SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 22 de junio de 2011 *

En el asunto C-346/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Gerechtshof 's-Gravenhage (Países Bajos), mediante resolución de 18 de agosto de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de agosto de 2009, en el procedimiento entre

Staat der Nederlanden

y

Denkavit Nederland BV y otros,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues, Presidente de Sala, y los Sres. A. Arabadjiev, A. Rosas (Ponente), U. Lõhmus y A. Ó Caoimh, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;
Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de septiembre de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Denkavit Nederland BV y otros, por el Sr. H. Ferment, advocaat;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. C. Wissels y M. de Ree, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. M. Lumma, J. Möller y N. Graf Vitzthum, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno sueco, por la Sra. A. Falk y el Sr. A. Engman, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. F. Jimeno Fernández y B. Burggraaf, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de noviembre de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del Derecho de la Unión en materia de utilización de proteínas animales elaboradas en la alimentación de los animales de granja y, más concretamente, de los siguientes actos:

— La Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior (DO L 224, p. 29).

— La Decisión 94/381/CE de la Comisión, de 27 de junio de 1994, sobre medidas de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina y la utilización como alimento de proteínas derivadas de mamíferos (DO L 172, p. 23).

— La Decisión 2000/766/CE del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a determinadas medidas de protección contra las encefalopatías espongiformes transmisibles y la utilización de proteínas animales en la alimentación animal (DO L 306, p. 32).

— La Decisión 2001/9/CE de la Comisión, de 29 de diciembre de 2000, relativa a las medidas de control requeridas para la aplicación de la Decisión 2000/766 (DO 2001, L 2, p. 32).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre, por una parte, el Reino de los Países Bajos y, por otra, Denkavit Nederland BV y otros (en lo sucesivo, «Denkavit y otros»), es decir, varias sociedades productoras de alimentos para animales y una sociedad distribuidora de materias primas para dichos alimentos. El litigio versa sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de una reglamentación provisional nacional que, con el fin de establecer una protección frente a la encefalopatía espongiforme bovina (en lo sucesivo, «ESB»), impone una prohibición de producción y de comercialización de proteínas animales elaboradas en la alimentación de los animales de granja, habida cuenta de que, por un lado, dicha prohibición se aprobó y entró en vigor después de la adopción, pero antes de la entrada en vigor, de una decisión de la Unión Europea que establecía dicha prohibición y de que, por otro, con anterioridad a la entrada en vigor de la referida decisión, se aplicaba a la harina de pescado y al fosfato dicálcico, a pesar de que estos productos podían quedar exentos de la prohibición impuesta por dicha decisión.

Marco jurídico

Normativa de la Unión

Directiva 90/425

3 Según el segundo considerando de la Directiva 90/425, procede suprimir los obstáculos veterinarios y zootécnicos que frenan el desarrollo de los intercambios intracomunitarios de animales y productos de origen animal para facilitar el funcionamiento armonioso de las organizaciones comunes de mercado para los animales y los productos de origen animal.

4 Conforme al décimo considerando de ésta, a dichos efectos es preciso prever un régimen de salvaguardia y, particularmente por razones de eficacia, la responsabilidad en este sector debe recaer ante todo en el Estado de expedición.

5 El duodécimo considerando de la Directiva 90/425 enuncia que, en espera de normas comunitarias, es conveniente mantener las exigencias del Estado de destino para los animales y productos que no hayan sido objeto de normas armonizadas, en la medida en que tales exigencias sean conformes al artículo 36 del Tratado CEE (posteriormente, artículo 36 del Tratado CE, y más adelante, previa modificación, artículo 30 CE).

6 El artículo 1, párrafo primero, de dicha Directiva dispone:

«Los Estados miembros velarán para que los controles veterinarios sobre los animales vivos y productos objeto de las directivas enumeradas en el Anexo A o sobre los contemplados en el párrafo primero del artículo 21, que se destinen a intercambios no sigan realizándose en las fronteras, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, sino que se efectúen de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva.»

7 El artículo 10, apartado 1, de la misma Directiva está redactado de la siguiente manera:

«Cada Estado miembro notificará inmediatamente a los demás Estados miembros y a la Comisión la aparición, en su territorio, de las enfermedades previstas por la Directiva 82/894/CEE o de cualquier zoonosis, enfermedad o causa que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana.

El Estado miembro de expedición aplicará inmediatamente las medidas de lucha o prevención previstas en la normativa comunitaria y, en particular, llevará a cabo la determinación de las zonas de protección contempladas en ésta, o adoptará cualquier otra medida que considere pertinente.

El Estado miembro de destino o de tránsito que, con ocasión de un control efectuado de conformidad con el artículo 5, comprobare la existencia de una de las enfermedades o causas mencionadas en el párrafo primero, podrá adoptar en caso necesario las medidas de prevención que contempla la normativa comunitaria, incluida la puesta en cuarentena de los animales.

En espera de las medidas que deban tomarse con arreglo al apartado 4, el Estado miembro de destino podrá adoptar, por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal, medidas cautelares con respecto a las explotaciones, centros u organismos de que se trate o, en caso de epizootia, con respecto a la zona de protección contemplada en la normativa comunitaria.

Las medidas adoptadas por los Estados miembros serán comunicadas sin demora a la Comisión y a los demás Estados miembros.»

8 Conforme al apartado 4 de ese mismo artículo, la Comisión, adoptará, con arreglo al procedimiento de comitología previsto en el artículo 17 de dicha Directiva, las medidas necesarias para los animales, los productos y los productos derivados. La Comisión seguirá la evolución de la situación y, con arreglo al mismo procedimiento, modificará o derogará, en función de dicha evolución, las decisiones tomadas.

Directiva 90/667/CEE

9 El artículo 13, apartado 1, de la Directiva 90/667/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1990, por la que se establecen las normas veterinarias relativas a la eliminación y transformación de desperdicios animales, a su puesta en el mercado y a la protección de los agentes patógenos en los piensos de origen animal o a base de pescado, y por la que se modifica la Directiva 90/425/CEE (DO L 363, p. 51), es del siguiente tenor:

«La Directiva [90/425] se aplicará especialmente con respecto a la organización y a las medidas que deban adoptarse tras los controles efectuados por los Estados miembros de destino y a las medidas de salvaguardia que deban aplicarse.»

Directiva 92/118/CEE

10 El artículo 2, apartado 1, de la Directiva 92/118/CEE del Consejo, de 17 de diciembre de 1992, por la que se establecen las condiciones de policía sanitaria y sanitarias aplicables a los intercambios y a las importaciones en la Comunidad de productos no sometidos, con respecto a estas condiciones, a las normativas comunitarias específicas a que se refiere el capítulo I del anexo A de la Directiva 89/662/CEE y, por lo que se refiere a los patógenos, de la Directiva 90/425/CEE (DO L 62, p. 49), está redactado como sigue:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

e) *proteínas animales elaboradas destinadas a la alimentación animal:* las proteínas animales tratadas para hacerlas utilizables directamente como piensos o como ingredientes en piensos para animales. Entre dichas proteínas se incluyen la harina de pescado y de carne, la harina de huesos, la harina de pezuña y de asta pulverizada, la harina de sangre, la harina de pluma, los chicharrones desecados y otros productos similares, incluidas las mezclas que contengan dichos productos;

[…].»

11 Según el artículo 7, apartado 2, de dicha Directiva, el artículo 10 de la Directiva 90/425 se aplicará a los productos a que se refiere esta primera Directiva.

Decisión 94/381

12 La Comisión adoptó la Decisión 94/381 sobre la base de la Directiva 90/425 y, en particular, de su artículo 10, apartado 4.

13 Conforme al artículo 1, apartado 1, de esta Decisión, los Estados miembros debían prohibir la utilización de proteínas derivadas de tejidos de mamíferos en la alimentación de los rumiantes. El apartado 2 del mismo artículo establecía, no obstante, que los Estados miembros que lograran establecer un sistema que permitiese distinguir las proteínas animales de especies rumiantes de las de especies no rumiantes estaban autorizados por la Comisión, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 17 de la Directiva 90/425, para permitir que se utilizasen en la alimentación de los rumiantes proteínas de especies no rumiantes.

Decisión 2000/766

14 El 4 de diciembre de 2000, el Consejo de la Unión Europea adoptó la Decisión 2000/766 sobre la base de la Directiva 90/425 y, en particular, de su artículo 10, apartado 4, así como de la Directiva 97/78/CE del Consejo, de 18 de diciembre de 1997, por la que se establecen los principios relativos a la organización de controles veterinarios de los productos que se introduzcan en la Comunidad procedentes de países terceros (DO 1998, L 24, p. 9), y en particular de su artículo 22.

15 En virtud del artículo 2 de esta Decisión:

«1. Los Estados miembros prohibirán el uso de proteínas animales elaboradas en la alimentación de los animales de granja mantenidos, cebados o criados para la producción de alimentos.

2. La prohibición a la que hace referencia el apartado 1 no se aplicará a la utilización:

— de harina de pescado en la alimentación de animales distintos de los rumiantes, según las medidas de control que deberán fijarse con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 17 de la Directiva 89/662/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior [(DO L 395, p. 13)],

— de gelatina de no rumiantes para el recubrimiento de los aditivos en el sentido de la Directiva 70/524/CEE del Consejo, de 23 de noviembre de 1970, sobre los aditivos en la alimentación animal [(DO L 270, p. 1; EE 03/04, p. 82)],

— de fosfato dicálcico y de proteínas hidrolizadas obtenidos de conformidad con las condiciones que deberán fijarse con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 17 de la Directiva 89/662/CEE,

— de la leche y de los productos lácteos en la alimentación de animales de granja mantenidos, cebados o criados para la producción de alimentos.»

16 El artículo 3 de dicha Decisión establecía:

«1. Salvo las excepciones contempladas en el apartado 2 del artículo 2, los Estados miembros:

a) prohibirán la comercialización, los intercambios, la importación procedente de terceros países y la exportación a terceros países de proteínas animales elaboradas destinadas a la alimentación de animales de granja mantenidos, cebados o criados para la producción de alimentos;

b) velarán por que todas las proteínas animales elaboradas destinadas a la alimentación de animales de granja mantenidos, cebados o criados para la producción de alimentos sean retiradas del mercado, de los circuitos de distribución y de los almacenes ubicados en las propias explotaciones.

2. Los Estados miembros garantizarán que los desperdicios animales, definidos en la Directiva [90/667], sean recogidos, transportados, transformados, almacenados y eliminados con arreglo a lo dispuesto en dicha Directiva […].»

17 Conforme a su artículo 4, la Decisión 2000/766 entró en vigor el 1 de enero de 2001 y era aplicable hasta el 30 de junio de 2001.

Decisión 2001/9

18 La Decisión 2001/9, adoptada por la Comisión el 29 de diciembre de 2000, estableció las condiciones de aplicación pormenorizadas de la excepción a las prohibiciones relativas a las harinas de pescado, al fosfato dicálcico y a las proteínas hidrolizadas, contemplada en el artículo 2, apartado 2, de la Decisión 2000/766. La Decisión 2001/9 entró en vigor el 1 de enero de 2001.

19 El artículo 1, apartados 1 y 2, de la Decisión 2001/9 disponía:

«1. Los Estados miembros solamente autorizarán la utilización de harina de pescado en la alimentación de animales distintos de los rumiantes de conformidad con las condiciones establecidas en el anexo I.

2. Los Estados miembros solamente autorizarán la utilización de fosfato dicálcico en la alimentación de animales distintos de los rumiantes de conformidad con las condiciones establecidas en el anexo II.»

Normativa nacional

20 La Reglamentación provisional de prohibición de proteínas animales en la alimentación de los animales de granja (tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren; en lo sucesivo, «Reglamentación provisional nacional»), adoptada el 8 de diciembre de 2000 por el Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministro de Agricultura, Gestión de los recursos naturales y Pesca,

Nederlandse Staatscourant 2000, nº 239), se refería, en su exposición de motivos, a la Directiva 90/425 y a la Decisión 2000/766. Su artículo 2 establecía:

«1. No obstante lo dispuesto en el artículo 2 de la Reglamentación provisional de prohibición de harinas animales en la alimentación animal, se prohíbe preparar, elaborar, transformar, traer, recibir, entregar, transportar, ofrecer a la venta, comprar o enajenar proteínas animales transformadas, destinadas a la alimentación de animales de granja.

2. La prohibición a la que hace referencia el apartado 1 no se aplicará:

— a la harina de pescado en la alimentación de animales distintos de los rumiantes, según las medidas de control adoptadas con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 17 de la Directiva 89/662/CEE […]

— a la gelatina de no rumiantes para el recubrimiento de los aditivos […]

— al fosfato dicálcico y a proteínas hidrolizadas obtenidos de conformidad con las condiciones fijadas con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 17 de la Directiva 89/662/CEE,

— a la leche y a los productos lácteos.»

21 A tenor del artículo 3 de dicha Reglamentación:

«1. Sin perjuicio del artículo 2, se prohíbe, a partir del 1 de enero de 2001

a) alimentar a los animales de granja con proteínas animales transformadas;

b) sacar o introducir en los Países Bajos, proteínas animales transformadas;

c) tener o almacenar proteínas animales transformadas en explotaciones donde se críen animales de granja, así como en empresas que elaboren, comercialicen, almacenen o trasladen alimentos para animales.

2. Hasta el 1 de marzo de 2001, estará exento de la prohibición a la que se refiere el apartado 1, letra c), el poseedor o propietario de proteínas animales transformadas que, indique indebidamente al Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees [Servicio estatal de inspección de ganado y de carne] la clase, la cantidad y la localización de las proteínas animales transformadas presentes y comunique inmediatamente a dicho servicio las modificaciones de clase, cantidad y localización.»

22 En virtud del artículo 4 de esta misma Reglamentación, ésta entró en vigor el 15 de diciembre de 2000.

Litigio principal y cuestión prejudicial

23 Desde 1994 se han adoptado, en el ámbito de la Unión, medidas para combatir la propagación de la EEB en la Unión Europea. Estas medidas se han adoptado sobre la base de la Directiva 90/425.

24 El 27 de junio de 1994, la Comisión adoptó la Decisión 94/381, que tenía por objeto prohibir la utilización de proteínas derivadas de tejidos de mamíferos en la alimentación de los rumiantes.

25 Tras haber detectado casos de EEB en animales nacidos con posterioridad a la entrada en vigor de la Decisión 94/381, el Comité director científico, establecido mediante Decisión 97/404/CE de la Comisión, de 10 de junio de 1997 (DO L 169, p. 85) (en lo sucesivo, «Comité director científico»), aprobó, en su reunión de 27 y 28 de noviembre de 2000, un dictamen que por primera vez señalaba un riesgo de contaminación cruzada del pienso para ganado con piensos destinados a otros animales que contengan proteínas animales posiblemente contaminadas con el agente causante de la EEB, y que recomendaba la adopción de nuevas medidas.

26 El 4 de diciembre de 2000, el Consejo adoptó la Decisión 2000/766 con el fin de reducir aún más el riesgo de propagación de la EEB. Mediante esta Decisión, se prohibía el uso de proteínas animales elaboradas en la alimentación de todos los animales de granja a partir del 1 de enero de 2001 por un período máximo de seis meses. Esta Decisión también establecía la prohibición de la comercialización, los intercambios, la importación procedente de terceros países y la exportación a terceros países de proteínas animales elaboradas, así como la obligación de retirar éstas del mercado, de los circuitos de distribución y de los almacenes ubicados en las propias explotaciones. Las referidas prohibiciones contaban con varias excepciones relativas, en particular, a la utilización de la harina de pescado en la alimentación de animales distintos de los rumiantes y a la utilización del fosfato dicálcico.

27 Cuatro días más tarde, el 8 de diciembre de 2000, el Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij adoptó la Reglamentación provisional nacional que establecía, en su artículo 2, apartado 1, una prohibición de preparar, elaborar, transformar, traer, recibir, entregar, transportar, ofrecer a la venta, comprar o enajenar proteínas animales transformadas, destinadas a la alimentación de animales de granja.

28 El artículo 2, apartado 2, de dicha Reglamentación establecía excepciones a esta prohibición para, en particular, la harina de pescado y el fosfato dicálcico. La aplicación de las excepciones estaba no obstante supeditada a la ulterior adopción de medidas de control, que debían fijarse con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 17 de la Directiva 89/662.

29 Con arreglo a su artículo 4, la Reglamentación provisional nacional entró en vigor el 15 de diciembre de 2000, es decir, quince días antes de la entrada en vigor de la Decisión 2000/766. Dicha Reglamentación se comunicó a la Comisión el 10 de enero de 2001.

30 El 29 de diciembre de 2000, la Comisión adoptó la Decisión 2001/9, que precisaba en qué condiciones se autorizaba la utilización, en particular, de harina de pescado y de fosfato dicálcico en la alimentación animal. Esta Decisión entró en vigor al mismo tiempo que la Decisión 2000/766, esto es, el 1 de enero de 2001.

31 Denkavit y otros interpusieron un recurso ante el Rechtbank 's-Gravenhage (Tribunal de La Haya), con el objeto de que se declarara que el artículo 2 de la Reglamentación provisional incurría en ilegalidad.

32 Denkavit y otros alegaron ante dicho órgano jurisdiccional que el Reino de los Países Bajos había actuado ilegalmente respecto a ellos, con carácter principal, al imponerles, en el período comprendido entre el 15 de diciembre de 2000 y el 1 de enero de 2001, medidas de prohibición en materia de alimentación animal más estrictas que las establecidas en la Decisión 94/381 o, con carácter subsidiario, al imponerles, en dicho período, medidas de prohibición en materia de alimentos para animales que no contienen ninguna otra proteína animal distinta de la harina de pescado y del fosfato dicálcico.

33 El Rechtbank 's-Gravenhage estimó dicho recurso debido a que, visto el tenor de la Decisión 2000/766, el objetivo de ésta era que las medidas de prohibición de que se trata entrasen precisamente en vigor el 1 de enero de 2001, ni antes ni después. Según dicho órgano jurisdiccional, el Reino de los Países Bajos había por tanto actuado ilegalmente al imponer medidas de prohibición a partir del 15 de diciembre 2000.

34 El Reino de los Países Bajos recurrió ante el Gerechtshof 's-Gravenhage (Tribunal de apelación de La Haya), que consideró que el litigio que se le sometía suscitaba cuestiones relativas a la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión.

35 En estas condiciones, el Gerechtshof 's-Gravenhage decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el Derecho comunitario, en particular la Directiva 90/425/CEE, la Decisión 94/381/CE y la Decisión 2000/766/CE, en el sentido de que es incompatible con él una prohibición nacional como la establecida en el artículo 2 de la Reglamentación provisional, que a efectos de protección contra la EEB prohíbe producir y comercializar proteínas animales elaboradas destinadas a la alimentación de animales de granja, teniendo en cuenta que tal prohibición nacional

— ya entró en vigor el 15 de diciembre de 2000 (por tanto, antes que la Decisión 2000/766/CE), y

— también se aplicó provisionalmente (hasta la Decisión [2001/9] de 29 de diciembre de 2000) a la harina de pescado y al fosfato dicálcico?»

Sobre la cuestión prejudicial

36 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si el Derecho de la Unión, en particular la Directiva 90/425 y las Decisiones 94/381 y 2000/766, se opone a una normativa nacional que, a efectos de protección frente a la EEB, imponía una prohibición provisional de producción y de comercialización de proteínas animales elaboradas en la alimentación de los animales de granja, habida cuenta de que, por un lado, dicha prohibición se aprobó y entró en vigor después de la adopción, pero antes de la entrada en vigor, de una decisión de la Unión Europea que establecía dicha prohibición y de que, por otro, con anterioridad a la entrada en vigor de la referida decisión, se aplicaba a la harina de pescado y al fosfato dicálcico, a pesar de que estos productos podían quedar exentos de la prohibición impuesta por dicha decisión.

37 Con carácter preliminar, procede recordar que, por lo que se refiere a la lucha contra la propagación de enfermedades que puedan suponer un peligro grave para los animales o la salud humana, como la EEB, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 10 de la Directiva 90/425 realiza una armonización completa de las medidas de salvaguardia contra dichas enfermedades, al definir con toda precisión las respectivas obligaciones y funciones de los Estados miembros y de la Comisión en este ámbito (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de mayo de 1993, Comisión/Portugal, C-52/92, Rec. p. I-2961, apartado 19).

38 En efecto, conforme a dicho artículo 10, corresponde a la Comisión adoptar las medidas necesarias tras el examen del Comité veterinario permanente. Los Estados miembros, cuando comprueben la existencia de una enfermedad con ocasión de un control, sólo pueden adoptar las medidas de prevención que contempla la normativa comunitaria y, por motivos graves de protección de la salud, medidas cautelares estrictamente limitadas en espera de las medidas que debe tomar la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, apartado 9).

39 Se desprende del duodécimo considerando de la Directiva 90/425 que ésta se aplica a animales y productos que hayan sido objeto de normas armonizadas, enumeradas en el anexo A de dicha Directiva.

40 Como ha señalado el Abogado General en el punto 39 de sus conclusiones, procede por consiguiente determinar si los productos contemplados en la Reglamentación provisional nacional, a saber, las proteínas animales elaboradas destinadas a la alimentación de los animales de granja, estaban comprendidos, en el momento de adoptarse dicha Reglamentación, en el ámbito de aplicación de la Directiva 90/425.

41 A este respecto, la legislación de la Unión en materia de alimentación animal ha evolucionado hacia una armonización compleja y avanzada. Como ha expuesto el Abogado General en los puntos 47 a 49 de sus conclusiones, las proteínas animales elaboradas han sido objeto de varios instrumentos de armonización, tanto en su calidad de desperdicios animales como en su calidad de ingredientes para alimentos para animales y en forma de prohibición.

42 En efecto, a raíz de la adopción de la Directiva 90/667, el anexo A de la Directiva 90/425 fue modificado para que los productos contemplados en la Directiva 90/667, a saber, los desperdicios animales, quedaran sujetos a las medidas de salvaguardia establecidas por la Directiva 90/425.

43 A continuación, conforme al artículo 7, apartado 2, de la Directiva 92/118, las medidas de salvaguardia establecidas en el artículo 10 de la Directiva 90/425 se aplicaban a los productos de origen animal contemplados en la Directiva 92/118, a saber, los productos de origen animal que no están sometidos, con respecto a las condiciones de policía sanitaria y sanitarias aplicables a los intercambios y a las importaciones en la Comunidad Europea, a las normativas comunitarias específicas a que se refiere el capítulo I del anexo A de la Directiva 89/662 y, por lo que se refiere a los patógenos, de la Directiva 90/425.

44 La Decisión 94/381, que tenía por objeto prohibir la utilización de proteínas derivadas de tejidos de mamíferos en la alimentación de los rumiantes, fue adoptada el 27 de junio de 1994.

45 Además, mediante la Decisión 91/516/CEE de la Comisión, de 9 de septiembre de 1991, por la que se establece la lista de los ingredientes que se prohíbe utilizar en los piensos compuestos (DO L 281, p. 23), en su versión modificada por la Decisión 97/582/CE de la Comisión, de 28 de julio de 1997 (DO L 237, p. 39), se impuso dicha prohibición a los productos proteicos, procedentes de tejidos de mamíferos, que se utilicen como ingredientes en los piensos compuestos para rumiantes.

46 Por último, mediante la Decisión 2000/766, se prohibió el uso de proteínas animales elaboradas en la alimentación de todos los animales de granja, incluidos los no rumiantes, mantenidos, cebados o criados para la producción de alimentos.

47 Por otra parte, esta Decisión, cuya validez no se ha cuestionado, tenía como base jurídica el artículo 10 de la Directiva 90/425.

48 Del conjunto de las anteriores consideraciones se desprende que, en el momento en que se adoptó la Reglamentación provisional nacional, un Estado miembro no podía prohibir la producción y la comercialización de las proteínas animales elaboradas destinadas a la alimentación de los animales de granja fuera del mecanismo de salvaguardia establecido por el artículo 10 de la Directiva 90/425.

49 Por consiguiente, procede comprobar si la Reglamentación provisional nacional puede considerarse una medida de salvaguardia con arreglo a dicha disposición.

50 En virtud del artículo 10, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 90/425, cada Estado miembro notificará inmediatamente a los demás Estados miembros y a la Comisión la aparición de cualquier zoonosis, enfermedad o causa que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana.

51 Por lo que atañe a la cuestión de si, en el momento en que se adoptó la Reglamentación provisional nacional, había aparecido una zoonosis, enfermedad o causa que pudiera suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana en el sentido de dicha disposición, procede recordar que este requisito puede cumplirse en el caso de nuevas informaciones que modifiquen de manera significativa la percepción del peligro que supone una enfermedad (sentencia de 3 de julio de 2003, Lennox, C-220/01, Rec. p. I-7091, apartado 72 y jurisprudencia citada).

52 Debe observarse a este respecto que la Reglamentación provisional nacional fue adoptada diez días después de la publicación de un dictamen del Comité director científico de 27 y 28 de noviembre de 2000 (en lo sucesivo, «dictamen del Comité director científico») que señalaba un riesgo de contaminación cruzada del pienso para ganado con piensos destinados a otros animales que contengan proteínas animales posiblemente contaminadas con el agente causante de la EEB. Pues bien, este dictamen recomendaba establecer una prohibición provisional de las proteínas animales en la alimentación de los animales.

53 Dado que, desde 1994, se habían adoptado varias medidas contra la EEB, pero que habían aparecido con regularidad nuevos casos de esta enfermedad y que, por tanto, el alcance y la importancia del riesgo de propagación de dicha enfermedad eran todavía inciertos, puede considerarse que el dictamen del Comité director científico modificó de manera significativa la percepción del peligro que constituye la EEB y, por consiguiente, justificaba la adopción de las medidas de salvaguardia contempladas en el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425.

54 El Gobierno neerlandés alega que la Reglamentación provisional nacional fue adoptada por el Reino de los Países Bajos en su condición de Estado miembro de expedición a la vez que de Estado miembro de destino.

55 Es cierto que en el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425 se establecen varios tipos de medidas. En efecto, conforme al párrafo segundo de esta disposición, un Estado miembro de expedición aplicará inmediatamente las medidas de lucha o prevención previstas en la normativa comunitaria y, en particular, llevará a cabo la determinación de las zonas de protección contempladas en ésta, o adoptará cualquier otra medida que considere pertinente. Según el párrafo cuarto del mismo apartado, en espera de las medidas que deban tomarse con arreglo al apartado 4 de dicho artículo 10, el Estado miembro de destino podrá adoptar, por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal, medidas cautelares con respecto a las explotaciones, centros u organismos de que se trate o, en caso de epizootia, con respecto a la zona de protección contemplada en la normativa comunitaria.

56 El Gobierno neerlandés alega que la distinción que de este modo se efectúa en el artículo 10, apartado 1, de la Directiva 90/425 entre un Estado miembro de expedición y un Estado miembro de destino no es pertinente en el caso de autos. A su juicio, la Reglamentación provisional nacional no pretende regular el comercio intracomunitario sino, con carácter más general, la producción y la comercialización de alimentos para animales, de manera que el Reino de los Países Bajos adoptó dicha Reglamentación tanto en calidad de Estado miembro de expedición como de Estado miembro de destino.

57 Los demás Gobiernos que han presentado observaciones y la Comisión consideran, en cambio, que el Reino de los Países Bajos adoptó la Reglamentación provisional nacional en calidad de Estado miembro de destino.

58 A este respecto, dado que esta Reglamentación pretendía regular no sólo la producción sino también la comercialización, incluidas la recepción y la compra, de alimentos para animales en general, procede observar que dicha Reglamentación podía por lo menos afectar a las importaciones de esos productos.

59 Por consiguiente, procede examinar si la Reglamentación provisional nacional puede considerarse una medida cautelar adoptada por un Estado miembro de destino sobre la base del artículo 10, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 90/425.

60 Por lo que se refiere al requisito relativo a la existencia de motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal en el sentido de dicha disposición, como se ha recordado en el apartado 51 de la presente sentencia, este requisito puede cumplirse en el caso de nuevas informaciones que modifiquen de manera significativa la percepción del peligro que supone una enfermedad.

61 En este caso concreto, como se desprende de los tres primeros considerandos de la Decisión 2000/766, se habían registrado casos de EEB en animales nacidos en 1995, con posterioridad a la adopción el 27 de junio de 1994 de la Decisión 94/381, que comprendía las primeras normas comunitarias en materia de control de proteínas de mamíferos transformadas utilizadas en la alimentación de los rumiantes. Como se ha indicado en el apartado 53 de la presente sentencia, puede considerarse que el dictamen del Comité director científico, que por primera vez señalaba un riesgo de contaminación cruzada del pienso para ganado con piensos destinados a otros animales que contengan proteínas animales posiblemente contaminadas con el agente causante de la EEB, modificó de manera significativa la percepción del peligro que supone dicha enfermedad.

62 La adopción de la Decisión 2000/766, a la que se refería expresamente la Reglamentación provisional nacional, se basaba, por tanto, principalmente, en haber advertido la necesidad, como medida de precaución, de prohibir temporalmente el uso de proteínas animales en la alimentación de todos los animales de granja mantenidos,

cebados o criados para la producción de alimentos. El dictamen de Comité director científico, que justificaba la adopción de dicha Decisión, podía por consiguiente justificar también la adopción de la Reglamentación provisional nacional, como sostienen los Gobiernos neerlandés, alemán y sueco, así como la Comisión.

63 Se desprende del artículo 10, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 90/425 que podrán adoptarse medidas cautelares en espera de las medidas que deban tomarse con arreglo al apartado 4 del mismo artículo.

64 La Reglamentación provisional nacional fue adoptada el 8 de diciembre de 2000, a saber, cuatro días después de que el Consejo adoptara la Decisión 2000/766, la cual tenía precisamente por objeto prohibir las proteínas animales en la alimentación de los animales a partir del 1 de enero de 2001.

65 Así pues, las medidas en el ámbito de la Unión se habían adoptado pero todavía no habían entrado en vigor en el momento en que el Reino de los Países Bajos adoptó la Reglamentación provisional nacional.

66 A este respecto, debe recordarse que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que no puede considerarse que la adopción por parte de la Comisión de una Decisión cuya aplicación no es inmediata suponga, en sí misma, una prohibición para un Estado miembro de adoptar, por su parte, medidas cautelares al amparo del artículo 9, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 89/662 (sentencia de 5 de diciembre de 2000, Eurostock, C-477/98, Rec. p. I-10695, apartado 58). Pues bien, las medidas cautelares a nivel de la Unión de que se trata en la sentencia Eurostock, antes citada, son equivalentes a las contempladas en el artículo 10, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 90/425.

67 Por consiguiente, un Estado miembro puede adoptar medidas nacionales de prohibición como las establecidas en la Reglamentación provisional nacional cuando la situación en dicho Estado miembro presente un carácter urgente que justifique la adopción inmediata de dichas medidas por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal.

68 Incumbe, no obstante, al órgano jurisdiccional remitente, que es el único competente para valorar los hechos del litigio de que conoce, comprobar si la situación en los Países Bajos, en el momento en que se adoptó la Reglamentación provisional nacional, presentaba ese carácter urgente.

69 Si dicho órgano jurisdiccional llegara a la conclusión de que tal era la situación y, por tanto, de que la Reglamentación provisional nacional puede en principio calificarse de medida cautelar con arreglo al artículo 10, apartado 1, párrafo cuarto, de la Directiva 90/425, debería aún comprobar que se respetó el principio de proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de marzo de 2005, Tempelman y van Schaijk, C-96/03 y C-97/03, Rec. p. I-1895, apartado 46 y jurisprudencia citada).

70 Resulta de todo lo anterior que el Derecho de la Unión, en particular la Directiva 90/425 y las Decisiones 94/381 y 2000/766, no se opone a una normativa nacional que, a efectos de protección frente a la EEB, imponía una prohibición provisional de producción y de comercialización de proteínas animales elaboradas en la alimentación de los animales de granja, en la medida en que la situación en el Estado miembro de que se trata presentaba un carácter urgente que justificaba la adopción inmediata de dichas medidas por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar que se cumplía este último requisito y que se respetó el principio de proporcionalidad.

Costas

71 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

El Derecho de la Unión, en particular la Directiva 90/425/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior, y las Decisiones 94/381/CE de la Comisión, de 27 de junio de 1994, sobre medidas de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina y la utilización como alimento de proteínas derivadas de mamíferos, y 2000/766/CE del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a determinadas medidas de protección contra las encefalopatías espongiformes transmisibles y la utilización de proteínas animales en la alimentación animal, no se opone a una normativa nacional que, a efectos de protección frente a la encefalopatía espongiforme bovina, imponía una prohibición provisional de producción y de comercialización de proteínas animales elaboradas en la alimentación de los animales de granja, en la medida en que la situación en el Estado miembro de que se trata presentaba un carácter urgente que justificaba la adopción inmediata de dichas medidas por motivos graves de protección de la salud pública o de la salud animal. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar que se cumplía este último requisito y que se respetó el principio de proporcionalidad.

Firmas