

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

28 ianuarie 2010*

În cauza C-333/08,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 18 iulie 2008,

Comisia Europeană, reprezentată de domnul B. Stromsky, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Franceze, reprezentată de domnul G. de Bergues și de doamna R. Loosli-Surrans, în calitate de agenți,

pârâtă,

* Limba de procedură: franceza.

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul J. N. Cunha Rodrigues, președintele Camerei a doua, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a treia, doamna P. Lindh, domnii A. Rosas, A. Ó Caoimh (raportor) și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: domnul R. Grass,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 8 septembrie 2009,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin instituirea, pentru adjuvanții tehnologici (denumiți în continuare „AT”) și pentru produsele alimentare la prepararea cărora au fost utilizați AT care provin din alte state membre, în care sunt fabricați și/sau comercializați în mod legal, a unui regim de autorizare prealabilă care nu respectă principiul proporționalității, Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 28 CE.

Cadrul juridic

Reglementarea comunitară

- 2 AT sunt substanțe care intervin în procesul de elaborare sau de fabricare a unui produs alimentar și al căror scop este obținerea unui anumit efect tehnic pe durata acestui proces.
- 3 Deși dreptul comunitar armonizează anumite categorii de AT, aceștia nu fac obiectul unei armonizări orizontale la nivel comunitar, astfel încât statele membre păstrează, în general, competența de reglementare a utilizării a AT, cu respectarea dispozițiilor Tratatului CE.

Directiva 89/107

- 4 Articolul 1 alineatul (3) litera (a) din Directiva 89/107/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1988 de apropiere a legislațiilor statelor membre privind aditivii alimentari autorizați pentru utilizarea în produsele alimentare destinate consumului uman (JO 1989 L 40, p. 27, Ediție specială, 13/vol. 9, p. 18) definește AT, într-o notă de subsol, drept „orice substanță care nu este folosită ca ingredient alimentar în sine, folosită în mod intenționat la prelucrarea materiilor prime, a alimentelor ori a ingredientelor acestora pentru a realiza un anumit obiectiv tehnologic în timpul tratării sau prelucrării și care poate avea drept rezultat prezența neintenționată, dar inevitabilă din punct de vedere tehnologic, a reziduurilor acestei substanțe sau a derivatelor sale în produsul final, cu condiția ca aceste reziduuri să nu prezinte riscuri pentru sănătate și să nu aibă efecte tehnologice asupra produsului final”.

- 5 Rezultă din aceeași dispoziție a Directivei 89/107 că AT sunt excluși din domeniul de aplicare al acesteia.

Directiva 98/34

- 6 Articolul 8 din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207) prevede:

„(1) În conformitate cu articolul 10, Comisiei îi este comunicat, de îndată, de către statele membre, orice proiect de reglementare tehnică, cu excepția situației în care acesta transpune integral textul unui standard internațional sau european, caz în care este suficientă informația referitoare la standardul în cauză; de asemenea, acestea înaintează Comisiei o expunere a motivelor care fac necesară elaborarea unei astfel de reglementări, în cazul în care acest lucru nu a fost clarificat suficient în proiectul de reglementare tehnică.

[...]

În special, în cazul în care proiectul are ca obiect limitarea comercializării sau utilizării unei substanțe chimice, a unui preparat sau produs din motive legate de sănătatea publică sau de protecția consumatorilor sau a mediului, statele membre transmit, de asemenea, fie un rezumat, fie referințe la datele relevante referitoare la substanța, procesul sau produsul în cauză [și la datele privind] înlocuitorii [cunoscuți și] disponibili, atunci când asemenea informații există, și [comunică] efectele anticipate ale măsurilor referitoare la sănătatea publică și la protecția consumatorilor și a mediului, împreună cu o analiză a evaluării riscului desfășurată în mod corespunzător [...].

[...]

(2) Comisia și statele membre pot face observații adresate statului membru care a înaintat proiectul reglementării tehnice; statul membru în cauză ține seama, pe cât posibil, de aceste observații în pregătirea ulterioară a reglementării tehnice.

[...]”

Directiva 2000/13

⁷ Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2000/13/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 martie 2000 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la etichetarea și prezentarea produselor alimentare, precum și la publicitatea acestora (JO L 109, p. 29, Ediție specială, 15/vol. 6, p. 9) prevede că etichetarea produselor alimentare conține, în condițiile și sub rezerva derogărilor prevăzute la articolele 4-17 din aceeași directivă, anumite mențiuni obligatorii, inclusiv lista ingredientelor.

⁸ Potrivit articolului 6 alineatul (4) litera (c) punctul (ii) din Directiva 2000/13, nu sunt, cu toate acestea, considerați ingrediente aditivii care sunt utilizați ca AT.

9 Articolul 18 din Directiva 2000/13 are următorul conținut:

„(1) Statele membre nu pot interzice comerțul cu produsele alimentare conforme normelor prezentei directive prin aplicarea dispozițiilor de drept intern nearmonizate care reglementează etichetarea și prezentarea anumitor produse alimentare sau a produselor alimentare în general.

(2) Alineatul (1) nu se aplică dispozițiilor de drept intern nearmonizate justificate de motive:

— de protecție a sănătății publice;

[...]”

Regulamentul (CE) nr. 178/2002

10 Considerentul (3) al Regulamentului (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale

legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO L 31, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 68) are următorul conținut:

„Libera circulație a produselor alimentare și hranei pentru animale în Comunitate poate fi realizată numai în cazul în care cerințele privind siguranța produselor alimentare și a hranei pentru animale nu diferă semnificativ de la un stat membru la altul.”

- 11 Potrivit articolului 1 din Regulamentul nr. 178/2002, acesta reprezintă baza pentru asigurarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății umane și a intereselor consumatorilor în legătură cu produsele alimentare, luând în considerare, în special, diversitatea aprovizionării cu produse alimentare, inclusiv produse tradiționale, asigurând în același timp funcționarea eficientă a pieței interne. Acest regulament stabilește principii și responsabilități comune, mijloacele de asigurare a unei baze științifice solide, măsuri și proceduri organizatorice eficiente care să stea la baza luării deciziilor în problemele de siguranță a produselor alimentare și a hranei pentru animale.

- 12 Articolul 5 din Regulamentul nr. 178/2002, intitulat „Obiective generale”, prevede:

„(1) Legislația alimentară urmărește unul sau mai multe obiective generale privind un nivel ridicat de protecție a vieții și sănătății umane și protecția intereselor consumatorilor, incluzând practici corecte în comerțul alimentar, luând în considerare, atunci când este cazul, protecția sănătății și a bunăstării animalelor, sănătatea plantelor și mediul înconjurător.

(2) Legislația alimentară are drept scop realizarea liberei circulații în Comunitate a produselor alimentare și hranei pentru animale, fabricate sau comercializate în conformitate cu principiile și cerințele generale din prezentul capitol.

[...]”

13 Articolul 6 din Regulamentul nr. 178/2002, intitulat „Analiza riscului”, are următorul conținut:

„(1) Pentru realizarea obiectivului general al unui nivel ridicat al protecției vieții și sănătății umane, legislația alimentară se bazează pe analiza riscurilor, cu excepția cazurilor în care aceasta nu este adecvată împrejurărilor sau naturii măsurii.

(2) Evaluarea riscului se bazează pe dovezile științifice disponibile și este realizată în mod independent, obiectiv și transparent.

(3) Gestiunea riscului ia în considerare rezultatele evaluării riscului și, în special, avizele Autorității [Europene pentru Siguranța Alimentară], alți factori legitimi pentru problema în cauză și principiul precauției, atunci când condițiile stabilite la articolul 7 alineatul (1) sunt relevante pentru realizarea obiectivelor generale ale legislației alimentare, stabilite la articolul 5.”

14 Articolul 7 din Regulamentul nr. 178/2002, intitulat „Principiul precauției”, prevede:

„(1) În împrejurări specifice în care, în urma unei evaluări a informațiilor disponibile, se identifică posibilitatea unor efecte dăunătoare asupra sănătății, dar persistă incertitudinea științifică, pot fi adoptate măsuri provizorii de gestiune a riscului, necesare pentru asigurarea nivelului ridicat de protecție a sănătății stabilit în Comunitate, până la apariția unor noi informații științifice pentru o evaluare mai cuprinzătoare a riscului.

(2) Măsurile adoptate pe baza alineatului (1) trebuie să fie proporționale și să nu impună restricții comerciale mai mari decât este necesar pentru realizarea nivelului ridicat de protecție a sănătății stabilit în Comunitate, acordându-se atenție fezabilității tehnice și economice, precum și altor factori considerați legitimi pentru problema respectivă. Măsurile se revizuiesc într-o perioadă de timp rezonabilă, în funcție de natura riscului identificat la adresa vieții sau sănătății și de tipul de informații științifice necesare pentru clarificarea incertitudinii științifice și realizarea unei evaluări mai cuprinzătoare a riscului.”

15 Articolul 14 din Regulamentul nr. 178/2002, intitulat „Cerințe privind siguranța produselor alimentare”, are următorul conținut:

„(1) Nu sunt introduse pe piață produsele alimentare care nu prezintă siguranță.

(2) Se spune despre produse alimentare că nu prezintă siguranță atunci când se consideră că acestea:

(a) sunt dăunătoare sănătății;

(b) nu sunt adecvate consumului uman.

[...]

(7) Produsele alimentare care sunt în conformitate cu prevederile comunitare speciale ce reglementează siguranța produselor alimentare se consideră ca neprezentând riscuri cu privire la aspectele acoperite de dispozițiile comunitare speciale.

[...]

(9) În cazul în care nu există prevederi comunitare speciale, se consideră că produsele alimentare nu prezintă riscuri atunci când se conformează prevederilor speciale ale legislației alimentare interne a statului membru pe al cărui teritoriu se comercializează alimentul respectiv, astfel de prevederi fiind redactate și aplicate fără a se aduce atingere prevederilor tratatului, în special articolelor 28 și 30.”

Reglementarea națională

Decretul din 1912

¹⁶ Potrivit articolului 1 din Decretul din 15 aprilie 1912 privind regulamentul administrației publice pentru aplicarea Legii din 1 august 1905 referitoare la prevenirea

fraudelor în domeniul vânzării mărfurilor și al falsificării produselor alimentare, cu modificările ulterioare (denumit în continuare „Decretul din 1912”):

„Este interzisă deținerea în vederea vânzării, punerea în vânzare sau vânzarea oricăror mărfuri și produse alimentare destinate alimentației umane la prepararea cărora au fost utilizate alte produse chimice decât cele a căror utilizare a fost declarată licită prin decizii adoptate de ministrul agriculturii și dezvoltării rurale împreună cu ministrul economiei și finanțelor, cu ministrul dezvoltării industriale și științifice și cu ministrul sănătății publice, cu avizul Conseil supérieur d'hygiène publique de France [Consiliul Superior de Igienă Publică din Franța, denumit în continuare „CSHPPF”] și al Academiei Naționale de Medicină.”

- 17 CSHPPF este o instituție de expertizare științifică și tehnică ce funcționează pe lângă Ministerul Sănătății.

- 18 Articolul 2 din Decretul din 1912 prevede:

„Este de asemenea interzisă adăugarea, chiar și temporar, în cursul preparării mărfurilor și a produselor alimentare destinate alimentației umane, de alte produse chimice decât cele a căror utilizare este declarată licită prin decizii adoptate în formele prevăzute la articolul 1 de mai sus.”

- 19 În aplicarea Decretului din 1912 au fost adoptate o serie de decizii prin care se stabilesc condițiile în care pot fi folosiți AT în procesul de fabricație.

- 20 Aceste decizii reglementează în general substanța autorizată, precum și utilizarea și produsul alimentar pentru care este autorizată. În decizii sunt precizate criteriile de puritate și alte caracteristici pe care trebuie să le respecte AT utilizat și sunt stabilite, pe lângă condițiile de utilizare a AT vizat în procesul de fabricație, cantitățile reziduale maxime ale AT utilizat în produsul alimentar finit.
- 21 Numai patru dintre aceste decizii conțin o clauză de recunoaștere reciprocă, respectiv Decizia din 6 februarie 1989 privind stabilirea listei AT care pot fi utilizați în dulciuri, Decizia din 24 martie 1993 privind utilizarea beta-ciclodextrinei ca AT, Decizia din 23 februarie 1995 privind utilizarea a diverși AT în alimentația umană și Decizia din 9 martie 1995 privind utilizarea de antispumanti la spălarea cartofilor și a ciupercilor.

Decretul din 2001

- 22 Articolul 1 primul paragraf din Decretul nr. 2001-725 din 31 iulie 2001 privind AT care pot fi utilizați la fabricarea de produse alimentare destinate alimentației umane (JORF din 5 august 2001, denumit în continuare „Decretul din 2001”) definește AT drept „orice substanță care nu este folosită ca ingredient alimentar în sine, folosită în mod intenționat la prelucrarea materiilor prime, a alimentelor ori a ingredientelor acestora pentru a realiza un obiectiv tehnologic determinat în timpul tratării sau al prelucrării și care poate avea drept rezultat prezența neintenționată, dar inevitabilă din punct de vedere tehnologic, a reziduurilor acestei substanțe sau a derivatelor sale în produsul final, cu condiția ca aceste reziduuri să nu prezinte riscuri pentru sănătate și să nu aibă efecte tehnologice asupra produsului final.”

23 Articolul 1 al doilea paragraf din același decret prevede:

„Dispozițiile prezentului decret se aplică [AT] care fac parte din categoriile enumerate în anexa la prezentul decret, utilizați sau destinați utilizării în fabricarea alimentelor destinate alimentației umane.

Aceste dispoziții nu se aplică:

- 1° în cazul [AT] utilizați pentru producerea de aditivi alimentari, de arome, de vitamine și de alți aditivi nutriționali;
- 2° în cazul substanțelor utilizate în cursul operațiunilor de tratare a apelor minerale naturale sau a apelor de izvor, atunci când aceste operațiuni preced introducerea pe piață a acestor ape sub una dintre denumirile de vânzare stabilite prin Decretul din 6 iunie 1989 [...];
- 3° în cazul substanțelor utilizate în cursul punerii în aplicare a metodelor de epurare a apelor destinate alimentației umane, atunci când aceste metode sunt stabilite în aplicarea normelor administrative întemeiate pe articolul L. 1321-4 din Codul de sănătate publică.”

24 Articolul 2 din Decretul din 2001 are următorul conținut:

„Prin decizie a miniștrilor responsabili cu consumul, cu agricultura, cu sănătatea și cu industria, adoptată după primirea avizului din partea Agence française de sécurité sanitaire des aliments [Agenția Franceză pentru Siguranța Alimentelor, denumită în continuare „AFSSA”], se stabilesc pentru categoriile menționate în anexa la prezentul decret:

- 1° lista [AT] a căror utilizare este autorizată și, eventual, condițiile utilizării lor, precum și limitele reziduale maxime admisibile;
- 2° criteriile de identitate și de puritate pe care trebuie să le îndeplinească;
- 3° normele privind substanțele utilizate ca produse de suport sau de diluare.

[AT] trebuie utilizați cu respectarea bunelor practici de igienă și de fabricare, în special în cazul în care prin decizia menționată la prezentul articol nu se impune nicio condiție de utilizare.

Doza de [AT] utilizată trebuie să nu depășească cantitatea strict necesară pentru a obține efectul dorit și să nu inducă în eroare consumatorul.

Elementele de natură să stabilească dacă aceste substanțe au fost utilizate cu respectarea bunelor practici de fabricare trebuie puse de către fabricanți la dispoziția agenților de control.”

25 Din articolul L. 1323-1 din Codul de sănătate publică rezultă că AFSSA este o instituție publică de stat, plasată sub tutela miniștrilor însărcinați cu agricultura, cu consumul și cu sănătatea.

26 Articolul 3 din Decretul din 2001 prevede:

„Orice persoană fizică sau juridică poate formula o cerere de modificare sau de completare a dispozițiilor deciziei prevăzute la articolul 2. Cererea se adresează Direcției generale concurență, consum și prevenire a fraudelor, însoțită de dosarul necesar administrării sale, în vederea transmiterii către [AFSSA].

Normele de întocmire a dosarului se stabilesc prin decizie a miniștrilor responsabili cu consumul, cu agricultura, cu sănătatea și cu industria.

Din momentul în care dosarul este complet, Direcția generală concurență, consum și prevenire a fraudelor confirmă primirea acestuia și asigură transmiterea sa către [AFSSA]. Agenția dispune de un termen de patru luni de la data primirii cererii pentru a emite un aviz.

Direcția generală concurență, consum și prevenire a fraudelor notifică solicitantului avizul acestei instituții, precum și decizia motivată a ministrului adoptată ca urmare a acestui aviz. Această notificare se realizează în luna următoare adoptării avizului.”

27 Potrivit articolului 4 din același decret:

„Decizia menționată la articolul 2 se actualizează, în special în vederea îndeplinirii obligațiilor comunitare ale Franței, precum și pentru a se răspunde propunerilor formulate de [AFSSA], ca urmare a informațiilor noi referitoare la eventuala toxicitate a [AT].”

28 Articolul 6 din Decretul din 2001 prevede:

„Este interzisă deținerea sau expunerea spre vânzare, punerea în vânzare, vânzarea sau distribuirea cu titlu gratuit:

1° a produselor alimentare destinate alimentației umane la prepararea cărora au fost utilizați [AT] care nu respectă prevederile articolului 2 sau prevederile Decretului nr. 2004-187 din 26 februarie 2004 de transpunere a Directivei 98/8/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 februarie 1998 privind comercializarea produselor biodestructive;

2° a [AT] care nu respectă prevederile articolelor 2 și 5 sau prevederile Decretului nr. 2004-187 din 26 februarie 2004 de transpunere a Directivei 98/8 [...];

Totuși, aceste dispoziții nu încalcă principiul liberei circulații:

- a) a produselor alimentare menționate la alineatul 1 al prezentului articol care provin din alte state membre ale Comunității Europene sau de la alte părți contractante ale Acordului privind Spațiul Economic European, în cazul în care aceste state au introdus un mod de evaluare a riscurilor prezentate de utilizarea de [AT], care permite asigurarea unui nivel de securitate echivalent celui garantat prin prezentul decret;
- b) a [AT] care provin din alte state membre ale Comunității Europene sau de la alte părți contractante ale Acordului privind Spațiul Economic European, care îndeplinesc criterii de puritate diferite de cele stabilite prin decizia prevăzută la articolul 2, atunci când aceste criterii au fost instituite de unul dintre aceste state sau au făcut obiectul unui aviz favorabil al unei instituții competente în unul dintre aceste state, publicat în mod oficial.”

29 Potrivit articolului 7 din Decretul din 2001:

„[D]ispozițiile prezentului decret intră în vigoare de la data publicării deciziei menționate la articolul 2. Pentru a se conforma prevederilor articolului 5, responsabilii de comercializarea [AT] dispun de un termen de șase luni de la data publicării acestei decizii.”

30 În anexa la Decretul din 2001 sunt enumerate categoriile de AT cărora le sunt aplicabile dispozițiile acestuia. Este vorba despre antispumanți, catalizatori, agenți de limpezire/aditivi de filtrare, agenți de decolorare, agenți de curățare și de pelaj/de decojire, agenți

de înlăturare a penajului și de epilare, rășini schimbătoare de ioni, agenți de congelare prin contact și lichid de răcire, agenți de desicare/agenți antiaglomeranți, enzime, agenți de acidificare, de alcalinizare sau de neutralizare, agenți de demulare, de floculare și coagulanți, biodestructive, agenți antitartru, solvenți de extracție și o categorie intitulată „Diverși”.

Decizia ministerială din 19 octombrie 2006

31 În temeiul dispozițiilor articolului 8 din Directiva 98/34, Comisiei și statelor membre li s-a notificat la 5 octombrie 2005 un proiect de decizie ministerială.

32 Din dosar rezultă că acest proiect de decizie nu a făcut obiectul unor observații din partea Comisiei, dar a ocazionat emiterea unor avize detaliate din partea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord și a Regatului Danemarcei.

33 Decizia din 19 octombrie 2006 privind utilizarea de AT la fabricarea anumitor produse alimentare (JORF din 2 decembrie 2006) a abrogat dispozițiile deciziilor adoptate în temeiul Decretului din 1912.

34 Această decizie conține, în anexă, o listă a AT a căror utilizare este autorizată în Franța. Aceasta prevede condițiile de utilizare a respectivilor AT, cantitățile reziduale maxime autorizate și criteriile de puritate aplicabile.

Avizul adresat întreprinderilor

35 La 19 ianuarie 2002, autoritățile franceze au publicat un aviz adresat întreprinderilor din sectorul alimentar (JORF din 19 ianuarie 2002, p. 1234, denumit în continuare „avizul adresat întreprinderilor”).

36 Acest aviz adresat întreprinderilor prevede:

„Articolul 7 din [Decretul din 2001] prevede că «dispozițiile prezentului decret intră în vigoare de la data publicării deciziei prevăzute la articolul 2». [...]

Cu toate acestea, dispozițiile referitoare la depunerea dosarelor (art. 3) și la principiul liberei circulații (art. 6) din [Decretul din 2001] sus-menționat devin aplicabile de la data publicării prezentului aviz.”

Procedura precontencioasă

37 După o primă scrisoare de punere în întârziere din 3 iulie 1996 și un aviz motivat din 27 martie 1998, Comisia a adresat Republicii Franceze o scrisoare de punere în întârziere complementară, datată 12 octombrie 2005, care anula și înlocuia scrisoarea de punere în întârziere și avizul motivat anterioare.

38 În această scrisoare, Comisia a considerat că reglementarea franceză, atât Decretul din 1912, cât și Decretul din 2001, era contrară articolului 28 CE în măsura în care institua un regim de autorizare prealabilă pentru AT și pentru produsele alimentare, în cazul în

care în procesele de elaborare a acestora se utilizează AT care provin din alte state membre, în care sunt fabricați și/sau comercializați în mod legal, și, în subsidiar, în măsura în care omitea să stabilească, pentru obținerea de autorizații de utilizare a AT, o procedură suficient de clară, ușor accesibilă, transparentă și care să îndeplinească cerințele de securitate juridică.

39 În ceea ce privește Decretul din 2001, Comisia a constatat că, în lipsa adoptării unei decizii ministeriale, acest decret nu a intrat încă în vigoare. Referitor la avizul adresat întreprinderilor, Comisia susține că, întrucât nu are caracter obligatoriu, acesta nu oferea securitatea juridică necesară operatorilor economici.

40 Din cererea introductivă și din scrisoarea de punere în întârziere complementară rezultă că aceasta din urmă a fost comunicată din cauza corespondenței ample dintre Republica Franceză și Comisie, a timpului scurs de la comunicarea primei scrisori de punere în întârziere, a reformei nefinalizate la acel moment a reglementării franceze și a noilor aprecieri ale Comisiei.

41 După o prelungire a termenului de răspuns la scrisoarea de punere în întârziere complementară, Republica Franceză a răspuns la aceasta prin scrisoarea din 16 februarie 2006. Republica Franceză a transmis Comisiei toate deciziile adoptate pentru aplicarea Decretului din 1912 și a amintit că reformarea respectivului decret, care a condus la adoptarea Decretului din 2001, a fost întreprinsă în principal din cauza inexistenței unui dispozitiv care să asigure recunoașterea reciprocă. Republica Franceză a insistat asupra faptului că, în practică, un aviz adresat întreprinderilor permitea deja aplicarea principiului liberei circulații, chiar dacă decizia ministerială prevăzută de Decretul din 2001 nu fusese încă adoptată.

42 În ceea ce privește noua legislație națională care trebuia să reglementeze pe viitor utilizarea AT, Republica Franceză și-a afirmat intenția de a adopta această decizie de aplicare a Decretului din 2001 în cel mai scurt termen, a încercat să justifice regimul de

autorizare prealabilă a AT și a propus modificarea modului de redactare a clauzei privind recunoașterea reciprocă ce figurează în Decretul din 2001.

43 Prin scrisoarea din 4 iulie 2006, Comisia a adresat acestui stat membru un aviz motivat suplimentar.

44 Prin scrisoarea din 8 septembrie 2006, Republica Franceză a răspuns la avizul motivat suplimentar, arătând că inițiasse procedura semnării deciziei de aplicare a Decretului din 2001. Reamintind că anumite categorii de AT erau reglementate sau în curs de armonizare la nivel comunitar, aceasta a susținut că se justifica existența unui regim de autorizare prealabilă pentru AT. Republica Franceză a atras atenția Comisiei în special asupra riscurilor pe care le prezintă AT utilizați ca biodestructive sau ca agenți de decontaminare în produsele de origine vegetală și prin utilizarea de antispumanti în anumite condiții. În ceea ce privește clauza privind recunoașterea reciprocă, Republica Franceză a indicat că a început să reflecteze pe tema modificării dispoziției relevante din Decretul din 2001 pentru a răspunde argumentelor Comisiei.

45 Întrucât a considerat răspunsul dat de acest stat membru nesatisfăcător, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

46 În cererea introductivă, Comisia invocă, în esență, trei motive împotriva reglementării în cauză, și anume, în primul rând, lipsa unei justificări întemeiate pe obiectivul protecției sănătății publice pentru obstacolele în calea liberei circulații a mărfurilor instituite de regimurile de autorizare prealabilă prevăzute de această reglementare, în al doilea rând și în subsidiar, referitor la Decretul din 2001, existența unui obstacol în calea

aplicării articolului 28 CE, care rezultă din insecuritatea juridică creată prin acest decret și, în al treilea rând, lipsa unor proceduri simplificate de înscriere a AT pe lista națională a AT autorizați.

Observații introductive cu privire la întinderea acțiunii

⁴⁷ Trebuie precizat, pe de o parte, că acțiunea Comisiei pentru încălcarea articolului 28 CE privește toți AT, cu excepția celor pentru care există măsuri de armonizare la nivel comunitar.

⁴⁸ Pe de altă parte, chiar dacă acțiunea Comisiei a fost descrisă ca vizând, în general, reglementarea franceză, din procedura precontencioasă, precum și din motivele cuprinse în cererea introductivă rezultă că acțiunea vizează cele două regimuri de autorizare prealabilă prevăzute de Decretul din 1912 și de Decretul din 2001.

⁴⁹ Referitor la Decretul din 2001, astfel cum rezultă din dosar, Comisia și Republica Franceză au poziții diferite în ceea ce privește aspectul dacă avizul adresat întreprinderilor permitea deja, și mai ales la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, aplicarea principiului liberei circulații consacrat prin Decretul din 2001, având în vedere că la acel moment decizia ministerială prevăzută la articolul 2 din acest decret nu fusese încă adoptată. În opinia acestui stat membru, avizul adresat întreprinderilor permitea, la momentul expirării termenului respectiv, aplicarea principiului menționat și a articolelor 3 și 6 din Decretul din 2001.

⁵⁰ În această privință, trebuie constatat că, pe baza informațiilor transmise Curții cu privire la valoarea juridică și la domeniul de aplicare al avizului adresat întreprinderilor și ținând cont de modul de redactare a Decretului din 2001, acest aviz nu poate fi considerat un paliativ pentru lipsa adoptării deciziei ministeriale prevăzute la articolul 2

din decret, care permitea intrarea în vigoare în special a articolelor 3 și 6 din Decretul din 2001 și înlocuirea definitivă a Decretului din 1912.

- 51 În primul rând, ca răspuns la argumentele Comisiei referitoare la avizul adresat întreprinderilor, Republica Franceză nu a demonstrat că acest aviz nu constituie doar o simplă circulară administrativă, lipsită de caracter obligatoriu și fără efecte juridice. Astfel, în răspunsul la scrisoarea de punere în întârziere a Comisiei, acest stat membru a recunoscut că punerea în aplicare completă a Decretului din 2001 va necesita publicarea unei decizii ministeriale de stabilire a listei tuturor substanțelor autorizate, precum și a condițiilor lor de utilizare și a constatat că numai după publicarea unei astfel de decizii Decretul din 2001 va înlocui definitiv Decretul din 1912.
- 52 În al doilea rând, conținutul clar și explicit al articolelor 2 și 7 din Decretul din 2001 nu consolidează cu nimic efectele conferite avizului respectiv de Republica Franceză. Astfel, conform articolului 2 din acest decret, ar trebui adoptată o decizie ministerială prin care să se stabilească lista AT a căror utilizare este autorizată. În ceea ce privește articolul 7 din acest decret, rezultă din conținutul său că „dispozițiile [decretului] intră în vigoare de la data publicării deciziei menționate la articolul 2”. În consecință, publicarea unei asemenea decizii ministeriale este o condiție necesară pentru intrarea în vigoare a Decretului din 2001, astfel cum s-a amintit în mod explicit chiar în avizul adresat întreprinderilor.
- 53 În al treilea rând, deși acest aviz demonstrează că nu exista un obstacol în calea aplicării de la 19 ianuarie 2002, data publicării sale, a dispozițiilor Decretului din 2001 referitoare, de exemplu, la depunerea dosarelor de către operatorii economici în temeiul articolului 3 din acest decret, este dificil de înțeles cum ar putea un operator economic să depună un dosar prin care să solicite modificarea listei AT autorizați, listă stabilită printr-o decizie ministerială, din moment ce această listă nu a fost încă stabilită din cauza lipsei deciziei în cauză.

- 54 În aceste împrejurări, trebuie constatat că avizul adresat întreprinderilor nu a permis remedierea neadoptării deciziei ministeriale prevăzute la articolul 2 din Decretul din 2001 și că Decretul din 1912 nu încetase încă să își producă efectele la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat.
- 55 În cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE, existența neîndeplinirii obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru, astfel cum aceasta se prezenta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat, schimbările intervenite ulterior neputând fi luate în considerare de către Curte (Hotărârea din 25 noiembrie 1998, Comisia/Spania, C-214/96, Rec., p. I-7661, punctul 25).
- 56 În cadrul prezentei acțiuni, Comisia a susținut în mai multe rânduri că intrarea în vigoare a Decretului din 2001 este condiționată de publicarea unei decizii ministeriale și că, în lipsa unei astfel de publicări, acest decret nu a intrat în vigoare. De exemplu, în cererea introductivă, aceasta a constatat că „în Franța, s-au aplicat în privința AT, în mod succesiv, două regimuri. Primul dintre aceste regimuri a rămas în vigoare pe durata procedurii precontencioase și nu a încetat decât la 2 decembrie 2006. Al [doilea] regim a fost adoptat definitiv la 31 iulie 2001, dar intrarea sa în vigoare a fost amânată până la sfârșitul primului regim”.
- 57 Termenul stabilit în avizul motivat a expirat la 4 septembrie 2006. Decizia ministerială prevăzută la articolul 2 din Decretul din 2001 a fost adoptată la 19 octombrie 2006 și a fost publicată în *Journal officiel de la République française* la 2 decembrie 2006.
- 58 Rezultă că, în lipsa adoptării deciziei ministeriale prevăzute la articolul 2 din Decretul din 2001, acțiunea Comisiei referitoare la decretul menționat poate fi analizată de Curte numai în raport cu motivul întemeiat pe obstacolul în calea aplicării articolului 28 CE, care rezultă din insecuritatea juridică creată prin acest decret.

Cu privire la primul motiv, privind lipsa unei justificări întemeiate pe obiectivul protecției sănătății publice

Argumentele părților

- 59 Comisia susține că Republica Franceză are obligația de a justifica existența unui regim de autorizare prealabilă pentru diferitele categorii de AT. Recurgerea la un regim de autorizare prealabilă, care nu este în principiu exclus, ar trebui să fie bine delimitată și clar justificată pe baze științifice. Regimul francez de autorizare prealabilă s-ar întemeia pe o prezumție generalizată de risc, al cărei principiu nu este compatibil cu articolul 28 CE.
- 60 Regimul general de autorizare prealabilă, astfel cum este reglementat prin Decretul din 1912, ar fi disproporționat în raport cu eventualele riscuri pe care le pot prezenta AT pentru sănătatea umană. Respectarea anumitor condiții pentru utilizarea unui AT autorizat sau respectarea anumitor criterii de puritate nu ar putea fi justificate printr-un motiv de sănătate publică atunci când produsele finite nu conțin reziduuri de AT sau atunci când reziduurile nu prezintă vreun pericol pentru sănătatea umană în cazul ingerării de către consumatori.
- 61 În opinia Comisiei, prezumția de risc pe care se întemeiază regimul francez este cu atât mai greu de justificat în raport cu Regulamentul nr. 178/2002. Potrivit acestui regulament, celelalte state membre evaluează în mod normal riscurile pe care le prezintă produsele alimentare și controlează respectarea legislației lor alimentare.
- 62 Comisia remarcă faptul că Republica Franceză pare a fi unul dintre puținele state membre unde utilizarea de AT este supusă unei proceduri de autorizare prealabilă. Deși această împrejurare, în sine, nu ar face regimul de autorizare prealabilă instituit de

Republica Franceză incompatibil cu articolul 28 CE, totuși aceasta ar demonstra că riscul invocat de acest stat membru este departe de a fi general admis și că un regim în care toți AT sunt supuși în mod sistematic unei autorizații prealabile depășește obiectivul legitim urmărit de acest regim.

- 63 Referitor la clauzele de recunoaștere reciprocă incluse în anumite decizii adoptate pentru aplicarea Decretului din 1912, Comisia susține că acestea nu pot avea nicio eficacitate practică, având în vedere că Franța pare a fi unul dintre puținele state membre care prevăd o procedură de autorizare prealabilă a utilizării AT. În aceste împrejurări, orice referire la o „cantitate reziduală maximă” recunoscută în alte state membre nu ar avea decât o utilitate teoretică. Reglementarea franceză ar fi cea aplicabilă în toate cazurile.
- 64 Comisia susține că, din moment ce toate celelalte state membre trebuie să respecte exigențele, prin altele, ale articolului 14 din Regulamentul nr. 178/2002, cu privire la stabilirea cerințelor în domeniul produselor alimentare introduse pe piață, și din moment ce o încălcare de către acestea a dreptului comunitar nu poate fi prezumată, o clauză de recunoaștere reciprocă ar trebui să se limiteze să prevadă că dispozițiile reglementării naționale relevante nu se opun principiului liberei circulații a produselor alimentare la prepararea cărora au fost utilizați AT care nu respectă dispozițiile reglementării menționate, dar care provin din alte state membre ale Comunității, în care sunt fabricați și/sau comercializați în mod legal.
- 65 Republica Franceză recunoaște că, la prima vedere, AT pot prezenta mai puține riscuri pentru sănătate decât unele substanțe nutritive precum vitaminele și aditivii alimentari adăugați într-un produs alimentar, unde rămân până când consumatorul a ingerat acest produs. Nu este mai puțin adevărat că AT pot prezenta riscuri pentru sănătatea publică. Aceste riscuri ar proveni tocmai din prezența reziduurilor de AT și/sau din prezența unor produse denumite „neoformate”. În această ultimă privință, Republica Franceză explică faptul că, sub efectul anumitor procedee de transformare, AT pot produce modificări în structura moleculelor constitutive ale alimentului, iar aceste noi molecule pot avea efecte toxice pentru sănătatea consumatorului.

66 Republica Franceză face referire la nota adresată de AFSSA la 13 august 2008 directorului general pentru concurență, consum și prevenire a fraudelor, în care aceasta a prezentat rezumatul bilanțului său de opt ani de evaluare a cererilor de autorizare a utilizării de AT. În această scrisoare, AFSSA a constatat că, în cea mai mare parte a cazurilor, nu se cunosc cantitățile reziduale de AT în produsul alimentar final și că expunerea consumatorului la AT prezintă riscul de a depăși, în anumite situații, valorile toxicologice de referință, în cazul în care acestea au fost stabilite. AFSSA a mai invocat formarea de produse neoformate ca urmare a utilizării anumitor AT în procesele de fabricație.

67 În opinia Republicii Franceze, pentru a afla dacă un produs nu conține reziduuri de AT este necesar ca acest AT să fie cunoscut și să fi fost identificat printr-un dispozitiv de autorizare sau de declarare. Pe de altă parte, pentru a afla dacă unele reziduuri nu prezintă riscuri pentru sănătatea umană, ar trebui ca AT însuși să fi determinat o evaluare a efectelor reziduurilor existente în produsele alimentare asupra sănătății, luând în considerare condiții normale de consum al acestor produse alimentare. Acest tip de evaluare a riscului final pentru sănătate pe care îl prezintă produsul alimentar care conține AT ar fi eficace doar dacă se realizează fie în cadrul unei proceduri de autorizare a introducerii pe piață, fie în cadrul unei evaluări științifice pertinente în interiorul instituțiilor internaționale, comunitare sau naționale. Având în vedere riscurile potențiale pe care anumite categorii de AT le prezintă pentru sănătatea publică, un stat membru este pe deplin îndreptățit să prevadă, pentru acele categorii care nu fac obiectul unor dispoziții comunitare de armonizare, o procedură de autorizare prealabilă pentru introducerea lor pe piață. Aceasta mai susține că, dată fiind evoluția continuă a procedeelor de fabricare, identificarea dinainte a categoriilor de AT care ar fi inofensive nu este posibilă.

68 Referitor la argumentul Comisiei potrivit căruia autoritățile naționale trebuie să demonstreze existența unui risc precis pentru fiecare categorie de AT, Republica Franceză reamintește aplicarea principiului precauției în domeniul sănătății publice. În opinia sa, potrivit acestui principiu, statele membre au sarcina de a determina riscul pe care îl poate prezenta utilizarea AT, dar nu trebuie să stabilească în mod precis și științific existența riscului pe care îl prezintă AT.

- 69 În lipsa unui dispozitiv de evaluare a AT în marea majoritate a statelor membre, comercializarea anterioară a unei substanțe în alt stat membru nu poate conduce la o scutire a examinării acesteia de către AFSSA și de către administrația franceză. Faptul că un stat membru impune reguli mai puțin stricte decât cele aplicabile în alt stat membru nu ar însemna în sine că acestea din urmă sunt disproporționate.
- 70 Referitor la clauzele de recunoaștere reciprocă, Republica Franceză se limitează să invoce faptul că Decretul din 2001 a fost adoptat tocmai pentru a răspunde la critica formulată de Comisie potrivit căreia Decretul din 1912 nu cuprindea astfel de clauze reciproce.
- 71 Referitor la posibilitatea de a informa și de a proteja consumatorii prin etichetare, Republica Franceză arată, pe de o parte, că etichetarea nu se poate substitui unui dispozitiv de analiză a riscurilor pentru sănătatea consumatorilor. Pe de altă parte, din moment ce Directiva 2000/13 nu prevede obligația de etichetare pentru AT, obligativitatea menționării acestor substanțe pe etichetă ar constitui o încălcare a acestei directive.
- 72 În ceea ce privește raportul din aprilie 2007 privind studiul efectuat de AFSSA, anexat pentru prima dată la memoriul său în duplică, Republica Franceză subliniază că, deși acest raport se limitează la anumite produse și la anumite procedee, astfel cum a remarcat Comisia, o astfel de limitare este logică, ținând seama de problema specială pe care o ridică formarea de produse neoformate. O examinare exhaustivă a AT nu ar fi de conceput din cauza cantității considerabile de AT utilizabili. În orice caz, contrar celor pretinse de Comisie, reglementarea franceză nu ar fi fost adoptată fără un studiu prealabil de ansamblu, aprofundat al impactului AT asupra sănătății, studiu inițiat între 2001 și 2003 și a cărui fază secundară este prevăzută pentru perioada 2009-2011.

Aprecieria Curții

- 73 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că libera circulație a mărfurilor între statele membre este un principiu fundamental al tratatului care își găsește expresia în interzicerea, prevăzută la articolul 28 CE, a restricțiilor cantitative la importul între statele membre, precum și a oricăror măsuri cu efect echivalent.
- 74 Interzicerea măsurilor cu efect echivalent unor restricții prevăzută la articolul 28 CE are în vedere orice reglementare comercială a statelor membre de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului intracomunitar (a se vedea în special Hotărârea din 11 iulie 1974, Dassonville, 8/74, Rec., p. 837, punctul 5, Hotărârea din 23 septembrie 2003, Comisia/Danemarca, C-192/01, Rec., p. I-9693, punctul 39, și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, C-24/00, Rec., p. I-1277, punctul 22).
- 75 Nu se contestă faptul că regimul de autorizare prealabilă prevăzut de Decretul din 1912 constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative în sensul articolului 28 CE.
- 76 Astfel, regimul de autorizare prealabilă prevăzut de acest decret face mai costisitoare și mai dificilă, și chiar imposibilă în anumite cazuri, comercializarea AT sau a produselor alimentare la prepararea cărora au fost utilizați AT care sunt fabricați și/sau comercializați în mod legal în alte state membre.
- 77 În primul rând, acest regim împiedică libera circulație a AT, destinați utilizării la prepararea unor produse alimentare, care provin din alte state membre, în care sunt fabricați și/sau comercializați în mod legal, în măsura în care sunt supuși criteriilor de puritate sau altor caracteristici, cum ar fi cantitățile reziduale maxime autorizate, stabilite prin reglementarea franceză.

- 78 În al doilea rând, regimul împiedică libera circulație a produselor alimentare finite care provin din alte state membre în care pot fi decelate, fie chiar infime, reziduuri ale unui AT neautorizat în Franța sau reziduuri de AT autorizați în Franța, atunci când cantitățile reziduale maxime stabilite prin deciziile de autorizare franceze sunt depășite.
- 79 În al treilea rând, regimul de autorizare prealabilă menționat împiedică libera circulație a produselor alimentare finite care provin din alte state membre, la prepararea cărora s-a utilizat un AT neautorizat în Franța sau un AT autorizat, dar care nu respectă criteriile de puritate sau alte caracteristici stabilite de reglementarea franceză, sau un AT autorizat în Franța, dar a cărui modalitate de utilizare este diferită de cea autorizată de reglementarea franceză, și aceasta chiar în lipsa oricărui reziduu în produsul alimentar finit sau chiar în prezența unor reziduuri în cantitățile autorizate.
- 80 Potrivit unei jurisprudențe constante, o reglementare națională care supune unei autorizări prealabile adăugarea unei substanțe nutritive într-un produs alimentar fabricat și/sau comercializat în mod legal în alte state membre nu este, în principiu, contrară dreptului comunitar dacă sunt îndeplinite mai multe condiții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 1992, Comisia/Franța, C-344/90, Rec., p. I-4719, punctul 8, și Hotărârea Comisia/Danemarca, citată anterior, punctul 44).
- 81 Pe de o parte, o astfel de reglementare trebuie să fie însoțită de o procedură care să permită operatorilor economici obținerea înscrierii acestei substanțe nutritive pe lista națională a substanțelor autorizate. Această procedură trebuie să fie ușor accesibilă, trebuie să poată fi finalizată în termene rezonabile și, în cazul în care conduce la un refuz, decizia de refuz trebuie să poată face obiectul unei acțiuni în justiție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 1992, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 9, și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 26).
- 82 Pe de altă parte, o cerere având ca obiect obținerea înscrierii unei substanțe nutritive pe lista națională a substanțelor autorizate nu poate fi respinsă de autoritățile naționale competente decât dacă această substanță prezintă un risc real pentru sănătatea publică

(a se vedea Hotărârea Comisia/Danemarca, citată anterior, punctul 46, și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 27).

83 În speță, Comisia susține că, spre deosebire de aditivii și de substanțele nutritive, precum vitaminele, care au făcut obiectul celor două hotărâri citate anterior, Hotărârea Comisia/Danemarca și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, AT nu sunt substanțe adăugate în produsele alimentare, ci doar substanțe utilizate în procesele de elaborare sau de fabricare a unui produs alimentar, ale căror urme pot fi decelate în anumite cazuri. Spre deosebire de vitamine și de aditivi, prezența acestora în produsul alimentar finit ar fi rară și involuntară. Având în vedere aceste deosebiri, Comisia apreciază că un regim de autorizare prealabilă nu se justifică pentru AT, întrucât aceștia nu au aceeași nocivitate potențială pentru sănătatea publică precum aditivii sau vitaminele.

84 În această privință, trebuie subliniat că aceste diferențe între substanțele nutritive adăugate în mod voluntar și intenționat produselor alimentare și AT nu sunt de natură să excludă posibilitatea ca un stat membru să se întemeieze, în principiu, pe articolul 30 CE și pe obiectivul protecției sănătății publice pentru a justifica regimuri de autorizare prealabilă precum cele din speță. Dacă astfel de diferențe ar exista în raport cu substanțele care fac obiectul unui regim de autorizare prealabilă, acestea ar fi relevante nu pentru a determina dacă este în principiu exclus ca statele membre să aleagă un astfel de regim, ci în ceea ce privește modalitățile de aplicare a principiului proporționalității sub aspectul regimului aplicabil.

85 În ceea ce privește obiectivul protecției sănătății, în lipsa unei armonizări și în măsura în care, în stadiul actual al cercetării științifice, subzistă incertitudini, statele membre sunt cele care decid cu privire la nivelul la care înțeleg să asigure protecția sănătății și a vieții persoanelor, precum și cu privire la cerința unei autorizații prealabile introducerii pe piață a AT și a produselor alimentare la prepararea cărora au fost utilizați AT, ținând cont în același timp de cerințele liberei circulații a mărfurilor în interiorul Comunității (a se vedea în acest sens Hotărârea din 14 iulie 1983, Sandoz, 174/82, Rec., p. 2445,

punctul 16, Hotărârea din 13 decembrie 1990, Bellon, C-42/90, Rec., p. I-4863, punctul 11, Hotărârea Comisia/Danemarca, citată anterior, punctul 42, și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 49).

⁸⁶ Această putere de apreciere cu privire la protecția sănătății publice este deosebit de importantă atunci când se demonstrează că, în stadiul actual al cercetării științifice, subzistă incertitudini asupra anumitor substanțe utilizate la prepararea produselor alimentare (a se vedea Hotărârea Comisia/Danemarca, citată anterior, punctul 43, și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 50).

⁸⁷ Întrucât articolul 30 CE conține o excepție de strictă interpretare de la regula liberei circulații a mărfurilor în interiorul Comunității, revine autorităților naționale care o invocă sarcina de a demonstra în fiecare caz în parte, ținând cont de rezultatele cercetării științifice internaționale, că reglementarea acestora este necesară pentru a proteja efectiv interesele vizate de dispoziția menționată și, în special, că din comercializarea produselor în cauză rezultă un risc real pentru sănătatea publică (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Danemarca, citată anterior, punctul 46, și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 53 și jurisprudența citată).

⁸⁸ O restricție de comercializare a AT sau a produselor alimentare la prepararea cărora au fost utilizați AT care sunt fabricați și/sau comercializați în mod legal în alte state membre trebuie, așadar, să se bazeze pe o evaluare aprofundată a riscului invocat de statul membru care se întemeiază pe articolul 30 CE (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Danemarca, citată anterior, punctul 47, și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 54, precum și Hotărârea din 2 decembrie 2004, Comisia/Țările de Jos, C-41/02, Rec., p. I-11375, punctul 48).

⁸⁹ O decizie de interdicere a comercializării, care de altfel constituie obstacolul cel mai restrictiv în calea schimburilor ce privesc produse legal fabricate și comercializate în alte state membre, nu poate fi adoptată decât dacă riscul real pentru sănătatea publică invocat se stabilește în mod suficient pe baza celor mai recente date științifice

disponibile la data adoptării unei astfel de decizii. Într-un astfel de context, evaluarea riscului pe care statul membru este obligat să o efectueze are ca obiect aprecierea gradului de probabilitate a efectelor nefaste pentru sănătatea umană ale utilizării AT la prepararea produselor alimentare și a gravității acestor efecte potențiale (Hotărârea Comisia/Danemarca, citată anterior, punctul 48, Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 55, și Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, punctul 49).

90 Atunci când își exercită puterea de apreciere în ceea ce privește protecția sănătății publice, statele membre trebuie să respecte principiul proporționalității. Prin urmare, mijloacele pe care le aleg trebuie să se limiteze la ceea ce este efectiv necesar pentru a asigura protecția sănătății publice, acestea trebuie să fie proporționale cu obiectivul astfel urmărit, care nu ar fi putut fi atins prin măsuri care să restrângă mai puțin schimburile intracomunitare (a se vedea Hotărârea Comisia/Danemarca, citată anterior, punctul 45, și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 52).

91 Desigur, evaluarea pe care statul membru este obligat să o efectueze ar putea revela în această privință un grad ridicat de incertitudine științifică și practică. O astfel de incertitudine, inseparabilă de noțiunea de precauție, influențează întinderea puterii de apreciere a statului membru și se repercutează astfel asupra modalităților de aplicare a principiului proporționalității. În astfel de situații, trebuie admis că un stat membru poate lua, în temeiul principiului precauției, măsuri de protecție fără a trebui să aștepte demonstrarea pe deplin a caracterului real și grav al acestor riscuri (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 mai 1998, National Farmers' Union și alții, C-157/96, Rec., p. I-2211, punctul 63, precum și Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, punctele 51 și 52). Cu toate acestea, evaluarea riscului nu se poate întemeia pe considerații pur ipotetice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 9 septembrie 2003, Monsanto Agricultura Italia și alții, C-236/01, Rec., p. I-8105, punctul 106, Hotărârea Comisia/Danemarca, citată anterior, punctul 49, precum și Hotărârea Comisia/Țările de Jos, citată anterior, punctul 52).

92 O aplicare corectă a principiului precauției presupune, în primul rând, identificarea consecințelor potențial negative pentru sănătate ale utilizării propuse de AT și, în al doilea rând, o evaluare comprehensivă a riscului pentru sănătate, întemeiată pe cele mai fiabile date științifice disponibile și pe cele mai recente rezultatele ale cercetării

internaționale (a se vedea Hotărârile citate anterior Monsanto Agricultura Italia și alții, punctul 113, Comisia/Danemarca, punctul 51, precum și Comisia/Țările de Jos, punctul 53).

- 93 Atunci când se dovedește imposibilă determinarea cu certitudine a existenței sau a întinderii riscului invocat din cauza naturii insuficiente, neconcludente sau imprecise a rezultatelor studiilor efectuate, dar persistă probabilitatea unui prejudiciu real pentru sănătatea publică în ipoteza realizării riscului, principiul precauției justifică adoptarea unor măsuri restrictive, cu condiția ca acestea să fie nediscriminatorii și obiective (a se vedea Hotărârile citate anterior Comisia/Danemarca, punctul 52, și Comisia/Țările de Jos, punctul 54).
- 94 În speță, Republica Franceză justifică regimul de autorizare prealabilă prevăzut de reglementarea sa indicând riscurile potențiale pe care anumite categorii de AT le prezintă pentru sănătate.
- 95 Cu toate acestea, deși există riscuri legate de anumite categorii de AT, reglementarea națională trebuie să fie orientată cu precizie și clar justificată în raport cu respectivele categorii și nu trebuie să vizeze toți AT sau toate produsele alimentare la prepararea cărora au fost utilizați AT care nu se regăsesc în aceste categorii periculoase sau suspecte. Nu este suficientă întemeierea pe riscuri potențiale pe care le prezintă substanțele sau produsele supuse unei autorizări.
- 96 Desigur, un stat membru se poate întemeia pe principiul precauției atunci când se dovedește imposibilă determinarea cu certitudine a existenței sau a întinderii riscului invocat. Cu toate acestea, o aplicare corectă a principiului amintit presupune ca un stat membru să demonstreze existența condițiilor menționate la punctul 92 din prezenta hotărâre, necesare pentru aplicarea principiului.

97 În ceea ce privește regimul de autorizare prealabilă prevăzut de Decretul din 1912, nu s-a demonstrat existența acestor condiții. Astfel, chiar presupunând că, potrivit principiul precauției, statul membru are sarcina de a demonstra doar riscul pe care utilizarea de AT îl poate prezenta, astfel cum pretinde Republica Franceză, nu este mai puțin adevărat că prezumția generalizată a unui risc pentru sănătate invocată în speță de acest stat membru nu este susținută de elemente de probă care să justifice motivul pentru care comercializarea oricărui produs alimentar la prepararea căruia au fost utilizați AT care sunt fabricați și/sau comercializați în mod legal în alte state membre trebuie să depindă de înscrierea AT în discuție pe o listă pozitivă stabilită de reglementarea franceză, care, la rândul său, depinde de conformitatea produsului vizat cu criterii de puritate, cu cerințe referitoare la cantitățile reziduale maxime autorizate sau cu condiții de utilizare a AT prevăzute de această reglementare.

98 În plus, referitor la elementele invocate de Republica Franceză pentru a demonstra că alegerea regimurilor în cauză se întemeiază pe o analiză comprehensivă a riscurilor în conformitate cu articolele 28 CE și 30 CE, trebuie constatat că nota din 13 august 2008 întocmită de AFSSA și raportul său din aprilie 2007 privind studiul întreprins pentru a demonstra conformitatea reglementării în cauză cu articolele 28 CE și 30 CE au apărut la mult timp după Decretul din 1912. De altfel, după publicarea, la 2 decembrie 2006, a deciziei ministeriale prevăzute la articolul 2 din Decretul din 2001, Decretul din 1912 nu mai era în vigoare la momentul redactării acestor documente.

99 Astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 90 din prezenta hotărâre, în vederea respectării principiului proporționalității, mijloacele pe care statele membre le aleg trebuie să se limiteze la ceea ce este efectiv necesar pentru a asigura protecția sănătății.

100 Examinarea dosarului în legătură cu regimul de autorizare prealabilă prevăzut de Decretul din 1912 demonstrează că acesta este disproporționat în măsura în care interzice în mod sistematic, cu excepția cazului în care există o autorizare prealabilă, comercializarea oricărui AT sau a oricăror produse alimentare la prepararea cărora au fost utilizați AT fabricați și/sau comercializați în mod legal în alte state membre, fără a face distincție în funcție de diversii AT sau de nivelul riscului pe care utilizarea lor îl poate eventual prezenta pentru sănătate.

- 101 Prin caracterul său sistematic, Decretul din 1912 nu permite respectarea dreptului comunitar în ceea ce privește identificarea în prealabil a efectelor nocive ale AT și evaluarea riscului real pentru sănătate pe care AT îl prezintă, care impun o evaluare aprofundată, de la caz la caz, a efectelor pe care le-ar putea determina utilizarea AT în cauză.
- 102 În plus, regimul menționat împiedică sistematic comercializarea produselor alimentare la prepararea cărora au fost utilizați AT în cazul în care modalitatea lor de utilizare nu corespunde celei prevăzute de reglementarea franceză, chiar și atunci când nu sunt decelate reziduuri ale AT în produsele alimentare finite.
- 103 Un stat membru nu poate justifica un regim de autorizare prealabilă sistematic și necircumstanțiat, precum cel prevăzut de Decretul din 1912, invocând imposibilitatea inițierii unor examinări prealabile exhaustive din cauza cantității considerabile de AT utilizabili sau din cauza faptului că procesele de fabricație evoluează constant. Astfel cum rezultă din cuprinsul articolelor 6 și 7 din Regulamentul nr. 178/2002, referitoare la analiza riscurilor și la aplicarea principiului precauției, o astfel de abordare nu corespunde exigențelor impuse de legiuitorul comunitar în legătură cu reglementarea alimentară, atât cea comunitară, cât și cea națională, care vizează îndeplinirea obiectivului general de atingere a unui nivel ridicat de protecție a sănătății.
- 104 Desigur, astfel cum a susținut Republica Franceză, una dintre căile alternative mai puțin restrictive privind libera circulație, care a fost sugerată de Comisie, respectiv menționarea AT utilizați în procesul de fabricație a unui produs alimentar, nu este susceptibilă să îndeplinească obiectivul protecției avute în vedere de reglementarea franceză în ceea ce privește AT față de care s-a demonstrat existența unui risc real pentru sănătate. Cu toate acestea, trebuie respins argumentul acestui stat membru potrivit căruia o astfel de mențiune ar constitui oricum o încălcare a Directivei 2000/13. Astfel, deși rezultă de la articolul 6 alineatul 4 litera (c) punctul (ii) din această directivă că AT nu constituie ingrediente care trebuie în mod obligatoriu menționate pe etichetă conform articolului 3 alineatul (1), statele membre pot, potrivit articolului 18

alineatul (1) din această directivă, să prevadă măsuri legate de etichetare justificate de motive de protecție a sănătății publice.

105 Trebuie de asemenea amintit, astfel cum subliniază Republica Franceză, că simplul fapt că un stat membru impune reguli mai puțin stricte decât cele aplicabile în alt stat membru nu înseamnă că acestea din urmă sunt incompatibile cu articolele 28 CE și 30 CE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 ianuarie 2006, Comisia/Spania, C-514/03, Rec., p. I-963, punctul 49). Totuși, lipsa din toate sau din aproape toate celelalte state membre a unui regim de autorizare prealabilă a utilizării AT la prepararea produselor alimentare poate fi relevantă la aprecierea justificării obiective invocate în legătură cu reglementarea franceză și, în special, cu aprecierea proporționalității acesteia.

106 În ceea ce privește argumentele Comisiei pe tema naturii clauzelor de recunoaștere reciprocă pe care un stat membru are sarcina să le încorporeze în reglementarea sa națională referitoare la un regim de autorizare prealabilă, precum cel din speță, trebuie amintit, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 80 din prezenta hotărâre, că o reglementare națională care supune unei autorizări prealabile produsele alimentare la prepararea cărora au fost utilizați AT fabricați și/sau comercializați în mod legal în alte state membre nu este, în principiu, contrară dreptului comunitar dacă sunt îndeplinite condițiile enumerate la punctele 81 și 82 din prezenta hotărâre.

107 Argumentul Comisiei de la punctul 64 din prezenta hotărâre, referitor la natura clauzei de recunoaștere reciprocă necesare respectării dreptului comunitar, nu poate fi acceptat.

108 Desigur, revine statului membru care pune în aplicare un regim de autorizare prealabilă sarcina de a prevedea o procedură simplificată de înscriere și de a justifica regimul dovedind existența unui risc real pentru sănătate. Acest stat trebuie să demonstreze că regimul ales pentru atingerea obiectivului legitim al protecției sănătății nu depășește

ceea ce este necesar pentru îndeplinirea acestui obiectiv, ceea ce Republica Franceză nu a reușit să realizeze în speță în legătură cu regimul prevăzut de Decretul din 1912.

- 109 Cu toate acestea, a impune includerea unei clauze de recunoaștere reciprocă, precum cea indicată de Comisie la punctul 64 din prezenta hotărâre, într-o reglementare națională care instituie un regim de autorizare prealabilă, ar fi contrară rațiunii înseși a unui astfel de regim, din moment ce statul membru vizat ar fi obligat să admită comercializarea pe teritoriul său a AT și a produselor alimentare care beneficiază de această clauză fără să poată verifica lipsa riscurilor reale pentru sănătatea publică.
- 110 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie constatat că primul motiv formulat de Comisie trebuie considerat întemeiat în ceea ce privește Decretul din 1912.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe existența unui obstacol în calea aplicării articolului 28 CE, care rezultă din insecuritatea juridică creată prin Decretul din 2001

- 111 În procedura precontencioasă și în fața Curții, Comisia a susținut că adoptarea Decretului din 2001, intrat în vigoare abia la 2 decembrie 2006, după publicarea deciziei ministeriale prevăzute la articolul 2, publicarea, în 2002, a avizului adresat întreprinderilor și, în 2003, a Orientărilor pentru întocmirea unui dosar privind utilizarea unui AT aplicabile categoriilor de AT enumerate în anexa la Decretul din 2001 (denumite în continuare „orientările”) au dat naștere unei situații de insecuritate juridică ce constituie ea însăși un obstacol nejustificat în calea aplicării articolului 28 CE.
- 112 În această privință, trebuie subliniat că intervalul de timp dintre adoptarea Decretului din 2001 și publicarea, la 2 decembrie 2006, a deciziei ministeriale care permitea intrarea în vigoare a acestui decret, precum și coexistența în această perioadă a decretului menționat și a Decretului din 1912 au dat naștere unei situații de fapt ambigue, prin menținerea unei stări de incertitudine pentru operatorii economici în ceea ce privește posibilitățile de comercializare în Franța a AT sau a produselor

alimentare la prepararea cărora au fost utilizați AT fabricați și/sau comercializați în mod legal în alte state membre.

- 113 Această insecuritate juridică a fost consolidată, pe de o parte, prin avizul adresat întreprinderilor, care indica operatorilor economici că, începând de la data publicării acestui aviz, nu exista niciun obstacol în calea aplicării anumitor dispoziții din Decretul din 2001, și, pe de altă parte, prin orientările publicate de AFSSA la 2 iulie 2003, care, în opinia sa, erau aplicabile categoriilor de AT enumerate în anexa la Decretul din 2001.
- 114 Chiar dacă s-ar presupune că aceste orientări erau conforme exigențelor care decurg din jurisprudența Curții referitoare la existența unei proceduri simplificate de înscriere, un operator economic nu ar fi putut întocmi un dosar privind utilizarea unui AT prin care să urmărească înscrierea acestuia pe o listă pozitivă prevăzută la articolul 2 din Decretul din 2001, din moment ce această listă nu fusese stabilită, decizia ministerială menită să prevadă această listă nefiind încă nici adoptată, nici publicată.
- 115 În aceste împrejurări, trebuie constatat că al doilea motiv invocat de Comisie, în legătură cu Decretul din 2001, trebuie considerat întemeiat.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe lipsa unor proceduri simplificate de înscriere a AT

- 116 Comisia apreciază că procedura de înscriere prevăzută de Decretul din 1912 nu respectă cerințele care decurg din jurisprudența Curții și amintite la punctul 81 din prezenta hotărâre. Decretul din 1912 nu ar conține nicio indicație cu privire la durata

procedurii și nici cu privire la dreptul operatorilor economici de a o declanșa sau la posibilitatea lor de a formula o acțiune în justiție în caz de refuz. Pe de altă parte, operatorilor nu le-ar fi dată nicio indicație cu privire la momentul la care trebuie să își depună cererile sau la documentele pe care trebuie să le atașeze la dosar.

117 În această privință, trebuie amintit că, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 81 din prezenta hotărâre, o reglementare națională care supune unei autorizări prealabile adăugarea unei substanțe, cum ar fi un AT, într-un produs alimentar trebuie să fie însoțită de o procedură care să permită operatorilor economici obținerea înscrierii acestei substanțe pe lista națională a substanțelor autorizate. Această procedură trebuie să fie ușor accesibilă, trebuie să poată fi finalizată în termene rezonabile și, în cazul în care conduce la un refuz, decizia de refuz trebuie să poată face obiectul unei acțiuni în justiție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 1992, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 9, și Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, punctul 26).

118 La punctul 40 din Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, Curtea a subliniat deja că, având în vedere exemplele furnizate de Comisie în legătură cu procedura de înscriere prevăzută de Decretul din 1912, cererile de înscriere sau de autorizare depuse de operatorii economici nu erau soluționate nici în termene rezonabile și nici după o procedură suficient de transparentă în ceea ce privește posibilitățile unei acțiuni în justiție oferite în caz de refuz al autorizării.

119 În prezenta speță, rezultă din dosar că procedura de înscriere aplicabilă substanțelor nutritive, cum ar fi vitaminele, în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, este similară sau chiar identică cu aceea prevăzută de Decretul din 1912 pentru înscrierea de AT pe lista substanțelor autorizate în Franța. Republica Franceză nu a furnizat niciun element prin care să demonstreze contrariul.

- 120 În aceste împrejurări, concluziile la care a ajuns Curtea în Hotărârea din 5 februarie 2004, Comisia/Franța, citată anterior, referitoare la procedura de înscriere prevăzută de Decretul din 1912, pot fi transpuse în cazul procedurii de înscriere aplicabile AT în temeiul aceluiași decret.
- 121 Trebuie să se concluzioneze că, în ceea ce privește Decretul din 1912, al treilea motiv invocat de Comisie, întemeiat pe lipsa unei proceduri simplificate de înscriere, trebuie considerat întemeiat.
- 122 Având în vedere considerațiile de mai sus, trebuie constatat că, prin instituirea, pentru AT și pentru produsele alimentare la prepararea cărora au fost utilizați AT care provin din alte state membre, în care sunt fabricați și/sau comercializați în mod legal, a unui regim de autorizare prealabilă care nu respectă principiul proporționalității, Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 28 CE.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 123 Potrivit articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Franceze la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară și hotărăște:

- 1) Prin instituirea, pentru adjuvanții tehnologici și pentru produsele alimentare la prepararea cărora au fost utilizați adjuvanți tehnologici care provin din alte state membre, în care sunt fabricați și/sau comercializați în mod legal, a unui regim de autorizare prealabilă care nu respectă principiul proporționalității, Republica Franceză nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 28 CE.**
- 2) Obligă Republica Franceză la plata cheltuielilor de judecată.**

Semnături