HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a opta)

14 mai 2014*

„Apropierea legislațiilor — Directiva 2009/48/CE — Siguranța jucăriilor — Valori-limită pentru nitrozamine, substanțe nitrozabile, plumb, bariu, arsen, antimoniu și mercur prezente în jucării — Decizia Comisiei de a nu aproba în întregime menținerea dispozițiilor naționale care derogă de la aceste valori-limită — Aprobare limitată în timp — Dovada asigurării unui nivel de protecție mai ridicat pentru sănătatea umană oferit de dispozițiile naționale”

În cauza T-198/12,

Republica Federală Germania, reprezentată de T. Henze și de A. Wiedmann, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de M. Patakia și de G. Wilms, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de anulare în parte a Deciziei 2012/160/UE a Comisiei din 1 martie 2012 privind dispozițiile naționale notificate de guvernul federal german de menținere a valorilor-limită pentru plumb, bariu, arsen, antimoniu, mercur și nitrozamine și substanțe nitrozabile din jucării după data intrării în vigoare a Directivei 2009/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind siguranța jucăriilor (JO L 80, p. 19),

TRIBUNALUL (Camera a opta),

compus din doamna M. E. Martins Ribeiro (raportor), îndeplinind funcția de președinte, și domnii A. Popescu și G. Berardis, judecători,

grefier: doamna K. Andová, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 19 septembrie 2013,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

1 Articolul 114 TFUE are următorul cuprins:

„(1) Cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel, dispozițiile următoare se aplică în vederea realizării obiectivelor enunțate la articolul 26. Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social, adoptă măsurile privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre care au ca obiect instituirea și funcționarea pieței interne.

(2) Alineatul (1) nu se aplică dispozițiilor fiscale, celor privind libera circulație a persoanelor și celor privind drepturile și interesele lucrătorilor salariați.

(3) În formularea propunerilor prevăzute la alineatul (1) în domeniul sănătății, securității, protecției mediului și protecției consumatorilor, Comisia pornește de la premisa asigurării unui nivel ridicat de protecție, ținând seama în special de orice evoluție nouă, întemeiată pe fapte științifice. În cadrul atribuțiilor ce le revin, Parlamentul European și Consiliul depun eforturi, de asemenea, pentru realizarea acestui obiectiv.

(4) În cazul în care, după adoptarea unei măsuri de armonizare de către Parlamentul European și Consiliu, de către Consiliu sau Comisie, un stat membru consideră necesară menținerea dispozițiilor de drept intern justificate de cerințele importante prevăzute la articolul 36 sau referitoare la protecția mediului ambiant ori a mediului de lucru, acesta adresează Comisiei o notificare, indicând motivele menținerii acestor dispoziții.

(5) De asemenea, fără a aduce atingere alineatului (4), în cazul în care, după adoptarea unei măsuri de armonizare de către Parlamentul European și Consiliu, de către Consiliu sau Comisie, un stat membru consideră necesară introducerea unor dispoziții de drept intern întemeiate pe dovezi științifice noi referitoare la protecția mediului ambiant ori a mediului de lucru, din cauza unei probleme specifice statului membru respectiv, apărute după adoptarea măsurii de armonizare, acesta adresează Comisiei o notificare privind măsurile avute în vedere și motivele adoptării acestora.

(6) În termen de șase luni de la notificările prevăzute la alineatele (4) și (5), Comisia aprobă sau respinge dispozițiile respective de drept intern, după ce a verificat dacă acestea constituie sau nu un mijloc de discriminare arbitrară sau o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre și dacă acestea constituie sau nu un obstacol în funcționarea pieței interne.

În absența unei decizii a Comisiei adoptate în acest termen, dispozițiile de drept intern prevăzute la alineatele (4) și (5) se consideră aprobate.

În cazul în care complexitatea problemei justifică acest lucru și dacă nu există niciun pericol pentru sănătatea umană, Comisia poate notifica statului membru în cauză că termenul prevăzut de prezentul alineat poate fi prorogat cu un nou termen de până la șase luni.

(7) În cazul în care, în temeiul alineatului (6), un stat membru este autorizat să mențină sau să introducă dispoziții de drept intern care derogă de la o măsură de armonizare, Comisia examinează de îndată dacă este oportun să propună o adaptare a acestei măsuri.

(8) În cazul în care un stat membru invocă o problemă deosebită de sănătate publică într-un domeniu care a făcut în prealabil obiectul măsurilor de armonizare, acesta informează Comisia, care analizează de îndată dacă este necesar să propună Consiliului măsuri adecvate.

(9) Prin derogare de la procedura prevăzută la articolele 258 și 259, Comisia și orice stat membru pot sesiza direct Curtea de Justiție a Uniunii Europene în cazul în care consideră că un alt stat membru exercită abuziv competențele prevăzute de prezentul articol.

(10) Măsurile de armonizare prevăzute anterior includ, atunci când este cazul, o clauză de salvgardare care autorizează statele membre să adopte, din unul sau mai multe dintre motivele fără caracter economic prevăzute la articolul 36, măsuri provizorii care fac obiectul unei proceduri de control a Uniunii."

2 La 3 mai 1988, Consiliul Comunităților Europene a adoptat Directiva 88/378/CEE privind apropierea legislațiilor statelor membre cu privire la siguranța jucăriilor (JO L 187, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 8, p. 231).

3 Anexa II la Directiva 88/378, intitulată „Cerințe esențiale pentru jucării", prevede următoarele:

„II. Riscuri speciale

[…]

3. Proprietăți chimice

1. Jucăriile trebuie să fie concepute și fabricate astfel încât să nu prezinte, în caz de utilizare prevăzută de articolul 2 alineatul (1) din directivă, riscuri pentru sănătate sau de vătămări prin ingerare, inhalare sau în contact cu pielea, mucoasele sau ochii.

În orice caz, ele trebuie să respecte legislația comunitară corespunzătoare privind anumite categorii de produse sau vizând interdicția, limitarea utilizării sau etichetarea anumitor substanțe și preparate periculoase.

2. În special, biodisponibilitatea pentru protecția sănătății copiilor, datorată utilizării jucăriilor, nu trebuie să depășească pe zi:

0,2 micrograme de antimoniu,

0,1 micrograme de arsenic,

25,0 micrograme de bariu,

[…]

0,7 micrograme de plumb,

0,5 micrograme de mercur,

[…]

sau celelalte valori care pot fi stabilite pentru aceste substanțe sau pentru alte substanțe în legislația comunitară, bazată pe o dovadă științifică.

Prin biodisponibilitatea acestor substanțe se înțelege extractul solubil care are o importanță toxicologică.

[…]”

4 Valorile-limită de biodisponibilitate stabilite de Directiva 88/378 definesc cantitatea maximă admisibilă a unei substanțe chimice care, prin utilizarea jucăriilor, poate fi absorbită și poate fi disponibilă pentru procese biologice în corpul uman. Aceste valori-limită sunt exprimate în micrograme de fiecare substanță nocivă pe zi (μg/zi) și nu operează nicio distincție în funcție de consistența materialului jucăriei.

5 Comitetul European pentru Standardizare (CES) a elaborat și ulterior a adoptat, la 13 decembrie 1994, în temeiul unui mandat al Comisiei Europene, standardul armonizat european EN 71-3, intitulat „Siguranța jucăriilor” (denumit în continuare „standardul EN 71-3”), pentru a facilita, în special pentru producătorii de jucării, dovedirea conformității cu prevederile Directivei 88/378.

6 Standardul EN 71-3 deduce din valorile-limită de biodisponibilitate stabilite de Directiva 88/378 valori-limită de migrare prin inhalare pentru materialele pentru jucării și descrie o procedură care permite determinarea acestora. Respectarea valorilor standardului EN 71-3 conduce la o prezumție de conformitate cu cerințele esențiale ale Directivei 88/378 și, prin urmare, cu valorile-limită de biodisponibilitate definite de aceasta din urmă, astfel cum rezultă din considerentul (3) și din articolul 5 alineatul (1) din Directiva 88/378.

7 Valorile-limită de migrare precizează cantitatea maximă admisibilă dintr-o substanță chimică ce poate migra, cu alte cuvinte, care poate trece dintr-un produs către exterior, de exemplu care poate intra în piele sau în sucul gastric. Ele permit efectuarea unei măsurări pe jucăria însăși și sunt exprimate în miligrame de fiecare substanță nocivă pe kilogram de material pentru jucărie (mg/kg).

8 Standardul EN 71-3 stabilește următoarele valori-limită de migrare:

Element	Valoare-limită de migrare
Antimoniu	60 mg/kg
Arsenic	25 mg/kg
Bariu	1 000 mg/kg
Plumb	90 mg/kg
Mercur	60 mg/kg

9 În anul 2003 a început procesul de revizuire a Directivei 88/378, care s-a finalizat la 18 iunie 2009 prin adoptarea Directivei 2009/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind siguranța jucăriilor (JO L 170, p. 1), Republica Federală Germania pronunțându-se, cu ocazia votului, împotriva adoptării acestui act.

10 În considerentul (22) al Directivei 2009/48 se precizează următoarele:

„Valorile-limită specifice stabilite în Directiva 88/378/CEE pentru anumite substanțe ar trebui, de asemenea, actualizate pentru a ține seama de evoluția cunoștințelor științifice. Ar trebui fixate valori-limită, la jumătatea nivelurilor considerate sigure în conformitate cu criteriile comitetului științific competent al Comisiei, pentru arsenic, cadmiu, crom VI, plumb, mercur și staniu organic,

care sunt extrem de toxice și care, prin urmare, nu ar trebui să fie folosite în mod intenționat în acele părți ale jucăriilor care sunt accesibile copiilor, pentru a garanta că numai urme care sunt compatibile cu bunele practici de producție vor fi prezente în jucării.”

11 Considerentul (47) al Directivei 2009/48 are următorul cuprins:

„Pentru a oferi producătorilor de jucării și operatorilor economici timp suficient de adaptare la noile cerințe, este necesar să se prevadă o perioadă de tranziție de doi ani după intrarea în vigoare a prezentei directive, perioadă în care jucăriile care respectă Directiva 88/378/CEE pot fi introduse pe piață. În cazul cerințelor referitoare la substanțele chimice, această perioadă ar trebui să fie de patru ani, pentru a permite elaborarea standardelor armonizate necesare în vederea respectării cerințelor respective.”

12 Directiva 2009/48 stabilește valori-limită de migrare specifice pentru mai multe substanțe, inclusiv plumb, arsen, mercur, bariu și antimoniu, plecând de la recomandările făcute de Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM, Institutul național olandez pentru sănătate publică și mediu), prezentate într-un raport din anul 2008, intitulat „Substanțe chimice în jucării. O metodologie generală pentru evaluarea siguranței chimice din jucării, cu accent pe elementele chimice” (denumit în continuare „raportul RIVM”). Sunt definite trei valori-limită de migrare diferite, în funcție de tipul materialului jucăriei, și anume material uscat, friabil, sfărâmicios sau flexibil, material lichid sau lipicios și material răzuit.

13 Anexa II la Directiva 2009/48, intitulată „Cerințe speciale de siguranță”, prevede următoarele:

„III. Proprietăți chimice

[…]

13. Fără a aduce atingere punctelor 3, 4 și 5, nu trebuie depășite următoarele limite de migrare ale jucăriilor sau ale părților componente ale jucăriilor:

Element	mg/kg în materialul uscat, friabil, sfărmicios sau flexibil al jucăriei	mg/kg în materialul lichid sau lipicios al jucăriei	mg/kg în materialul răzuit al jucăriei
[…]	[…]	[…]	[…]
Antimoniu	45	11,3	560
Arsenic	3,8	0,9	47
Bariu	4 500	1 125	56 000
[…]	[…]	[…]	[…]
Plumb	13,5	3,4	160
[…]	[…]	[…]	[…]
Mercur	7,5	1,9	94
[…]	[…]	[…]	[…]

[…]”

14 Articolul 53 din Directiva 2009/48 prevede:

„(1) Statele membre nu împiedică punerea la dispoziție pe piață a jucăriilor care sunt conforme cu Directiva 88/378/CEE și care au fost introduse pe piață înainte de 20 iulie 2011.

(2) În plus față de dispozițiile de la alineatul (1), statele membre nu împiedică punerea la dispoziție pe piață a jucăriilor care sunt conforme cu toate cerințele prezentei directive, cu excepția celor stabilite [la punctul] III din anexa II, cu condiția ca aceste jucării să îndeplinească cerințele stabilite [la punctul II 3] din anexa II la Directiva 88/378/CEE și să fi fost introduse la piață înainte de 20 iulie 2013."

15 Articolul 54 din Directiva 2009/48, intitulat „Transpunerea", prevede următoarele:

„Statele membre asigură intrarea în vigoare a actelor cu putere de lege și a actelor administrative necesare pentru a se conforma prezentei directive până la 20 ianuarie 2011. Statele membre informează de îndată Comisia cu privire la aceasta.

Statele membre aplică aceste dispoziții cu începere de la 20 iulie 2011.

Atunci când statele membre adoptă aceste acte, ele includ o trimitere la prezenta directivă sau sunt însoțite de o astfel de trimitere la data publicării oficiale. Statele membre stabilesc modalitatea de efectuare a acestei trimiteri.

Statele membre comunică Comisiei dispozițiile de drept intern pe care le adoptă în domeniul reglementat de prezenta directivă."

16 Articolul 55 din Directiva 2009/48, intitulat „Abrogarea", prevede:

Directiva 88/378/CEE, cu excepția articolului 2 alineatul (1) și a [punctului II] 3 din anexa II, se abrogă cu începere de la 20 iulie 2011. Articolul 2 alineatul (1) și [punctul II] 3 din anexa II la respectiva directivă se abrogă cu începere de la 20 iulie 2013.

Trimiterile la directiva abrogată se interpretează ca trimiteri la prezenta directivă."

Dreptul național

17 Republica Federală Germania a transpus Directiva 88/378 în legislația națională prin Ordonanța privind siguranța echipamentelor și produselor (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug) din 21 decembrie 1989 (BGBl. 1989 I, p. 2541), modificată ultima dată prin articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul de transpunere a Directivelor 2002/44/CE și 2003/10/CE privind protecția lucrătorilor împotriva riscurilor legate de zgomot și de vibrații (Verordnung zur Umsetzung der EG-Richtlinien 2002/44/EG und 2003/10/EG zum Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch Lärm und Vibrationen) din 6 martie 2007 (BGBl. 2007 I, p. 261). Valorile-limită pentru plumb, arsen, mercur, bariu și antimoniu preluate la articolul 2 din reglementarea națională sus-menționată erau cele definite în Directiva 88/378.

18 La 20 iulie 2011 a intrat în vigoare A doua ordonanță privind legea referitoare la siguranța echipamentelor și a produselor (Ordonanța privind siguranța echipamentelor și produselor) [Zweite Verordnung zum Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug) (2. GPSGV), BGBl. 2011 I, p. 1350 și urm. și p. 1470, denumită în continuare „a doua GPSGV 2011"], al cărei articol 10 alineatul (3), privind cerințele de siguranță esențiale, preia valorile-limită de biodisponibilitate pentru plumb, antimoniu, arsen, bariu și mercur din anexa II la Directiva 88/378.

Istoricul cauzei

19 Prin scrisoarea din 18 ianuarie 2011, Republica Federală Germania a solicitat Comisiei, în conformitate cu articolul 114 alineatul (4) TFUE, permisiunea de a menține dispozițiile prevăzute de legislația germană care se refereau la cinci elemente, și anume plumb, arsen, mercur, bariu și antimoniu, precum și pentru nitrozaminele și substanțele nitrozabile degajate de anumite jucării, după 20 iulie 2013, data intrării în vigoare a punctului III din anexa II la Directiva 2009/48/CE.

20 Prin scrisoarea din 2 martie 2011, Republica Federală Germania a trimis o motivare detaliată a acestei cereri, la care erau anexate evaluări sanitare efectuate de Bundesinstitut für Risikobewertung (Institutul Federal pentru Evaluarea Riscurilor, denumit în continuare „BfR”), una pentru antimoniu, arsen, plumb, bariu și mercur și alta pentru nitrozamine și substanțele nitrozabile.

21 Prin decizia din 4 august 2011, Comisia a informat Republica Federală Germania că, în conformitate cu articolul 114 alineatul (6) al treilea paragraf TFUE, perioada de 6 luni menționată la primul paragraf al aceluiași alineat stabilită pentru aprobarea sau respingerea dispozițiilor naționale care se refereau la cele cinci elemente în discuție, în speță plumb, arsen, mercur, bariu și antimoniu, precum și pentru nitrozamine și substanțele nitrozabile, notificate la 2 martie 2011, se prelungea până la 5 martie 2012.

22 Prin Decizia 2012/160/UE din 1 martie 2012 privind dispozițiile naționale notificate de guvernul federal german de menținere a valorilor-limită pentru plumb, bariu, arsen, antimoniu, mercur și nitrozamine și substanțe nitrozabile din jucării după data intrării în vigoare a Directivei 2009/48/CE (JO L 80, p. 19, denumită în continuare „decizia atacată”), notificată la 2 martie 2012, Comisia a decis următoarele:

„Articolul 1

Măsurile privind antimoniul, arsenul și mercurul notificate de Germania în conformitate cu articolul 114 alineatul (4) […] TFUE nu se aprobă.

Măsurile privind plumbul notificate de Germania în conformitate cu articolul 114 alineatul (4) […] TFUE se aprobă până la data intrării în vigoare a dispozițiilor U[niunii Europene] de stabilire a unor noi limite pentru plumb în jucării sau până la 21 iulie 2013, reținându-se termenul care survine înainte.

Măsurile privind bariul notificate de Germania în conformitate cu articolul 114 alineatul (4) […] TFUE se aprobă până la data intrării în vigoare a dispozițiilor U[niunii Europene] de stabilire a unor noi limite pentru bariu în jucării sau până la 21 iulie 2013, reținându-se termenul care survine înainte.

Măsurile privind nitrozaminele și substanțele nitrozabile notificate de Germania în conformitate cu articolul 114 alineatul (4) […] TFUE se aprobă.”

Procedura și concluziile părților

23 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 14 mai 2012, Republica Federală Germania a introdus prezenta acțiune.

24 Republica Federală Germania solicită Tribunalului:

— anularea deciziei atacate în măsura în care dispozițiile naționale de stabilire a valorilor-limită, pe de o parte, în ceea ce privește antimoniul, arsenul și mercurul, notificate în vederea menținerii lor, nu au fost aprobate și, pe de altă parte, în ceea ce privește plumbul și bariul, notificate în vederea menținerii lor, au fost aprobate doar până la 21 iulie 2013;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

25 Comisia solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii;

— obligarea Republicii Federale Germania la plata cheltuielilor de judecată.

26 Prin actul depus la grefa Tribunalului la 27 august 2012, Regatul Danemarcei a solicitat să intervină în prezenta cauză în susținerea concluziilor reclamantei. Prin Ordonanța din 27 septembrie 2012, președintele Camerei a opta a admis această cerere.

27 Prin scrisoarea depusă la grefa Tribunalului la 13 noiembrie 2012, Regatul Danemarcei a informat Tribunalul că a renunțat să intervină. Prin Ordonanța președintelui Camerei a opta din 14 decembrie 2012, Regatul Danemarcei a fost radiat din prezenta cauză în calitate de intervenientă.

28 Prin actul din 13 februarie 2013, Republica Federală Germania a introdus o cerere de măsuri provizorii având ca obiect următoarele măsuri:

— aprobarea cu titlu provizoriu a dispozițiilor naționale notificate de menținere a valorilor-limită pentru plumb, bariu, arsen, antimoniu și mercur până la pronunțarea deciziei pe fond a Tribunalului;

— cu titlu subsidiar, obligarea Comisiei să aprobe cu titlu provizoriu dispozițiile naționale notificate de menținere a valorilor-limită pentru plumb, bariu, arsen, antimoniu și mercur până la pronunțarea deciziei pe fond a Tribunalului.

29 Prin Ordonanța din 15 mai 2013, președintele Tribunalului, pronunțându-se cu privire la cererea de măsuri provizorii, a decis ca Comisia să autorizeze menținerea dispozițiilor naționale notificate de Republica Federală Germania privind valorile-limită pentru antimoniu, arsen, bariu, plumb și mercur prezente în jucării până la pronunțarea Tribunalului în litigiul principal.

30 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a opta) a decis deschiderea procedurii orale în prezenta cauză și, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 64 din Regulamentul de procedură, a adresat întrebări scrise părților. Acestea au răspuns la întrebările scrise în termenul acordat.

31 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările orale adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 19 septembrie 2013.

În drept

Cu privire la cererea de nepronunțare parțială asupra fondului formulată în ședință de Republica Federală Germania

32 În ședință, Republica Federală Germania a indicat că, ulterior introducerii prezentei acțiuni, Comisia a adoptat Regulamentul (UE) nr. 681/2013 din 17 iulie 2013 de modificare a [punctului] III din anexa II la Directiva 2009/48 (JO L 195, p. 16) prin care s-au modificat limitele de migrare pentru bariu, astfel cum figurau în această anexă, și a solicitat Tribunalului să constate lipsa necesității de a se pronunța asupra fondului în măsura în care prin acțiunea formulată se urmărește anularea deciziei atacate în ceea ce privește bariul, precum și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

33 Este necesar să se constate că adoptarea Regulamentului nr. 681/2013 a lipsit acțiunea de obiectul său în măsura în care prin aceasta se urmărește anularea deciziei atacate în ceea ce privește bariul.

34 În aceste condiții, examinarea capătului de cerere privind anularea, pentru motivul pretinsei sale nelegalități, a limitării până la 21 iulie 2013 a aprobării referitoare la plumb și la bariu se referă numai la aprobarea referitoare la plumb, astfel încât nu mai este necesară pronunțarea asupra cererii de anulare a deciziei atacate în ceea ce privește bariul.

Cu privire la concluziile privind anularea deciziei atacate

35 Acțiunea formulată de Republica Federală Germania are ca obiect anularea în parte a deciziei atacate, pe de o parte, în măsura în care măsurile naționale de stabilire a valorilor-limită pentru plumb, notificate în vederea menținerii lor, au fost aprobate doar până la data de 21 iulie 2013 și, pe de altă parte, în măsura în care dispozițiile naționale de stabilire a valorilor-limită pentru antimoniu, arsen și mercur, notificate în vederea menținerii lor, nu au fost aprobate.

Cu privire la nelegalitatea limitării în timp a aprobării referitoare la plumb

– Cu privire la admisibilitate

36 Comisia susține că contestarea aprobării limitate în timp pentru plumb este inadmisibilă în lipsa interesului de a exercita acțiunea al Republicii Federale Germania.

37 Trebuie amintit totuși că articolul 263 TFUE face o distincție netă între dreptul de a formula o acțiune în anulare al instituțiilor Uniunii și al statelor membre, pe de o parte, și cel al persoanelor fizice și juridice, pe de altă parte, cel de al doilea paragraf al acestui articol conferind în special oricărui stat membru dreptul de a contesta printr-o acțiune în anulare legalitatea deciziilor Comisiei, fără ca exercitarea acestui drept să fie condiționată de justificarea unui interes de a exercita acțiunea (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 23 februarie 1988, Regatul Unit/Consiliul, 131/86, Rec., p. 905, punctul 6, Ordonanța Curții din 27 noiembrie 2001, Portugalia/Comisia, C-208/99, Rec., p. I-9183, punctele 22-24, Hotărârea Tribunalului din 13 septembrie 2010, Grecia/Comisia, T-415/05, T-416/05 și T-423/05, Rep., p. II-4749, punctul 57).

38 Prin urmare, trebuie constatat că este pe deplin admisibil ca Republica Federală Germania să solicite anularea deciziei atacate în măsura în care dispozițiile naționale de stabilire a valorilor-limită pentru plumb, notificate în vederea menținerii lor, au fost aprobate doar până la data de 21 iulie 2013 cel târziu.

– Cu privire la fond

39 Republica Federală Germania invocă, în esență, trei motive de anulare, întemeiate, în primul rând, pe o încălcare obligației de motivare, în al doilea rând, pe o încălcare a articolului 114 TFUE și, în al treilea rând, pe existența unui abuz de putere.

40 Trebuie analizat în primul rând motivul întemeiat pe încălcarea obligației de motivare invocat de Republica Federală Germania.

41 Republica Federală Germania susține că Comisia nu a motivat corespunzător cerințelor legale limitarea în timp a aprobării dispozițiilor naționale referitoare la plumb. Aceasta precizează că „modul de a proceda” al Comisiei generează o contradicție logică, aspect care ar fi trebuit să o determine să furnizeze o motivare foarte detaliată a limitării menționate.

42 Considerentele (53)-(55) ale deciziei atacate, referitoare la plumb, sunt redactate după cum urmează:

„Poziția guvernului federal german

(53) Autoritățile germane fac trimitere la studiul de evaluare [globală] efectuat de EFSA [Autoritatea Europeană pentru Siguranța Alimentară] în 2010 privind plumbul. În avizul EFSA, stabilirea unei doze-prag nu este justificată științific pentru efectele adverse asupra sănătății umane. Prin urmare, Germania consideră că limitele de migrare pentru plumb, astfel cum sunt prevăzute în directivă, nu mai sunt fundamentate științific și solicită menținerea măsurilor naționale.

Evaluarea poziției guvernului federal german

(54) Comisia recunoaște că limitele de migrare pentru plumb, astfel cum au fost stabilite în directivă, nu mai oferă un nivel corespunzător de protecție pentru copii. Doza zilnică tolerabilă utilizată pentru calculul limitelor a fost pusă sub semnul întrebării de către EFSA și JECFA [Comisia FAO/OMS de experți în aditivi alimentari] în 2010, după revizuirea legislației privind siguranța jucăriilor. Luând în considerare acest lucru, Comisia a întreprins deja revizuirea limitelor menționate anterior.

(55) Având în vedere considerațiile de mai sus, Comisia este de părere că măsurile notificate de Germania cu privire la plumb pot fi considerate ca fiind justificate prin necesitatea majoră de protecție a sănătății umane.”

43 Considerentul (91) al deciziei atacate, care figurează în partea intitulată „Absența obstacolelor în calea funcționării pieței interne”, are următorul cuprins:

„În ceea ce privește plumbul […], Comisia observă că producătorii, în cazul în care aplică dispozițiile directivei, vor putea să comercializeze jucării în toate statele membre, cu excepția Germaniei. Nu este probabil ca producătorii să elaboreze două seturi diferite de jucării, ci ca aceștia să se alinieze la dispozițiile de derogare pentru ca jucăriile să poată fi comercializate în toate statele membre. În plus, Comisia remarcă faptul că limitele germane pentru plumb […] sunt cele care au fost aplicabile în UE din 1990 pe baza Directivei 88/378/CEE și, prin urmare, pot fi respectate de către producători din punct de vedere tehnic. Producătorii de jucării au confirmat această ipoteză atunci când și-au exprimat poziția în legătură cu măsurile notificate de Germania. Prin urmare, Comisia nu are motive să considere că efectul asupra funcționării pieței interne este proporțional în raport cu obiectivul de protecție a sănătății copiilor.”

44 În considerentul (94) al deciziei atacate, care figurează în partea intitulată „Concluzie”, se precizează următoarele:

„Cu privire la măsurile naționale notificate de Germania în legătură cu plumbul […], Comisia concluzionează că aceste măsuri sunt considerate justificate prin necesitatea de protecție a sănătății umane și că acestea nu constituie un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restricționare disimulată a comerțului între statele membre sau un obstacol disproporționat în calea funcționării pieței interne. Prin urmare, Comisia are motive să considere că măsurile naționale notificate pot fi aprobate, cu condiția unei limitări în timp.”

45 Trebuie amintit că obligația de motivare prevăzută la articolul 296 CE al doilea paragraf TFUE constituie o normă fundamentală de procedură care trebuie diferențiată de problema temeiniciei motivării, aceasta din urmă ținând de legalitatea pe fond a actului în litigiu (a se vedea Hotărârea Curții din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink’s France, C-367/95 P, Rec., p. I-1719, punctul 67, și Hotărârea Curții din 22 martie 2001, Franța/Comisia, C-17/99, Rec., p. I-2481, punctul 35).

46 Potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă la articolul 296 al doilea paragraf TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință despre temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul. Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul destinatarilor sau al altor persoane vizate în mod direct și individual de actul respectiv de a primi explicații. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse de articolul 296 al doilea paragraf TFUE trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor care reglementează materia respectivă (a se vedea Hotărârea Comisia/Sytraval și Brink's France, punctul 45 de mai sus, punctul 63 și jurisprudența citată, Hotărârea Tribunalului din 4 iulie 2006, Hoek Loos/Comisia, T-304/02, Rec., p. II-1887, punctul 58).

47 Trebuie arătat că motivarea unui act trebuie să fie logică și, în special, să nu prezinte contradicții interne care să împiedice înțelegerea adecvată a motivelor care au stat la baza adoptării acestui act (Hotărârea Curții din 29 septembrie 2011, Elf Aquitaine/Comisia, C-521/09 P, Rep., p. I-8947, punctul 151).

48 O contradicție în motivarea unei decizii constituie o încălcare a obligației care decurge din articolul 296 al doilea paragraf TFUE, de natură să afecteze validitatea actului în cauză dacă se dovedește că, din cauza acestei contradicții, destinatarul actului nu este în măsură să ia cunoștință, în tot sau în parte, despre motivele reale ale deciziei și că, drept urmare, dispozitivul actului este, în tot sau în parte, lipsit de orice temei juridic (Hotărârea Tribunalului din 24 ianuarie 1995, Tremblay și alții/Comisia, T-5/93, Rec., p. II-185, punctul 42, Hotărârea Tribunalului din 30 martie 2000, Kish Glass/Comisia, T-65/96, Rec., p. II-1885, punctul 85, și Hotărârea Tribunalului din 12 septembrie 2013, Germania/Comisia, T-347/09, punctul 101).

49 Reiese de asemenea din jurisprudență că, deși o decizie a Comisiei care se încadrează într-o practică decizională constantă poate fi motivată în mod succint, în special prin referire la această practică, atunci când aceasta este în mod considerabil mai extinsă decât deciziile precedente, Comisia trebuie să își dezvolte în mod explicit raționamentul (Hotărârea Curții din 26 noiembrie 1975, Groupement des fabricants de papiers peints de Belgique și alții/Comisia, 73/74, Rec., p. 1491, punctul 31, și Hotărârea Curții din 11 decembrie 2008, Comisia/Département du Loiret, C-295/07 P, Rep., p. I-9363, punctul 44).

50 Trebuie subliniat în continuare că controlul respectării garanțiilor conferite de ordinea juridică a Uniunii în cadrul procedurilor administrative, precum obligația Comisiei de a-și motiva decizia în mod suficient, se dovedește a fi cu atât mai important în contextul procedurii prevăzute la articolul 114 alineatul (4) TFUE cu cât în cadrul acesteia nu se aplică principiul contradictorialității (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 20 martie 2003, Danemarca/Comisia, C-3/00, Rec., p. I-2643, punctul 50, și Hotărârea Curții din 6 noiembrie 2008, Țările de Jos/Comisia, C-405/07 P, Rep., p. I-8301, punctele 56 și 57).

51 În speță, este necesar să se arate că decizia atacată conține observații preliminare [considerentele (19)-(24)] care reamintesc, printre altele, condițiile în care au fost stabilite valorile-limită pentru arsen, plumb, antimoniu, bariu și mercur în Directivele 88/378 și 2009/48. În ceea ce privește Directiva 2009/48, Comisia subliniază că, pe baza recomandărilor care figurează în Raportul RIVM, expunerea copiilor la substanțele chimice prezente în jucării nu poate depăși un anumit nivel, numit „doza zilnică tolerabilă", și că, întrucât dozele zilnice tolerabile sunt stabilite prin studii științifice, iar știința poate evolua, legiuitorul a prevăzut posibilitatea de a modifica aceste limite atunci când sunt disponibile noi dovezi științifice.

52 Comisia a efectuat o analiză a justificărilor furnizate de Republica Federală Germania în susținerea cererii sale de derogare pentru fiecare dintre substanțele în cauză. La finalul analizei sale, Comisia a aprobat cererea Republicii Federale Germania privind menținerea dispozițiilor naționale de stabilire a valorilor-limită referitoare la plumb, considerând că acestea erau „justificate prin necesitatea majoră de protecție a sănătății umane” [considerentele (55) și (94) ale deciziei atacate].

53 În opinia Comisiei, această din urmă concluzie își are originea în problemele specifice legate de doza zilnică tolerabilă utilizată pentru calculul valorilor-limită de migrare a plumbului, repusă în discuție de anumite evaluări științifice [considerentul (54) al deciziei atacate]. Comisia a indicat astfel că doza zilnică tolerabilă utilizată pentru calculul limitelor fusese pusă sub semnul întrebării de Autoritatea Europeană pentru Siguranța Alimentară (EFSA) și de Comisia de experți FAO/OMS (JECFA) în anul 2010, după revizuirea legislației privind siguranța jucăriilor, și că, în consecință, Comisia întreprinsese deja revizuirea limitelor menționate anterior.

54 În decizia atacată, Comisia a constatat de asemenea că dispozițiile notificate de Republica Federală Germania referitoare la plumb nu constituiau un mijloc de discriminare arbitrară și nici o restricționare disimulată a comerțului între statele membre sau un obstacol disproporționat în calea funcționării pieței interne [considerentele (83), (86), (91) și (94) ale deciziei atacate].

55 Abia în partea deciziei atacate care cuprinde concluziile, Comisia a precizat că are motive să considere că măsurile naționale notificate pot fi aprobate „cu condiția unei limitări în timp” [considerentul (94) al deciziei atacate], astfel cum este definită la articolul 1 din dispozitivul deciziei menționate. Comisia a aprobat astfel menținerea dispozițiilor prevăzute de legislația germană privind plumbul prezent în jucării „până la data intrării în vigoare a dispozițiilor U[niunii Europene] de stabilire a unor noi limite pentru plumb în jucării sau până la 21 iulie 2013, reținându-se termenul care survine înainte”.

56 Cu titlu introductiv, este necesar să se arate că aprobarea temporară a măsurilor naționale notificate privind plumbul este însoțită de un termen reprezentat de cel mai recent dintre două evenimente alternative, primul, incert, fiind „data intrării în vigoare a dispozițiilor Uniunii Europene de stabilire a unor noi limite pentru plumb în jucării”, iar al doilea, cert, fiind data de 21 iulie 2013. […] În această privință, deși Comisia afirmă în înscrisurile sale că, la momentul adoptării deciziei atacate, faptul care a determinat-o să limiteze în timp derogarea acordată este cel de a fi adoptat deja măsuri pentru a adapta valorile referitoare, printre altele, la plumb, astfel cum sunt definite în Directiva 2009/48, luând în considerare evoluția cunoștințelor științifice, trebuie constatat că decizia menționată nu conține elemente specifice cu privire la acest aspect.

57 În ceea ce privește limitarea aprobării „până la data intrării în vigoare a dispozițiilor Uniunii Europene de stabilire a unor noi limite pentru plumb în jucării”, este necesar să se considere că o interpretare de ansamblu a deciziei atacate, punând în relație logică considerentele explicite ale acesteia referitoare la efectuarea unei reexaminări a valorilor-limită stabilite de Directiva 2009/48 pentru plumb cu textul articolului 1 din dispozitiv, prin care se limitează aprobarea până la intrarea în vigoare a „dispozițiilor U[niunii Europene] de stabilire a unor noi limite” pentru această substanță, era de natură să permită Republicii Federale Germania înțelegerea raționamentului Comisiei.

58 În schimb, în ceea ce privește limitarea „până la 21 iulie 2013”, Republica Federală Germania constată mai întâi că, în considerentul (54) al deciziei atacate, Comisia a recunoscut că limita de migrare pentru plumb stabilită în Directiva 2009/48 nu mai oferea un nivel corespunzător de protecție pentru copii și că dispozițiile naționale notificate erau justificate prin necesitatea majoră de protecție a sănătății umane, astfel încât principiul unei limitări în timp ar conduce la o contradicție logică. În continuare, limitarea în timp ar trebui calificată ca fiind divergentă în raport cu articolul 114 alineatele (4) și (6) TFUE, care implică obligația Comisiei de a aproba dispoziția națională notificată în cazul în care sunt îndeplinite condițiile de aplicare a dispoziției menționate. Pe de altă parte, contradicția este și mai evidentă din perspectiva observațiilor Comisiei consacrate dispozițiilor naționale privind nitrozaminele

și substanțele nitrozabile, care au fost aprobate fără limitare în timp. În sfârșit, având în vedere economia Directivei 2009/48, limitarea în timp până în seara zilei de 21 iulie 2013 ar echivala, în ceea ce privește rezultatul, cu un refuz.

59 Trebuie amintit că legiuitorul Uniunii a prevăzut, pe de o parte, că, deși Directiva 2009/48 trebuia transpusă cel târziu până la data de 20 ianuarie 2011, statele membre nu trebuiau, în schimb, să aplice dispozițiile naționale de transpunere decât de la data de 20 iulie 2011 (articolul 54 din Directiva 2009/48) și, pe de altă parte, că Directiva 88/378 a fost abrogată începând cu data de 20 iulie 2011, cu excepția articolului 2 alineatul (1) și a punctului II 3 din anexa II la aceasta, care au fost abrogate începând cu data de 20 iulie 2013 (articolul 55 din Directiva 2009/48).

60 Tocmai în lumina excepției menționate la punctul anterior Republica Federală Germania a solicitat Comisiei menținerea dispozițiilor prevăzute de legislația națională pentru diferite substanțe, printre care se numără plumbul din jucării, „după data de 20 iulie 2013, data intrării în vigoare a [punctului] III din anexa II la Directiva 2009/48”, întrucât valorile-limită de biodisponibilitate stabilite de Directiva 88/378 și preluate în aceste dispoziții continuau să se aplice până la această dată fără nicio autorizare din partea Comisiei.

61 Este cert că Comisia a aprobat menținerea dispozițiilor naționale pentru plumb doar până la intrarea în vigoare a valorilor-limită de migrare revizuite pentru această substanță și, în orice caz, până la 21 iulie 2013 cel târziu.

62 Prin urmare, este necesar să se considere că fie data de expirare a aprobării menținerii dispozițiilor naționale pentru plumb trebuia să coincidă cu data intrării în vigoare a noilor dispoziții ale Uniunii de stabilire a unor valori-limită de migrare revizuite pentru această substanță, ceea ce nu ar fi avut sens decât dacă această intrare în vigoare ar fi intervenit anterior datei de 21 iulie 2013, fie expirarea aprobării menținerii dispozițiilor naționale pentru plumb trebuia să intervină, prin scurgerea timpului, la data de 21 iulie 2013, fapt care trebuia să corespundă, cu o zi diferență, expirării menținerii în vigoare a punctului II 3 din anexa II la Directiva 88/378, înlocuită de punctul III din anexa II la Directiva 2009/48.

63 În ceea ce privește această din urmă ipoteză, Comisia a oferit următoarele explicații, ca răspuns la o întrebare scrisă a Tribunalului:

„Valorile-limită pentru substanțele chimice stabilite de directivă sunt aplicabile începând cu data de 20 iulie 2013, ora 0.00. La momentul adoptării deciziei atacate, Comisia a prezumat că valorile-limită pentru […] plumb au fost adaptate în timp util anterior acestei date. Comisia însă dorea să evite totodată faptul de a i se reproșa publicarea unei decizii care nu prevede un domeniu de aplicare temporal pentru aceste două substanțe. În plus, cele două date cad în weekend. În consecință, prin decizie se acordă (în mod simbolic) guvernului german un termen suplimentar de o zi pentru realizarea adaptării”.

64 Întrucât, pe de o parte, valorile-limită de biodisponibilitate stabilite de Directiva 88/378 trebuiau să se aplice în continuare până la data de 20 iulie 2013 și întrucât, pe de altă parte, menținerea dispozițiilor naționale pentru plumb a fost aprobată doar până la data de 21 iulie 2013 cel târziu, cu precizarea că diferența dintre aceste două date este pur simbolică, trebuie constatat, astfel cum subliniază în mod întemeiat Republica Federală Germania, că decizia atacată echivalează, în privința rezultatului său concret, cu o decizie negativă, aspect admis de altfel în mod expres de Comisie în ședință, deși aceasta a constatat în decizia menționată că sunt îndeplinite condițiile de aplicare a articolului 114 alineatele (4) și (6) TFUE [considerentele (55), (83), (86), (91) și (94) ale deciziei atacate].

65 Rezultă astfel că în decizia atacată există o contradicție internă de natură să împiedice buna înțelegere a motivelor pe care se întemeiază aceasta.

66 Având în vedere această contradicție internă și fără a fi necesară pronunțarea asupra celorlalte motive invocate de Republica Federală Germania referitoare la pretinsa nelegalitate a limitării în timp a aprobării privind plumbul, articolul 1 al doilea paragraf din decizia atacată trebuie anulat pentru motivul încălcării articolului 296 al doilea paragraf TFUE, în măsura în care a limitat aprobarea dispozițiilor naționale de stabilire a valorilor-limită pentru plumb până la 21 iulie 2013.

Cu privire la nelegalitatea refuzului menținerii dispozițiilor naționale referitoare la antimoniu, arsen și mercur

– Decizia atacată

67 În cadrul aprecierii privind cererea formulată de Republica Federală Germania în temeiul articolului 114 alineatul (4) TFUE, Comisia a formulat, în considerentele (19)-(24) ale deciziei atacate, observații generale referitoare la toate substanțele în cauză, înainte de a examina cererea în raport cu fiecare dintre aceste substanțe.

68 Aceste observații preliminare au următorul cuprins:

„(19) Valorile-limită pentru arsen, plumb, antimoniu, bariu și mercur prevăzute în A doua ordonanță privind siguranța echipamentelor și produselor (Verordnung über die Sicherheit von Spielzeug - 2. GPSGV) sunt cele specificate în Directiva 88/378/CEE, aplicabilă în UE din 1990. Limitele respective au fost stabilite pe baza unor dovezi științifice disponibile la acea vreme, și anume avizul științific al Comitetului științific consultativ pentru examinarea toxicității și ecotoxicității compușilor chimici din 1985, intitulat Raportul EUR 12964(EN), capitolul III, «Proprietăți chimice ale jucăriilor». Pentru stabilirea valorilor-limită, a fost utilizată drept bază cantitatea estimată ingerată prin alimente pentru adulți. S-a presupus că, în cazul copiilor, cu o greutate corporală estimată de până la 12 kg, s-ar ingera o cantitate de maximum 50 % din cea ingerată de către adulți, iar substanțele provenite de la jucării nu ar trebui să contribuie cu mai mult de 10 %.

(20) Directiva, adoptată în 2009, înlocuiește Directiva 88/378/CEE și modernizează cadrul juridic aplicabil produselor chimice, luând în considerare cele mai recente dovezi științifice disponibile la momentul revizuirii.

(21) Valorile-limită pentru arsen, plumb, antimoniu, bariu și mercur stabilite în directivă sunt calculate după cum urmează: pe baza recomandărilor Institutului național [olandez] pentru sănătate publică și mediu (RIVM) în raportul din 2008, intitulat «Substanțe chimice în jucării. O metodologie generală pentru evaluarea siguranței chimice din jucării, cu accent pe elemente chimice», expunerea copiilor la produse chimice în jucării nu poate depăși un anumit nivel, numit «doza zilnică tolerabilă». Deoarece copiii sunt expuși la substanțe chimice și prin alte surse decât jucăriile, numai un procentaj din doza zilnică tolerabilă ar trebui să fie alocat pentru jucării. Comitetul științific pentru toxicitate, ecotoxicitate și mediu (CSTEM) a recomandat în raportul său din 2004 ca un maxim de 10 % din doza zilnică tolerabilă să fie alocat pentru jucării. Cu toate acestea, pentru substanțe deosebit de toxice (de exemplu, arsen, plumb, mercur), [legiuitorul] a hotărât că recomandarea de alocare nu ar trebui să depășească 5 % din doza zilnică tolerabilă, în scopul de a garanta prezența exclusiv a urmelor care sunt compatibile cu buna practică de fabricație. Pentru a obține valorile-limită, procentul maxim din doza zilnică tolerabilă trebuie să fie multiplicat cu greutatea unui copil, estimată la 7,5 kg, și împărțit la cantitatea de material din jucării ingerată, estimată de Raportul RIVM la 8 mg pe zi pentru materialul răzuit al jucăriei, 100 mg pentru materialul friabil și 400 mg pentru materialul lichid sau lipicios al jucăriei. Aceste limite de ingerare au fost confirmate de către Comitetul științific pentru riscurile asupra sănătății și mediului (CSRSM) în cadrul avizului său intitulat «Riscuri prezentate de substanțele organice

CMR din jucării», adoptat la 18 mai 2010. Deoarece dozele zilnice tolerabile sunt stabilite prin studii științifice, iar știința poate evolua, [legiuitorul] a prevăzut posibilitatea de a modifica aceste limite atunci când sunt disponibile noi dovezi științifice.

(22) Directiva stabilește limite de migrare, în timp ce valorile naționale pe care Germania dorește să le mențină sunt exprimate în biodisponibilitate. Biodisponibilitatea este definită ca fiind cantitatea de substanțe chimice care provine efectiv din jucării și care poate sau nu să fie absorbită de organismul uman. Migrația este definită drept cantitatea care provine efectiv dintr-o jucărie și este absorbită de organismul uman. Comisia recunoaște că limitele de biodisponibilitate stabilite în 1990 au fost transformate în limite de migrare în standardul EN 71-3 – Migrarea anumitor elemente. Cu toate acestea, calculele efectuate pentru această transformare au fost aproximative. Dozele zilnice tolerabile utilizate se bazează pe recomandările din 1985. S-a presupus ingerarea a 8 mg de material din jucării și au fost făcute ajustări pentru a reduce la minimum expunerea copiilor la elemente toxice, de exemplu prin reducerea limitei de migrare pentru bariu, și pentru a asigura fezabilitatea analitică prin mărirea, de exemplu, a limitei de migrare pentru antimoniu și arsen.

(23) Comisia observă că standardele nu sunt obligatorii, dar sunt utilizate pe bază de voluntariat de industrie în cadrul procedurilor de evaluare a conformității stabilite în legislație. În plus, standardul EN 71-3 este în curs de revizuire pentru a conferi prezumția de conformitate cu noile valori-limită stabilite în directivă.

(24) În concluzie, au fost luate în considerare diferite considerații științifice în momentul stabilirii limitelor în temeiul directivei și în conformitate cu standardul EN 71-3. Cele stabilite în temeiul directivei se bazează pe o abordare științifică și toxicologică coerentă și transparentă de asigurare a securității și, prin urmare, pot fi considerate ca fiind mai adecvate.”

– Cu privire la nerespectarea criteriului aplicabil examinării prevăzute la articolul 114 alineatele (4) și (6) TFUE

69 Republica Federală Germania susține că, întrucât Comisia și-a întemeiat refuzul de a menține dispozițiile naționale referitoare la antimoniu, arsen și mercur pe faptul că ea nu ar fi dovedit că valorile-limită de migrare stabilite de Directiva 2009/48 nu ofereau un nivel corespunzător de protecție [considerentul (43) al deciziei atacate] sau că acestea ar fi fost de natură să cauzeze efecte adverse asupra sănătății [considerentele (59)-(62) ale deciziei atacate], decizia atacată a fost adoptată cu nerespectarea criteriului aplicabil examinării prevăzute la articolul 114 alineatele (4) și (6) TFUE, astfel cum este definit în jurisprudență.

70 În ceea ce privește criteriul aplicabil verificărilor efectuate de Comisie și prevăzute la articolul 114 alineatele (4) și (6) TFUE, Curtea a precizat că un stat membru poate să întemeieze o cerere prin care se solicită menținerea dispozițiilor sale naționale preexistente pe o evaluare a riscului pentru sănătatea publică diferită de cea reținută de legiuitorul Uniunii la momentul adoptării măsurii de armonizare de la care derogă dispozițiile naționale respective. În acest scop, revine statului membru solicitant sarcina de a dovedi că dispozițiile naționale menționate asigură un nivel de protecție a sănătății publice mai ridicat decât măsura de armonizare a Uniunii și că ele nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv (Hotărârea Danemarca/Comisia, punctul 50 de mai sus, punctul 64).

71 În speță, din decizia atacată rezultă că, pentru fiecare dintre substanțele vizate, Republica Federală Germania a prezentat aceeași argumentație în susținerea cererii sale întemeiate pe articolul 114 alineatul (4) TFUE, și anume că valorile-limită pentru aceste substanțe în materialul răzuit, astfel cum sunt stabilite de Directiva 2009/48, au crescut în raport cu cele menționate în standardul EN 71-3, acest din urmă standard transformând în limite de migrare limitele de biodisponibilitate stabilite în Directiva 88/378 și preluate în dispozițiile naționale notificate [considerentele (34), (40), (57) și (58)

ale deciziei atacate]. În scrisoarea din 2 martie 2011, Republica Federală Germania a subliniat că, ținând seama de creșterea sus-menționată, nivelul de protecție oferit de Directiva 2009/48 era insuficient și că dispozițiile naționale erau mai restrictive și asigurau, în consecință, un nivel de protecție a sănătății mai ridicat decât cel rezultat din Directiva 2009/48.

72 Prin această argumentație, Republica Federală Germania pretinde nu numai că nivelul de protecție asigurat de măsura de armonizare este insuficient, ci, în mod corelativ, și că nivelul de protecție conferit de dispozițiile naționale este mai ridicat, obligația de a dovedi acest aspect revenind efectiv, potrivit jurisprudenței în acest domeniu, statului membru solicitant.

73 Aceste două afirmații sunt în realitate strâns legate între ele din punct de vedere obiectiv, iar în decizia atacată Comisia s-a limitat doar la a răspunde la această argumentație de natură comparativă, explicând motivele pentru care a considerat că „valorile-limită stabilite în Directiva [2009/48 erau] mai adecvate” [considerentele (36), (42) și (62) ale deciziei atacate].

74 De asemenea, este cert că Republica Federală Germania a solicitat menținerea dispozițiilor naționale, deși a recunoscut că nu sunt anticipate efecte nocive asupra sănătății umane ca urmare a limitelor stabilite în Directiva 2009/48 pentru antimoniu și mercur [considerentele (40) și (59) ale deciziei atacate], aspect cu privire la care Comisia s-a limitat să ia act [considerentele (43) și (62) ale deciziei atacate].

75 În sfârșit, trebuie subliniat că, în cadrul analizei sale privind antimoniul și mercurul, Comisia a indicat în mod clar că Republica Federală Germania nu furnizase niciun element care să demonstreze că „măsurile germane ar asigura un nivel mai ridicat de protecție” [considerentele (43) și (62) ale deciziei atacate], mențiune ce corespunde în mod precis definiției obiectului probei pe care trebuie să o prezinte statul membru solicitant. Simpla lipsă a unei astfel de mențiuni în ceea ce privește arsenul nu este totuși suficientă pentru a constata o nerespectare a criteriului aplicabil examinării prevăzute la articolul 114 alineatele (4) și (6) TFUE, întrucât economia de ansamblu a deciziei atacate evidențiază că acest criteriu a fost respectat.

76 Rezultă că acest motiv trebuie respins.

– Cu privire la aprecierea pe fond a condițiilor de aplicare a articolului 114 alineatele (4) și (6) TFUE

77 Republica Federală Germania susține că Comisia a evaluat eronat situația de fapt și a aplicat în mod incorect din punct de vedere juridic articolul 114 alineatele (4) și (6) TFUE considerând că nu se dovedise faptul că dispozițiile naționale ar conferi un nivel de protecție mai ridicat pentru sănătatea copiilor decât cel conferit de Directiva 2009/48.

78 În cadrul argumentației formulate în prima parte a motivului invocat, intitulată „Motivele menținerii dispozițiilor naționale notificate (concept național propriu de protecție)”, Republica Federală Germania formulează diferite observații referitoare la principiul bunelor practici de fabricație și la principiul precauției, de care Comisia nu ar fi ținut seama suficient la elaborarea Directivei 2009/48.

79 În primul rând, Republica Federală Germania arată că nivelul concret al valorilor-limită stabilite în dispozițiile notificate corespunde unui nivel necesar din punct de vedere toxicologic și fezabil din punct de vedere tehnologic și că, prin urmare, a acționat coerent în temeiul „principiului bunelor practici de fabricație”, în condițiile în care principiul menționat nu a fost luat în considerare în mod suficient la momentul elaborării Directivei 2009/48, ale cărei valori-limită de migrare sunt întemeiate pe Raportul RIVM, conceput ca o simplă bază de discuții. Directiva 2009/48 ar contraveni și altor dispoziții de drept derivat care se întemeiază pe principiul menționat în ceea ce privește problema reziduurilor de substanțe nocive din produsele de consum.

80 Trebuie arătat că această argumentație este contrazisă de textul Directivei 2009/48 în care se evidențiază, printre altele în considerentele (3), (20) și (22) ale acesteia, luarea în considerare a aspectului tehnologic.

81 Astfel, în considerentul (3) al Directivei 2009/48 se menționează mai întâi că, „[c]u toate acestea, progresul tehnologic de pe piața jucăriilor a ridicat anumite probleme referitor la siguranța jucăriilor și a dat naștere unor preocupări tot mai accentuate ale consumatorilor” și că, „[p]entru a lua în considerare progresul tehnologic și pentru a clarifica cadrul de reglementare aplicabil comercializării de jucării, anumite aspecte ale Directivei 88/378/CEE ar trebui să fie revizuite și consolidate, iar, în scopul clarității, directiva respectivă ar trebui să fie înlocuită de prezenta directivă”. În considerentul (20) al Directivei 2009/48 se precizează în continuare că „[a]numite cerințe esențiale de siguranță, stabilite în Directiva 88/378/CEE, ar trebui actualizate pentru a lua în considerare progresul tehnic realizat de la adoptarea directivei respective” și că, „[î]n domeniul proprietăților electrice în special, progresul tehnic a permis depășirea limitei de 24 de volți stabilite în Directiva 88/378/CEE, având garanția unei utilizări sigure a jucăriei în cauză”. În sfârșit, în considerentul (22) al Directivei 2009/48, amintit la punctul 10 de mai sus, în cadrul stabilirii valorilor-limită se face referire în mod expres la necesitatea „de a garanta că numai urme care sunt compatibile cu bunele practici de producție vor fi prezente în jucării”.

82 Este de asemenea cert că, pentru a elabora Propunerea de directivă 2009/48, Comisia s-a întemeiat pe Raportul RIVM, în care se indică în mod clar că obiectul său constă, printre altele, în „examinarea măsurii în care valorile-limită pentru anumite elemente conținute în jucării, prevăzute la [punctul II] 3 din anexa II la Directiva 88/378/CEE privind siguranța jucăriilor, ar trebui revizuite pe baza cunoștințelor științifice cele mai recente”. Autorii raportului au precizat de asemenea că, în raportul în cauză, au prezentat o „metodologie întemeiată pe riscul implicat care poate fi utilizat pentru a evalua siguranța în raport cu expunerea la substanțele chimice conținute în jucării”. Aceste citate contrazic afirmația reclamantei potrivit căreia Raportul RIVM „nu a fost niciodată conceput pentru a fi aplicat sau pentru a servi ca bază de aplicare în practică”.

83 Simpla împrejurare că aplicarea acestei metode a putut conduce, în privința anumitor elemente, la valori-limită de migrare superioare celor autorizate în temeiul Directivei 88/378 nu înseamnă în mod obligatoriu, astfel cum lasă să se înțeleagă Republica Federală Germania, că la elaborarea Directivei 2009/48 nu s-a ținut suficient seama de principiul bunelor practici de fabricație.

84 Prin urmare, trebuie să se constate că afirmația Republicii Federale Germania potrivit căreia măsura în cauză ar contraveni și altor dispoziții de drept derivat care se întemeiază pe principiul bunelor practici de fabricație se bazează pe o premisă nedovedită.

85 În al doilea rând, Republica Federală Germania afirmă că nici principiul precauției, care trebuie să se aplice în mod normal în special în cazurile de incertitudine științifică, nu a fost luat în considerare suficient la elaborarea Directivei 2009/48, astfel cum o atestă valorile-limită stabilite de această directivă pentru antimoniu, arsen și mercur, precum și tratarea problemei specifice a dozei de arsen zilnice tolerabile. Directiva 2009/48 reține, în ceea ce privește arsenul, o doză zilnică tolerabilă de 1 µg pe kg greutate corporală și pe zi, deși, în opinia EFSA, ar fi imposibil să se stabilească o oarecare doză tolerabilă pentru această substanță fără niciun risc pentru sănătate.

86 Trebuie arătat că, în cererea sa formulată în temeiul articolului 114 alineatul (4) TFUE, Republica Federală Germania a prezentat o argumentație identică în ceea ce privește problema dozei de arsen zilnice tolerabile.

87 În decizia atacată [considerentele (31)-(33)], Comisia a răspuns la această argumentație după cum urmează:

„(31) Comisia a luat cunoștință de studiul EFSA din 2009 cu privire la arsen și l-a considerat a fi o sursă de noi dovezi științifice care pot declanșa revizuirea valorilor-limită pentru arsen. Studiul a fost trimis către CSRSM. În avizul […] său, CSRSM constată că EFSA nu a menționat un aport zilnic tolerabil, ci a utilizat o valoare bazată pe risc. CSRSM a ajuns în avizele sale anterioare […] la concluzia că «în cazul arsenului, relația doză-răspuns în ceea ce privește cancerul este neliniară». Utilizând actuala limită legală pentru apa potabilă (10 μg/l) și pentru expunerea prin alimente definită de EFSA pentru consumatorul mediu, CSRSM concluzionează că expunerea umană la arsen este de aproximativ 1 μg/kg greutate corporală/zi și nu crește incidența tumorilor. Această valoare poate fi utilizată ca aport zilnic tolerabil practic, iar expunerea copiilor prin jucării nu ar trebui să depășească 10 %.

(32) Valoarea pe care CSRSM a stabilit-o corespunde dozei zilnice tolerabile recomandate de RIVM și utilizată pentru a calcula rata de migrare a arsenului din jucării menționată în directivă. Prin urmare, Comisia a concluzionat că valorile-limită pentru arsen nu ar trebui să fie modificate deoarece nu a fost stabilit niciun nou aport zilnic tolerabil care să poată contesta nivelul de protecție acordat prin directivă.

(33) În plus, Comisia ar dori să sublinieze că autoritățile germane și-au justificat solicitarea de a menține nivelurile naționale pentru arsen prin trimitere la gama de aporturi zilnice stabilite în cadrul studiului EFSA din 2009. Comisia observă că măsurile notificate nu par a fi în concordanță cu această justificare. Limitele notificate sunt derivate din cantitatea estimată ingerată prin alimente stabilită în 1985, nu din aporturile zilnice tolerate recomandate de către EFSA în 2009.”

88 Pe de o parte, trebuie să se constate că, în înscrisurile sale, Republica Federală Germania nu a furnizat nicio observație privind această parte a deciziei atacate și, prin urmare, niciun element de natură să contrazică concluziile Comisiei întemeiate pe un aviz al Comitetului științific pentru riscurile asupra sănătății și mediului (CSRSM). Pe de altă parte, este necesar să se considere că Republica Federală Germania, pentru a dovedi că nu s-a ținut suficient seama de principiul precauției, nu se poate limita la a face trimitere la valorile-limită stabilite de Directiva 2009/48 pentru antimoniu, arsen și mercur.

89 În orice caz, trebuie subliniat că, prin această argumentație, amintită la punctele 79 și 85 de mai sus și regrupată în înscrisurile sale sub titlul „Motive privind menținerea dispozițiilor naționale notificate (concept de protecție național propriu)”, Republica Federală Germania nu dovedește și nici măcar nu susține că a îndeplinit sarcina probei care îi incumbă, respectiv dovedirea faptului că dispozițiile naționale notificate oferă un nivel de protecție mai ridicat decât Directiva 2009/48. Reiese de altfel din cererea introductivă că această problemă face obiectul unui argument specific, care se distinge în mod formal de partea înscrisurilor sus-menționată.

90 În argumentația dezvoltată în partea a doua a motivului invocat, Republica Federală Germania pretinde că a făcut dovada că dispozițiile naționale notificate de stabilire a valorilor-limită pentru arsen, antimoniu și mercur garantau un nivel de protecție mai ridicat pentru sănătatea copiilor decât Directiva 2009/48.

91 Republica Federală Germania susține că valorile-limită de migrare ale dispozițiilor notificate, rezultate din conversia efectuată pe baza cerințelor standardului EN 71-3, se dovedesc a fi inferioare celor stabilite de Directiva 2009/48, aceasta din urmă autorizând, așadar, o expunere mai puternică a copiilor la substanțele nocive. În opinia Republicii Federale Germania, pe baza acestei simple împrejurări se poate concluziona că s-a demonstrat în mod credibil că dispozițiile naționale notificate garantau un nivel de protecție mai ridicat decât Directiva 2009/48. Republica Federală Germania își susține afirmațiile, cu titlu ilustrativ, cu ajutorul unei conversii a valorilor-limită de migrare conținute

de Directiva 2009/48 în valori-limită de biodisponibilitate și afirmă că valorile-limită prevăzute de dispozițiile naționale se dovedesc, fie că este vorba despre o apreciere separată, fie despre una globală, a fi inferioare, după conversie, valorilor-limită stabilite de Directiva 2009/48, și aceasta indiferent de substanța și de consistența materialului jucăriei în cauză.

92 Cu titlu introductiv, la punctul 70 de mai sus s-a amintit că, potrivit jurisprudenței Curții, un stat membru poate să întemeieze o cerere prin care se solicită menținerea dispozițiilor sale naționale preexistente pe o evaluare a riscului pentru sănătatea publică diferită de cea reținută de legiuitorul Uniunii la momentul adoptării măsurii de armonizare de la care derogă dispozițiile naționale respective. În acest scop, revine statului membru solicitant sarcina de a dovedi că dispozițiile naționale menționate asigură un nivel de protecție a sănătății publice mai ridicat decât măsura de armonizare a Uniunii și că ele nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

93 În primul rând, trebuie examinată afirmația Republicii Federale Germania potrivit căreia valorile-limită de migrare ale dispozițiilor notificate, rezultate din conversia efectuată pe baza cerințelor standardului EN 71-3, se dovedesc a fi inferioare celor stabilite de Directiva 2009/48, ceea ce ar demonstra că dispozițiile menționate asigură un nivel de protecție a sănătății publice mai ridicat decât măsura de armonizare.

94 În susținerea acestei afirmații, Republica Federală Germania a prezentat un tabel sinoptic, care figura deja în scrisoarea din 2 martie 2011 (denumit în continuare „tabelul 1”) și care corespunde unei evaluări realizate BfR, în care acesta din urmă a concluzionat că aplicarea valorilor de migrare stabilite de Directiva 2009/48 conduce la o absorbție de către copii mai ridicată de arsen, de antimoniu și de mercur decât cea prevăzută de dispozițiile naționale notificate, chiar dacă acestea din urmă nu fac o diferențiere în funcție de consistența materialului jucăriei. Tabelul menționat conține date referitoare la comparația dintre valorile-limită de migrare stabilite de Directiva 2009/48 pentru jucăriile din material răzuibil și valorile-limită prevăzute de standardul EN 71-3, comparație care transpune valorile-limită de biodisponibilitate stabilite de Directiva 88/378, identice cu cele prevăzute de dispozițiile naționale notificate, în valori-limită de migrare. Republica Federală Germania adaugă că ilustrarea sa nu se limitează la o comparație cu materialul răzuit al jucăriei, aceasta fiind menționată exclusiv cu titlu indicativ deoarece majoritatea jucăriilor sunt formate din materiale răzuibile.

95 Tabelul 1 conține printre altele următoarele date:

Element	EN 71-3 în mg/kg	Directiva 2009/48 în mg/kg
Arsen	25	47
Mercur	60	94
Antimoniu	60	560

96 Trebuie amintit că valorile-limită privind substanțele nocive nu sunt stabilite în același mod, pe de o parte, în a doua GPSGV 2011, care preia valorile prevăzute de Directiva 88/378, și, pe de altă parte, în Directiva 2009/48. Astfel, Directiva 2009/48 prevede valori-limită de migrare diferite în funcție de cele trei tipuri de materiale reținute pentru jucării, în timp ce dispozițiile naționale stabilesc valori-limită de biodisponibilitate aplicabile oricărui tip de jucărie, indiferent de consistența materială a jucăriei în cauză.

97 Obligativitatea Republicii Federale Germania de a prezenta elemente de probă care să permită efectuarea unor comparații între datele în cauză a determinat-o să utilizeze conversia valorilor-limită de biodisponibilitate în valori-limită de migrare, astfel cum este realizată de standardul EN 71-3.

98 În considerentul (22) al deciziei atacate, Comisia a subliniat că „limitele de biodisponibilitate stabilite în 1990 [fuseseră] transformate în limite de migrare în standardul EN 71-3 – Migrarea anumitor elemente”, dar, „[c]u toate acestea, calculele efectuate pentru această transformare au fost «aproximative»”.

99 Comisia a contestat, pentru fiecare substanță vizată, evaluarea riscurilor pentru sănătatea umană reținută de Republica Federală Germania plecând de la constatarea privind majorarea valorilor-limită de migrare a acestor substanțe prezente în materialele răzuite ale jucăriilor. Astfel, în decizia atacată, aceasta a estimat, în ceea ce privește arsenul [considerentul (36)], antimoniul [considerentul (42)] și mercurul [considerentul (61)], următoarele:

„Limitele de migrare [pentru aceste substanțe] din standardul EN 71-3 provin din limitele de biodisponibilitate stabilite în Directiva 88/378/CEE, bazate pe cantitatea estimată ingerată prin alimente stabilită în 1985. Metoda de calcul aplicată nu a ținut cont de greutatea copilului și nici de diferențele dintre materialele din jucării, astfel cum s-a ținut cont în directivă. Prin urmare, Comisia consideră că valorile-limită stabilite în directivă sunt mai adecvate.”

100 În această privință, deși Republica Federală Germania amintește, în mod întemeiat, că, pentru a justifica menținerea dispozițiilor naționale, statul membru poate să invoce faptul că evaluează riscul pentru sănătatea publică în alt mod decât cel utilizat de legiuitorul Uniunii în măsura de armonizare în cauză, evaluări divergente ale acestor riscuri putând fi efectuate în mod legitim, fără a fi întemeiate în mod necesar pe date științifice diferite sau noi (Hotărârea Danemarca/Comisia, punctul 50 de mai sus, punctul 63), revine statului respectiv sarcina de a dovedi motivul pentru care probele deja prezentate Comisiei au fost apreciate în mod eronat de aceasta și necesită o interpretare diferită din partea Tribunalului.

101 *Primo*, trebuie amintit că Directiva 2009/48 stabilește limite de migrare, considerându-se că riscul sanitar are legătură cu cantitatea unei anumite substanțe nocive care poate fi eliberată de o jucărie și este ulterior absorbită de copil. Valorile-limită de migrare prevăzute de Directiva 2009/48 pentru substanțe precum antimoniul, arsenul și mercurul au fost stabilite pe baza Raportului RIVM, în care s-a determinat cantitatea estimată ingerată de un copil de material din care este realizată jucăria, aceasta fiind în speță de 8 mg pe zi pentru materialul răzuit al jucăriei, 100 mg pentru materialul friabil și 400 mg pentru materialul lichid sau lipicios al jucăriei. Limitele de ingerare menționate au fost confirmate de CSRSM în cadrul avizului său intitulat „Risks from organic CMR substances in toys” (Riscuri prezentate de substanțele organice CMR din jucării), adoptat la 18 mai 2010 [considerentul (21) al deciziei atacate], iar acestea corespund celor „mai rele scenarii prezumate de ingerare” potrivit avizului CSRSM din 1 iulie 2010.

102 Prin urmare, însăși cantitatea susceptibilă de a fi absorbită depinde de consistența materialului din care sunt realizate jucăriile, această diferențiere nefiind realizată în standardul EN 71-3, care reține o măsură unică pentru toate tipurile de materiale. Se precizează astfel că o „ingerare zilnică medie cumulată de 8 mg a unor diferite materiale pentru jucării a fost reținută ca ipoteză de lucru, cunoscând totodată faptul că, în anumite cazuri particulare, această valoare ar putea fi mai ridicată”.

103 *Secundo*, deși Republica Federală Germania nu a formulat în înscrisurile sale nicio observație în legătură cu lipsa luării în considerare a greutății copilului în metoda de calcul aplicată în cazul standardului EN 71-3, aceasta a precizat, ca răspuns la o întrebare scrisă a Tribunalului, că metoda de calcul aplicată în standardul EN 71-3 ținea seama într-o mai mică măsură de greutatea copiilor decât de cea a adulților, din moment ce se întemeiază pe valori-limită de biodisponibilitate care au fost deduse pentru copiii cu vârsta sub 12 ani. Definiția biodisponibilității în sensul Directivei 88/378 se întemeiază pe poziția Comitetului științific consultativ pentru examinarea toxicității și ecotoxicității compușilor chimici, care a apreciat în mod specific pentru copii dozele zilnice ingerate și a intenționat să garanteze că jucăriile nu contribuiau decât într-o proporție determinată la doza totală de metale

grele absorbite de copii. Ar rezulta că greutatea redusă a copiilor a fost luată în considerare prin intermediul unei doze zilnice reduse și a fost astfel integrată în valorile de migrare în sensul standardului EN 71-3.

104 În această privință, referirea Comisiei la lipsa luării în considerare a greutății copilului în metoda de calcul trebuie interpretată în lumina considerentelor (19)-(21) ale deciziei atacate (a se vedea punctul 68 de mai sus), potrivit cărora, în Directiva 88/378 „s-a presupus că, în cazul copiilor, cu o greutate corporală estimată de până la 12 kg, s-ar ingera o cantitate de maximum 50 % din cea ingerată de către adulți”, în timp ce în Directiva 2009/48, pentru a obține valorile-limită, „procentul maxim din doza zilnică tolerabilă trebuie să fie multiplicat cu greutatea unui copil, estimată la 7,5 kg, și împărțit la cantitatea de material din jucării ingerată, estimată de Raportul RIVM la 8 mg pe zi pentru materialul răzuit al jucăriei, 100 mg pentru materialul friabil și 400 mg pentru materialul lichid sau lipicios al jucăriei”. Prin urmare, Comisia a estimat în mod întemeiat că metoda de calcul al standardului EN 71-3 nu lua în considerare în mod adecvat greutatea copilului, chiar dacă aceasta face referire, în considerentul (22) al deciziei atacate, la ajustări efectuate în cadrul acestui standard pentru a reduce la minimum expunerea copiilor la elemente toxice.

105 *Tertio*, argumentul prezentat de Comisie referitor la valoarea metodei de calcul utilizate pentru a determina limitele de migrare în cadrul standardului EN 71-3 își găsește o justificare științifică expresă în avizul CSRSM din 1 iulie 2010, solicitat de Comisie pentru a stabili dacă limitele de migrare prevăzute de Directiva 2009/48 constituiau o bază științifică solidă pentru a stabili limite de migrare sigure pentru 19 elemente chimice.

106 În motivarea avizului, CSRSM a precizat printre altele că standardul EN 71-3 a făcut obiectul unor cercetări efectuate în cadrul unei activități interlaboratoare pentru opt elemente chimice, care au evidențiat diferențe de măsurare între laboratoare ce pot atinge o valoare de până la de zece ori mai mare, ceea ce a ridicat îndoieli cu privire la fiabilitatea metodei și la pertinența utilizării în continuare a factorilor de corecție aplicați în prezent, adăugând totodată că metoda de măsurare a migrării elementelor chimice reținute în standardul EN 71-3 nu era fiabilă.

107 Aceste concluzii explicite ale CSRSM contrazic fiabilitatea temeiului analizei comparative conținute în tabelul 1, bazată pe metoda de măsurare a migrării standardului EN 71-3, și deci a validității rezultatelor sale. În această privință, chiar dacă Republica Federală Germania a afirmat, ca răspuns la o întrebare scrisă a Tribunalului, că sensul și finalitatea studiului comparativ al laboratoarelor nu erau stabilirea fiabilității metodei, trebuie constatat că ea însăși a citat, printre obiectivele acestui studiu comparativ, pe acela „de a identifica problemele legate de tehnică și de metodologie”.

108 În orice caz, chiar presupunând că valorile-limită de migrare rezultate din conversia efectuată prin intermediul standardului EN 71-3 a valorilor-limită de biodisponibilitate stabilite în Directiva 88/378, astfel cum sunt menționate în tabelul 1, pot fi luate în considerare, trebuie arătat că înscrisurile Republicii Federale Germania transpun o apreciere incompletă a riscului sanitar.

109 În cadrul prezentei cauze, Comisia a furnizat un tabel (denumit în continuare „tabelul 2”) care reiterează aceeași comparație precum cea conținută în tabelul 1, efectuată însă pentru toate materialele pentru jucării luate în considerare în Directiva 2009/48. Acest tabel se prezintă după cum urmează:

Element	Material lichid sau lipicios Migrare (mg/kg)	Material uscat, friabil, sfărâmicios sau flexibil Migrare (mg/kg)	Material răzuit Migrare (mg/kg)	Măsuri notificate Biodisponibilitate (µg)	Valori ale măsurilor notificate transformate în valori de migrare Standard EN71-3) (mg/kg)

Antimoniu	11,3	45	560	0,2	60
Arsen	0,9	3,8	47	0,1	25
Mercur	1,9	7,5	94	0,5	60

110 Din tabelul prezentat mai sus reiese cu claritate că, atât pentru materialul lichid sau lipicios, cât și pentru materialul uscat, friabil, sfărâmicios sau flexibil, valorile notificate de Republica Federală Germania, transformate în valori-limită de migrare pe baza standardului EN 71-3, sunt net superioare celor prevăzute de Directiva 2009/48.

111 În această privință este necesar să se constate că motivarea cererii formulate de Republica Federală Germania, în temeiul articolului 114 alineatul (4) TFUE, se bazează exclusiv pe luarea în considerare a valorilor-limită de migrare privind materialul răzuit din care este realizată jucăria.

112 Având în vedere datele din tabelul 2, care transpun integral în cifre rezultatele raționamentului comparativ al Republicii Federale Germania, aceasta din urmă nu poate afirma în mod valabil și la modul general că Directiva 2009/48 autorizează o migrare mai ridicată a substanțelor nocive în discuție decât cea admisă de dispozițiile naționale notificate, ceea ce ar conduce la o expunere mai puternică a copiilor la substanțele respective, și că această împrejurare ar permite „*per se*” să se concluzioneze că Republica Federală Germania a demonstrat în mod credibil că dispozițiile menționate garantează un nivel de protecție mai ridicat decât Directiva 2009/48.

113 Desigur, în ceea ce privește materialul răzuit, valorile-limită de migrare stabilite de Directiva 2009/48 sunt efectiv superioare celor rezultate din conversia valorilor-limită de biodisponibilitate prevăzute de dispozițiile naționale notificate.

114 Cu toate acestea, astfel cum subliniază în mod întemeiat Comisia, însăși cantitatea care poate fi absorbită depinde de consistența materialului utilizat (a se vedea de asemenea punctele 101 și 102 de mai sus). Astfel, materialul răzuit este mai dificil accesibil pentru copil decât materialul uscat sau lichid care pot fi ușor înghițite și, prin urmare, pot fi absorbite de acesta într-o cantitate mai mare.

115 Republica Federală Germania nu a prezentat observații critice cu privire la accesibilitatea mai redusă a materialului răzuit din care este realizată jucăria. Aceasta a susținut totuși că, întrucât Directiva 2009/48 nu precizează în mod clar care este relația dintre valorile-limită de migrare ale celor trei categorii de material între ele, trebuia să se plece de la principiul potrivit căruia cantitatea indicată putea migra în fiecare zi de la fiecare dintre aceste categorii și că valorile menționate trebuiau cumulate pentru a defini expunerea totală „pentru cazul în care” un copil s-ar afla în contact, în cursul aceleiași zile, cu jucării realizate din cele trei materiale vizate.

116 Această argumentație a Republicii Federale Germania nu este de natură să demonstreze în mod pozitiv că dispozițiile naționale notificate garantează un nivel de protecție pentru sănătatea umană superior celui care rezultă din aplicarea Directivei 2009/48, întrucât s-a amintit că nici dispozițiile menționate, nici standardul EN 71-3, care transpune valorile de biodisponibilitate prevăzute de aceste dispoziții în valori-limită de migrare, nu fac o distincție în funcție de consistența materialelor din care sunt realizate jucăriile. Analiza comparativă din tabelul 1 (punctul 95 de mai sus) nu poate să susțină în această privință în mod util argumentația amintită la punctul 115 de mai sus.

117 În această privință, rezultă că argumentația Republicii Federale Germania se întemeiază pe o situație particulară, enunțată ca o ipoteză, și anume cazul în care copilul este expus în același timp la cele trei materiale din care este realizată jucăria prevăzute de directivă, fiind observat faptul că Republica Federală Germania se limitează să evoce o astfel de situație în înscrisurile sale fără a face referire la niciun studiu științific.

118 Or, Comisia arată că această abordare nu este realistă și face trimitere la avizul CSRSM din 1 iulie 2011, în care acesta a indicat că limitele speciale pentru elementele chimice vizate fuseseră stabilite în Directiva 2009/48 în funcție de valori-limită întemeiate pe sănătate și pe dozele zilnice tolerabile, precum și în funcție de cele mai rele scenarii prezumate de ingerare, și anume 8 mg/zi pentru materialul răzuit al jucăriei, 100 mg/zi pentru materialul uscat, friabil, sfărâmicios sau flexibil și 400 mg/zi pentru materialul lichid sau lipicios al jucăriei. Întrucât copiii sunt expuși unor produse chimice care provin și din alte surse decât jucăriile, CSRSM amintește avizul său potrivit căruia contribuția totală care provine de la jucării nu ar trebui să depășească 10 % din doza zilnică tolerabilă, dar, în ceea ce privește elementele deosebit de toxice precum arsenul, cadmiul, cromul, plumbul, mercurul și staniul organic, legiuitorul a decis că partea reprezentată de jucării nu trebuia să depășească 5 % din doza zilnică tolerabilă pentru a garanta că există doar urme compatibile cu bunele practici de fabricație. CSRSM a adăugat că, „în cel mai rău scenariu, cu o expunere concomitentă la toate cele trei surse [și anume materialul răzuit, materialul friabil, sfărâmicios sau flexibil și materialul lichid sau lipicios], expunerea orală totală la aceste elemente chimice [era] de 30 % și de 15 % din doza zilnică tolerabilă” și că, „cu toate acestea, [era] puțin probabil ca expunerea să se producă simultan prin intermediul acestor trei surse”.

119 Însuși temeiul argumentației formulate de Republica Federală Germania este astfel repus în discuție de CSRSM, fără nicio opoziție din partea acesteia. Este adevărat că Republica Federală Germania a afirmat, ca răspuns la o întrebare scrisă adresată de Tribunal, că, în Raportul RIVM, pe baza căruia au fost definite valorile-limită de migrare în funcție de tipul de material din care este compusă jucăria [considerentul (21) al deciziei atacate], se arăta că, în ceea ce privește jucăriile uscate și, respectiv, lichide, valorile de 100 mg și de 400 mg erau estimări aproximative, care necesitau cercetări mai ample.

120 Cu toate acestea, trebuie constatat că observațiile RIVM sunt citate doar parțial de Republica Federală Germania al cărei argument nu poate fi admis întrucât RIVM precizează, în privința materialelor uscate, următoarele:

„Ingerarea a 100 mg de către copii este considerată [o estimare] rezonabilă, însă nu trebuie să se producă zilnic. Pentru a evalua mai exact expunerea, propunem utilizarea unei frecvențe de o dată pe săptămână ca valoare din oficiu pentru acest tip de ingerare […]. Aceasta este o estimare aproximativă și necesită cercetări mai ample [și, în ceea ce privește materialele lichide], […] o ingerare de 400 mg poate avea loc ocazional, însă nu zilnic. Pentru a evalua mai exact expunerea, propunem utilizarea unei frecvențe de o dată pe săptămână ca valoare din oficiu pentru acest tip de ingerare […]. Aceasta este o estimare aproximativă și necesită cercetări mai ample.”

121 Pe de altă parte, chiar presupunând că ar trebui să se țină exclusiv seama de rezultatele cifrice ale studiului BfR cuprinse în tabelul 1, nu se poate constata totuși nelegalitatea deciziei atacate. Întrucât într-un singur caz, în speță în cazul materialului răzuit din care este realizată jucăria, valorile-limită de migrare stabilite de Directiva 2009/48 sunt superioare celor prevăzute de dispozițiile naționale rezultate din conversia efectuată prin intermediul standardului EN 71-3, nu se poate reproșa Comisiei că a respins cererea de menținere a dispozițiilor naționale fără a face nicio distincție în funcție de consistența materialelor din care este realizată jucăria.

122 În al doilea rând, în susținerea prezentei acțiuni, Republica Federală Germania a depus încă un tabel, care conține o comparație între, pe de o parte, valorile-limită de biodisponibilitate astfel cum rezultă din articolul 10 alineatul (3) din a doua GPSGV 2011, care sunt identice cu cele rezultate din dispozițiile naționale notificate și din Directiva 88/378, și, pe de altă parte, valorile-limită de biodisponibilitate rezultate din conversia valorilor-limită de migrare prevăzute de Directiva 2009/48 pentru cele trei categorii de jucării (denumit în continuare „tabelul 3”). În opinia Republicii Federale Germania, valorile-limită de biodisponibilitate prevăzute de a doua GPSGV 2011 se dovedesc a fi, pentru fiecare dintre substanțele chimice în cauză și pentru fiecare dintre consistențele materialelor

din care este realizată jucăria, inferioare valorilor-limită de biodisponibilitate stabilite de Directiva 2009/48 după conversie, ceea ce ar demonstra de asemenea că măsurile naționale notificate garantează un nivel de protecție mai ridicat pentru sănătatea copiilor decât Directiva 2009/48.

123 Tabelul 3 se prezintă după cum urmează:

Element	Valoare-limită de biodisponibilitate care decurge din articolul 10 alineatul (3) din a doua GPSGV 2011	Valoare-limită de biodisponibilitate – rezultată din conversie – ce decurge din cuprinsul punctului III alineatul (13) din anexa II la Directiva 2009/48		
	µg/zi independent de consistența materialului jucăriei	µg/zi în materialul uscat, friabil, sfărmicios sau flexibil al jucăriei	µg/zi în materialul lichid sau lipicios al jucăriei	µg/zi în materialul răzuit al jucăriei
Antimoniu	0,2	4,5	4,5	4,5
Arsen	0,1	0,38	0,36	0,38
Bariu	25	450	450	448
Plumb	0,7	1,35	1,36	1,3
Mercur	0,5	0,75	0,76	0,76

124 Tabelul 3 se întemeiază pe date care figurează într-un tabel întocmit de BfR și intitulat „Comparație a dozelor absorbite și limite de migrare tolerabile în temeiul Directivei 88/378/CEE, al Directivei 2009/48/CE și, respectiv, al standardului EN 71-3”.

125 Cu toate acestea, trebuie constatat mai întâi, asemenea Comisiei, că tabelul 3 are drept obiect compararea valorilor zilnice de absorbție stabilite de Directiva 2009/48 pentru cele trei consistențe ale materialului din care este realizată jucăria cu valorile rezultate din standardul EN 71-3, deși la calculul absorbției se ține seama de o singură consistență a materialului jucăriei, iar limitele de migrare ale standardului EN 71-3 pentru materialele uscate și lichide din jucării au fost omise. Astfel, după cum subliniază în mod întemeiat Comisia, explicația furnizată de BfR, potrivit căreia „se ține seama numai de limitele de migrare stabilite în standardul EN 71-3 pentru materialul jucăriei susceptibil de a fi răzuit deoarece cantitatea de 8 mg de material al jucăriei care poate fi ingerat se aplică doar acestui tip de material și singura comparație posibilă în această privință este comparația cu limitele de migrare corespunzătoare prevăzute de Directiva 2009/48/CE”, nu este convingătoare, întrucât datele cantitative prevăzute de Directiva 2009/48 pentru materialele uscate și lichide ar fi putut fi utilizate cu titlu de exemplu în acest scop.

126 În continuare, trebuie menționat că, în tabelul întocmit de BfR, dozele zilnice tolerabile care corespund celor trei materiale definite distinct în Directiva 2009/48 sunt cumulate și ulterior comparate doar cu materialul răzuibil prevăzut de standardul EN 71-3. Astfel, BfR a comparat doza de substanță autorizată în 8 mg de material din care este realizată jucăria, în conformitate cu Directiva 88/378, cu suma dozelor tolerabile în 508 mg de material al jucăriei, și anume 8 mg de material răzuit al jucăriei, 100 mg de material uscat al jucăriei și 400 mg de material lichid al jucăriei, fapt care modifică concluziile sale.

127 În sfârșit, trebuie subliniat că compararea limitelor de biodisponibilitate, invocată de Republica Federală Germania, exprimă o evaluare a riscului sanitar opusă celei întemeiate pe cunoștințele științifice cele mai recente și în temeiul cărora au fost stabilite cerințele specifice privind proprietățile chimice care figurează la punctul III din anexa II la Directiva 2009/48. În această privință trebuie citat avizul CSRSM din 1 iulie 2010, potrivit căruia „cantitatea totală de elemente chimice dintr-o jucărie nu

constituie în mod necesar un risc în sine în măsura în care majoritatea elementelor chimice vor rămâne în jucărie, inclusiv după ce părți ale acestei jucării vor fi aduse la gură sau înghițite” și, „[p]rin urmare, aprecierea riscului trebuie să se întemeieze pe examinarea nivelurilor de migrare ale elementelor chimice”. În acest aviz din 1 iulie 2010, se precizează de asemenea că „CSRSM reiterează recomandarea sa potrivit căreia siguranța jucăriilor trebuie să se bazeze pe limite de migrare”.

128 Pe de altă parte, trebuie subliniat că Republica Federală Germania a indicat că, la 10 aprilie 2008, ea „propusese, pornind de la valorile-limită de biodisponibilitate stabilite de Directiva 88/378, valori-limită de biodisponibilitate actualizate pentru plumb, arsen, mercur, bariu și antimoniu, pe baza cărora trebuiau elaborate ulterior valori-limită de migrare”, și a subliniat, cu această ocazie, că „nivelul de protecție conferit de Directiva 88/378 trebuia să fie cel puțin menținut, iar, în privința anumitor aspecte, trebuia totuși îmbunătățit”. În înscrisurile sale, aceasta a precizat chiar că „nu se opun[ea] nici stabilirii unor limite de migrare, nici diferențierii în funcție de diferitele consistențe ale materialului din care este realizată jucăria, astfel cum au fost introduse în Directiva 2009/48”.

129 În aceste împrejurări, Republica Federală Germania nu se poate întemeia în mod valabil pe o comparație a limitelor de biodisponibilitate pentru a susține că dispozițiile naționale notificate garantează un nivel de protecție mai ridicat pentru sănătatea umană decât Directiva 2009/48.

130 Din considerațiile care precedă rezultă că Republica Federală Germania nu a îndeplinit sarcina probei care îi incumba, și anume dovedirea faptului că dispozițiile naționale notificate garantează, în ceea ce privește arsenul, antimoniul și mercurul, un nivel de protecție mai ridicat decât cel conferit de Directiva 2009/48.

131 Din ansamblul celor prezentate mai sus rezultă că acțiunea trebuie respinsă în măsura în care prin aceasta se urmărește anularea refuzului Comisiei de a menține dispozițiile naționale notificate care prevăd valori-limită de biodisponibilitate pentru arsen, antimoniu și mercur, fără a fi necesară examinarea argumentației Republicii Federale Germania referitoare la caracterul proporțional al acestor dispoziții și la faptul că ele nu constituie nici un mijloc de discriminare arbitrară, nici o restricție disimulată în comerțul dintre statele membre și nici un obstacol disproporționat în funcționarea pieței interne.

132 Întrucât Republica Federală Germania nu a dovedit că dispozițiile naționale notificate garantează, în ceea ce privește arsenul, antimoniul și mercurul, un nivel de protecție mai ridicat decât cel conferit de Directiva 2009/48, argumentația menționată la punctul anterior este inoperantă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

133 Potrivit articolului 87 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, pentru motive excepționale sau în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere, Tribunalul poate să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată. În plus, articolul 87 alineatul (6) din regulamentul menționat prevede că cheltuielile de judecată rămân la aprecierea Tribunalului în cazul în care acesta nu se pronunță asupra fondului cauzei.

134 Astfel cum s-a constatat la punctele 33 și 34 de mai sus, întrucât acțiunea a rămas fără obiect în măsura în care prin aceasta se urmărește anularea deciziei atacate în ceea ce privește bariul, nu mai este necesară pronunțarea asupra cererii de anulare a deciziei menționate în ceea ce privește bariul.

135 În aceste condiții și având în vedere faptul că fiecare parte a căzut în pretenții cu privire la o parte din capetele de cerere, trebuie să se statueze că Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată și jumătate din cheltuielile efectuate de Republica Federală Germania.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a opta)

declară și hotărăște:

1) Constată că nu mai este necesar să se pronunțe asupra legalității Deciziei 2012/160/UE a Comisiei din 1 martie 2012 privind dispozițiile naționale notificate de guvernul federal german de menținere a valorilor-limită pentru plumb, bariu, arsen, antimoniu, mercur și nitrozamine și substanțe nitrozabile din jucării după data intrării în vigoare a Directivei 2009/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind siguranța jucăriilor, în ceea ce privește bariul.

2) Anulează articolul 1 al doilea paragraf din Decizia 2012/160, în măsura în care prin acesta se limitează până la 21 iulie 2013 aprobarea dispozițiilor naționale de stabilire a valorilor-limită pentru plumb.

3) Respinge în rest acțiunea.

4) Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată și jumătate din cheltuielile efectuate de Republica Federală Germania.

Martins Ribeiro Popescu Berardis

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 14 mai 2014.

Semnături

Cuprins

Cadrul juridic 1

Dreptul Uniunii 1

Dreptul național 6

Istoricul cauzei 7

Procedura și concluziile părților 7

În drept 8

Cu privire la cererea de nepronunțare parțială asupra fondului formulată în ședință de Republica Federală Germania 8

Cu privire la concluziile privind anularea deciziei atacate 9

Cu privire la nelegalitatea limitării în timp a aprobării referitoare la plumb 9

– Cu privire la admisibilitate 9

– Cu privire la fond 9

Cu privire la nelegalitatea refuzului menținerii dispozițiilor naționale referitoare la antimoniu, arsen și mercur 14

– Decizia atacată 14

– Cu privire la nerespectarea criteriului aplicabil examinării prevăzute la articolul 114 alineatele (4) și (6) TFUE 15

– Cu privire la aprecierea pe fond a condițiilor de aplicare a articolului 114 alineatele (4) și (6) TFUE 16

Cu privire la cheltuielile de judecată 25