mai puțin indispensabilă în măsura în care este singura care poate să realizeze cu eficacitate concilierea necesară între protecția sănătății publice sau a sănătății animalelor pe întregul teritoriu comunitar și libera circulație a animalelor și a produselor în cauză. De altfel, Decizia 2000/766 exprimă

30 — Hotărârea Lennox, citată anterior (punctul 73).

31 — Hotărârea din 8 ianuarie 2002, van den Bor (C-428/99, Rec., p. I-127, punctele 45-47).

această realitate atunci când menționează în considerentele sale existența unor măsuri de salvgardare adoptate de statele membre [32]. Din acest punct de vedere, comunicarea informațiilor relevante către Comisie reprezintă prima etapă a unui proces care permite trecerea de la o situație de urgență, gestionată în mod provizoriu de un stat membru, la o situație controlată, gestionată în mod colectiv la nivel comunitar. Astfel, această comunicare constituie echivalentul constatării urgenței care condiționează adoptarea unor măsuri interimare de protecție de către un stat membru.

93. Comunicarea informațiilor relevante celorlalte state membre nu este mai puțin importantă din moment ce are ca obiect tocmai alertarea acestora cu privire la pericolul sau la riscul aflat la originea situației de urgență. Astfel, această comunicare constituie echivalentul constatării unui pericol care condiționează, de asemenea, adoptarea unor măsuri interimare de protecție de către un stat membru.

94. Trebuie să se insiste asupra faptului că comunicarea efectuată la 10 ianuarie 2001 de Regatul Țărilor de Jos a fost realizată în condițiile în care, pe de o parte, erau pe deplin aplicabile dispozițiile Deciziei 200/766 coroborate cu cele ale Deciziei 2001/9 și, pe de altă parte, reglementarea temporară nu mai era aplicabilă. Această comunicare cu privire la adoptarea reglementării temporare, care era deosebit de importantă în măsura în care modifica domeniul de aplicare material și temporal al măsurilor comunitare care fuseseră luate, era, așadar, nu numai tardivă, ci, mai ales, total inutilă.

95. În aceste împrejurări, chiar dacă nu este posibil ca Curtea să sancționeze, în cadrul unei proceduri preliminare, nerespectarea acestei obligații specifice de informare ce revine statelor membre în cadrul exercitării competenței acestora de a adopta măsuri interimare de protecție, Curtea are totuși posibilitatea de a insista asupra importanței respectivei obligații, amintind, de exemplu, că revine, printre altele, instanțelor naționale sarcina de a sancționa nerespectarea obligațiilor comunitare de către statele membre.

96. În concluzie și fără a fi necesar să se examineze dacă reglementarea temporară națională era perfect compatibilă cu principiul proporționalității, apreciem că Regatul Țărilor de Jos nu avea dreptul să adopte o măsură precum cea în cauză în cadrul acțiunii principale privind interdicția anticipată a proteinelor animale prelucrate pentru hrana animalelor de fermă.

32 — A se vedea considerentul (4) al Deciziei 2000/766.

VI — Cu privire la competența statului membru de a adopta interdicția temporară a făinii de pește și a fosfatului dicalcic

97. Prin intermediul celei de a doua părți a întrebării adresate, instanța de trimitere solicită Curții să se pronunțe cu privire la aspectul dacă dreptul Uniunii trebuie să fie interpretat în sensul că se opunea posibilității ca reglementarea temporară națională să extindă interdicția pe care o instituia la făina de pește și la fosfatul dicalcic, dat fiind, pe de o parte, că Decizia 2000/766 prevedea, la articolul 2 alineatul (2), derogări de la interdicția utilizării făinii de pește pentru hrana altor animale decât rumegătoarele și a fosfatului dicalcic în special și, pe de altă parte, că utilizarea acestor două produse era condiționată de adoptarea unor măsuri care trebuiau luate conform procedurii prevăzute la articolul 17 din Directiva 89/662, ceea ce s-a întâmplat în cele din urmă odată cu adoptarea Deciziei 2001/9.

98. Statele membre care au prezentat observații, precum și Comisia au abordat întrebarea preliminară adresată Curții fără a distinge, în cadrul reglementării temporare naționale, interdicția anticipată a proteinelor animale prelucrate și interdicția temporară a făinii de pește și a fosfatului dicalcic. În general, acestea consideră că ambele măsuri reprezentau măsuri interimare de protecție prevăzute la articolul 10 alineatul (1) al patrulea paragraf din Directiva 90/425.

99. Astfel, este cu siguranță posibil să se examineze compatibilitatea întregii reglementări temporare naționale cu dreptul Uniunii, fără a distinge cele două aspecte. Totuși, există o diferență foarte clară între aceste două aspecte. Interdicția anticipată a proteinelor animale prelucrate corespundea, cu excepția datei intrării sale în vigoare, prevederilor Deciziei 2000/766. Interdicția temporară a făinii de pește și a fosfatului dicalcic era, în schimb, contrară prevederilor aceleiași decizii.

100. În această privință, guvernul olandez subliniază că nu era posibil să anticipeze condițiile foarte stricte de utilizare a făinii de pește și a fosfatului dicalcic care au fost stabilite în cele din urmă prin Decizia 2001/9 și că, având în vedere riscurile demonstrate pentru sănătatea publică, echilibrarea diferitelor interese existente pleda pentru interdicția utilizării acestora până la luarea măsurilor de punere în aplicare.

101. Aceste argumente nu par convingătoare.

102. Articolul 2 din Decizia 2000/766 excludea, astfel, fără niciun fel de ambiguitate, din domeniul de aplicare al interdicției utilizarea

făinii de peşte pentru hrana nerumegătoarelor, precum şi utilizarea fosfatului dicalcic în general. Este adevărat că, într-un fel, această derogare nu a devenit în mod real efectivă decât odată cu luarea măsurilor de punere în aplicare care trebuiau să o însoţească şi, prin urmare, odată cu adoptarea Deciziei 2001/9, realizată la 29 decembrie 2000, ulterior intrării în vigoare a reglementării temporare naţionale.

103. Totuşi, singura dată care prezenta importanţă cu adevărat în speţă era data de aplicare a interdicţiei, care o condiţiona în mod necesar pe cea a derogărilor de la această interdicţie. Se constată că, în speţă, datele de intrare în vigoare a celor două Decizii 2000/766 şi 2001/9 erau aceleaşi, iar datele de aplicare a interdicţiei şi a derogărilor de la această interdicţie coincideau.

104. Or, aplicarea derogărilor de la interdicţia anticipată prevăzută de reglementarea temporară naţională, cu efecte de la 15 decembrie 2000, era condiţionată de adoptarea măsurilor de punere în aplicare prevăzute de Decizia 2000/766. Derogările privind utilizarea făinii de peşte pentru hrana nerumegătoarelor, precum şi privind utilizarea fosfatului dicalcic nu se aplicau, aşadar, între 15 decembrie 2000 şi 1 ianuarie 2001.

105. Altfel spus, reglementarea temporară naţională cuprindea o interdicţie a utilizării făinii de peşte pentru hrana nerumegătoarelor, precum şi a fosfatului dicalcic, în timp ce reglementarea Uniunii nu o interzicea şi prevăzuse în mod clar să nu o interzică.

106. Astfel, considerăm nu numai că interdicţia temporară a utilizării făinii de peşte pentru hrana nerumegătoarelor, precum şi a fosfatului dicalcic este expusă aceloraşi critici precum cele formulate mai sus în ceea ce priveşte interdicţia anticipată a proteinelor animale prelucrate, ci şi că, în plus, în măsura în care intră în contradicţie directă cu o normă comunitară, aceasta a fost adoptată cu nerespectarea principiului proporţionalităţii şi a obligaţiei de loialitate ce revine statelor membre în temeiul articolului 10 CE.

VII — Concluzie

107. În concluzie, propunem Curții să răspundă întrebării preliminare adresate de Gerechtshof 's-Gravenhage după cum urmează:

„Dreptul Uniunii, în special Directiva 90/425/CEE a Consiliului, precum și Decizia 94/381/CE a Comisiei și Decizia 2000/766/CE a Consiliului trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări precum cea în cauză în cadrul acțiunii principale, în măsura în care aceasta constituie o modificare a domeniilor de aplicare temporal și material ale interdicției instituite prin Decizia 2000/766/CE."