CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PAOLO MENGOZZI
prezentate la 3 aprilie 2008 [1]

I — Introducere

1. Prin intermediul prezentei proceduri, având ca obiect o acțiune introdusă în temeiul articolului 226 CE de Comisia Comunităților Europene împotriva Republicii Franceze, Curții i se solicită, încă o dată, să examineze, în lumina dreptului comunitar, regimul juridic francez privind inseminarea artificială a bovinelor, caracterizat în special printr-un monopol de servicii conferit pe o bază regională unor centre acreditate să desfășoare activitatea de inseminare a femelelor din această specie [2].

2. Curtea, după ce a avut deja ocazia să examineze acest regim în raport cu articolul 37 din Tratatul CE (devenit, după modificare, articolul 31 CE) în ceea ce privește monopolurile naționale cu caracter comercial [3], cu dispozițiile articolului 86 coroborat cu articolul 90 alineatul (1) din Tratatul CE [devenite articolul 82 CE și articolul 86 alineatul (1) CE], în ceea ce privește abuzul de poziție dominantă din partea unei întreprinderi titulare de drepturi exclusive [4], precum și cu dispozițiile Directivei 77/504/CEE [5] și ale Directivei 87/328/CEE [6] privind bovinele reproducătoare de rasă pură [7], trebuie acum să îl examineze în raport cu articolele 43 CE și 49 CE privind libertatea de stabilire și, respectiv, libera prestare a serviciilor [8]. Comisia solicită astfel Curții să constate că, prin rezervarea exercitării activităților legate de inseminarea artificială a bovinelor exclusiv centrelor de inseminare acreditate în Franța, statul membru pârât nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul acestor ultime două articole.

1 — Limba originală: italiana.

2 — [notă fără obiect în versiunea în limba română a prezentelor concluzii]

3 — Hotărârea din 28 iunie 1983, Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn (271/81, Rec., p. 2057), și Hotărârea din 7 decembrie 1995, Gervais și alții (C-17/94, Rec., p. I-4353).

4 — Hotărârea din 5 octombrie 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, Rec., p. I-5077).

5 — Directiva Consiliului din 25 iulie 1977 privind animalele de reproducție de rasă pură din specia bovine (JO L 206, p. 8, Ediție specială, 03/vol. 2, p. 229).

6 — Directiva Consiliului din 18 iunie 1987 privind acceptarea la reproducere a bovinelor reproducătoare de rasă pură (JO L 167, p. 54, Ediție specială, 03/vol. 6, p. 80).

7 — Hotărârea Gervais și alții, citată anterior.

8 — În cauza având ca obiect pronunțarea unei hotărâri preliminare în care s-a pronunțat Hotărârea Gervais și alții, citată anterior, Curtea a fost de asemenea sesizată cu o întrebare privind compatibilitatea regimului menționat mai sus cu normele Tratatului CE referitoare la libertatea de stabilire și la libera prestare a serviciilor (articolele 52 și 59 din Tratatul CE, devenite, după modificare, articolele 43 CE și 49 CE). Cu toate acestea, Curtea nu s-a pronunțat asupra acestui aspect, constatând că aceste norme nu puteau fi aplicate în acea cauză întrucât situațiile care făceau obiectul acțiunii principale aveau un caracter pur intern.

3. În cursul procedurii, Republica Franceză a modificat regimul juridic contestat de Comisie, eliminând aspectele care fac obiectul motivelor formulate de această instituție în cadrul prezentei acțiuni. Guvernul francez precizează, cu toate acestea, că modificările intervenite la nivel normativ nu vizau conformarea legislației interne cu obligațiile ce decurg din articolele 43 CE și 49 CE, ci numai adaptarea acesteia cerințelor sectorului, care se schimbaseră. În opinia acestui guvern, regimul care fusese anterior în vigoare nu prezenta elementele de incompatibilitate cu dreptul comunitar reclamate de Comisie.

4. Prin urmare, prezenta procedură vizează constatarea unei neîndepliniri a obligațiilor care este contestată de către statul pârât și care, oricum, nu mai există.

II — Reglementarea națională

5. Înainte de intrarea în vigoare la 1 ianuarie 2007, așadar în cursul procedurii, a Legii nr. 2006-11 din 5 ianuarie 2006 privind orientarea agricolă [9], a Decretului Președintelui Republicii nr. 2006-1548 din 7 decembrie 2006 privind identificarea, controlul sanitar al activităților de reproducere și ameliorarea genetică a animalelor de creștere [10] și a Decretului Președintelui Republicii nr. 2006-1662 din 21 decembrie 2006 privind identificarea și ameliorarea genetică a animalelor [11] – prevederi care au modificat profund reglementarea franceză privind inseminarea artificială a animalelor din speciile bovină, ovină, porcină și caprină –, în Franța inseminarea artificială a bovinelor era reglementată de următoarele acte normative:

— articolele L.653-1-L.653-10 din Codul rural, care codifică, conform Legii nr. 98-565 din 8 iulie 1998 [12], dispozițiile corespunzătoare deja conținute de Legea nr. 66-1005 din 28 decembrie 1966 privind creșterea animalelor [13] și abrogate prin Legea nr. 98-565;

— normele administrative de aplicare conținute în articolele R.*653-102-R.*653-114 din Codul rural, care codifică, conform Decretului prim-ministrului nr. 2003-851 din 1 septembrie 2003 [14], dispozițiile corespunzătoare deja conținute în Decretul prim-ministrului nr. 69-258 din 22 martie 1969 privind inseminarea artificială [15], abrogat prin Decretul nr. 2003-851;

9 — JORF din 5 ianuarie 2006, p. 229.

10 — JORF din 8 decembrie 2006, p. 18620.

11 — JORF din 23 decembrie 2006, p. 19479.

12 — Lege privind partea legislativă a cărții VI (nouă) din Codul rural (JORF din 9 iulie 1998, p. 10458).

13 — JORF din 29 decembrie 1966, p. 11619.

14 — Decret privind partea de norme administrative din cartea VI din Codul rural și de modificare a părții de norme administrative din cărțile II și III din același cod (JORF din 6 septembrie 2003, p. 15405).

15 — JORF din 23 martie 1969, p. 2948.

— Decretul ministrului agriculturii din 17 aprilie 1969 privind autorizațiile de funcționare a centrelor de inseminare artificială [16], astfel cum a fost modificat prin Decretul ministrului agriculturii din 12 noiembrie 1969 [17] și prin Decretul ministrului agriculturii și silviculturii din 24 ianuarie 1989 [18];

— Decretul ministrului agriculturii și silviculturii din 21 noiembrie 1991 privind formarea inseminatorilor și a conducătorilor de centre și acordarea de licențe corespunzătoare [19], astfel cum a fost modificat prin Decretul ministrului agriculturii, pescuitului și alimentației din 30 mai 1997 [20];

— Decretul ministrului agriculturii și pescuitului din 27 decembrie 2000 privind inseminarea la specia bovină de către crescători [21].

6. În temeiul acestei reglementări, astfel cum rezultă din prezentarea realizată de guvernul francez, exploatarea centrelor de inseminare artificială a bovinelor este supusă unei autorizații ministeriale (articolul L.653-5 din Codul rural). Se stabilește o distincție între centrele însărcinate cu producerea materialului seminal și centrele de inseminare, un singur centru putând totuși să exercite ambele tipuri de activități. Activitățile de producție constau în deținerea unui depozit de masculi reproducători, în testarea acestora din urmă cu privire la descendență, precum și în recoltarea, tratarea, conservarea și vânzarea materialului seminal, în timp ce activitățile de inseminare constau în asigurarea fecundării femelelor cu materialul seminal furnizat de centrele de producție (articolul R.*653-103 din Codul rural).

7. Autorizația de înființare și funcționare a unui centru de inseminare artificială poate fi acordată persoanelor fizice sau juridice. Pentru eliberarea acestei autorizații nu se face nicio distincție între cetățenii francezi și cetățenii din alte state membre ale Comunității (articolul 1 din Decretul din 17 aprilie 1969, cu modificările ulterioare).

8. Fiecare centru de inseminare artificială (denumit în continuare „CIA”) deservește o zonă delimitată prin autorizație și în interiorul căreia numai acesta este autorizat să opereze. Cu toate acestea, crescătorii care se află în zona de acțiune a unui CIA pot solicita acestuia să le furnizeze material seminal provenit de la centrele de producție alese de aceștia (articolul L.653-7 din Codul rural).

9. Orice agent economic, altul decât un CIA, care importă materiale seminale dintr-un alt stat membru al Comunității Europene trebuie să le predea unui CIA sau unui centru de producție acreditat, ales de acesta (articolul 10 din Decretul din 17 aprilie 1969, cu

16 — JORF din 30 aprilie 1969, p. 4349.
17 — JORF din 19 noiembrie 1969, p. 11256.
18 — JORF din 31 ianuarie 1989, p. 1469.
19 — JORF din 6 decembrie 1991, p. 15936.
20 — JORF din 1 iunie 1997, p. 8791.
21 — JORF din 27 ianuarie 2001, p. 1477.

modificările ulterioare). Materialul seminal trebuie să fie conservat într-un depozit aflat sub responsabilitatea conducătorului unui centru titular al unei licențe. În ceea ce privește CIA, poate fi vorba despre un depozit „principal" sau despre unul dintre depozitele „anexe" repartizate în zona atribuită CIA care se pot afla de asemenea în interiorul unei exploatații agricole (articolul 7 din Decretul din 17 aprilie 1969, cu modificările ulterioare). Din motive de ordin sanitar, materialul seminal care provine de la un alt CIA autorizat sau dintr-un alt stat membru ori care este importat direct dintr-o țară terță trebuie totuși să tranziteze depozitul principal al unui CIA: materialul seminal este livrat pentru depozitare la CIA, care îl dirijează apoi spre un depozit-anexă destinatar (articolul 6 din Decretul din 27 decembrie 2000).

10. Operațiunea de inseminare nu poate fi efectuată decât de către titularii unei licențe de conducător de CIA sau de inseminator, sub autoritatea unui CIA autorizat, competent din punct de vedere teritorial, și sub responsabilitatea tehnică a conducătorului acestui centru (articolele L.653-4 și R*653-102 din Codul rural, precum și articolul 1 din Decretul din 21 noiembrie 1991, cu modificările ulterioare) [22]. Licența de inseminator este eliberată de către prefect la prezentarea certificatului de aptitudine pentru funcția de inseminator pentru specia vizată și a unui atestat al directorului CIA autorizat, competent din punct de vedere teritorial, care certifică faptul că solicitantul se află sub autoritatea sa în ceea ce privește operațiunile de inseminare. Potrivit acestei dispoziții, pentru agenții care nu au statutul de salariat al CIA, în special medicii veterinari liber-profesioniști, acest atestat este eliberat în urma semnării unei convenții între președintele CIA și persoana în cauză, convenție care trebuie să precizeze condițiile tehnice, administrative și financiare în care aceasta din urmă va practica inseminarea în conformitate cu legislația în vigoare (articolul 2 din Decretul din 21 noiembrie 1991, cu modificările ulterioare).

11. Dispozițiile adoptate de autoritățile franceze în anul 2006 au modificat profund, începând cu 1 ianuarie 2007, cadrul normativ prezentat anterior. În special regimul de exclusivitate geografică în favoarea CIA acreditate a fost abrogat și înlocuit cu un regim care permite, după declararea la autoritatea competentă, practicarea inseminării artificiale a rumegătoarelor în montă publică, în orice loc de pe teritoriul francez, de către operatorii titulari ai unei acreditări (*agrément*) sanitare în calitate de centre de colectare sau centre de stocare a materialului seminal ori de către tehnicieni inseminatori titulari ai unui certificat de aptitudini pentru funcția de tehnician inseminator eliberat de un centru de evaluare abilitat de ministrul agriculturii. „Pentru a contribui la amenajarea teritoriului și la păstrarea diversității genetice", se instituie un serviciu universal de distribuție a materialului seminal și de inseminare, asigurat de operatori selecționați prin intermediul unor cereri de oferte și

22 — Pot fi lăsate deoparte, în cauza de față, dispozițiile care permit, în anumite condiții, crescătorilor să efectueze ei înșiși inseminarea animalelor pe care le cresc (nu este vorba, în acest caz, de un serviciu prestat pentru terți) și cele care autorizează veterinarii, chiar dacă nu sunt titulari ai unei licențe de inseminator, să practice, în mod excepțional și pentru motive terapeutice, inseminarea animalelor pe care le tratează (ipoteză derogatorie vădit marginală).

autorizați, pe o perioadă determinată, pentru una sau mai multe zone geografice. Odată cu eliminarea exclusivității geografice în favoarea CIA acreditate, nu mai există nici obligativitatea livrării și stocării materialului seminal în CIA competente teritorial.

III — Procedura și concluziile părților

12. În urma unei plângeri depuse de o întreprindere care operează în sectorul inseminării artificiale a bovinelor, la 3 aprilie 2003, Comisia a adresat Republicii Franceze o scrisoare de punere în întârziere în care îi reproșa acestui stat membru încălcarea articolelor 43 CE și 49 CE prin împiedicarea exercitării libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor în sectorul menționat, pe de o parte, prin monopolul geografic conferit CIA acreditate pentru exercitarea activităților de distribuție de material seminal și de inseminare și, pe de altă parte, prin condițiile restrictive și discreționare de eliberare a licenței de inseminator.

13. Prin scrisoarea din 8 iulie 2003, guvernul francez a contestat temeinicia acestor critici. Acesta subliniază că nu se făcea nicio discriminare pe motiv de cetățenie între cetățenii statelor membre în ceea ce privește obținerea unei autorizații pentru înființarea și funcționarea unui CIA sau a unei licențe de conducător de CIA sau de inseminator; că exclusivitatea geografică în favoarea CIA nu privea distribuția de material seminal, ci numai inseminarea; că această exclusivitate era justificată de motive de interes general – sanitare, de ameliorare și de protecție a patrimoniului genetic bovin și de amenajare a teritoriului – și că aceasta respecta principiul proporționalității; că regimul licențelor de inseminator era de asemenea justificat de obiective de interes general – protecția sănătății și a bunăstării animalelor, a sănătății persoanelor care efectuează inseminarea, a patrimoniului genetic bovin, precum și trasabilitatea produselor – și era conform cu principiul proporționalității.

14. La 19 decembrie 2003 Comisia a notificat Republicii Franceze un aviz motivat prin care confirma, dezvoltându-le, motivele cuprinse în scrisoarea de punere în întârziere, evidențiind în special că motivul ameliorării și protecției patrimoniului genetic bovin nu putea fi invocat pentru a justifica obstacole în calea libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor, dată fiind armonizarea completă a dispozițiilor naționale destinate atingerii acestui obiectiv care a fost realizată prin anumite directive comunitare și că, în ceea ce privește celelalte obiective de interes general invocate de statul membru menționat, reglementarea națională în litigiu depășea ceea ce era necesar pentru a le atinge.

15. Prin scrisoarea din 17 martie 2004, Republica Franceză a răspuns la avizul motivat, contestând toate motivele.

16. Prin cererea introductivă depusă la grefa Curții la 27 octombrie 2005, Comisia a introdus prezenta acțiune.

17. Comisia solicită Curții:

— constatarea faptului că, prin rezervarea exercitării activităților legate de inseminarea artificială a bovinelor numai pentru CIA acreditate în Franța, în special prin stabilirea unui sistem general de exclusivitate geografică în beneficiul acestor centre și prin condiționarea exercitării inseminării artificiale de posesia unei licențe de inseminator, Republica Franceză nu și a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 43 CE și 49 CE;

— obligarea Republicii Franceze la plata cheltuielilor de judecată.

18. Republica Franceză solicită Curții:

— respingerea acțiunii;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

IV — Analiză juridică

19. În prealabil, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, existența unei neîndepliniri a obligațiilor în sensul articolului 226 CE trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru, astfel cum aceasta se prezenta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, și că schimbările intervenite ulterior nu pot fi luate în considerare de către Curte [23]. Prin urmare, în cadrul prezentei proceduri, reforma realizată în Franța în anul 2006 și intrată în vigoare la 1 ianuarie 2007 privind regimul juridic al inseminării artificiale a rumegătoarelor în montă publică este lipsită de relevanță.

A — *Cu privire la existența unor obstacole în calea libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor*

1. Argumentele părților

a) Cu privire la libertatea de stabilire

20. Comisia susține că acordarea, numai pentru CIA acreditate, pentru o perioadă

23 — Hotărârea din 13 decembrie 1990, Comisia/Grecia (C-347/88, Rec., p. I-4747, punctul 40), și Hotărârea din 13 septembrie 2007, Comisia/Italia (C-260/04, Rep., p. I-7083, punctul 18 și jurisprudența citată).

nelimitată, a unor drepturi exclusive de exercitare, într-o zonă geografică determinată, a activităților de distribuție de material seminal și de inseminare face practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea libertății de stabilire în Franța în vederea exercitării acestor activități. Un efect asemănător ar fi avut, în plus, și faptul că licența de inseminator nu putea fi obținută de către veterinari, în vederea exercitării activității de inseminator cu titlu de profesiune liberală, decât după încheierea unei convenții cu președintele unui CIA, al cărei conținut nu era totuși precizat în prealabil, ci era stabilit prin negociere de către părți, ceea ce crea o practică discreționară care descuraja exercitarea cu acest titlu a activității menționate. Comisia adaugă că obligația de a stoca materialul seminal în cadrul unui CIA, în situația în care aceasta nu era justificată din punct de vedere sanitar de împrejurările în care avea loc prestarea, constituia un obstacol suplimentar în calea exercitării libertății de stabilire în sectorul distribuției de material seminal.

21. Comisia amintește că, potrivit jurisprudenței, faptul că o măsură națională se aplică fără discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate nu exclude ca, prin faptul că aceasta este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea de către resortisanții comunitari a libertății de stabilire, aceasta să fie contrară articolului 43 CE [24].

22. Guvernul francez contestă faptul că exclusivitatea geografică pe o perioadă nelimitată conferită CIA acreditate poate fi de natură să facă imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea libertății de stabilire de către operatorii din alte state membre. Acesta subliniază, în special, că pe teritoriul francez existau zone în care nu activa niciun CIA acreditat, în care operatori din alte state membre puteau înființa și exploata un CIA solicitând autorizația corespunzătoare, a cărei eliberare era supusă acelorași condiții pentru operatorii naționali și pentru operatorii din alte state membre.

23. Guvernul francez arată în plus că obligația, impusă unui inseminator independent, de a încheia o convenție cu un CIA acreditat nu împiedica exercitarea de către veterinari, cu titlu de profesiune liberală, a activității de inseminare. Acesta subliniază că respectiva convenție urmărea, prin precizarea condițiilor tehnice, administrative și financiare în care operatorul independent ar fi practicat inseminarea, să asigure respectarea legislației aplicabile și o informare corectă a CIA cu privire la natura și conținutul prestațiilor efectuate de un astfel de operator. Prin urmare, în principiu, orice operator, național sau din alte state membre, care deținea calificarea profesională impusă putea să solicite și să obțină licența de inseminator și să facă concurență CIA acreditate.

24. Cu toate acestea, guvernul francez recunoaște că reglementarea națională

24 — Hotărârea Curții din 31 martie 1993, Kraus (C-19/92, Rec., p. I-1663, punctul 32), și Hotărârea Tribunalului din 8 iulie 1999, Vlaamse Televisie Maatschappij/Comisia (T-266/97, Rec., p. II-2329, punctul 113).

conținea un obstacol în calea libertății de stabilire. Acesta insistă totuși asupra faptului că această reglementare nu făcea nicio discriminare între operatorii naționali și operatorii din alte state membre.

b) Cu privire la libera prestare a serviciilor

25. Comisia susține că obligația de a stoca materialul seminal în cadrul CIA acreditate, singurele autorizate să livreze acest material seminal crescătorilor, constituia o restricție privind libera prestare a „serviciului de distribuție" a acelui material, pe care Comisia îl definește ca fiind „constituit dintr-un complex de operațiuni necesare expedierii și comercializării unui produs, de la fabricarea acestuia și până la achiziționarea sa de către consumatorul final". La afirmația guvernului francez care obiectează că această obligație era impusă statelor membre de Directiva 88/407/CEE [25], Comisia răspunde că obligația de stocare a materialului seminal destinat să facă obiectul schimburilor intracomunitare, impusă din motive sanitare de directiva menționată, privește numai materialul seminal congelat și se referă numai la faza premergătoare expedierii acestuia de la locul de producție, în timp ce motivul invocat împotriva Republicii Franceze ar privi o obligație de stocare în faza posterioară acestei expedieri.

26. În plus, libera prestare a serviciului de inseminare ar fi fost împiedicată de obligația celor care ar fi dorit să exercite această activitate de a încheia în prealabil o convenție cu președintele unui CIA acreditat pentru a putea obține licența de inseminator impusă. Comisia subliniază că încheierea unei astfel de convenții era de fapt lăsată la discreția și bunăvoința președinților de CIA care refuzau totuși să încheie convenții cu inseminatori independenți, și anume cei care nu erau salariați ai CIA respectiv. Deși este legitim, în opinia Comisiei, ca atribuirea unei licențe de inseminator să fie supusă condiției unei verificări prealabile de către autoritățile veterinare a competențelor solicitantului, nu ar fi în schimb legitim ca atribuirea acesteia să fie supusă și condiției încheierii unei convenții cu un CIA, condiție care nu ar avea nimic în comun cu verificarea competențelor solicitantului și care s-ar fi dovedit de fapt discreționară și arbitrară. Această condiție ar fi avut ca scop consolidarea monopolului în prestarea serviciilor de inseminare care rezulta din exclusivitatea geografică conferită CIA acreditate.

27. Un obstacol suplimentar în calea liberei prestări a serviciilor ar fi decurs din imposibilitatea prestatorilor stabiliți în alte state membre de a oferi deopotrivă serviciile de distribuție de material seminal și de inseminare, din cauza obligativității depozitării materialului seminal la CIA acreditate, singurele abilitate să îl livreze crescătorilor.

28. Guvernul francez admite că reglementarea națională în cauză conținea obstacole în

25 — Directiva 88/407/CEE a Consiliului din 14 iunie 1988 de stabilire a cerințelor de sănătate animală aplicabile în schimburile intracomunitare și la importul de material seminal de animale domestice din specia bovină (JO L 194, p. 10, Ediție specială, 03/vol. 6, p. 276).

calea liberei prestări a serviciului de inseminare, însă contestă că aceasta ar fi conținut și obstacole în calea liberei prestări a serviciului de distribuție de material seminal. În acest sens, guvernul francez arată că reglementarea respectivă permitea crescătorilor să aleagă direct furnizorul de material seminal și să obțină din partea CIA competent teritorial efectuarea inseminării cu materialul seminal oferit de acel furnizor.

2. Apreciere

29. Motivele formulate de Comisie împotriva statului membru pârât privesc trei aspecte ale reglementării franceze privind inseminarea artificială a bovinelor în vigoare până la 31 decembrie 2006: exclusivitatea geografică acordată CIA în sectorul inseminării artificiale a bovinelor; condițiile de eliberare a licenței de inseminator și mai exact cerința încheierii în prealabil de către inseminatorii independenți a unei convenții cu un CIA acreditat [26]; obligația de a livra și de a stoca materialul seminal la un CIA acreditat după expedierea acestuia de la centrul de producție.

30. Din unul sau altul dintre aceste aspecte ar rezulta, în opinia Comisiei, restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor atât în ceea ce privește serviciul de distribuție a materialului seminal, cât și în ceea ce privește serviciul de inseminare.

a) Motive privind serviciul de distribuție a materialului seminal

31. Vom începe prin a sublinia că există o dificultate serioasă în evaluarea existenței, ca urmare a aspectelor menționate mai sus, a unor restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor în legătură cu ceea ce Comisia, în înscrisurile prezentate, denumește „serviciu de distribuție" de material seminal. O astfel de dificultate derivă din faptul că nici chiar Comisia nu a reușit, în opinia noastră, să indice în termeni suficient de clari și de precișii în ce constă un astfel de serviciu. În avizul motivat și în cererea introductivă, Comisia arată că prin „serviciu de distribuție" înțelege „un complex de operațiuni necesare pentru expedierea și comercializarea unui produs, de la fabricarea acestuia și până la achiziționarea sa de către consumatorul final". Această definiție, mult prea vagă, nu pare să fi fost clarificată prin explicațiile complicate cuprinse în răspunsul scris oferit de instituție la o întrebare a Curții în acest sens, în care se opun o concepție „tehnică" și una „economică" a serviciului de distribuție, uneori menționat și la plural, face trimitere la conceptul foarte larg de distribuție ca „activitate comercială care poate fi exercitată de către un producător, un intermediar, un angrosist, un detailist sau o

26 — Din înscrisurile și observațiile orale prezentate de Comisie înțelegem că, contrar a ceea ce pare să rezulte din concluziile formulate în memoriul în replică, obiectul acestui motiv nu este obligația de a deține o licență de inseminator în sine.

cooperativă", și are în vedere mai exact „posibilitatea oricărui operator care dispune de o competență profesională corespunzătoare de a oferi serviciile sale crescătorilor stabiliți în Franța", „imaginând" în acest sens o serie de posibile activități despre care nu este însă sigur că sunt oferite în realitate în alte zone geografice decât în statul membru menționat mai sus, subliniind totodată că „însăși noțiunea de serviciu comercial de distribuție este prin natura sa polimorfă și imaterială".

32. Lipsa identificării, în termeni suficient de clari și de preciși, a serviciului, altul decât inseminarea, a cărui prestare în Franța de către operatori din alte state membre ar fi împiedicată sau descurajată de reglementarea națională privind inseminarea artificială a bovinelor exclude, în opinia noastră, constatarea existenței, în acest sens, a unei neîndepliniri a obligațiilor de către statul membru pârât.

33. Amintim în această privință că, potrivit jurisprudenței, avizul motivat și, prin urmare, acțiunea în neîndeplinirea obligațiilor, care nu se poate întemeia pe alte motive decât cele invocate în avizul motivat, trebuie să prezinte motivele în mod coerent și precis, pentru a permite statului membru și Curții să determine cât mai exact întinderea încălcării dreptului comunitar imputate, condiție necesară pentru ca statul respectiv să poată face uz în mod eficient de mijloacele de apărare și Curtea să poată verifica existența pretinsei neîndepliniri a obligațiilor [27].

34. De altfel, din articolul 38 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții și din jurisprudența referitoare la acesta rezultă că orice cerere introductivă trebuie să cuprindă obiectul litigiului și expunerea sumară a motivelor și că această mențiune trebuie să fie suficient de clară și de precisă pentru a permite pârâtei să își pregătească apărarea, iar Curții să își exercite controlul. Din cele arătate rezultă că elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază o acțiune trebuie să rezulte în mod coerent și comprehensibil din chiar textul cererii [28].

35. Apreciem, așadar, că, întrucât nu sunt îndeplinite condițiile de claritate și de precizie impuse, motivele invocate de Comisie cu privire la presupusele restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor în ceea ce privește serviciul (sau serviciile) de distribuție de material seminal trebuie respinse ca inadmisibile.

36. Prin urmare, în prezentele concluzii nu vom aborda, în special, aspectele legate de obligația de a livra și de a stoca materialul seminal la un CIA acreditat după expedierea acestuia de la centrul de producție [29]. Adăugăm, de altfel, că motivul referitor la această obligație este formulat în termeni confuzi de către Comisie în cererea

27 — Hotărârea din 4 mai 2006, Comisia/Regatul Unit (C-98/04, Rec., p. I-4003, punctul 18).

28 — A se vedea, în legătură cu o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE, Hotărârea din 14 octombrie 2004, Comisia/Spania (C-55/03, punctul 23).

29 — Amintim incidental că, în Hotărârea Centre d'insémination de la Crespelle (punctele 28-40), Curtea a avut prilejul să examineze, în lumina articolelor 30 și 36 din Tratatul CE (devenite, după modificare, articolele 28 CE și 30 CE), obligația impusă de legislația franceză operatorilor economici care importă material seminal din alte state membre de a-l livra unui centru de inseminare sau de producție acreditat.

introductivă și în memoriul în replică, astfel încât, tot pentru acest motiv, trebuie să considerăm că acesta nu îndeplinește condițiile de admisibilitate amintite la punctele 33 și 34 de mai sus.

37. Ne vom concentra, în schimb, asupra pretinselor restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor în ceea ce privește serviciul de inseminare, care se presupune că ar decurge din exclusivitatea geografică acordată CIA acreditate pentru prestarea acestui serviciu și din obligația de a încheia o convenție cu un CIA acreditat pentru obținerea unei licențe de inseminator (denumit în continuare „regimul național în litigiu").

b) Motive referitoare la serviciul de inseminare

i) Considerații introductive

38. Cele două elemente ale regimului național în litigiu care sunt menționate la punctul precedent par să reprezinte două fețe ale aceleiași medalii.

39. Astfel cum Curtea a avut ocazia să sublinieze în Hotărârea Centre d'insémination de la Crespelle [30], „supunând exploatarea [CIA] unor autorizații și prevăzând că fiecare centru deservește o zonă determinată în mod exclusiv, legislația națională le acordă drepturi exclusive, […] [i]nstituind astfel, în favoarea acestor întreprinderi, o juxtapunere de monopoluri teritoriale limitate, dar care acoperă, împreună, întregul teritoriu al unui stat membru".

40. Posibilitatea, prevăzută de reglementarea în cauză, ca persoane titulare ale unei licențe de inseminator, care nu sunt salariate ale unui CIA acreditat, să realizeze operațiuni de inseminare ar putea, la prima vedere, să pară în contradicție cu exclusivitatea geografică acordată CIA în ceea ce privește inseminarea. În realitate, o astfel de contradicție se dovedește a fi numai aparentă, în măsura în care chiar din reglementarea în cauză reiese că inseminarea efectuată de aceste persoane trebuie oricum să aibă loc sub autoritatea CIA acreditat competent teritorial și sub responsabilitatea tehnică a conducătorului acestui CIA și că condițiile, nu numai administrative, dar și tehnice și financiare în care se va practica inseminarea nu puteau fi stabilite în mod autonom de către operator, ci trebuiau să facă obiectul unei acord cu președintele CIA. În aceste împrejurări, pare

30 — Citată anterior, punctul 17.

dificil de imaginat o prestare de servicii de inseminare de către operatori diferiți de CIA într-o formă efectiv independentă, ceea ce ar fi, de altfel, în contradicție cu exclusivitatea menționată. Pare mai degrabă că astfel de operatori, departe de a presta acest serviciu în concurență cu CIA și pe baza unui raport profesional stabilit cu un client crescător, puteau, odată ce au dobândit licența corespunzătoare, să efectueze inseminarea în calitate de colaboratori, chiar și nesalariați, ai CIA respectiv. [31]

41. De aceea, obligația de a încheia o convenție cu un CIA pentru a obține licența de inseminator, în loc să întărească, astfel cum afirmă Comisia, exclusivitatea geografică conferită CIA, constituia, în opinia noastră, mai degrabă un aspect indisociabil în cadrul unui sistem care, prin faptul că rezerva serviciul de inseminare CIA acreditate, urmărea totuși să permită ca operațiunea de inseminare să poată fi realizată în cadrul, iar nu în afara acestui monopol, chiar de către persoane calificate care nu făceau totuși în mod necesar parte din personalul unui CIA.

42. De altfel, în înscrisurile prezentate, guvernul francez arată cu claritate faptul că articolul L.653-7 din Codul rural conferea CIA un „drept exclusiv” pe care el însuși în definește ca fiind un „monopol geografic” asupra activității de inseminare, după ce afirmase, în răspunsul la avizul motivat al Comisiei, că obligația inseminatorului de a încheia o convenție cu un CIA acreditat era „consecința directă a exclusivității legale în zonă” conferite acestuia din urmă.

43. Apreciem, prin urmare, că cele două aspecte în discuție trebuie luate în considerare împreună, atât în vederea aprecierii existenței unor restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, cât și pentru a aprecia motivele invocate de guvernul francez pentru a justifica aceste eventuale restricții.

44. După cum se știe, dreptul comunitar nu interzice în general statelor membre să supună o activitate economică determinată unui regim de monopol. O confirmare a acestui fapt o găsim la articolul 31 CE, al cărui alineat (1) prevede numai o organizare a monopolurilor naționale cu caracter comercial, și la articolul 86 CE, al cărui alineat (1), prin interzicerea generală a adoptării și a menținerii de către statele membre, în ceea ce privește întreprinderile publice și întreprinderile cărora le acordă drepturi speciale sau exclusive, a unor măsuri contrare normelor Tratatului CE, presupune în mod necesar că statele membre pot acorda

31 — Subliniem că, potrivit articolului 4 din Decretul ministrului agriculturii, alimentației, pescuitului și afacerilor rurale din 20 februarie 2003 privind condițiile de tarifare a activității de inseminare a bovinelor practicate de centrele de inseminare artificială acreditate (JORF din 23 februarie 2003, p. 3290), operațiunea de inseminare era facturată crescătorilor de către CIA indiferent de statutul de salariat sau de lucrător independent al agentului care efectua operațiunea.

drepturi exclusive anumitor întreprinderi și să le confere un monopol [32].

45. Astfel cum Curtea a precizat însă, aceasta nu înseamnă că toate drepturile speciale și exclusive sunt în mod necesar compatibile cu Tratatul CE [33].

46. Tocmai cu privire la monopolurile de servicii precum cele în legătură cu care a constatat că decurgeau din exclusivitatea geografică acordată CIA acreditate prin regimul național în litigiu, Curtea a precizat că, deși nu intră în domeniul de aplicare al articolului 37 din tratat, care privește schimburile de mărfuri, acestea contravin principiului liberei circulații a mărfurilor prevăzut la articolul 30 din tratat dacă exercită o influență indirectă asupra schimburilor menționate prin discriminarea produselor importate în beneficiul produselor de origine internă [34]. În Hotărârea Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn, în special, Curtea a constatat că împrejurările evidențiate de instanța de trimitere și cele rezultate în cursul procedurii în fața sa nu erau suficiente pentru a considera că o reglementare precum cea care guverna în Franța inseminarea artificială a bovinelor, care acorda un monopol teritorial în favoarea CIA, instituia în mod indirect un monopol care împiedica libera circulație a mărfurilor, orice crescător individual fiind liber să solicite, la CIA de care depindea, să i se furnizeze material seminal provenit de la un centru de producție ales de el, din Franța sau din străinătate [35].

47. În Hotărârea Centre d'insémination de la Crespelle, Curtea a amintit că simplul fapt de a crea o poziție dominantă prin acordarea unui drept exclusiv în sensul articolului 90 alineatul (1) din Tratatul CE nu este, în sine, incompatibil cu articolul 86 din același tratat și că un stat membru încalcă interdicțiile prevăzute de aceste două dispoziții numai atunci când întreprinderea în cauză ajunge, prin simpla exercitare a dreptului exclusiv care i-a fost conferit, să își exploateze poziția dominantă în mod abuziv. În această cauză, examinând reglementarea franceză prin care se înființau CIA acreditate să opereze cu titlu exclusiv într-o zonă determinată și le acorda posibilitatea de a factura costuri suplimentare pentru furnizarea de material seminal provenit din centre de producție alese de către crescători, Curtea a constatat că această reglementare, chiar dacă permitea CIA să stabilească aceste costuri, nu le determina să impună costuri disproporționate și să abuzeze astfel de poziția lor dominantă [36].

32 — Hotărârea din 23 octombrie 1997, Comisia/Franța (C-159/94, Rec., p. I-5815, punctul 44).

33 — Hotărârea din 19 martie 1991, Franța/Comisia (C-202/88, Rec., p. I-1223, punctul 22), și Hotărârea din 25 iulie 1991, Comisia/Țările de Jos (C-353/89, Rec., p. I-4069, punctul 34).

34 — Hotărârile citate anterior Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn (punctele 8-10) și Gervais și alții (punctele 35 și 36).

35 — Hotărârea Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn, citată anterior (punctele 11 și 12), la care face trimitere și Hotărârea Gervais și alții, citată anterior (punctul 37), în care Curtea a precizat totuși că problema dacă funcționarea unor centre acreditate ducea, în practică, la crearea, față de materialul seminal importat, a unei discriminări contrare articolului 30 din tratat presupunea o apreciere a faptelor relevante care era de competența instanței de trimitere (era vorba, de fapt, ca și în cauza Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn, citată anterior, de o procedură preliminară, iar nu, precum în prezenta cauză, de o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru).

36 — Hotărârea Centre d'insémination de la Crespelle, citată anterior (punctele 13, 18 și 21).

48. În prezenta procedură Curtea este chemată să se pronunțe, de data aceasta în mod direct (nefiind vorba despre o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare, ci despre o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către un stat membru), asupra compatibilității regimului național în litigiu, care a instituit o pluralitate de monopoluri teritoriale de servicii, cu *alte* dispoziții ale Tratatului CE, acelea care garantează libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor în interiorul Comunității (articolele 43 CE și 49 CE). Prin urmare, faptul că, în hotărârile citate anterior, Curtea nu a fost pusă în situația de a constata că regimul în cauză era incompatibil cu dispozițiile Tratatului CE evocate în acele hotărâri nu ar însemna în niciun fel că o hotărâre prin care s-ar admite eventual acțiunea Comisiei în prezenta procedură ar fi în contradicție cu jurisprudența Curții.

49. Posibilitatea Curții de a controla, în temeiul articolelor 43 CE și 49 CE, legitimitatea în raport cu dreptul comunitar a atribuirii de către un stat membru a unor drepturi exclusive de exercitare a unor activități economice este incontestabilă.

50. În Hotărârea ERT [37], Curtea nu numai că a admis că un monopol de prestări de servicii, precum monopolul care exista în Grecia în sectorul televiziunii, examinat în această hotărâre, putea, *datorită modului în care este organizat sau exercitat*, să încalce în special normele din Tratatul CE referitoare la libera prestare a serviciilor, dar a și declarat, amintind precedentul reprezentat de Hotărârea Sacchi [38], că „dreptul comunitar nu se opune *atribuirii* unui monopol al televiziunii, *din rațiuni de interes public, de natură neeconomică*”. Necesitatea ca un stat membru să furnizeze, conform normelor din Tratatul CE referitoare la libera prestare a serviciilor, motive valabile pentru a justifica instituirea unui monopol de prestări de servicii rezultă cu și mai multă claritate din Hotărârea Comisia/Țările de Jos [39], pronunțată la o lună după Hotărârea ERT, în partea în care se afirmă că „pentru a ști dacă un stat membru poate să sustragă de la libera concurență anumite prestări de servicii trebuie să se determine dacă restricțiile privind libera prestare a serviciilor, care ar fi astfel create, pot fi justificate prin motive [imperative] de interes general”.

51. În acest fel, în Hotărârea Läärä și alții [40], Curtea a putut să constate că o legislație națională care interzice exploatarea de aparate de jocuri de noroc oricărei alte persoane decât organismul public autorizat, care nu presupune nicio discriminare pe motiv de cetățenie sau naționalitate și care se aplică fără deosebire operatorilor care ar putea fi interesați de o astfel de activitate, indiferent dacă sunt stabiliți în statul membru respectiv sau într-un alt stat membru, constituie un obstacol în calea liberei prestări a serviciilor în sensul articolului 59 din Tratatul CE în măsura în care împiedică, direct sau indirect, operatorii din alte state membre să pună ei înșiși aparatele respective la dispoziția publicului și, prin urmare, pentru a putea fi compatibilă cu tratatul, aceasta trebuie, dacă nu se încadrează în una

37 — Hotărârea din 18 iunie 1991 (C-260/89, Rec., p. I-2925, punctele 10-12 și 20).

38 — Hotărârea din 30 aprilie 1974 (155/73, Rec., p. 409, punctul 14). Sublinierea noastră.

39 — Citată anterior, punctul 35.

40 — Hotărârea din 21 septembrie 1999 (C-124/97, Rec., p. I-6067, punctele 28-30).

dintre ipotezele de derogare expres prevăzute de acesta (restricții justificate prin participarea la exercitarea autorității publice sau prin motive de ordine publică, siguranță publică și sănătate publică), să fie justificată prin motive imperative de interes general.

52. Considerațiile care precedă permit deja să se întrevadă concluziile la care vom ajunge la punctele următoare cu privire la existența, în prezenta cauză, a unor restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor.

ii) Libertatea de stabilire

53. Potrivit jurisprudenței, trebuie considerate restricții privind libertatea de stabilire, în sensul articolului 43 CE, toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea acestei libertăți [41].

54. Guvernul francez – deși apreciază, contrar afirmațiilor Comisiei, că exclusivitatea geografică în favoarea CIA și condiția de eliberare a licenței de inseminator constând în încheierea unei convenții cu CIA competent teritorial nu împiedică în totalitate accesul operatorilor din alte state membre la activitatea de inseminare artificială a bovinelor – recunoaște că această exclusivitate și această condiție implică o restricție privind libertatea de stabilire.

55. Ne raliem fără rezerve la această calificare.

56. În Hotărârea Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti [42], Curtea a reținut că o reglementare națională care rezervă numai anumitor organisme ce îndeplinesc condiții stricte dreptul de a exercita anumite activități de consultanță și de asistență în materie fiscală constituia o restricție privind libertatea de stabilire, întrucât era susceptibilă cel puțin să facă mai dificilă exercitarea de către operatorii economici provenind din alte state membre a dreptului lor de a se stabili în statul membru în cauză în vederea furnizării serviciilor respective. Astfel cum a explicat avocatul general Ruiz-Jarabo Colomer [43], acea reglementare națională conținea o astfel de restricție, printre altele, întrucât acorda acestor organisme competența exclusivă de a exercita anumite activități de consultanță prin crearea a două sectoare, unul cu acces liber, iar celălalt limitat la organismele în discuție și interzis celorlalți operatori, naționali sau din alte state membre, care aveau calificările profesionale necesare.

41 — Hotărârea din 5 octombrie 2004, CaixaBank France (C-442/02, Rec., p. I-8961, punctul 11 și jurisprudența citată).

42 — Hotărârea din 30 martie 2006 (C-451/03, Rec., p. I-2941, punctul 34).

43 — Concluzii prezentate la 28 iunie 2005 în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, citată anterior (punctele 42 și 44).

57. Apreciem, *a fortiori*, că trebuie să se concluzioneze că în speță există o restricție privind libertatea de stabilire. Exclusivitatea geografică acordată CIA acreditate limita numărul global de operatori cărora le era permis să înființeze și să exploateze asemenea centre pe teritoriul francez și îl reducea la unul singur în acea parte a teritoriului respectiv menționată în autorizația ministerială. Durata nedeterminată a acestei exclusivități, pe care guvernul francez nu a negat-o, agrava obstacolul în calea accesului altor operatori, inclusiv a celor proveniți din alte state membre, pe piața inseminării, consolidând și protejând poziția operatorilor naționali deja activi pe această piață.

58. Era imposibilă stabilirea în Franța în vederea exercitării activității de inseminator independent din cauza exclusivității acordate CIA acreditate în ceea ce privește serviciul de inseminare și a obligației corelative impuse inseminatorilor care nu erau salariați ai unui CIA de a-și desfășura activitatea sub coordonarea și controlul CIA competent teritorial și sub responsabilitatea tehnică a conducătorului CIA și, prin urmare, din cauza imposibilității de a stabili în mod autonom cu clientul crescător modalitățile și condițiile economice ale prestației, care trebuiau să facă obiectul unei convenții încheiate cu CIA.

59. Exclusivitatea geografică în discuție și obligația, legată de aceasta, de a încheia o convenție cu CIA în vederea obținerii licenței de inseminator constituiau, așadar, în opinia noastră, o piedică serioasă în calea accesului la piața inseminării în Franța și, prin urmare, o restricție privind libertatea de stabilire în sensul articolului 43 CE, faptul că aceste măsuri se aplicau fără deosebire operatorilor naționali și celor din alte state membre nefiind de natură să schimbe această calificare [44]. Inexistența unor discriminări în funcție de statul membru de proveniență al operatorului nu are importanță, astfel, decât în măsura în care aceasta permite luarea în considerare, în vederea aprecierii compatibilității regimului național în litigiu cu articolul 43 CE, a unor motive de interes general, chiar diferite de cele enumerate la articolul 46 alineatul (1) CE, susceptibile să justifice restricția constatată.

c) Libera prestare a serviciilor

60. Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 49 CE impune nu numai eliminarea oricărei discriminări pe considerente de cetățenie sau naționalitate față de prestatorul de servicii, ci, în egală măsură, și înlăturarea oricărei restricții, chiar dacă aceasta se aplică fără a distinge între prestatorii naționali și cei din alte state membre, atunci când este de natură să interzică, să îngreuneze sau să facă mai puțin atractive activitățile prestatorului stabilit în alt stat membru, unde acesta furnizează în mod legal servicii similare [45].

44 — Hotărârea Kraus, citată anterior, punctul 32.

45 — Hotărârea din 25 iulie 1991, Säger (C-76/90, Rec., p. I-4221, punctul 12), Hotărârea din 20 februarie 2001, Analir și alții (C-205/99, Rec., p. I-1271, punctul 21), Hotărârea din 9 noiembrie 2006, Comisia/Belgia (C-433/04, Rec., p. I-10653, punctul 28), și Hotărârea din 11 ianuarie 2007, ITC (C-208/05, Rep., p. I-181, punctul 55).

61. Din descrierea regimului național în litigiu prezentată mai sus reiese că un prestator transfrontalier care ar fi dorit să practice inseminarea pe teritoriul francez, în temeiul liberei prestări a serviciilor, trebuia în mod obligatoriu să solicite și să obțină în Franța o licență de inseminator. Or, chiar independent de condițiile de eliberare a acestei licențe, trebuie arătat că cerința unei licențe implica, în sine, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții [46], o restricție privind libera prestare a serviciilor, în măsura în care aceasta era de natură să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă prestarea serviciului de inseminare în Franța de către operatori care sunt stabiliți și își desfășoară deja în mod legal activitatea în alte state membre.

62. Un efect descurajator suplimentar rezulta din necesitatea de a efectua operațiunile de inseminare sub coordonarea și controlul CIA competent teritorial și sub responsabilitatea tehnică a conducătorului acestui CIA, precum și de a încheia o convenție cu același CIA referitoare la condițiile, inclusiv financiare, în care se efectuau aceste operațiuni, astfel încât era imposibilă exercitarea cu titlu independent a activității de inseminare în concurență cu CIA.

63. Exclusivitatea geografică în discuție și obligația, legată de aceasta, de a încheia o convenție cu CIA în vederea obținerii unei licențe de inseminator constituia, prin urmare, în opinia noastră, o piedică serioasă în calea liberei prestări, în sensul articolului 49 CE, a serviciului de inseminare în Franța, faptul că aceste măsuri se aplicau fără deosebire operatorilor naționali și celor din alte state membre nefiind de natură să schimbe această calificare. Inexistența unor discriminări în funcție de statul membru de proveniență al operatorului nu are importanță, astfel, decât în măsura în care aceasta permite luarea în considerare, în vederea aprecierii compatibilității regimului național în litigiu cu articolul 49 CE, a unor motive de interes general, chiar diferite de cele enumerate la articolul 46 alineatul (1) CE – aplicabil și în materia liberei prestări a serviciilor în temeiul trimiterii conținute în articolul 55 CE –, susceptibile să justifice restricția constatată.

B — *Cu privire la justificările prezentate de guvernul francez*

64. Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că, atunci când măsuri susceptibile să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea libertății de stabilire sau a liberei prestări a serviciilor se aplică fără deosebire tuturor persoanelor sau întreprinderilor care exercită o activitate pe teritoriul statului membru gazdă, acestea pot fi justificate dacă corespund unor motive imperative de interes

46 — A se vedea în special Hotărârea din 4 decembrie 1986, Comisia/Germania (205/84, Rec., p. 3755, punctul 28), Hotărârea Säger, citată anterior (punctul 14), Hotărârea din 9 august 1994, Vander Elst (C-43/93, Rec., p. I-3803, punctul 15), Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Belgia (C-355/98, Rec., p. I-1221, punctul 35), și Hotărârea din 18 iulie 2007, Comisia/Italia (C-134/05, Rep., p. I-6251, punctul 23).

general, cu condiția să fie adecvate pentru a garanta realizarea obiectivului pe care îl urmăresc și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv [47], cu condiția să nu existe măsuri comunitare de armonizare care să prevadă măsuri necesare pentru protejarea acestor interese [48].

1. Cu privire la protecția patrimoniului genetic bovin

65. Dosarul prezentei cauze nu conține niciun element din care să rezulte că măsurile restrictive în cauză ar fi fost aplicate în mod discriminatoriu. Comisia nu a contestat teza guvernului francez potrivit căreia acestea se aplicau fără deosebire operatorilor naționali și operatorilor din alte state membre.

68. Guvernul francez susține că regimul național în litigiu urmărea să pună în valoare patrimoniul genetic bovin și că, în Hotărârea Nilsson și alții [49], Curtea a recunoscut deja că protecția acestui patrimoniu constituie un motiv imperativ de interes general. Acesta adaugă că, deși Directivele 77/504 și 87/328 au armonizat condițiile privind circulația intracomunitară a animalelor de reproducție de rasă pură din specia bovine și a materialului seminal al acestora, acestea nu au armonizat, în schimb, condițiile privind inseminarea femelelor din specia bovine.

66. Așadar, vom verifica în continuare dacă motivele invocate de guvernul francez pentru a justifica regimul național în litigiu îndeplinesc criteriile menționate la punctul 64 de mai sus.

67. Acest guvern a invocat, în memoriul în apărare, protecția patrimoniului genetic bovin, cerințele legate de amenajarea teritoriului și protecția sănătății publice.

69. Guvernul francez, referindu-se la punerea în aplicare pe teritoriul său a unor programe de selecție în funcție de calitatea descendenților și de conservare genetică, subliniază că exclusivitatea geografică conferită CIA acreditate și condițiile de eliberare a licenței de inseminator constituiau singurul mijloc de a garanta o culegere precisă și completă a informațiilor genetice referitoare la bovine, indispensabile pentru a obține o ameliorare genetică a acestei specii. Aceste măsuri ar fi permis, astfel, centralizarea în cadrul unui singur organism a tuturor datelor referitoare la împerecherile rezultate

47 — A se vedea Hotărârea din 30 noiembrie 1995, Gebhard (C-55/94, Rec., p. I-4165, punctul 37), Hotărârea din 4 iulie 2000, Haim (C-424/97, Rec., p. I-5123, punctul 57), Hotărârea Analir și alții, citată anterior (punctul 25), Hotărârea din 15 ianuarie 2002, Comisia/Italia (C-439/99, Rec., p. I-305, punctul 23), și Hotărârea CaixaBank France, citată anterior (punctul 17).

48 — Hotărârea din 15 iunie 2006, Comisia/Franța (C-255/04, Rec., p. I-5251, punctul 43), și Hotărârea din 14 decembrie 2006, Comisia/Austria (C-257/05, punctul 23).

49 — Hotărârea din 19 noiembrie 1998 (C-162/97, Rec., p. I-7477).

din operațiunile de inseminare efectuate într-o zonă determinată, care este acoperită de exclusivitate.

70. Comisa răspunde că obiectivul protecției patrimoniului genetic bovin ține de un domeniu, cel al cerințelor de ordin zootehnic și genealogic, care, astfel cum Curtea ar fi recunoscut în Hotărârea Centre d'insémination de la Crespelle [50], a făcut obiectul unei armonizări complete la nivel comunitar. Aceasta susține că nu există, în realitate, nicio legătură între acest obiectiv și condițiile actului de inseminare, care nu ar avea niciun efect asupra calității și proveniență materialului seminal și ar implica, cel mult, considerații de ordin sanitar.

71. Referirea la armonizarea completă care, potrivit hotărârii citate anterior, a fost realizată la nivel comunitar în ceea ce privește condițiile de ordin zootehnic și genealogic nu ni se pare relevantă.

72. La punctul 33 din Hotărârea Centre d'insémination de la Crespelle, citată anterior, Curtea a subliniat, „[î]n ceea ce privește motivele legate de ameliorarea genetică a șeptelului bovin", că „Directiva 87/328, care urmărește eliminarea obstacolelor de natură zootehnică în calea schimburilor intracomunitare cu material seminal bovin, impune statelor membre, la articolul 2 alineatul (1), să elimine orice obstacol în calea intrării și utilizării pe teritoriul lor a materialului seminal bovin importat din alte state membre în condițiile prevăzute la articolul 4 din aceasta" și că, „potrivit articolului 2 din Directiva 91/174/CEE [51], comercializarea spermei animalelor de rasă nu poate fi interzisă, restricționată sau obstrucționată din motive de ordin genealogic". Curtea a concluzionat că „[d]in aceste dispoziții rezultă că, la nivel comunitar, condițiile zootehnice și genealogice au făcut obiectul unei armonizări complete".

73. Considerăm că din acest raționament se poate deduce că armonizarea completă astfel constatată de Curte privește măsurile naționale care vizează îndeplinirea condițiilor zootehnice și genealogice prin intermediul unor *restricții privind importul, comercializarea și utilizarea materialului seminal bovin* [52]. De altfel, atât în Hotărârea Gervais și alții [53], cât și în Hotărârea Nilsson și alții [54], Curtea a arătat că Directivele 77/504 și 87/328 urmăresc armonizarea condițiilor de admitere la reproducție a bovinelor de reproducție de rasă pură și a spermei acestora, în vederea eliminării obstacolelor zootehnice din calea liberei circulații a materialului seminal bovin. Curtea a concluzionat, pe de o parte, că „orice condiție care are ca obiectiv sau ca efect controlul sau verificarea importurilor de material seminal bovin din considerente zootehnice sau genealogice nu ar putea fi prevăzută decât în conformitate

50 — Citată anterior, punctul 33.

51 — Directiva Consiliului din 25 martie 1991 privind condițiile zootehnice și genealogice care reglementează comercializarea animalelor de rasă și care modifică directivele 77/504/CEE și 90/425/CEE (JO L 85, p. 37, Ediție specială, 03/vol. 9, p. 172).

52 — Pe de altă parte, astfel cum arată guvernul francez și astfel cum recunoaște Comisia, este vorba numai despre materialul seminal al animalelor de reproducție de *rasă pură* din specia bovine, astfel încât armonizarea în discuție nu ar acoperi, în orice caz, măsurile privind materialul seminal al bovinelor de rasă încrucișată.

53 — Citată anterior, punctul 32.

54 — Citată anterior, punctul 29.

cu aceste directive”[55] și, pe de altă parte, că „aceste directive nu reglementează, cu toate acestea, nici condițiile de inseminare sau formarea inseminatorilor, nici, de altfel, eliberarea de certificate sau de licențe care să permită accesul la profesia reglementată de inseminator”[56].

74. Or, prezenta cauză privește, în esență, restricții cu privire la persoanele abilitate să execute activități de inseminare – așadar, referitoare la condițiile privind inseminarea ca atare sau accesul la activitatea de inseminator –, făcând abstracție de materialul seminal utilizat, restricții despre care Comisia nu afirmă că erau folosite în scopul efectuării unui control al calității genetice a reproducătorilor într-un mod neprevăzut de directivele comunitare[57].

75. Asemenea guvernului francez, nu considerăm că armonizarea realizată prin Directivele 77/504, 87/328 și 91/174 împiedică statele membre să invoce cerințe zootehnice sau genealogice pentru a justifica măsuri naționale care, asemenea celor din prezenta cauză, reglementează serviciul de inseminare a bovinelor fără a conține restricții privind importul, comerțul sau utilizarea de material seminal bovin provenit din alte state membre.

55 — Hotărârea Nilsson și alții, citată anterior, punctul 29.

56 — Hotărârea Gervais și alții, citată anterior, punctul 32.

57 — În Hotărârea Nilsson și alții, citată anterior (punctul 30), Curtea a subliniat că, având în vedere armonizarea realizată prin Directivele 77/504 și 87/328, „[c]erința unei acreditări pentru activitățile de inseminare nu poate fi utilizată pentru a efectua un control al calității genetice a animalelor de reproducție într-un mod neprevăzut de aceste directive”.

76. O problemă diferită este dacă condițiile privind operațiunea de inseminare pot avea efectiv o incidență asupra conservării și ameliorării patrimoniului genetic bovin. În această privință, părțile adoptă poziții opuse, Comisia optând pentru o soluție negativă, iar guvernul francez pentru o soluție pozitivă. Nu considerăm totuși că este necesar ca această controversă, care are o natură preponderent tehnică, să fie tranșată de către Curte.

77. În opinia noastră, este suficient să se constate că, dacă admitem afirmațiile guvernului francez, regimul național în litigiu urmărea obiective de protecție a patrimoniului genetic bovin *prin aceea că permitea centralizarea colectării informațiilor privind împerecherile realizate în teritoriu prin inseminare artificială*, informații necesare punerii în practică a unor programe de selecție în funcție de calitatea descendenților și de conservare genetică.

78. Or, nu vedem de ce o astfel de colectare centralizată a informațiilor nu ar fi putut fi realizată prin măsuri mai puțin restrictive decât monopolul regional asupra serviciului de inseminare acordat CIA acreditate. Instituirea, în sarcina operatorilor care efectuează operațiuni de inseminare artificială a bovinelor, a obligației de a comunica unui organism desemnat în acest scop datele privind împerecherile realizate ar fi permis, în opinia noastră, realizarea unei colectări centralizate a acelorași informații fără a se crea însă obstacolele grave în calea libertății de stabilire și a liberei prestări a serviciilor care rezultă din acest monopol.

79. Prin urmare, suntem de acord cu Comisia atunci când aceasta arată că, în orice caz, regimul național în litigiu depășea ceea ce era necesar pentru atingerea obiectivului de protecție a patrimoniului genetic bovin pe care îl urmărea.

2. Cu privire la cerințele legate de amenajarea teritoriului

80. Guvernul francez susține că regimul respectiv urmărea de asemenea un obiectiv de amenajare a teritoriului și că, în Hotărârea TK-Heimdienst [58], Curtea ar fi recunoscut deja că un astfel de obiectiv constituie un motiv imperativ de interes general. Potrivit acestui obiectiv, crescătorii ar fi trebuit să poată beneficia de serviciul de inseminare în condiții uniforme pe întreg teritoriul francez.

81. Cu toate acestea, în lipsa unei exclusivități geografice acordate în vederea prestării sale și din cauza rentabilității sale scăzute, acest serviciu nu ar fi fost oferit în zone care reprezintă aproximativ trei sferturi din acest teritoriu, caracterizate prin prezența unui număr redus de ferme. Guvernul francez subliniază că menținerea fermelor în aceste zone, caracterizate prin condiții climatice și geografice ostile oricărui tip de cultură, a permis menținerea unei activități agricole și producerea unor produse de calitate cu o valoare adăugată mare, precum brânzeturile de munte.

82. În această privință este suficient, în opinia noastră, să se constate, astfel cum a făcut Comisia, că aceste afirmații nu sunt sprijinite de nicio dată statistică sau informație care să le confirme. Prin urmare, nu s-a demonstrat în niciun fel, în mod detaliat, că exclusivitatea geografică acordată CIA acreditate era necesară pentru a garanta oferirea serviciului de inseminare în toate zonele teritoriului francez.

83. Prin urmare, fără a fi necesar să se examineze dacă cerințele legate de amenajarea teritoriului sunt, în mod abstract, susceptibile să justifice restricții privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor, nu putem considera că s-a dovedit că în speță existau asemenea cerințe și că acestea erau de natură să impună crearea unui ansamblu de monopoluri limitate teritorial pentru prestarea serviciului de inseminare.

84. Pe de altă parte, astfel cum subliniază Comisia, justificarea în cauză nu ar putea, în orice caz, să fie luată în considerare pentru acele zone ale teritoriului francez care nu prezintă caracteristicile evocate de guvernul statului pârât.

58 — Hotărârea din 13 ianuarie 2000 (C-254/98, Rec., p. I-151, punctul 34).

3. Cu privire la protecția sănătății publice

85. Acest guvern invocă, în plus, obiective legate de sănătatea publică, referitoare deopotrivă la sănătatea animalelor și la cea a persoanelor.

86. În primul rând, trebuie arătat că regimul referitor la calificarea profesională a agenților care practică inseminarea răspundea unor preocupări de protecție a sănătății animalelor, întrucât operațiunea de inseminare trebuie să respecte norme sanitare și reguli de igienă atât cu ocazia manipulării materialului seminal, cât și în contactul cu animalul. Această operațiune ar necesita o îndemânare perfectă pentru a evita vătămarea integrității fizice a animalului care face obiectul inseminării. În plus, însăși alegerea împerecherii poate, potrivit guvernului francez, să aibă o incidență asupra sănătății acestui animal, care poate fi compromisă, în special în ceea ce privește fertilitatea, prin încrucișări nechibzuite.

87. În al doilea rând, regimul privind licența de inseminator, care prevede verificarea aptitudinii pentru funcția de inseminator, ar fi fost necesar și pentru a garanta sănătatea agentului care practică inseminarea, operațiune ce prezintă riscuri atât din cauza contactului cu un animal greu, cât și din cauza utilizării azotului lichid, foarte periculos întrucât contactul cu acest produs poate provoca arsuri grave.

88. În sfârșit, eliberarea unei licențe ar fi urmărit un obiectiv de protecție a sănătății persoanelor și sub aspectul sănătății alimentare, contribuind la îndeplinirea cerinței trasabilității produselor pe care legiuitorul comunitar a recunoscut-o în Regulamentul (CE) nr. 178/2002 [59]. Guvernul francez susține că principiul trasabilității produselor se aplică și materialului seminal, care ar constitui un produs biologic viu care se situează în amonte față de procesul de producție a animalelor de creștere, și subliniază că reglementarea națională obliga inseminatorul să verifice identificarea femelelor ce urmează să fie inseminate [60] și să întocmească un buletin de inseminare care conține, printre altele, informații cu privire la identitatea taurului și a femelei și numărul dozei de material seminal utilizat [61]. CIA ar fi garantat trasabilitatea acestui material efectuând controlul documentar, fizic și de identitate, oricare ar fi originea acestuia.

89. Ni se pare evident că, astfel cum a arătat Comisia, considerațiile menționate la punctele 86 și 87 de mai sus nu ar putea să justifice restricțiile privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor în discuție. Astfel, după cum reprezentantul Comisiei a confirmat cu ocazia ședinței, statului pârât nu i se reproșează în cadrul prezentei proceduri nici cerința unei licențe de inseminator, nici faptul că a condiționat eliberarea acesteia

59 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO L 31, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 68).

60 — Guvernul francez face trimitere în acest sens la Decretul din 2 august 1983 privind definirea activității specifice a inseminatorilor (JORF din 10 august 1983, p. 7442).

61 — Articolul 15 din Decretul din 17 aprilie 1969, cu modificările ulterioare.

de prezentarea unui certificat de aptitudini pentru funcția de inseminator. Ceea ce i se reproșează în schimb este acordarea unei exclusivități geografice pentru CIA acreditate și condiționarea eliberării licenței respective de încheierea unei convenții cu un CIA acreditat. Guvernul francez nu explică motivul pentru care, în lipsa acestor măsuri, și în pofida verificării aptitudinii pentru funcția de inseminator prevăzute de reglementarea națională pentru eliberarea licenței de inseminator, sănătatea persoanelor și a animalelor ar fi fost pusă în pericol.

90. În ceea ce privește cerința trasabilității produselor, este suficient să se observe că nici obligațiile impuse inseminatorilor, la care face trimitere guvernul francez, nici controalele cu privire la materialul seminal efectuate de CIA acreditate nu presupun în mod necesar exclusivitatea geografică acordată acestora din urmă în ceea ce privește serviciul de inseminare. Aceste obligații și controale par perfect imaginabile și realizabile și într-un sistem care nu prevede această exclusivitate.

91. Prin urmare, suntem de părere că motivele invocate de guvernul francez în prezenta procedură pentru a justifica regimul național în litigiu nu îndeplinesc criteriile definite de jurisprudența citată la punctul 64 de mai sus și nu pot, așadar, să legitimeze restricțiile privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor care decurg din acest regim în ceea ce privește inseminarea bovinelor. Considerăm, prin urmare, că acțiunea Comisiei trebuie admisă în măsura în care se referă la aceste restricții.

V — Cu privire la cheltuielile de judecată

92. Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. În temeiul articolului 69 alineatul (3) din același regulament, Curtea poate să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată, în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau la mai multe capete de cerere.

93. Dacă, astfel cum propunem, acțiunea va fi admisă numai în parte, și anume în măsura în care vizează restricțiile privind libertatea de stabilire și libera prestare a serviciilor în ceea ce privește serviciul de inseminare a bovinelor, iar nu și cu privire la pretinsele restricții privind aceleași libertăți în ceea ce privește serviciul de distribuție de material seminal bovin, considerăm că este echitabilă repartizarea cheltuielilor de judecată între părți. Mai exact, sugerăm ca Republica Franceză să fie obligată la plata a două treimi din cheltuielile de judecată, iar Comisa să fie obligată la plata treimii rămase.

VI — Concluzie

94. În lumina considerațiilor care precedă, sugerăm Curții:

— să declare că, prin faptul că a acordat centrelor de inseminare artificială acreditate pe teritoriul său dreptul exclusiv de a presta serviciul de inseminare artificială a bovinelor în interiorul unei zone determinate prin reglementarea care autorizează înființarea și funcționarea acestora și prin faptul că a condiționat în mod corelativ eliberarea licenței de inseminator de încheierea unei convenții între președintele unuia dintre aceste centre și solicitantul licenței, Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 43 CE și 49 CE;

— să respingă acțiunea ca inadmisibilă cu privire la restul motivelor;

— să oblige Republica Franceză la plata a două treimi din totalul cheltuielilor de judecată și Comisia Comunităților Europene la plata treimii rămase.