

HOTĂRÂREA CURȚII
DIN 8 FEBRUARIE 1983¹

Comisia Comunităților Europene

împotriva

Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord

„Neîndeplinirea obligațiilor – măsuri cu efect echivalent – lapte sterilizat prin procesul UHT”

Cauza 124/81

În cauza 124/81,

COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE, reprezentată de Rolf Wägenbaur, în calitate de agent, asistat de Peter Oliver, membru al Serviciului Juridic, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul lui Oreste Montalto, membru al serviciului menționat, bătiment Jean Monnet, Kirchberg,

reclamantă,

susținută de

GUVERNUL REPUBLICII FRANCEZE, reprezentat de G. Guillaume, director pentru Afaceri Juridice în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, asistat de A. Carnelutti, secretar pentru Afaceri Externe, în calitate de agent supleant, cu domiciliul ales în Luxembourg, la sediul ambasadei sale,

intervenient,

împotriva

REGATULUI UNIT AL MARIII BRITANII ȘI IRLANDEI DE NORD, reprezentat de G. Dagtoglou, în calitate de agent, cu domiciliul ales la Luxembourg, la sediul ambasadei sale,

pârât,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii de către Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 30 din Tratatul CEE, prin aplicarea unor măsuri cu efect echivalent unor restricții cantitative la import importurilor de lapte și smântână UHT,

¹Limba de procedură: engleza.

CURTEA,

compusă din J. Mertens de Wilmars, președinte, P. Pescatore, A. O'Keefe și U. Everling, președinți de cameră, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due și Y. Galmot, judecători,

avocat general: P. VerLoren van Themaat

grefier: P. Heim

pronunță prezenta

HOTĂRÂRE

1 Prin cererea înregistrată la grefa Curții la 22 mai 1981, Comisia Comunităților Europene a sesizat Curtea, în temeiul articolului 169 din Tratatul CEE, cu o acțiune având ca obiect constatarea faptului că Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 30 din Tratatul CEE, aplicând importurilor de lapte și smântână prelucrate prin procesul UHT restricții privind importurile și comercializării acestor produse pe teritoriul său.

2 Procesul de tratare la temperatură ultra-ridică, care constă în menținerea produsului la o temperatură care depășește cu mult 100°C pe perioade scurte de timp, permite laptelui astfel tratat să poată fi conservat timp de mai multe luni la temperatura mediului ambiant, dacă imediat după această tratare a fost ambalat aseptice în recipiente sterile, închise ermetic.

3 Acțiunea vizează mai exact un ansamblu de acte cu putere de lege și acte administrative al căror obiect îl reprezintă reglementarea importurilor, ambalarea și vânzarea laptelui și a produselor lactate tratate prin acest procedeu în diferitele părți ale Regatului Unit și al căror efect combinat poate fi rezumat după cum urmează:

— laptele și smântâna UHT nu pot fi importate în Anglia, în Țara Galilor, în Irlanda de Nord și în Scoția decât cu autorizația autorității competente concretizată într-o licență de import. Această prevedere nu se aplică, cu toate acestea, laptelui și smântânii UHT provenind direct din Irlanda atunci când sunt importate în Irlanda de Nord;

— laptele UHT (autohton sau de import) nu poate fi comercializat în Anglia, în Țara Galilor și în Scoția decât de fabricile de produse lactate sau de comercianți autorizați printr-o licență de distribuție. Aceasta obligă operatorii să ambaleze laptele la o fabrică de produse lactate autorizată de autoritățile locale competente;

— odată cu noua legislație privind laptele și smântâna în Irlanda de Nord (S.R. 1981, nr. 233 și 234), laptele și smântâna UHT nu pot fi livrate spre vânzare în Irlanda de Nord decât dacă au fost produse în conformitate cu specificațiile în vigoare în această provincie. Înainte de

această legislație, intrată în vigoare la 31 iulie 1981, toate vânzările de lapte UHT sau de smântână UHT erau interzise în Irlanda de Nord.

4 Comisia consideră că măsurile puse în aplicare în Regatul Unit constituie măsuri cu efect echivalent unor restricții la import interzise prin articolul 30 și nu sunt justificate în temeiul articolului 36 din tratat.

Cu privire la admisibilitatea concluziilor Comisiei

5 Acțiunea Comisiei viza, în special, constatarea faptului că Regatul Unit nu își îndeplinise obligațiile care îi revin în temeiul articolului 30, doar în ceea ce privește dispozițiile aplicabile la data avizului motivat din 7 noiembrie 1980 adresat Regatului Unit în conformitate cu articolul 169 din tratat. După această dată, legislația a fost modificată în Irlanda de Nord prin reglementarea din 1981 (S.R. 1981, nr. 233 și 234) elaborată la 10 iulie 1981 și intrată în vigoare la 31 iulie 1981. Această legislație a avut ca efect înlocuirea unei interdicții totale de vânzare a laptelui și a smântânii UHT în Irlanda de Nord, cu un regim în cadrul căruia o astfel de vânzare nu este legală decât dacă produsele menționate au fost fabricate în conformitate cu specificațiile reglementării în vigoare în Irlanda de Nord. În replică, Comisia a cerut extinderea constatării neîndeplinirii obligațiilor la această nouă reglementare. Este necesară examinarea admisibilității acestei cereri.

6 Astfel cum a reamintit Curtea în Hotărârea sa din 25 septembrie 1979 (Comisia/Republica Franceză, Cauza 232/78, Rec. 1979, p. 2729), chiar dacă articolul 42 din Regulamentul de procedură permite, în anumite condiții, prezentarea de noi motive, o parte nu poate modifica obiectul litigiului în cursul judecății. Rezultă că temeinicia acțiunii trebuie examinată doar în ceea ce privește concluziile incluse în cererea introductivă de instanță. În plus, în cadrul unei acțiuni în neîndeplinirea obligațiilor inițiată de Comisie în temeiul articolului 169 din tratat, scrisoarea de punere în întârziere adresată de Comisie statului membru, apoi avizul motivat emis de Comisie delimitează obiectul litigiului, iar acesta nu mai poate, prin urmare, să fie extins. De fapt, posibilitatea ca statul în cauză să își prezinte observațiile reprezintă, chiar dacă nu consideră că trebuie să se folosească de aceasta, o garanție esențială intenționată de tratat, iar respectarea acesteia reprezintă o formă substanțială a regularității procedurii de constatare a unei neîndepliniri a obligațiilor de către un stat membru.

7 Rezultă că noile concluzii prezentate de Comisie în replica sa și privind reglementarea din 1981 în Irlanda de Nord nu sunt admisibile. Cu toate acestea, având în vedere faptul că Comisia nu și-a abandonat în mod expres concluziile precedente, acestea sunt admisibile în măsura în care invocă, în sprijinul neîndeplinirii pretinse a obligațiilor, reglementarea în vigoare în Irlanda de Nord la data avizului motivat.

Cu privire la temeinicia acțiunii

1. În ceea ce privește ansamblul măsurilor criticate

8 Regatul Unit susține că în absența unei legislații comune, statele membre trebuie să soluționeze toate problemele legate de producția și comercializarea laptelui pe propriul teritoriu și că rezultă că dispozițiile naționale criticate care vizează laptele și smântâna UHT

nu intră în sfera de aplicare a articolului 30 din tratat. Această teză trebuie respinsă. Absența unei reglementări comune sau a unor directive de armonizare privind producerea sau comercializarea unui produs nu este suficientă pentru ca acesta să nu intre în domeniul de aplicare al interdicției de la articolul 30 din tratat. Interzicerea măsurilor cu efect echivalent unor restricții cantitative vizează de fapt orice legislație comercială a statelor membre care poate reprezenta un obstacol direct sau indirect, actual sau potențial pentru comerțul intracomunitar.

2. În ceea ce privește necesitatea unei licențe de import specifice

9 Curtea a hotărât deja că articolul 30 se opune aplicării, în cadrul rapoartelor intracomunitare, a unei legislații naționale care menține cerința, chiar și pur formală, a licențelor de import sau a oricărui alt procedeu similar.

10 Regatul Unit susține că există o mare flexibilitate în acordarea acestor licențe de import. Cu toate acestea, este necesar să se reamintească o practică judiciară constantă (Hotărârea din 24 ianuarie 1978, Van Tiggele, Cauza 82/77, Rec. 1978, p. 25; Hotărârea din 19 februarie 1981, Kelderman, Cauza 130/80, Rec. 1981, p. 527), în temeiul căreia o măsură care intră sub incidența interdicției de la articolul 30 din tratat nu iese de sub incidența acestei interdicții doar prin faptul că autoritatea competentă beneficiază, în domeniu, de o putere de apreciere pentru punerea în aplicare a acestor măsuri. Libera circulație reprezintă un drept a cărui exercitare nu poate depinde de o putere discreționară sau de o toleranță din partea administrației locale.

11 Reiese din cele de mai sus că regimul licențelor de import instituit de Regatul Unit reprezintă o restricție la import interzisă prin articolul 30 din tratat.

12 Cu toate acestea, este necesar să se examineze dacă aceste dispoziții, cu toate că constituie măsuri cu efect echivalent unor restricții cantitative, nu sunt admisibile în temeiul articolului 36 din tratat, la care se prevede că dispozițiile de la articolul 30 nu reprezintă obstacole pentru interdicțiile sau restricțiile la importuri justificate în special prin motive de protecție a sănătății și a vieții persoanelor și animalelor.

13 Trebuie reamintit că acest articol constituie o excepție de la principiul fundamental al liberei circulații a produselor și trebuie, prin urmare, să fie interpretat astfel încât să nu își extindă efectele mai departe decât este necesar pentru protejarea intereselor pe care urmărește să le garanteze.

14 Conform Comisiei, rezultă din jurisprudența Curții că o licență de import este în orice caz contrară articolului 30 din tratat și nu poate intra sub incidența excepției de la articolul 36. În această privință, este necesar să se observe că dacă necesitatea, chiar formală, a unei licențe este contrară articolului 30 din tratat, nu reiese neapărat că această măsură nu poate fi în nici un caz justificată în temeiul articolului 36. Astfel, este necesar să se examineze justificările invocate de Regatul Unit.

15 În această privință, Regatul Unit susține în primul rând că sistemul licențelor de import specifice pe care l-a instituit permite impunerea unor condiții de tratare termică a laptelui importat care diferă în funcție de situația țării exportatoare în ceea ce privește epizootiile (tratare termică mai ridicată sau mai puțin ridicată în funcție de perioada de timp care a trecut de la ultima epizootie de febră aftoasă). De asemenea, Regatul Unit subliniază că efectivul de animale infectat cu febră aftoasă poate produce lapte contaminat înainte ca simptomele externe ale bolii să apară și ca epizootia să fie descoperită de autoritățile medicale. Licențele de import ar fi, în acest caz, acordate în mod normal, iar laptele astfel produs, supus unui tratament insuficient pentru inactivarea virusului, ar putea fi deja în tranzit sau chiar importat efectiv în Regatul Unit înainte ca boala să fie identificată. Astfel este necesar ca autoritățile Regatului Unit să fie în măsură, din momentul în care sunt informate cu privire la această situație de către țara exportatoare, să identifice loturile contaminate și să le elimine înainte de introducerea acestora pe piață. Conform Regatului Unit, doar un sistem de licențe specifice, care permite identificarea și urmărirea loturilor de lapte importat, răspunde acestei cerințe.

16 În timp ce protecția sănătății animalelor este una dintre preocupările care justifică punerea în aplicare a articolului 36, cu toate acestea este necesar să se verifice dacă dispozitivul, adoptat în speță de Regatul Unit constituie, ca urmare a eventualității de a ajunge la același rezultat prin măsuri mai puțin constrângătoare, o măsură disproporționată în raport cu obiectivul urmărit sau dacă, dimpotrivă, ținând seama de constrângerile tehnice prezentate anterior, un astfel de sistem este necesar și, în consecință, justificat în temeiul articolului 36.

17 Se poate admite ca, în această privință, informațiile de ordin administrativ și sanitar obținute de autoritățile Regatului Unit în cadrul instrumentării cererilor de licențe depuse de importatori prezintă, atunci când sunt centralizate și utilizate corespunzător de serviciile competente, o utilitate incontestabilă pentru îndeplinirea obiectivelor de protecție a sănătății animale prezentate mai sus.

18 Chiar dacă Regatul Unit a susținut cu ocazia procedurii orale că practica administrativă actuală permite o emitere automată și rapidă a licențelor, este necesar să se constate că un sistem care necesită emiterea de autorizații administrative presupune obligatoriu exercitarea unei anumite puteri discreționare și reprezintă o sursă de incertitudine juridică pentru operatorii economici. Reiese, în ceea ce privește schimburile intracomunitare, un obstacol care ar putea în speță să fie eliminat fără a afecta eficiența protecției sănătății animale și fără a îngreuna sarcina administrativă sau financiară impusă de urmărirea acestui obiectiv: pentru a obține acest rezultat, este suficient ca autoritățile Regatului Unit să renunțe să emită licențe de import și să se limiteze la obținerea informațiilor care le sunt utile, de exemplu prin intermediul declarațiilor semnate de importatori, însoțite, dacă este cazul, de certificatele corespunzătoare.

19 Rezultă din considerațiile precedente că, în prezenta cauză, cererea de licențe de import, incompatibilă cu articolul 30 din tratat, nu este acoperită de excepția de la articolul 36.

3. În ceea ce privește regimul licențelor de distribuție și obligația impusă de ambalare pe loc a laptelui UHT importat

20 Nu se contestă faptul că reglementarea analizată anterior care impune obligația de ambalare pe loc a laptelui UHT importat în Regatul Unit implică o obligație de retratare a acestui lapte, având în vedere că este tehnic imposibilă deschiderea ambalajelor și reambalarea laptelui UHT fără ca acesta să își piardă caracteristicile unui lapte tratat „la temperatură ultraridicată”.

21 Reiese că obligația de a supune acest produs unui al doilea tratament termic generează întârzieri ale ciclului de comercializare, antrenează cheltuieli importante pentru importator și, în plus, duce la scăderea calităților organoleptice ale unui lapte astfel tratat de două ori. O astfel de obligație de retratare și reambalare, datorită efectelor sale economice reprezintă în realitate echivalentul unei interdicții totale de import, astfel cum recunoaște în mod expres Guvernul Regatului Unit. Prin urmare, acesta din urmă nu este îndreptățit să susțină că măsura criticată, care se pretinde că se aplică în mod nediferențiat produselor naționale și produselor importate nu are efect discriminatoriu și nu intră, din acest motiv, în sfera de aplicare a articolului 30 din tratat.

22 Curtea deduce din acestea că regimul licențelor de distribuție instituit de Regatul Unit reprezintă o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative interzisă prin articolul 30 din tratat.

23 Cu toate acestea, Guvernul Regatului Unit susține că în stadiul actual al dreptului comunitar, o astfel de interdicție este singurul mijloc de protecție eficientă a sănătății consumatorilor și este, deci, justificată în temeiul articolului 36.

24 Regatul Unit își bazează, în esență, această poziție pe disparitatea legislațiilor diferitelor state membre în materie de producție și de tratament al laptelui UHT, pe diversitatea modalităților de aplicare a acestor legislații diferite și pe imposibilitatea în care se găsește privind controlarea în celelalte state membre a întregului ciclu de producție a laptelui UHT, de la colectarea la fermă până la ambalare și distribuție. Acesta afirmă că un astfel de control este indispensabil pentru a avea certitudinea că laptele obținut nu este contaminat bacterian sau viral.

25 O astfel de argumentație nu poate fi acceptată. În primul rând, reiese din dosar și în special din răspunsurile Comisiei la întrebările adresate de Curte că disparitățile pretinse ale legislațiilor diferitelor state membre sunt, în realitate, limitate. De fapt, în temeiul diferitelor legislații, reglementări sau practici administrative, producția de lapte UHT în diferitele state membre se efectuează în conformitate cu norme foarte similare: pe de o parte, un tratament termic efectuat în condiții de temperatură comparabile și pe parcursul unor perioade foarte scurte și pe de altă parte, o ambalare aseptică în recipiente sterile ermetic închise.

26 În al doilea rând, reiese din analiza documentelor științifice și tehnice supuse analizei Curții de către părți, că laptele UHT este produs în diferitele state membre începând cu echipamentul produs de un număr foarte redus de constructori conform unor caracteristici tehnice comparabile și că acest lapte, supus unor controale identice, prezintă calități sanitare analoge.

27 În al treilea rând, chiar caracteristicile laptelui UHT, a cărui conservare de lungă durată este asigurată la temperatură normală, permit înlăturarea necesității unui control al întregului ciclu al producției acestui lapte, în cazul în care precauțiile necesare sunt luate la aplicarea tratamentului termic.

28 În aceste circumstanțe, Regatul Unit ar putea obține, în preocuparea sa pentru protecția sănătății umane, garanții echivalente celor pe care le-a stabilit pentru producția sa internă de lapte UHT, fără a recurge la măsura adoptată, care este echivalentă cu o interdicție totală la import.

29 În acest scop, Regatul Unit ar avea dreptul să definească condițiile obiective care consideră că trebuie respectate în ceea ce privește calitatea laptelui înainte de tratament, precum și în ceea ce privește modalitățile de tratament și de ambalare a laptelui UHT, comercializat pe teritoriul său, indiferent de locul proveniență. De asemenea, Regatul Unit ar putea solicita ca laptele UHT importat să respecte standardele astfel definite, având cu toate acestea grijă să nu se îndepărteze de ceea ce este strict necesar pentru protecția sănătății consumatorului. Acesta ar putea garanta respectarea unor astfel de cerințe cerând importatorilor să prezinte certificate emise în acest scop de autoritățile competente ale statelor membre exportatoare.

30 După cum remarcă în mod corect guvernul francez în intervenția sa prezentată în sprijinul acțiunii Comisiei, o jurisprudență constantă a Curții (Hotărârea din 20 mai 1976, A. De Peijper, Cauza 104/75, Rec. 1976, p. 613; Hotărârea din 8 noiembrie 1979, Denkvit Futtermittel, Cauza 251/78, Rec. 1979, p. 3369) precizează că în cazul în care o colaborare între autoritățile statelor membre permite facilitarea și simplificarea controalelor la frontieră, autoritățile însărcinate cu controalele sanitare trebuie să verifice dacă documentele de probă, emise în cadrul unei astfel de colaborări, nu creează o prezumție de conformitate a mărfurilor importate cu cerințele legislației sanitare naționale, care permit o simplificare a controalelor efectuate cu ocazia importurilor. Curtea consideră că, fiind vorba de laptele UHT, condițiile sunt îndeplinite pentru ca o prezumție de exactitate să fie recunoscută în ceea ce privește afirmațiile incluse în astfel de documente.

31 Cu toate acestea, această colaborare necesară nu exclude din partea autorităților britanice, nici posibilitatea de a efectua controale prin sondaje pentru a garanta respectarea standardelor definite de acestea, nici cea de a se opune intrării loturilor recunoscute ca neconforme.

32 În sfârșit, este necesar să se remarce că Regatul Unit a acceptat importul pe teritoriul său, fără a cere o retratare, a smântânii UHT și a laptelui cu arome UHT, care, conform propriului argument, prezentau teoretic, indiferent de cantitățile importate, aceleași riscuri pentru sănătatea umană. Nu s-a stabilit că în Regatul Unit sănătatea publică a fost cât de puțin afectată de aceste importuri.

33 Rezultă din considerentele care îl preced că regimul licențelor de distribuție reprezintă un obstacol în calea liberei circulații a produselor lactate, neproportională în raport cu obiectivul urmărit și nu este, prin urmare, justificat în temeiul articolului 36 din tratat.

4. În ceea ce privește interdicția totală de vânzare a laptelui și a smântânii UHT în Irlanda de Nord până la 31 iulie 1981

34 Legislația în cauză implică o interdicție completă a importurilor în vederea comercializării și, prin urmare, constituie o restricție pentru comerț interzisă prin articolul 30 din tratat.

35 Nu s-a stabilit și nici măcar nu s-a pretins că o astfel de reglementare a fost adoptată din preocuparea pentru protecția sănătății publice. Prin urmare, aceasta nu poate fi justificată în temeiul articolului 36 din tratat.

36 Prin urmare, este necesar să se concluzioneze că prin adoptarea măsurilor menționate anterior privind importurile, ambalarea și comercializarea laptelui UHT, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 30 și 36 din Tratatul CEE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

37 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată, în cazul în care s-a solicitat acest lucru de partea care a câștigat. Deoarece Guvernul Regatului Unit a căzut în pretenții, acesta trebuie obligat la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor suportate de intervenient.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

dispune:

(1) Concluziile Comisiei, în măsura în care se referă la noua legislație aplicabilă în Irlanda de Nord începând cu 31 iulie 1981 (S.R. 1981, nr. 233 și 234), nu sunt admisibile.

(2) Supunând unui regim de licență prealabilă și individuală operațiunile de import, pe teritoriul său, a laptelui și smântânii tratate termic conform procedurii „temperatură ultraridică” pe teritoriul altor state membre, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 30 din Tratatul CEE.

(3) Supunând distribuția în Anglia, în Țara Galilor și în Scoția de lapte UHT importat din alte state membre unui regim care implică retratarea termică și reambalarea acestui lapte, Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 30 din Tratatul CEE.

(4) Prin interzicerea oricăror vânzări de lapte sau smântână UHT în Irlanda de Nord până la aplicarea reglementării privind laptele adoptate în 1981 (S.R. 1981, nr. 233 și 234), Regatul Unit nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 30 din Tratatul CEE.

(5) Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord este obligat la plata cheltuielilor de judecată.

Mertens de Wilmars	Pescatore	O'Keeffe	Everling
Mackenzie Stuart	Bosco	Koopmans	Due
			Galmot

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 8 februarie 1983.

Grefier
P. Heim

Președinte
J. Mertens de Wilmars