SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

de 21 de septiembre de 1999 *

En el asunto C-106/97,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Países Bajos), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Dutch Antillian Dairy Industry Inc.,

Verenigde Douane-Agenten BV

y

Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

en el que participa:

Nederlandse Antillen,

una decisión prejudicial sobre la interpretación y la validez del Capítulo III de la Directiva 92/46/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1992, por la que se establecen las normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos (DO L 268, p. 1), y, en especial, de su artículo 23, así como sobre la validez de la Decisión 94/70/CE de la Comisión, de 31 de enero de 1994, por la que se establece la lista provisional

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

de terceros países de los que los Estados miembros autorizan la importación de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos (DO L 36, p. 5),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; P.J.G. Kapteyn, Presidente de Sala; J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón (Ponente) y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;

Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre de Dutch Antillian Dairy Industry Inc., por el Sr. W. Knibbeler, Abogado de Amsterdam;

— en nombre de Nederlandse Antillen, por el Sr. R.S.J. Martha, gevolmachtigd bij de Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. A. Bos, juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno francés, por la Sra. K. Rispal-Bellanger, sous-directeur du droit économique international et du droit communautaire de la

direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y la Sra. A. de Bourgoing, chargé de mission de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. J. Carbery, J. Huber y G. Houttuin, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. P.J. Kuijper y T. van Rijn, Consejeros Jurídicos, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Nederlandse Antillen, representadas por el Sr. M.M. Slotboom, Abogado de Rotterdam; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. M.A. Fierstra, adjunct-juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente; del Gobierno francés, representado por la Sra. A. de Bourgoing; del Consejo, representado por los Sres. J. Carbery, J. Huber y G. Houttuin, y de la Comisión, representada por los Sres. P.J. Kuijper y T. van Rijn, expuestas en la vista de 16 de junio de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de septiembre de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 15 de enero de 1997, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de marzo siguiente, el College van Beroep voor het Bedrijfsleven planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación y la validez del Capítulo III de la Directiva 92/46/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1992, por la que se establecen las normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos (DO L 268, p. 1), y, en especial, de su artículo 23, así como sobre la validez de la Decisión 94/70/CE de la Comisión, de 31 de enero de 1994, por la que se establece la lista provisional de terceros países de los que los Estados miembros autorizan la importación de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos (DO L 36, p. 5).

2 Dichas cuestiones se plantearon en el marco de un litigio entre, por una parte, Dutch Antillian Dairy Industry Inc. (en lo sucesivo, «DADI»), y, por otra, Verenigde Douane-Agenten BV (en lo sucesivo, «Douane-Agenten»), y el Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Oficina de control del ganado y de la carne; en lo sucesivo, «Oficina») de Voorburg, sobre la denegación de ésta a autorizar la importación en los Países Bajos de un lote de mantequilla procedente de las Antillas Neerlandesas, que forman parte de los países y territorios de Ultramar (en lo sucesivo, «PTU»).

3 De los autos se deduce que DADI, empresa con domicilio social en Curaçao (Antillas Neerlandesas), que tiene por objeto la producción y exportación de mantequilla, expidió de las Antillas Neerlandesas a los Países Bajos un lote de mantequilla con un peso neto de 25.850 kilos.

4 La sociedad Douane-Agenten, con domicilio social en Rotterdam, presentó dicho lote para su inspección ante la Oficina, que, el 31 de enero de 1995, denegó su importación y dirigió a Douane-Agenten un certificado relativo a los controles

veterinarios de los productos importados de terceros países en la Comunidad. Este certificado justificaba la denegación indicando: «Curaçao no está admitido conforme a la Decisión 94/70/CE».

5 El 8 de febrero de 1995, DADI y Douane-Agenten interpusieron una reclamación contra esta resolución. Dicha reclamación fue desestimada mediante una nueva resolución de la Oficina, de 21 de junio de 1995, que confirmaba la denegación inicial de 31 de enero de 1995.

6 En estas circunstancias, DADI y Douane-Agenten interpusieron, el 10 de julio de 1995, ante el College van Beroep voor het Bedrijfsleven un recurso que tiene por objeto, por una parte, la anulación de la resolución de 21 de junio de 1995 de la Oficina y, por otra parte, la indemnización del perjuicio que consideraban haber sufrido.

7 Mediante su recurso, en apoyo del cual coadyuvó el Gobierno de las Antillas Neerlandesas, DADI y Douane-Agenten impugnaron la legalidad de la resolución denegatoria de la Oficina, formulando una serie de motivos y alegaciones sobre la inaplicabilidad de la Directiva 92/46, que constituye la base jurídica de la Decisión 94/70, y sobre la validez de dicha Directiva en relación con el artículo 132, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 183 CE, apartado 1) y con los artículos 102 y 103 de la Decisión 91/482/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1991, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea (DO L 263, p. 1; en lo sucesivo, «Decisión PTU»). También cuestionan la validez tanto de la Directiva 92/46 como de la Decisión 94/70. En especial, en cuanto a la Directiva, impugnaron su validez en relación con el principio de proporcionalidad y con los artículos 2, 4 y 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que constituye el Anexo 1 A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (DO 1994, L 336, p. 40).

8 Por el contrario, la Oficina, al impugnar estas alegaciones, aduce, invocando el artículo 227 del Tratado CE (actualmente artículo 299 CE, tras su modificación), que las Antillas Neerlandesas tienen un estatuto de país tercero en relación con la

Comunidad, en la medida en que no son parte de ese Tratado y el Derecho comunitario no se aplica plenamente en ellas. En opinión de la Oficina, los PTU tienen una posición especial que se manifiesta en el marco de un régimen de asociación.

9 Habida cuenta de los motivos y alegaciones intercambiados, y partiendo de la base de que el lote de mantequilla importado en la Comunidad reúne los requisitos que permiten equipararla a la mantequilla originaria de las Antillas Neerlandesas, el College van Beroep voor het Bedrijfsleven, al tener dudas sobre la interpretación y la validez de la Directiva 92/46 y sobre la validez de la Decisión 94/70, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) a) ¿Deben interpretarse las disposiciones del Capítulo III de la Directiva 92/46/CEE, consideradas en particular a la luz de los artículos 227 y 131 a 136 del Tratado CE, en el sentido de que deben resultar, con arreglo al artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE, en disposiciones nacionales de ejecución que sean aplicables a la importación en la Comunidad de mantequilla procedente de los países y territorios de Ultramar, mencionados en el Anexo IV del Tratado CE, tales como las Antillas Neerlandesas?

En caso de respuesta afirmativa a la cuestión 1) a):

1) b) ¿Son válidas las disposiciones del Capítulo III de la mencionada Directiva, en la medida en que se refieren a las importaciones mencionadas en la cuestión 1) a), habida cuenta especialmente del artículo 132, apartado 1, del Tratado CE y de los artículos 102 y 103 de la Decisión 91/482/CE del

Consejo, de 25 de julio de 1991, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea?

En caso de respuesta afirmativa a las cuestiones 1) a) y 1) b):

2) ¿Debe interpretarse el artículo 23 de dicha Directiva en el sentido de que las disposiciones nacionales adoptadas en ejecución de este artículo sólo son aplicables a las importaciones mencionadas en la cuestión 1) a) a partir del momento en que:

a) haya entrado plenamente en vigor el régimen aplicable a los intercambios intracomunitarios de las mercancías de que se trata, al cual debe corresponder, por lo menos, el régimen aplicable a las importaciones procedentes de países terceros, con arreglo al artículo 22 de dicha Directiva, y a partir del momento en que

b) se haya adoptado válidamente una Decisión sobre la inclusión del país afectado en la primera lista prevista en el artículo 23, apartado 3, así como sobre la lista de establecimientos autorizados en dicho país?

3) ¿Es válida la Decisión 94/70/CE de la Comisión, de 31 de enero de 1994?»

La normativa aplicable

El Tratado

10 El artículo 227 del Tratado, que define el ámbito de aplicación territorial de éste, prevé, en su apartado 3, que «los países y territorios de Ultramar, cuya lista figura en el Anexo IV del presente Tratado, estarán sometidos al régimen especial de asociación definido en la Cuarta Parte de este Tratado».

11 La Cuarta Parte del Tratado CE, titulada «Asociación de los países y territorios de Ultramar», comprende, en especial, los artículos 131 (actualmente artículo 182 CE, tras su modificación), 132, 133 (actualmente artículo 184 CE, tras su modificación), 134 y 135 (actualmente artículos 185 CE y 186 CE), así como el artículo 136 (actualmente artículo 187 CE, tras su modificación).

12 A tenor del artículo 131, párrafo primero, del Tratado, «los Estados miembros convienen en asociar a la Comunidad los países y territorios no europeos que mantienen relaciones especiales con Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos y Reino Unido. Dichos países y territorios [...] se enumeran en la lista que constituye el Anexo IV del presente Tratado».

13 Las Antillas Neerlandesas fueron incorporadas en la lista mencionada en el artículo 131 del Tratado por el Convenio 64/533/CEE, de 13 de noviembre de 1962, por el que se revisa el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, para aplicar a las Antillas Neerlandesas el régimen especial de asociación establecido en la Cuarta Parte de dicho Tratado (DO 1964, 150, p. 2414).

14 El objetivo de la asociación se define en el artículo 131, párrafo segundo, del Tratado, como «la promoción del desarrollo económico y social de los países y

territorios, así como el establecimiento de estrechas relaciones económicas entre éstos y la Comunidad en su conjunto».

15 El artículo 132 del Tratado enumera los objetivos asignados a la asociación y fija determinadas normas de base. Establece dos categorías de disposiciones, unas relativas al régimen de los intercambios comerciales, las otras a las inversiones para el desarrollo de los PTU.

16 Por lo que se refiere al régimen de intercambios comerciales, el artículo 132, apartado 1, del Tratado dispone que «los Estados miembros aplicarán a sus intercambios comerciales con los países y territorios el régimen que se otorguen entre sí en virtud del presente Tratado».

17 El artículo 136 del Tratado prevé que un Convenio de aplicación anexo al Tratado determina las modalidades y el procedimiento para la asociación de los PTU a la Comunidad durante un primer período de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado, y que, posteriormente, el Consejo adoptará, por unanimidad, las disposiciones oportunas.

18 Con arreglo al artículo 136, párrafo segundo, del Tratado, el Consejo adoptó en numerosas ocasiones normas precisas para concretar el régimen especial de asociación entre la Comunidad y los PTU y para conseguir los objetivos de la asociación. En último lugar, adoptó la Decisión PTU, que constituye la sexta decisión de este tipo.

La Decisión PTU

19 En la Tercera Parte de la Decisión PTU, titulada «Instrumentos de la Cooperación PTU-CEE», el Título I trata de la cooperación comercial y el régimen general de intercambios se rige por el Capítulo 1 de dicho Título, en especial, por los artículos 101 a 103.

20 Por una parte, el artículo 101, apartado 1, precisa que los productos que sean originarios de los PTU serán admitidos a la importación en la Comunidad con exención de derechos de aduana y de exacciones de efecto equivalente. Por otra parte, el artículo 102 prevé que la Comunidad no aplicará a la importación de los productos originarios de los PTU restricciones cuantitativas ni medidas de efecto equivalente.

21 El artículo 103 prevé:

«1. Las disposiciones del artículo 102 no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de moralidad pública, orden público, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales [...]

2. Tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir en ningún caso un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio en general.

[...]»

La Directiva 92/46

22 La Directiva 92/46, basada en el artículo 43 del Tratado CE (actualmente artículo 37 CE, tras su modificación), establece, por una parte, disposiciones para la producción comunitaria destinada a la elaboración, en especial, de productos lácteos que se comercializan en la Comunidad (Capítulo II) y, por otra parte, disposiciones que garantizan que las importaciones de tales productos procedentes de terceros países cumplen las mismas exigencias de protección sanitaria para comercializarse en la Comunidad (Capítulo III).

23 A estos efectos, el artículo 22 de dicha Directiva, que figura en el Capítulo III de la misma, prevé que «las condiciones aplicables a las importaciones, procedentes de países terceros, de leche cruda, de leche tratada térmicamente y de productos lácteos cubiertos por la presente Directiva deberán ser al menos equivalentes a las establecidas en el Capítulo II para la producción comunitaria».

24 Por lo que se refiere a la importación de productos lácteos procedentes de países terceros, previstos en el artículo 22 de la Directiva 92/46, el artículo 23 de ésta dispone:

«1. A efectos de la aplicación uniforme del artículo 22, se aplicarán las disposiciones de los siguientes apartados.

2. Sólo podrán importarse en la Comunidad leche o productos lácteos:

a) procedentes de un tercer país que figure en una lista que se elaborará de conformidad con la letra a) del apartado 3;

b) acompañados de un certificado sanitario, conforme a un modelo que deberá elaborarse con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 31, firmado por la autoridad competente del país exportador y que certifique que dicha leche y dichos productos lácteos cumplen los requisitos del Capítulo II, reúnen las posibles condiciones adicionales u ofrecen las garantías equivalentes contempladas en el apartado 3 y proceden de establecimientos que ofrezcan las garantías previstas en el Anexo B.

3. Siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 31, se establecerán:

a) una lista provisional de terceros países o de partes de terceros países que estén en condiciones de suministrar a los Estados miembros y a la Comisión garantías equivalentes a las previstas en el Capítulo II, así como la lista de establecimientos respecto de los cuales estén en condiciones de dar dichas garantías.

Dicha lista provisional se elaborará a partir de las listas de establecimientos autorizados e inspeccionados por las autoridades competentes una vez que la Comisión se haya cerciorado previamente de la conformidad de dichos establecimientos con los principios y normas generales establecidos en la presente Directiva;

[...]

4. Especialistas de la Comisión y de los Estados miembros efectuarán controles *in situ* para comprobar si las garantías ofrecidas por el tercer país en cuanto a las condiciones de producción y de comercialización pueden considerarse equivalentes a las que se aplican en la Comunidad.

[...]

5. Hasta tanto se organicen los controles a que se hace mención en el apartado 4, seguirán aplicándose las disposiciones nacionales aplicables en materia de inspección en los países terceros, sin perjuicio de que se informe, en el seno del Comité veterinario permanente, de los incumplimientos de las normas de higiene observados con ocasión de dichas inspecciones.

[...]»

25 La lista provisional mencionada en el artículo 23, apartado 3, letra a), de la Directiva 92/46, establecida por la Decisión 94/70 aplicable en el momento en que se produjeron los hechos objeto del procedimiento principal, entró en vigor el 1 de julio de 1994. Consta que las Antillas Neerlandesas no figuran en dicha lista.

La normativa nacional

26 En los Países Bajos, se adaptó el Derecho nacional al artículo 23 de la Directiva 92/46 mediante el artículo 16 de la Warenwetregeling zuivelbereiding (Normativa relativa a la elaboración de productos lácteos adoptada sobre la base de la Ley sobre los productos alimenticios, *Staatscourant* 1994, nº 243). Dicha normativa, que está basada en el artículo 4, párrafo segundo, letra c), del Warenwetbesluit Zuivel (Decreto sobre los productos lácteos adoptado con arreglo a la Ley sobre los productos alimenticios) y en el artículo 19, párrafo primero, de la Landbouwwet (Ley sobre la Agricultura), entró en vigor el 1 de enero de 1995.

27 La Decisión 94/70 fue incorporada mediante la remisión prevista en el artículo 16 de la Warenwetregeling zuivelbereiding a la lista adoptada con arreglo al artículo 23 de la Directiva 92/46.

Sobre la primera cuestión

28 La primera cuestión tiene dos partes.

29 Mediante la primera parte de dicha cuestión, el órgano jurisdiccional nacional solicita que se dilucide, en sustancia, si las disposiciones del Capítulo III de la Directiva 92/46, que imponen el cumplimiento de normas sanitarias para las importaciones de productos lácteos procedentes de terceros países, deben interpretarse en el sentido de que se aplican a la comercialización en la Comunidad de dichos productos procedentes de PTU, tales como las Antillas Neerlandesas.

30 Para responder a esta primera parte, procede señalar que, según su cuarto considerando, el objetivo de la Directiva 92/46 consiste en adoptar, en especial para los productos lácteos, normas sanitarias que garanticen un alto nivel a la protección de la salud pública.

31 Para conseguir este objetivo, la Directiva mencionada contempla al mismo tiempo la producción comunitaria, para la que establece en su Capítulo II normas sanitarias específicas y detalladas (artículos 3 a 21), y las importaciones en la Comunidad de productos procedentes de terceros países, respecto a los cuales, si bien impone en su Capítulo III otras normas, exige, además, que cumplan requisitos sanitarios por lo menos equivalentes a los previstos en el Capítulo II para la producción comunitaria (artículos 22 a 26).

32 Esta exigencia de equivalencia implica que la protección sanitaria buscada por la Directiva 92/46 no puede variar en función del origen comunitario o no de los productos. En efecto, como resulta del considerando octavo de dicha Directiva, los productos que contempla deben presentar el mismo grado de protección desde el punto de vista de la salud humana, con independencia de que sean originarios de la Comunidad o sean objeto de importación.

33 También se desprende de la sistemática de la Directiva 92/46, así como de la naturaleza de los objetivos de salud pública perseguidos por ella, que las disposiciones que establece están destinadas a aplicarse al conjunto de productos que contempla y que son objeto de producción o comercialización en la Comunidad.

34 Por lo demás, está claro que las disposiciones sanitarias enunciadas en el Capítulo II de la Directiva 92/46 para la producción de los Estados miembros no se aplican a la producción de los PTU.

35 De lo que precede se desprende que las disposiciones del Capítulo III de la Directiva 92/46 cubren el conjunto de los productos lácteos comercializados en la Comunidad, incluidos los procedentes de un PTU, debiendo entenderse que el concepto de «importaciones procedentes de terceros países» se refiere a toda introducción de tales productos en el territorio comunitario.

36 No obstante, DADI, el Gobierno de las Antillas Neerlandesas y el Gobierno francés alegan, por una parte, que el establecimiento de un régimen favorable a los PTU en los artículos 131 a 136 del Tratado y en la Decisión PTU impide que el Capítulo III de la Directiva 92/46, que establece normas para las importaciones en la Comunidad procedentes de terceros países, sea aplicable a los intercambios entre los PTU y la Comunidad. Puesto que estos últimos no pueden estar comprendidos en el régimen instituido por la Directiva para los terceros países, deberían ser tratados, por tanto, de la misma forma que los Estados miembros.

37 A este respecto, procede señalar que se pueden efectuar importaciones en la Comunidad no solamente con procedencia de terceros países propiamente dichos, sino también de países asociados a la Comunidad. El hecho de que un producto se introduzca en el territorio comunitario procedente de un PTU, que, sobre la base de los artículos 227, apartado 3, y 131 a 136 del Tratado, y de la Decisión PTU, disfruta de un régimen especial de asociación a la Comunidad, no puede modificar el carácter de importación de esta operación.

38 En efecto, los intercambios comerciales entre los PTU y la Comunidad no pueden acogerse necesariamente a un régimen idéntico al que rige los intercambios entre los Estados miembros, en la medida en que, aunque la asociación de los PTU a la Comunidad obedezca a un régimen especial, no es menos cierto que se trata de un régimen de asociación que, como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia de 22 de abril de 1997, Road Air (C-310/95, Rec. p. I-2229), apartado 40, debe alcanzarse mediante un proceso dinámico y progresivo. La existencia de un proceso de este tipo, desprovisto de automatismo, implica una diferencia fundamental entre el régimen que regula los intercambios de los PTU con la Comunidad y el establecido por el Tratado para los intercambios entre los Estados miembros. En efecto, tales intercambios constituyen operaciones efectuadas en el marco del mercado interior, a diferencia de los intercambios entre los PTU y la Comunidad, que están comprendidos en el régimen de las importaciones.

39 En apoyo de su argumentación, según la cual el Capítulo III de la Directiva 92/46 no sería aplicable a los productos lácteos procedentes de los PTU, DADI, el Gobierno de las Antillas Neerlandesas y el Gobierno francés invocan, por otra parte, dos motivos fundados respectivamente en la base jurídica de dicha Directiva y en el acervo de la asociación.

40 En primer lugar, por lo que respecta a la base jurídica de la Directiva 92/46, DADI y el Gobierno de las Antillas Neerlandesas, apoyados por el Gobierno francés, aducen que dicha Directiva, que solamente se basa en el artículo 43 del Tratado, que se encuentra en la Tercera Parte de éste, no puede aplicarse a las importaciones procedentes de los PTU, puesto que, en razón del régimen especial de asociación previsto en el artículo 227, apartado 3, del Tratado, la Directiva no se declaró expresamente aplicable también a los intercambios con los PTU sobre la base de los artículos 131 a 136 del mismo Tratado, que figuran en la Cuarta

Parte de este último. En apoyo de esta argumentación, invocan la sentencia de 12 de febrero de 1992, Leplat (C-260/90, Rec. p. I-643), apartado 10, en la que el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones generales del Tratado no son aplicables a los PTU, si no es mediante referencia expresa.

41 A este respecto, procede destacar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el artículo 43 del Tratado constituye la base jurídica adecuada para toda normativa sobre producción y comercialización de los productos agrícolas enumerados en el Anexo II del Tratado, que contribuya a la realización de uno o varios de los objetivos de la Política Agrícola Común enunciados en el artículo 39 de éste (actualmente artículo 33 CE). Por consiguiente, aun cuando estas normativas persigan al mismo tiempo objetivos de política agrícola y otros objetivos que se pretendan alcanzar conforme a otras disposiciones del Tratado, no se puede utilizar como argumento la existencia de estas disposiciones para restringir el ámbito de aplicación del artículo 43 del Tratado (véanse las sentencias de 23 de febrero de 1988, Reino Unido/Consejo, 68/86, Rec. p. 855, apartados 14 y 16; de 16 de noviembre de 1989, Comisión/Consejo, C-131/87, Rec. p. 3743, apartados 10 y 11, y de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 54).

42 En cuanto al argumento basado en la sentencia Leplat, antes citada, procede destacar que la Directiva 92/46 no exige que los PTU cumplan las mismas normas sanitarias que las previstas para la producción comunitaria; sólo requiere, al establecer otras normas específicas, que los productos importados en la Comunidad ofrezcan el mismo nivel de protección que el presentado por los productos de origen comunitario. De ello se deriva que la Directiva mencionada no extiende a los PTU la aplicación de las normas sanitarias adoptadas para los Estados miembros.

43 En consecuencia, para regular las importaciones en la Comunidad procedentes de los PTU no es necesario que la Directiva 92/46 prevea expresamente, con arreglo a la Cuarta Parte del Tratado, que se aplica a los PTU.

44 En segundo lugar, el Gobierno de las Antillas Neerlandesas afirma que las exigencias impuestas al Consejo por el artículo 136, párrafo segundo, del

Tratado, de respetar los resultados alcanzados y las decisiones sucesivas relativas a los PTU, así como por el artículo 132, apartado 1, del Tratado, según el cual los Estados miembros aplicarán a sus intercambios comerciales con los PTU el régimen que se otorguen entre sí en virtud del Tratado, constituyen un acervo de la asociación, de forma que dichas disposiciones impiden a las Instituciones equiparar el régimen aplicable a los PTU con el que se aplica a los países terceros y menoscabar así los resultados alcanzados.

45 A este respecto, sin que sea necesario pronunciarse sobre el alcance de las obligaciones que se imponen al Consejo con arreglo a los resultados alcanzados de la asociación, basta señalar que el cumplimiento de tales obligaciones no puede en ningún caso justificar que el régimen de intercambios de los PTU con la Comunidad sea automáticamente el mismo que el instituido por el Tratado para los intercambios entre los Estados miembros. En efecto, como se ha declarado en el apartado 38 de la presente sentencia, dicho régimen no puede ser en todos los casos idéntico a aquel del que disfrutan entre sí los Estados miembros.

46 De las consideraciones que preceden resulta que las disposiciones del Capítulo III de la Directiva 92/46, que imponen el cumplimiento de normas sanitarias para las importaciones de productos lácteos procedentes de terceros países, deben interpretarse en el sentido de que se aplican a la comercialización en la Comunidad de dichos productos procedentes de PTU, tales como las Antillas Neerlandesas.

47 Mediante la segunda parte de su primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional solicita que se dilucide, en sustancia, si los requisitos del Capítulo III de la Directiva 92/46 y, en particular, de su artículo 23 son válidos a la vista de los artículos 132, apartado 1, del Tratado y 102 y 103 de la Decisión PTU, cuando esos requisitos se aplican a las importaciones de productos lácteos procedentes de PTU, tales como las Antillas Neerlandesas.

48 DADI y el Gobierno de las Antillas Neerlandesas niegan la validez del Capítulo III de dicha Directiva y, en especial, de su artículo 23, porque, sin que se demuestre la existencia de riesgo alguno para la salud pública, su aplicación a

las importaciones de productos lácteos procedentes de los PTU constituye una prohibición de dichas importaciones y una discriminación arbitraria en relación con estos últimos o una restricción encubierta del comercio, contrarias a los artículos 132, apartado 1, del Tratado y 102 de la Decisión PTU. De ello resulta la invalidez del Capítulo III de la Directiva 92/46 que debería haber tenido como consecuencia la aplicación del Capítulo II de dicha Directiva a esas importaciones.

49 DADI y el Gobierno de las Antillas Neerlandesas alegan también que la aplicación a las importaciones procedentes de los PTU de condiciones distintas a las del Capítulo II de la Directiva 92/46, en el presente caso, las del Capítulo III, y, especialmente, el artículo 23 de ésta, excede lo que es necesario para proteger la salud pública y, en consecuencia, tal aplicación es contraria al principio de proporcionalidad que se deriva del artículo 103, apartado 2, de la Decisión PTU.

50 A este respecto, procede destacar que, cuando se aplican a los PTU, los requisitos del artículo 23 de la Directiva 92/46 suponen, en relación con el artículo 132, apartado 1, del Tratado y del artículo 102 de la Decisión PTU, restricciones a las importaciones en la Comunidad.

51 No obstante, ni el artículo 132, apartado 1, del Tratado, que remite implícitamente al artículo 36 del Tratado CE (actualmente artículo 30 CE, tras su modificación), ni el artículo 102 de la Decisión PTU, que debe interpretarse en relación con el artículo 103, apartado 1, son obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación justificadas por razones de protección de la salud pública.

52 Con objeto de determinar si una disposición de Derecho comunitario está justificada por razones de protección de la salud pública, debe comprobarse si los medios que emplea son apropiados para conseguir el objetivo previsto y si no van más allá de lo necesario para alcanzarlos.

53 A este respecto, no se ha impugnado la proporcionalidad de los requisitos sanitarios y del sistema establecido por el Capítulo II de la Directiva 92/46 para los intercambios en el marco del mercado interior. En efecto, este sistema garantiza al Estado miembro de destino que la autoridad competente en materia de inspección y control, tanto de los establecimientos como de los productos en el Estado miembro de origen, ha cumplido efectivamente sus funciones de conformidad con la Directiva.

54 Habida cuenta del objetivo del Capítulo III de la Directiva 92/46, que consiste, como indica su considerando octavo, en exigir de los productos importados en la Comunidad garantías de protección de la salud pública equivalentes a las ofrecidas por la producción comunitaria, los medios que establece dicho Capítulo y, especialmente, el artículo 23, a saber, la inscripción en una lista de países que exportan hacia la Comunidad y la exigencia de un certificado sanitario firmado por la autoridad competente del país exportador que certifique que los productos lácteos cumplen los requisitos del Capítulo II de la Directiva mencionada, son adecuados para alcanzar ese objetivo.

55 Exigir de los productos importados en la Comunidad garantías de protección de la salud pública equivalentes a las ofrecidas por la producción comunitaria no excede tampoco los límites que implica el cumplimiento del principio de proporcionalidad. En efecto, no se puede admitir, sin ningún control, que la situación reglamentaria y sanitaria de un país tercero, incluida la de un PTU que exporta a la Comunidad, sea tal que la autoridad competente pueda proporcionar, con relación a la protección de la salud pública, garantías equivalentes a las ofrecidas por la autoridad competente de un Estado miembro.

56 Procede, por tanto, responder a la segunda parte de la primera cuestión que el examen de los requisitos del Capítulo III de la Directiva 92/46 y, en particular, de su artículo 23 no ha revelado, en relación con los artículos 132, apartado 1, del Tratado y 102 y 103 de la Decisión PTU, elementos que afecten a su validez.

57 DADI sostiene, además, que el Capítulo III de la Directiva citada es contrario a los artículos 2, 4 y 5 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y

Fitosanitarias, que constituye el Anexo 1 A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.

58 A este respecto, basta señalar que, aunque este problema haya sido debatido ante el órgano jurisdiccional nacional, éste no ha planteado ninguna cuestión sobre la validez del Capítulo III de la Directiva en relación con las disposiciones arriba mencionadas del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. De ello se deriva que no procede examinar con relación a este último la validez de dicho Capítulo.

Sobre las cuestiones segunda y tercera

59 Mediante sus cuestiones segunda y tercera, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional nacional solicita que se dilucide, en sustancia, por una parte, si el artículo 23 de la Directiva 92/46 debe interpretarse en el sentido de que se aplica a las importaciones procedentes de los PTU, aunque no se haya adoptado efectivamente con carácter previo el régimen que dicha Directiva prevé para los intercambios entre los Estados miembros ni se hayan elaborado, de conformidad con el método indicado por dicha disposición, las listas de países exportadores y de establecimientos autorizados, y, por otra parte, si, en estas circunstancias, es válida la Decisión 94/70.

60 Por lo que se refiere, en primer lugar, al establecimiento con carácter previo del régimen del Capítulo II de la Directiva 92/46, DADI y el Gobierno de las Antillas Neerlandesas alegan que la Directiva 92/47/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1992, relativa a las condiciones de concesión de excepciones temporales y limitadas respecto de las normas comunitarias sanitarias específicas aplicables a la producción y comercialización de leche cruda y productos lácteos (DO L 268, p. 33), adoptada el mismo día que la Directiva 92/46, previó un período en que eran posibles excepciones en el cumplimiento de los requisitos de esta última por los establecimientos comunitarios, de forma que éstos estaban dispensados de aplicar el régimen previsto en su Capítulo II hasta el 1 de enero de 1998. De ello se deduce que, en tanto no se establezca efectivamente este régimen en las relaciones entre los Estados miembros, el artículo 23 de la Directiva 92/46 tampoco se aplicará a las importaciones procedentes de los PTU.

61 A este respecto, procede, por una parte, destacar que la Directiva 92/47, si bien establece un régimen de excepciones temporales y limitadas relativas al cumplimiento por parte de determinados establecimientos comunitarios de las normas específicas que establece la Directiva 92/46, exige, no obstante, como se desprende de su considerando cuarto, que dicho régimen se entienda sin perjuicio de la sujeción del conjunto de las operaciones de producción y comercialización a las normas de higiene fijadas por la Directiva 92/46.

62 Procede, por otra parte, recordar que la diferencia, señalada en el apartado 31 de la presente sentencia, entre el Capítulo III de la Directiva 92/46, que comprende las normas aplicables a las importaciones en la Comunidad, y el Capítulo II, que contiene las aplicables a los intercambios intracomunitarios, tiene como consecuencia que la aplicación de cada capítulo está circunscrita respectivamente a los intercambios que contempla. De ello se deriva que, habida cuenta del objetivo de dicha Directiva, la aplicación del Capítulo III de ésta y, especialmente, de su artículo 23 no puede depender del establecimiento con carácter previo del régimen previsto en el Capítulo II, aplicable a los intercambios entre los Estados miembros.

63 En consecuencia, dado que, como se ha señalado en el apartado 54 de la presente sentencia, el objetivo del Capítulo III de la Directiva 92/46 es garantizar que los productos lácteos importados en la Comunidad cumplan exigencias de salud pública por lo menos equivalentes a las previstas en el Capítulo II para la producción comunitaria, no se desprende ni de la Directiva 92/47 ni del artículo 23 de la Directiva 92/46 que la aplicación del régimen relativo a las importaciones en la Comunidad esté subordinada al establecimiento con carácter previo del régimen aplicable a los intercambios entre los Estados miembros.

64 DADI y el Gobierno de las Antillas Neerlandesas impugnan, en segundo lugar, que el artículo 23 de la Directiva 92/46 sea aplicable a las importaciones procedentes de los PTU sin que hayan sido adoptadas con carácter previo, conforme al método indicado por dicha disposición, las medidas que presupone para su aplicación. Aducen dos tipos de motivos. Por una parte, sostienen que los documentos previstos por el artículo 23 de la Directiva, en especial, la lista de países terceros, la de los establecimientos autorizados y el modelo de certificado sanitario que debe acompañar a los productos, no se han elaborado y que los especialistas comunitarios tampoco han efectuado las otras operaciones necesa-

rias, como la inspección previa de los establecimientos de los países terceros. Por otra parte, afirman que, aunque la Decisión 94/70 contiene una lista de países terceros, ésta no se adoptó válidamente porque se elaboró, contrariamente a los requisitos del artículo 23, apartado 3, letra a), de la Directiva, no a partir de las listas de los establecimientos autorizados e inspeccionados por las autoridades competentes, sino a partir de una lista relativa a otros productos, a saber, la establecida por la Decisión 79/542/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1976, por la que se confecciona una lista de terceros países desde los cuales los Estados miembros autorizan importaciones de animales de las especies vacuna y porcina y de carnes frescas (DO 1979, L 146, p. 15; EE 03/16, p. 136). De ello se deriva que, mientras no se cumplan ni adopten válidamente dichas medidas, deberá suspenderse la aplicación del artículo 23 de la Directiva.

65 Procede recordar que el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 92/46 exige, para evitar la prohibición de toda importación en la Comunidad, que los países exportadores de productos lácteos se inscriban en la lista provisional prevista en el mismo artículo 23, apartado 3, letra a), y que se acompañe a los productos importados un certificado sanitario, conforme a un modelo que debe elaborar y firmar la autoridad competente del país exportador. El artículo 23, apartado 3, letra a), párrafo segundo, prevé, además, el método según el cual debe confeccionarse la lista de países terceros exportadores e indica que ésta debe elaborarse sobre la base de las listas de establecimientos autorizados e inspeccionados por las autoridades competentes.

66 A este respecto, procede señalar que, ciertamente, la lista provisional de países terceros fue establecida por la Decisión 94/70, pero no se estableció a partir de las listas de establecimientos productores de leche o de productos lácteos autorizados e inspeccionados por las autoridades competentes. Como afirman DADI y el Gobierno de las Antillas Neerlandesas, del tenor de la Decisión 94/70 y, especialmente, de su tercer considerando resulta que la lista mencionada fue realizada a partir de la que figura en el Anexo de la Decisión 79/542 y, por tanto, sobre la base de una lista elaborada para otros productos.

67 Para justificar el método elegido, la Comisión sostiene que la lista de países terceros exportadores realizada a partir de la de los establecimientos autorizados e inspeccionados por las autoridades competentes sólo tiene un interés secundario y constituye únicamente un medio de control complementario. Lo esencial son las

garantías ofrecidas por el sistema legislativo y el sistema de control por las autoridades mencionadas de los países terceros exportadores. Según la Comisión, la utilización de la lista de países terceros que figura en el Anexo de la Decisión 79/542 permitía asegurarse de que los países ofrecían tales garantías, incluidas las relativas a las exigencias sanitarias de la leche y de los productos lácteos.

68 En respuesta a esta argumentación, procede destacar, en primer lugar, que el artículo 23, apartado 3, letra a), párrafo segundo, de la Directiva 92/46 no prevé que la lista de países terceros pueda establecerse según un método distinto del que consiste en confeccionar tal lista a partir de los establecimientos autorizados e inspeccionados por las autoridades competentes. De ello se deriva que la Comisión no puede adoptar un método diferente del indicado por la Directiva.

69 En segundo lugar, esta interpretación se ve corroborada por el artículo 23, apartado 4, de la Directiva 92/46, que exige que los especialistas de la Comisión y de los Estados miembros efectúen controles *in situ* para comprobar si las garantías ofrecidas por el tercer país son equivalentes a las previstas para la producción comunitaria.

70 Finalmente, procede añadir que, si bien es cierto que la lista de países terceros que figura en el Anexo de la Decisión 79/542 puede ofrecer garantías por lo que se refiere a los animales de las especies bovina y porcina y a las carnes frescas, la utilización de esta lista no puede asegurar la protección de la salud pública por lo que se refiere a otros productos, tales como la leche y los productos lácteos, para los que el artículo 23, apartado 4, de la Directiva exige inspecciones que deben efectuarse *in situ* en los establecimientos de los países terceros. Ahora bien, está fuera de duda que la lista de países terceros que figura en el Anexo de la Decisión 79/542 no se elaboró en virtud de controles efectuados en los establecimientos que producen leche o productos lácteos.

71 En consecuencia, procede concluir que, habida cuenta de que la Comisión no aplicó el método previsto en la Directiva 92/46 para la elaboración de la lista de países terceros mencionada en su artículo 23, apartado 3, letra a), la Decisión 94/70 no se adoptó válidamente.

72 La Comisión sostiene, además, que tuvo que utilizar a la Decisión 79/542 debido a la duración de los controles y a la complejidad de las comprobaciones que debía efectuar para asegurarse, como exige el artículo 23, apartado 3, letra a), párrafo segundo, de la Directiva 92/46, de que dichos establecimientos respetaban los principios y normas generales contenidos en esta última. Alega, a este respecto, que no era materialmente posible organizar, antes de la entrada en vigor de dicha Directiva, inspecciones en todos los países afectados y que, en consecuencia, fue necesario utilizar la lista anexa a la Decisión 79/542 para establecer con rapidez un sistema transitorio que, a pesar de ser incompleto, permitía, no obstante, alcanzar plenamente el objetivo de protección de la salud pública previsto por la Directiva.

73 Por lo que se refiere a la declaración de invalidez de la Decisión 94/70, debe destacarse que no está afectada por las presuntas dificultades prácticas que la Comisión debió afrontar debido a la duración de los procedimientos de control y a la complejidad de las comprobaciones que debían efectuarse (véase la sentencia de 10 de marzo de 1992, Lomas y otros, asuntos acumulados C-38/90 y C-151/90, Rec. p. I-1781, apartado 21). En efecto, tales dificultades prácticas no pueden dispensar a la Comisión de aplicar las disposiciones imperativas del Derecho comunitario.

74 En relación con la necesidad de utilizar la lista que figura en el Anexo de la Decisión 79/542 para establecer un sistema transitorio destinado a alcanzar el objetivo de protección de la salud pública previsto en la Directiva 92/46, procede señalar que tal necesidad no existía porque la propia Directiva había establecido un sistema transitorio.

75 En efecto, el artículo 23, apartado 5, de la Directiva 92/46 prevé, de conformidad con su decimoquinto considerando y para tomar en consideración los plazos necesarios para el establecimiento de la inspección comunitaria, el mantenimiento, con carácter transitorio, de las normas nacionales de control con respecto a los países terceros. Además, si bien el artículo 25 de la misma Directiva exige, en el apartado 1, entre las condiciones de importación de los productos lácteos en la Comunidad, que el certificado expedido por las autoridades competentes del país exportador, que debe acompañar a los productos, se elabore de conformidad con el procedimiento del artículo 31 de la Directiva, el mismo artículo prevé, en su apartado 2, que «en espera de que se fijen las normas de desarrollo del

presente artículo, seguirán aplicándose las normas nacionales aplicables a las importaciones procedentes de terceros países para los que no estén fijados dichos requisitos a nivel comunitario, siempre que tales normas no sean más favorables que las establecidas en el Capítulo II».

76 Estas disposiciones, aunque no se refieran expresamente a la elaboración de la lista de países terceros, confirman, no obstante, la intención del legislador comunitario de que, mientras no existan medidas comunitarias de control de las importaciones de productos lácteos, los Estados miembros aseguran estos controles en virtud de las disposiciones nacionales aplicables en materia de inspección, siempre que respeten el objetivo de protección de la salud pública tal como está precisada para la producción comunitaria en el Capítulo II de la Directiva 92/46.

77 Del conjunto de las consideraciones que preceden resulta que procede responder a las cuestiones segunda y tercera que el artículo 23 de la Directiva 92/46 debe interpretarse en el sentido de que se aplica a las importaciones procedentes de los PTU, aunque no se haya adoptado efectivamente con carácter previo el régimen que dicha Directiva prevé para los intercambios entre los Estados miembros ni se hayan elaborado, de conformidad con el método indicado por dicha disposición, las listas de países exportadores y de establecimientos autorizados; puesto que no se elaboraron tales listas válidamente conforme al método indicado por dicha disposición, la Decisión 94/70 es inválida.

Costas

78 Los gastos efectuados por los Gobiernos neerlandes y francés, así como por el Consejo y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el College van Beroep voor het Bedrijfsleven mediante resolución de 15 de enero de 1997, declara:

1) Las disposiciones del Capítulo III de la Directiva 92/46/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1992, por la que se establecen las normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos, que impone el cumplimiento de normas sanitarias para las importaciones de productos lácteos procedentes de terceros países, deben interpretarse en el sentido de que se aplican a la comercialización en la Comunidad de dichos productos procedentes de países y territorios de Ultramar, tales como las Antillas Neerlandesas.

2) El examen de los requisitos del Capítulo III de la Directiva 92/46 y, en particular, de su artículo 23 no ha revelado, en relación con los artículos 132, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 183 CE, apartado 1), y 102 y 103 de la Decisión 91/482/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1991, relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar a la Comunidad Económica Europea, elementos que afecten a su validez.

3) El artículo 23 de la Directiva 92/46 debe interpretarse en el sentido de que se aplica a las importaciones procedentes de países y territorios de Ultramar, aunque no se haya adoptado efectivamente con carácter previo el régimen que dicha Directiva prevé para los intercambios entre los Estados miembros ni se hayan elaborado, de conformidad con el método indicado por dicha disposición, las listas de países exportadores y de establecimientos auto-

rizados; puesto que no se elaboraron tales listas válidamente conforme al método indicado por dicha disposición, la Decisión 94/70/CE de la Comisión, de 31 de enero de 1994, por la que se establece la lista provisional de terceros países de los que los Estados miembros autorizan la importación de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos, es inválida.

Rodríguez Iglesias	Kapteyn	Moitinho de Almeida
Gulmann	Murray	Edward
Ragnemalm	Sevón	Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de septiembre de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias