OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO PEDRA CRUZA VILLALÓNA przedstawiona w dniu 18 listopada 2010 r.[1]

Spis treści

I — Ramy prawne ..... I - 5520

A — Przepisy Unii ..... I - 5520

B — Przepisy krajowe ..... I - 5523

II — Okoliczności faktyczne i postępowanie przed sądem krajowym ..... I - 5524

III — Pytania prejudycjalne ..... I - 5526

IV — Uwagi wstępne ..... I - 5527

V — W przedmiocie uprawnień państwa członkowskiego do wydania wcześniejszego zakazu stosowania przetworzonego białka zwierzęcego ..... I - 5528

A — W przedmiocie pozostałych uprawnień państw członkowskich do wprowadzenia zakazu stosowania przetworzonego białka zwierzęcego ..... I - 5528

B — W przedmiocie uprawnień państw członkowskich do wprowadzenia zakazu stosowania przetworzonego białka zwierzęcego na podstawie mechanizmu ochrony ustanowionego art. 10 dyrektywy 90/425, dopuszczającego przyjęcie tymczasowych krajowych środków zapobiegawczych ..... I - 5534

1. Przestrzeganie przesłanek uruchomienia mechanizmu ochrony ustanowionego w art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425 ..... I - 5535

a) W przedmiocie rozróżnienia pomiędzy państwem członkowskim wysyłki a państwem członkowskim przeznaczenia ..... I - 5535

b) W przedmiocie przesłanek przyjęcia tymczasowych środków zapobiegawczych na podstawie art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425 ..... I - 5536

i) Istnienie zagrożenia ..... I - 5538

1 — Język oryginału: francuski.

ii) Istnienie sytuacji wymagającej pilnego działania ..... I - 5539

2. Przestrzeganie obowiązku notyfikowania podjętych środków ..... I - 5541

VI — W przedmiocie uprawnień państwa członkowskiego do przyjęcia czasowego zakazu stosowania mączki rybnej i fosforanu dwuwapniowego ..... I - 5544

VII — Wnioski ..... I - 5546

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni przepisów Unii przyjętych w celu zminimalizowania ryzyka rozprzestrzeniania się gąbczastej encefalopatii bydła [2], a dokładniej warunków wprowadzenia w życie przez państwa członkowskie przez krótki okres, od dnia 15 grudnia do dnia 31 grudnia 2000 r., dyrektywy Rady 90/425/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. [3], decyzji Komisji 94/381/WE z dnia 27 czerwca 1994 r. [4] oraz decyzji Rady 2000/766/WE z dnia 4 grudnia 2000 r. [5] i decyzji Komisji 2001/9/WE z dnia 29 grudnia 2000 r. [6].

2. Problem podniesiony w niniejszej sprawie, chociaż z pozoru bardzo techniczny, dotyczy delikatnej kwestii z zakresu zawsze wrażliwej dziedziny ochrony zdrowia ludzkiego. Czy państwo członkowskie ma prawo zdecydować o wcześniejszym wprowadzeniu w życie oraz zmianie zakresu środków ochronnych przeciwko gąbczastej encefalopatii bydła, przyjętych przez Wspólnotę Europejską?

I — Ramy prawne

A — *Przepisy Unii*

3. Drugi motyw dyrektywy 90/425 ma następujące brzmienie:

„harmonijne funkcjonowanie wspólnej organizacji rynku zwierząt i produktów [pochodzenia zwierzęcego] zakłada zniesienie barier zootechnicznych i weterynaryjnych

2 — Zwana dalej „BSE".

3 — Dyrektywa dotycząca kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzwspólnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego (Dz.U. L 224, s. 29).

4 — Decyzja dotycząca niektórych środków ochronnych w odniesieniu do gąbczastej encefalopatii bydła (BSE) i żywienia białkami pochodzącymi od ssaków (Dz.U. L 172, s. 23), zmieniona decyzją 1999/129/WE z dnia 29 stycznia 1999 r. (Dz.U. L 41, s. 14).

5 — Decyzja dotycząca niektórych środków ochronnych w odniesieniu do przenośnych encefalopatii gąbczastych oraz do stosowania białek zwierzęcych w żywieniu zwierząt (Dz.U. L 306, s. 32).

6 — Decyzja Komisji dotycząca środków kontroli wymaganych do wykonania decyzji Rady 2000/766 (Dz.U. L 2, s. 32).

w celu rozwoju handlu wewnątrzwspólnotowego zwierzętami i produktami [pochodzenia zwierzęcego]; w związku z tym swobodny przepływ zwierząt i produktów rolnych stanowi podstawową cechę wspólnej organizacji rynków i powinien ułatwiać racjonalny rozwój produkcji rolnej oraz optymalne wykorzystanie czynników produkcji".

4. Artykuł 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/425 przewiduje:

„Państwa członkowskie zagwarantują, że kontrole weterynaryjne żywych zwierząt i produktów [pochodzenia zwierzęcego], które są objęte dyrektywami wymienionymi w załączniku A, lub tych, które są określone w art. 21 akapit pierwszy i które są przeznaczone do handlu, nie są już wykonywane, bez uszczerbku dla art. 7, na granicach, lecz są przeprowadzane zgodnie z niniejszą dyrektywą".

5. Artykuł 10 ust. 1 dyrektywy 90/425 stanowi:

„Każde państwo członkowskie powiadomi niezwłocznie pozostałe państwa członkowskie i Komisję o ognisku choroby na jego terytorium, poza ogniskami chorób określonych w dyrektywie 82/894/EWG, chorób odzwierzęcych, chorób lub innych prawdopodobnych przyczyn powodujących poważne zagrożenie dla zdrowia zwierząt lub ludzi.

Państwo członkowskie wysyłki niezwłocznie przeprowadzi kontrolę lub wdroży środki ostrożności przewidziane w zasadach wspólnotowych [podejmie środki walki lub przeciwdziałania przewidziane w przepisach wspólnotowych], w szczególności wyznaczy strefy buforowe przewidziane w tych zasadach [przepisach] lub przyjmie inne środki, które uzna za stosowne.

Państwo członkowskie przeznaczenia lub tranzytu, które w trakcie kontroli określonej w art. 5 stwierdziło występowanie jednej z chorób lub przyczyn określonych w akapicie pierwszym, może, jeżeli niezbędne, podjąć środki ostrożności przewidziane w zasadach [przepisach] wspólnotowych, włącznie z kwarantanną zwierząt.

Do czasu podjęcia czynności zgodnie z ust. 4 państwo członkowskie przeznaczenia może, z ważnych powodów związanych ze zdrowiem publicznym oraz zwierząt, podjąć tymczasowe środki zapobiegawcze w odniesieniu do danych gospodarstw, centrów lub organizacji, [lub] w przypadku choroby odzwierzęcej [epizootii], z uwzględnieniem strefy buforowej przewidzianej przepisami Wspólnoty.

Państwa członkowskie powiadomią niezwłocznie Komisję i pozostałe państwa członkowskie o podjętych środkach".

6. Załącznik A do dyrektywy 90/425 zawiera wykaz przepisów weterynaryjnych i zootechnicznych pozwalających na ustalenie, zgodnie z jej art. 1, jakie zwierzęta żywe i produkty objęte są zakresem jej zastosowania.

7. W załączniku B do tej samej dyrektywy, zatytułowanym „Zwierzęta i produkty nieobjęte harmonizacją, lecz będące przedmiotem handlu, w którym będą podlegać kontrolom przewidzianym w niniejszej dyrektywie", wymieniono „odpady (czynniki patogenne) [odpady zwierzęce przetworzone na składniki paszy dla zwierząt]".

8. Artykuł 1 ust. 1 i 2 decyzji Komisji 94/381 ma następujące brzmienie:

„1. W terminie 30 dni od notyfikacji niniejszej decyzji państwa członkowskie wprowadzą zakaz stosowania białka pozyskanego z tkanek ssaków w żywieniu przeżuwaczy.

2. Komisja, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 17 dyrektywy 90/425/EWG, zezwoli jednakże państwom członkowskim, które są w stanie wprowadzić system umożliwiający rozróżnienie między białkiem zwierzęcym pozyskiwanym od przeżuwaczy i białkiem pozyskiwanym od innych gatunków niż przeżuwacze, na dopuszczenie żywienia przeżuwaczy białkiem pozyskiwanym od innych gatunków niż przeżuwacze" [tłumaczenie nieoficjalne].

9. Artykuł 2 decyzji Rady 2000/766 z dnia 4 grudnia 2000 r. stanowi:

„1. Państwa członkowskie przewidują zakaz żywienia przetworzonym białkiem zwierzęcym zwierząt gospodarskich, które są tuczone lub hodowane w celu produkcji żywności.

2. Zakaz, o którym mowa w ust. 1, nie stosuje się do wykorzystania:

— mączki rybnej w żywieniu zwierząt innych niż przeżuwacze, w zgodzie z środkami kontrolnymi, które zostaną określone w trybie art. 17 dyrektywy 89/662/EWG z dnia 11 grudnia 1989 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzwspólnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego [Dz.U. L 395, s. 13],

[…]

— fosforanu dwuwapniowego i hydrolizowanego białka uzyskanych zgodnie z warunkami, które zostaną określone w trybie art. 17 dyrektywy 89/662/EWG,

[…]".

10. Artykuł 3 ust. 1 tej samej decyzji przewiduje:

„Z zastrzeżeniem odstępstw, o których mowa w art. 2 ust. 2, państwa członkowskie:

a) przewidują zakaz wprowadzania na rynek, handlu, przywozu z państw trzecich oraz wywozu do państw trzecich przetworzonego białka zwierzęcego przeznaczonego do żywienia zwierząt

gospodarskich utrzymywanych, tuczonych lub hodowanych w celu produkcji żywności;

b) zapewniają, że wszystkie przetworzone białka zwierzęce przeznaczone do żywienia zwierząt gospodarskich utrzymywanych, tuczonych lub hodowanych w celu produkcji żywności zostaną wycofane z rynku, sieci dystrybucji oraz magazynów znajdujących się w gospodarstwach rolnych".

11. Artykuł 2 ust. 1 i 2 decyzji 2001/9 przewiduje:

„1. Państwa członkowskie dopuszczają żywienie mączką rybną zwierząt innych niż przeżuwacze wyłącznie na warunkach określonych w załączniku I.

2. Państwa członkowskie dopuszczają żywienie fosforanem dwuwapniowym zwierząt innych niż przeżuwacze wyłącznie na warunkach określonych w załączniku II" [tłumaczenie nieoficjalne].

12. Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy Rady 90/667/EWG z dnia 27 listopada 1990 r. [7] stanowi:

„1. Dyrektywa 90/425/EWG ma zastosowanie w szczególności do organizacji i monitorowania kontroli wykonywanych przez państwo członkowskie przeznaczenia i środków ochronnych mających zastosowanie".

B — *Przepisy krajowe*

13. Artykuł 2 przepisów przejściowych dotyczących zakazu stosowania białka zwierzęcego we wszystkich paszach dla zwierząt gospodarskich [8] przyjętych w dniu 8 grudnia 2000 r. stanowi:

„1. Jako odstępstwo od art. 2 przepisów dotyczących zakazu stosowania mączki zwierzęcej w paszach dla zwierząt zakazuje się przygotowywania, przetwarzania, dostarczania, otrzymywania, dostawy, przewozu, wprowadzania do sprzedaży, nabywania lub zbywania przetworzonego białka zwierzęcego przeznaczonego do żywienia zwierząt gospodarskich.

2. Ustęp 1 nie znajduje zastosowania w przypadku następujących produktów:

— mączka rybna w żywieniu zwierząt innych niż przeżuwacze, zgodnie z środkami kontrolnymi, które zostaną określone w trybie art. 17 dyrektywy 89/662/EWG […],

7 — Dyrektywa ustanawiająca przepisy weterynaryjne w zakresie usuwania i przetwarzania odpadów zwierzęcych, wprowadzania ich do obrotu oraz zapobiegania obecności czynników chorobotwórczych w paszach wytwarzanych ze zwierząt lub ryb i zmieniająca dyrektywę 90/425/EWG (Dz.U. L 363, s. 51).

8 — Tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren, *Nederlandse Staatscourant* 2000, nr 239 z dnia 8 grudnia 2000 r.

— żelatyna pochodząca od zwierząt innych niż przeżuwacze do powlekania dodatków […],

— fosforan dwuwapniowy i hydrolizowane białka uzyskane zgodnie z warunkami, które zostaną określone w trybie art. 17 dyrektywy 89/662/EWG,

— mleko i produkty mleczne".

14. Artykuł 3 przepisów przejściowych stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem przepisu art. 2 od dnia 1 stycznia 2001 r. zakazane jest:

a) stosowanie przetworzonego białka zwierzęcego w żywieniu zwierząt gospodarskich;

b) wywożenie z Niderlandów lub przywożenie do Niderlandów przetworzonego białka zwierzęcego;

c) posiadanie lub składowanie przetworzonego białka zwierzęcego w gospodarstwach hodujących zwierzęta gospodarskie oraz w zakładach produkujących, sprzedających, składujących pasze dla zwierząt gospodarskich lub dokonujących jej przeładunku.

2. Do dnia 1 marca 2001 r. zakazowi, o którym mowa w ust. 1 lit. c), nie podlegają posiadacze lub właściciele przetworzonego białka zwierzęcego, którzy zgodnie z wytycznymi ministra zadeklarowali w Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (krajowym urzędzie inspekcji bydła i mięsa) rodzaj, ilość i miejsce przechowywania przetworzonego białka zwierzęcego, będącego w ich posiadaniu i natychmiast powiadamiają wyżej wymieniony urząd o wszelkich zmianach w sposobie, ilości i miejscu przechowywania tego białka".

15. Na mocy art. 4 przepisów przejściowych, weszły one w życie z dniem 15 grudnia 2000 r.

II — Okoliczności faktyczne i postępowanie przed sądem krajowym

16. W dniu 27 czerwca 1994 r. Komisja przyjęła decyzję 94/381, której zasadniczym celem było zakazanie stosowania białka pozyskiwanego z tkanek ssaków w żywieniu przeżuwaczy. Artykuł 1 akapit drugi tej decyzji zezwala jednakże państwom członkowskim, które są w stanie wprowadzić system umożliwiający rozróżnienie między białkiem zwierzęcym pozyskiwanym z przeżuwaczy i białkiem pozyskiwanym z innych gatunków niż przeżuwacze, na dopuszczenie żywienia przeżuwaczy białkiem pozyskiwanymi od innych gatunków niż przeżuwacze.

17. Po stwierdzeniu przypadków BSE u zwierząt urodzonych po wejściu w życie decyzji 94/381, Naukowy Komitet Sterujący wydał w dniach 27 i 28 listopada 2000 r. opinię stwierdzającą po raz pierwszy „ryzyko zakażenia krzyżowego paszy dla bydła karmą przeznaczoną dla innych zwierząt i zawierającą białko zwierzęce, które może być zakażone czynnikiem BSE" i zalecającą przyjęcie nowych środków.

18. Wobec powyższego w dniu 4 grudnia 2000 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję 2000/766 zakazującą stosowania przetworzonego białka zwierzęcego w żywieniu zwierząt gospodarskich, które są utrzymywane, tuczone lub hodowane w celu produkcji żywności. Zgodnie z jej art. 4 decyzja ta miała wejść w życie w dniu 1 stycznia 2001 r. na okres sześciu miesięcy. Zakazowi towarzyszyło wiele odstępstw, w tym dotyczące stosowania mączki rybnej w żywieniu zwierząt innych niż przeżuwacze oraz inne dotyczące stosowania fosforanu dwuwapniowego. Zakaz obejmował wprowadzenie do obrotu, handel, przywóz z państw trzecich i wywóz do państw trzecich przetworzonego białka zwierzęcego [9] oraz nakładał obowiązek jego wycofania z rynku, sieci dystrybucji oraz magazynów znajdujących się w gospodarstwach rolnych [10].

19. Cztery dni później, w dniu 8 grudnia 2000 r. niderlandzki minister rolnictwa, ochrony środowiska i rybołówstwa wydał przepisy przejściowe dotyczące zakazu stosowania białka zwierzęcego we wszelkich paszach dla zwierząt gospodarskich. Artykuł 2 ust. 1 przytoczonych przepisów przejściowych zakazywał przygotowywania, przetwarzania, dostarczania, otrzymywania, dostawy, przewozu, wprowadzania do sprzedaży, nabywania lub zbywania przetworzonego białka zwierzęcego przeznaczonego do stosowania w żywieniu zwierząt gospodarskich. Ich art. 2 ust. 2 przewidywał odstępstwa od tego zakazu, obejmujące w szczególności mączkę rybną i fosforan dwuwapniowy, których zastosowanie uzależnione było od przyjęcia środków kontroli przewidzianych w decyzji Rady 2000/766.

20. Zgodnie z art. 4 niderlandzkich przepisów przejściowych wchodziły one w życie z dniem 15 grudnia 2000 r., to jest 15 dni przed wejściem w życie decyzji Rady 2000/766. Zostały one notyfikowane Komisji w dniu 10 stycznia 2001 r.

21. Z uzasadnienia niderlandzkich przepisów przejściowych wynika, że ich wcześniejsze wejście w życie miało na celu zakończenie zaplanowanych procesów produkcyjnych oraz procesów w toku, aby zaoszczędzić przedsiębiorstwom kosztów i wysiłków związanych z ewentualną koniecznością odzyskiwania po

9 — Artykuł 3 ust. 1 lit. a) decyzji 2000/766.

10 — Artykuł 3 ust. 1 lit. b) decyzji 2000/766.

dniu 1 stycznia 2001 r. produktów już wyprodukowanych i sprzedanych.

22. Ostatecznie w dniu 29 grudnia 2000 r. Komisja wydała decyzję 2001/9, w której ustaliła warunki, od spełnienia których uzależnione zostało stosowanie w szczególności mączki rybnej i fosforanu dwuwapniowego w żywieniu zwierząt.

23. Pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, które są producentami pasz dla zwierząt, mianowicie Denkavit Nederland BV, Cehave Landbouwbelang Voeders BV, Arie Block BV, lub dystrybutorami surowców do produkcji pasz zwierzęcych Internationale Handelsmaatschappij „Demeter" BV [11], podważyły przed Rechtbank te 's-Gravenhage (Niderlandy) zgodność z prawem niderlandzkich przepisów przejściowych. Podniosły one, tytułem żądania głównego, że niderlandzkie przepisy przejściowe zobowiązały je, w okresie od dnia 15 grudnia do dnia 1 stycznia 2001 r., do przestrzegania zakazów dotyczących pasz zwierzęcych, które wykraczały poza środki przewidziane decyzją Komisji 94/381. Tytułem żądania ewentualnego podniosły natomiast, że niderlandzkie przepisy przejściowe są niezgodne z prawem, ponieważ ustanowiły na ten sam okres zakazy dotyczące fosforanu dwuwapniowego, mączki rybnej oraz pasz zwierzęcych niezawierających innego białka zwierzęcego niż fosforan dwuwapniowy lub mączka rybna.

24. Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym dochodzą również odszkodowania z tytułu szkody poniesionej w związku z wejściem w życie niderlandzkich przepisów przejściowych, które przedwcześnie obniżyły wartość ich zapasów białka zwierzęcego, które w normalnych warunkach mogły być zużyte w okresie od dnia 15 do dnia 31 grudnia 2000 r.

25. Rechtbank te 's-Gravenhage uwzględnił roszczenia wniesione tytułem żądania głównego przez pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym. Stwierdziwszy, że art. 4 decyzji 2000/766 przewidywał jej wejście w życie w dniu 1 stycznia 2001 r., wywiódł, iż zakazy nie powinny były zacząć obowiązywać ani wcześniej, ani później, lecz z dniem 1 stycznia 2001 r.

III — Pytania prejudycjalne

26. W ramach apelacji wniesionej przez państwo niderlandzkie od wyroku wydanego przez Rechtbank te 's-Gravenhage sąd rozpoznający apelację – Gerechtshof 's-Gravenhage, skierował do Trybunału następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy prawo wspólnotowe, a w szczególności dyrektywę 90/425/EWG, decyzję 94/381/WE i decyzję 2000/766/WE należy interpretować

11 — Zwane dalej „pozwanymi w postępowaniu przed sądem krajowym".

w ten sposób, że krajowy zakaz, taki jak przewidziany w art. 2 przepisów przejściowych, zgodnie z którymi w ramach ochrony przed BSE zakazuje się produkcji i obrotu przetworzonym białkiem zwierzęcym przeznaczonym do żywienia zwierząt gospodarskich, jest z nim sprzeczny, jeżeli taki krajowy zakaz:

— wszedł w życie w dniu 15 grudnia 2000 r. (a zatem przed wejściem w życie decyzji 2000/766/WE) oraz

— miał czasowo (do wydania decyzji [2001/9/WE] [12] z dnia 29 grudnia 2000 r.) zastosowanie również do mączki rybnej i fosforanu dwuwapniowego?".

27. Trybunał wezwał pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, rządy państw członkowskich, które przedłożyły uwagi: Królestwo Niderlandów, Republikę Federalną Niemiec i Królestwo Szwecji oraz Komisję do udzielenia, podczas rozprawy w dniu 7 września 2010 r., odpowiedzi na zadane przez Trybunał pytania.

12 — W akapicie drugim pytania prejudycjalnego przytoczono decyzję 2000/766, ale jest oczywiste, że doszło do błędu pisarskiego i że chodzi tutaj o decyzję 2001/9.

IV — Uwagi wstępne

28. Pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym stoją na stanowisku, że na pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć twierdząco. Ich zdaniem przepisy Unii należy interpretować w taki sposób, że niderlandzkie przepisy przejściowe są z nimi sprzeczne, zarówno co się tyczy wcześniejszego wprowadzenia w życie zakazu stosowania białka zwierzęcego, jak i tymczasowego zakazu stosowania mączki rybnej i fosforanu dwuwapniowego.

29. Państwa członkowskie, które przedłożyły uwagi, stoją natomiast na stanowisku, iż należy odpowiedzieć przecząco na obydwie części pytania prejudycjalnego. Komisja podziela to stanowisko, ale pozostawia sądowi krajowemu zbadanie, czy krajowe przepisy przejściowe były niezbędne i proporcjonalne.

30. Z przyczyn, które zostaną wyjaśnione w miarę rozwoju poniższych rozważań, uważam, że celowe jest zbadanie pytania prejudycjalnego z uwzględnieniem rozróżnienia w ramach niderlandzkich przepisów przejściowych, jak zresztą formalnie zrobił to sąd krajowy, pomiędzy wcześniejszym wprowadzeniem zakazu stosowania przetworzonego białka zwierzęcego oraz czasowym zakazem stosowania mączki rybnej i fosforanu dwuwapniowego.

V — W przedmiocie uprawnień państwa członkowskiego do wydania wcześniejszego zakazu stosowania przetworzonego białka zwierzęcego

31. Państwa członkowskie, które przedłożyły swoje uwagi, oraz Komisja stoją zgodnie na stanowisku, że prawo Unii nie sprzeciwiało się przyjęciu niderlandzkich przepisów przejściowych, i przedstawiają dwie serie rozważań. Zgodnie z pierwszą serią wywodów przepisy Unii nie były wyczerpujące i nie naruszały zatem uprawnienia państw członkowskich do przyjęcia środków takich jak niderlandzkie przepisy przejściowe [13]. Według drugiej serii rozważań niderlandzkie przepisy przejściowe można uważać za tymczasowe środki zapobiegawcze, o których mowa w art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425 [14]. Pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym podnoszą, po pierwsze, że dyrektywa 90/425 i decyzja 94/381 dokonują całkowitej harmonizacji, pozbawiając państwa członkowskie wszelkich uprawnień do przyjęcia środków takich jak niderlandzkie przepisy przejściowe. Po drugie stoją na stanowisku, że przesłanki materialne i formalne, jakim podporządkowane jest przyjęcie tymczasowych środków zapobiegawczych w rozumieniu art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/423, nie były spełnione.

32. Należy wskazać na wstępie, że przyjęcie niderlandzkich przepisów przejściowych nie może jednocześnie być objęte tymi dwoma przypadkami. Pytania przedłożone przez sąd krajowy prowadzą mnie tym samym do zajęcia się kolejno tymi dwoma pytaniami o całkowicie odmiennym charakterze. Celem pierwszego pytania jest ustalenie, czy w przypadku braku harmonizacji tej dziedziny przez prawo Unii państwa członkowskie posiadałyby uprawnienia do przyjęcia środków takich jak niderlandzkie przepisy przejściowe na mocy postanowień traktatu WE, a dokładniej w dacie powstania okoliczności faktycznych sporu zawisłego przed sądem krajowym, na mocy art. 30 WE [15]. Wyłącznie w przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej, to znaczy przy założeniu, że niderlandzkie przepisy przejściowe zostały przyjęte w ramach zharmonizowanej dziedziny prawa, pojawia się drugie pytanie, którego celem jest ustalenie, czy mogą być traktowane jako podlegające przewidywaniom art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425.

A — *W przedmiocie pozostałych uprawnień państw członkowskich do wprowadzenia zakazu stosowania przetworzonego białka zwierzęcego*

33. Jak już wskazałem, pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym stoją na stanowisku, że przepisy przyjęte przez Unię

13 — Stanowiska tego broni zasadniczo rząd szwedzki, natomiast rząd niderlandzki odwołuje się do niego posiłkowo. Jak zobaczymy poniżej, Komisja również podnosi tę kwestię, ale w sposób bardziej zniuansowany.

14 — Tego stanowiska broni zarówno Komisja, jak i rządy państw członkowskich, które przedłożyły swoje uwagi.

15 — Zobacz w tym względzie dwunasty motyw dyrektywy 90/425, który stanowi, że „jednakże z punktu widzenia aktualnego stanu harmonizacji i w oczekiwaniu na zasady [przepisy] wspólnotowe, w odniesieniu do zwierząt i produktów, które nie podlegają zharmonizowanym zasadom [przepisom], należy dostosować się do wymogów państwa przeznaczenia, pod warunkiem że są one zgodne z art. 36 traktatu [po zmianie art. 30 WE]”.

Europejską w dziedzinie żywienia zwierząt były wyczerpujące i że po przyjęciu decyzji 94/381 państwa członkowskie mogły przyjąć wyłącznie środki przewidziane tą decyzją. W zakresie, w jakim decyzja ta dopuszczała obecność przetworzonego białka zwierzęcego w składzie pasz dla zwierząt niebędących przeżuwaczami, państwa członkowskie nie miały prawa zakazać tych środków.

34. Rządy niderlandzki i szwedzki podnoszą natomiast, że omawiana dziedzina nie była przedmiotem pełnej harmonizacji. Ponieważ decyzja 94/381 dotyczyła wyłącznie stosowania białka pozyskiwanego z tkanek ssaków w żywieniu przeżuwaczy, państwa członkowskie miały uprawnienia do przyjęcia środków dotyczących innego przedmiotu.

35. Komisja uważa również, chociaż jej stanowisko jest bardziej zniuansowane, że ponieważ decyzja 94/381 zakazywała wyłącznie stosowania białka pozyskiwanego z tkanek ssaków w żywieniu przeżuwaczy, nie można twierdzić, że dokonywała pełnej harmonizacji środków przeciwdziałania BSE na szczeblu wspólnotowym. Komisja obstaje jednak przy tym stanowisku w swych twierdzeniach zmierzających do wykazania, że niderlandzkie przepisy przejściowe stanowią środki zapobiegawcze w rozumieniu art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425.

36. W tym zakresie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, że dyrektywa 90/425 dokonała pełnej harmonizacji środków ochronnych przed rozprzestrzenianiem się chorób mogących stanowić poważne zagrożenie dla zwierząt lub zdrowia ludzi, określając dokładnie obowiązki i zadania spoczywające w tej dziedzinie odpowiednio na państwach członkowskich i na Komisji [16].

37. W tym wyroku Trybunał orzekł, że na mocy art. 10 dyrektywy 90/425 wyłącznie Komisja jest uprawniona do przyjmowania niezbędnych środków w celu przeciwdziałania wszelkim poważnym zagrożeniom dla zwierząt i zdrowia ludzi. Dyrektywa ta pozostawiła państwom członkowskim wyłącznie możliwość podjęcia środków ostrożności przewidzianych w przepisach Unii w przypadku stwierdzenia choroby w trakcie kontroli lub przyjęcia, z ważnych powodów związanych z ochroną zdrowia publicznego, ściśle ograniczonych tymczasowych środków zapobiegawczych w oczekiwaniu na środki, jakie podejmie Komisja. Trybunał wywiódł z powyższego, że tak ustanowiony mechanizm ochrony nie pozwala w szczególności państwu członkowskiemu na wprowadzenie czasowego ogólnego zakazu wwozu zwierząt pochodzących z innego państwa członkowskiego.

38. Celem dyrektywy 90/425 jest zagwarantowanie, w perspektywie ustanowienia rynku wewnętrznego, swobodnego przepływu

16 — Wyrok Trybunału z dnia 26 maja 1993 r. w sprawie C-52/92 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. s. I-2961, pkt 9, 19.

zwierząt i produktów, do których odnoszą się dyrektywy wymienione w jej załączniku A, organizując w sposób pełny i wyczerpujący, jak wynika to z powołanego powyżej orzecznictwa, kontrole weterynaryjne i zootechniczne mające zastosowanie w handlu wewnątrzwspólnotowym. Wobec powyższego mechanizm ochrony ustanowiony w art. 10 dyrektywy 90/425 pozbawia państwa członkowskie ich uprawnień do przyjęcia autonomicznych zakazów w odniesieniu do zwierząt i produktów objętych jej zakresem zastosowania.

39. Pytanie, jakie pojawia się w niniejszej sprawie, w mniejszym stopniu dotyczy zatem ustalenia, czy harmonizacja dokonana dyrektywą 90/425 była pełna, aniżeli ustalenia, czy produkty objęte niderlandzkimi przepisami przejściowymi wchodziły w jej zakres zastosowania. Należy w tym zakresie podkreślić, że o ile Trybunał wskazał w wyżej wymienionym wyroku w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, iż harmonizacja w określonej dziedzinie była pełna, uczynił to w celu wykluczenia zastosowania w tej sprawie art. 30 WE. Inaczej mówiąc, harmonizacja w tej sprawie została uznana za pełną w takim znaczeniu, i moim zdaniem wyłącznie w takim znaczeniu, że państwa członkowskie nie mogły już uzasadniać zastosowania zakazów lub środków ograniczających poza mechanizmem ochrony ustanowionym dyrektywą 90/425 dla wszystkich zwierząt lub produktów wchodzących w zakres tej samej dyrektywy.

40. Należy bezwzględnie pamiętać, że celem dyrektywy 90/425, jak wynika z jej drugiego motywu, było zniesienie barier weterynaryjnych i zootechnicznych w rozwoju handlu wewnątrzwspólnotowego zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego w celu zagwarantowania harmonijnego funkcjonowania wspólnej organizacji rynku. Inaczej rzecz ujmując, liberalizacja handlu zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego stanowi zasadę, a zakaz tej wymiany, w szczególności ze względów ochrony zdrowia publicznego, stanowi wyjątek, a nie odwrotnie.

41. Wobec powyższego należy ustalić, czy białko zwierzęce, którego dotyczą niderlandzkie przepisy przejściowe, wchodziło w zakres zastosowania dyrektywy 90/425. Jeżeli nie wchodziło w ten zakres zastosowania, państwa członkowskie powinny być uprawnione do przyjęcia środków takich jak wspomniane przepisy, z zastrzeżeniem, że mogą one być uznane za uzasadnione w świetle art. 30 WE. Jeżeli natomiast wchodziły w zakres zastosowania tej dyrektywy, należy wówczas ustalić, czy państwa członkowskie mogły przyjąć takie środki, jak niderlandzkie przepisy przejściowe.

42. Pytanie to ma znaczenie, ponieważ decyzje 94/381 i 2000/766 zostały przyjęte właśnie na podstawie art. 10 ust. 4 dyrektywy 90/425, pierwsza przez Komisję, a druga przez Radę. Można z tego wywodzić, że dla obu tych

instytucji białka zwierzęce niezależnie od tego, czy są pozyskiwane ze ssaków, czy też nie ze ssaków, wchodziły w zakres zastosowania dyrektywy 90/425. Wynika to również jasno z uwag Komisji, która stoi na stanowisku, że niderlandzkie przepisy przejściowe wchodzą w zakres tymczasowych środków zapobiegawczych, które państwa członkowskie mogą podjąć na mocy art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425. A jednak, jak dokładnie przedstawia się ta kwestia?

43. W rzeczywistości, ustalenie zakresu zastosowania dyrektywy 90/425 jest o wiele bardziej złożone, niż mogłoby się to wydawać prima facie. W tym względzie należy podkreślić fakt, że dyrektywa 90/425 miała mieć zastosowanie wyłącznie do zwierząt i produktów, które podlegają zharmonizowanym przepisom [17], wymienionym w jej załączniku A. Jednakże załącznik B dyrektywy 90/425 rozszerzył jej zakres, włączając oprócz zwierząt i produktów nieobjętych harmonizacją, ale w handlu polegających kontrolom przewidzianym tą dyrektywą, również „odpady (czynniki patogenne) [odpady zwierzęce przetworzone na składniki paszy dla zwierząt]". Inaczej rzecz ujmując, nawet gdyby stwierdzić, że nie sposób było uznać, by produkty objęte niderlandzkimi przepisami przejściowymi wchodziły w przedmiotowy zakres zastosowania dyrektywy 90/425, należałoby jeszcze zbadać kwestię, czy nie można uznać ich za odpady (czynniki patogenne) [odpady zwierzęce przetworzone na składniki paszy dla zwierząt] i czy nie wchodziłyby w ten sposób w zakres funkcjonalny zastosowania tej samej dyrektywy. Jednak pierwsze pytanie, jakie należy postawić w tym względzie, powinno mieć na celu dokładne ustalenie, jakie produkty były objęte przejściowymi przepisami niderlandzkimi.

44. Decyzja 94/381 zakazywała wyłącznie stosowania białka pozyskiwanego z tkanek ssaków do żywienia przeżuwaczy. Natomiast decyzja 2000/766 zakazuje stosowania jakiegokolwiek przetworzonego białka zwierzęcego w żywieniu wszystkich zwierząt gospodarskich przeznaczonych do produkcji żywności. Wobec powyższego należy uznać, że niderlandzkie przepisy przejściowe rozszerzyły zakres zakazu ustanowionego decyzją 94/381 na stosowanie, po pierwsze, białka pozyskiwanego z tkanek ssaków do żywienia zwierząt innych niż przeżuwacze, oraz po drugie, na stosowanie białka pozyskiwanego z tkanek zwierząt niebędących ssakami do żywienia przeżuwaczy i zwierząt innych niż przeżuwacze.

45. Ani Komisja, ani państwa członkowskie, które przedłożyły uwagi, ani pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym nie przedstawiły precyzyjnego i szczegółowego stanowiska w tym względzie. Można ostatecznie uznać zatem, że przetworzone białko zwierzęce, którego dotyczą decyzje 94/381

17 — Zobacz dwunasty motyw dyrektywy 90/425.

i 2000/766, zostało mocą tych dwóch decyzji [18] włączone do przedmiotowego zakresu zastosowania dyrektywy 90/425, chociaż nie pociągało to za sobą prawnych konsekwencji. Obie decyzje stały się bowiem ostateczne, a w każdym razie ich ważność nie została w żadnym momencie przez nikogo podważona.

46. Jestem zdania, że sytuacja w niniejszej sprawie wchodzi w zakres zastosowania dyrektywy 90/425, chociaż jest to szczególnie trudne do ustalenia w sposób jasny i precyzyjny z uwagi na złożoność przepisów mogących mieć zastosowanie do przetworzonego białka zwierzęcego w zależności od tego, czy rozpatrujemy to białko jako odpady zwierzęce, czy jako składniki pasz zwierzęcych, czy też rozpatrujemy zakaz, który go dotyczy w niniejszej sprawie.

47. Przede wszystkim art. 13 dyrektywy Rady 90/667 zmieniający załącznik A do dyrektywy 90/425 przewidywał, że określone produkty należy objąć zasadami kontroli weterynaryjnej oraz, ewentualnie, środkami ochronnymi ustanowionymi dyrektywą 90/425. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 90/667, jej celem jest ustanowienie, po pierwsze przepisów weterynaryjnych i ochrony zdrowia dotyczących usuwania i przetwarzania odpadów zwierzęcych w celu zniszczenia ewentualnych czynników patogennych, które mogłyby one zawierać, oraz produkcji pasz pochodzenia zwierzęcego według metod zapobiegających obecności w tych paszach ewentualnych czynników patogennych, a po drugie, przepisów regulujących wprowadzanie do obrotu odpadów zwierzęcych przeznaczonych do innego zastosowania niż spożycie przez ludzi. Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy definiuje odpady pochodzenia zwierzęcego jako „tusze lub części zwierząt lub ryb, lub produkty pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczone do bezpośredniego spożycia przez ludzi, z wyjątkiem odchodów zwierzęcych i resztek kuchennych lub stołowych" [tłumaczenie nieoficjalne].

48. Ponadto art. 7 ust. 2 dyrektywy Rady 92/118/EWG z dnia 17 grudnia 1992 r. [19] stanowił również, że art. 10 dyrektywy 90/425 ma zastosowanie do produktów, których ona dotyczy, to znaczy do produktów pochodzenia zwierzęcego nieobjętych w zakresie warunków zdrowotnych zwierząt i zdrowia publicznego regulujących handel i przywóz do Wspólnoty i do szczególnych przepisów

18 — W taki sposób można by zrozumieć pierwszy motyw decyzji 2000/766, który wskazuje, że „[z]asady [przepisy] wspólnotowe w dziedzinie kontroli niektórych przetworzonych białek zwierzęcych stosowanych w żywieniu przeżuwaczy weszły w życie w lipcu 1994 r."

19 — Dyrektywa ustanawiającą warunki zdrowotne zwierząt i zdrowia publicznego regulujące handel i przywóz do Wspólnoty produktów nieobjętych wyżej wymienionymi warunkami ustanowionymi w szczególnych zasadach [przepisach] wspólnotowych określonych w załączniku A pkt I do dyrektywy 89/662/EWG oraz w zakresie czynników chorobotwórczych do dyrektywy 90/425/EWG (Dz.U. 1993, L 62 s. 49).

wspólnotowych zawartych w załączniku A pkt I do dyrektywy 89/662, w zakresie czynników patogennych, dyrektywy 90/425. W art. 2 ust. 1 lit. e) dyrektywy 92/118 podano ponadto pierwszą wspólnotową definicję przetworzonego białka zwierzęcego przeznaczonego do stosowania w żywieniu zwierząt jako „białka zwierzęcego, które zostało przetworzone w sposób, który uzdatnia je do stosowania bezpośrednio jako pasze zwierzęce lub jako składniki pasz zwierzęcych" i jako zawierającego w szczególności „mączkę rybną".

49. Wreszcie należy zasygnalizować, że spośród licznych aktów dotyczących pasz zwierzęcych [20] i świadczących o znacznej harmonizacji w tym zakresie decyzja Komisji 91/516/EWG z dnia 9 września 1991 r. [21] bez wątpienia dostarcza odpowiedzi na interesujące nas pytanie. Decyzja ta ustanawia bowiem wykaz składników, których stosowanie jest zakazane w mieszankach paszowych dla zwierząt. Białka zwierzęce pozyskane ze ssaków nie figurowały natomiast w wykazie składników, których stosowanie było zakazane w mieszankach paszowych dla zwierząt przed jej zmianą na mocy decyzji Komisji 97/582/WE [22], przyjętej w dniu 28 lipca 1997 r. Dopiero w tej ostatniej decyzji po raz pierwszy wspomniano o konieczności dodania do tego wykazu „Białk[a] pozyskan[ego] z tkanek ssaków jako składnik[a] mieszanek paszowych dla przeżuwaczy". Szósty motyw tej decyzji wskazuje w tym względzie, że włączenie to było konieczne „z powodów praktycznych oraz przez wzgląd na zgodność prawną", właśnie z powodu zakazu ustanowionego w decyzji 94/381.

50. Z powyższego wynika, że do chwili przyjęcia decyzji 2000/766 z dnia 4 grudnia 2000 r. moim zdaniem państwo członkowskie, w ramach swojej pozostałej właściwości, poza mechanizmem ochrony ustanowionym art. 10 dyrektywy 90/425 nie miało uprawnień ani do wprowadzenia zakazu stosowania białka pozyskiwanego z tkanek ssaków do żywienia zwierząt innych niż przeżuwacze, ani zakazu stosowania białka pozyskiwanego z tkanek zwierząt niebędących ssakami do żywienia przeżuwaczy lub zwierząt innych niż przeżuwacze.

20 — Nie dążąc do podania wyczerpującej listy, tytułem przykładu można powołać dyrektywę Rady 79/373/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie obrotu mieszankami paszowymi, Dz.U. L 86, s. 30 i dyrektywę Rady 96/25/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. w sprawie obrotu i stosowania materiałów paszowych, zmieniającą dyrektywy 70/524/EWG, 74/63/EWG, 82/471/EWG i 93/74/EWG i uchylającą dyrektywę 77/101/EWG (Dz.U. L 125, s. 35).

21 — Decyzja ustanawiająca wykaz składników, których stosowanie w mieszankach paszowych jest zabronione (Dz.U. L 281, s. 23).

22 — Decyzja zmieniająca decyzję 91/516 (Dz.U. L 237, s. 39).

B — *W przedmiocie uprawnień państw członkowskich do wprowadzenia zakazu stosowania przetworzonego białka zwierzęcego na podstawie mechanizmu ochrony ustanowionego art. 10 dyrektywy 90/425, dopuszczającego przyjęcie tymczasowych krajowych środków zapobiegawczych*

51. Czy można jednak uznać, że niderlandzkie przepisy przejściowe wchodzą w zakres przepisu art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425?

52. Rządy niderlandzki, szwedzki i niemiecki podnoszą, że niderlandzkie przepisy przejściowe stanowią tymczasowe środki zapobiegawcze w rozumieniu art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425 i że spełniają wymagane w tym zakresie przesłanki. Po pierwsze, BSE stanowi poważne zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt i wobec powyższego istnieją poważne powody ochrony zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt. Po drugie, w dniu wejścia w życie niderlandzkich przepisów przejściowych Komisja jeszcze wciąż nie podjęła środków w tym zakresie, wobec czego w oczekiwaniu na działania Komisji zostały przyjęte omawiane przepisy. Po trzecie, niderlandzkie przepisy przejściowe stanowią tymczasowe środki zapobiegawcze. Po czwarte, zostały one notyfikowane Komisji, a zwłoka, z jaką nastąpiła notyfikacja, pozostaje bez wpływu na ich ważność.

53. Komisja stoi na stanowisku, że decyzji 2000/766 nie można interpretować w taki sposób, że zakazuje ona państwom członkowskim przyjęcia przed dniem 1 stycznia 2000 r., na mocy art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425, tymczasowych środków zapobiegawczych chroniących przed BSE w zakresie produkcji i obrotu przetworzonego białka zwierzęcego przeznaczonego do żywienia zwierząt gospodarskich. Fakt, że Królestwo Niderlandów notyfikowało z opóźnieniem środki przyjęte niderlandzkimi przepisami przejściowymi, z naruszeniem przepisów art. 10 ust. 1 akapit piąty dyrektywy 90/425, nie narusza uprawnień tego państwa członkowskiego do przyjęcia tych środków. Ponadto uważa ona, że do sądu krajowego należy ustalenie, czy zaskarżone przepisy były uzasadnione i proporcjonalne.

54. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, państwa członkowskie przyjmują tymczasowe środki zapobiegawcze z poszanowaniem celów obowiązujących przepisów Unii oraz ogólnych zasad prawa Unii, takich jak zasada proporcjonalności oraz obowiązku notyfikacji ustanowionego w art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425 [23].

23 — Wyrok Trybunału z dnia 10 marca 2005 r. w sprawach połączonych C-96/03 i C-97/03 Tempelman i van Schaijk, Zb.Orz. s. I-1895, pkt 52.

55. Wobec powyższego należy zbadać, po pierwsze, czy niderlandzkie przepisy przejściowe spełniają przesłanki ustanowione w art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425, interpretowane w świetle celów, których realizację ma zapewnić wspomniana dyrektywa.

56. Zakładając, że odpowiedź na pierwsze pytanie będzie twierdząca, należy zbadać po drugie, czy jest ona zgodna z ogólnymi zasadami prawa Unii, a w szczególności z zasadą proporcjonalności. Ponadto, po trzecie, należy zbadać zakres obowiązku notyfikowania, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425, oraz zastanowić się nad skutkami jego ewentualnego naruszenia przez państwo członkowskie.

57. To trójstopniowe podejście zastosował Trybunał w wyroku w sprawie Lennox [24], aczkolwiek w innym porządku.

1. Przestrzeganie przesłanek uruchomienia mechanizmu ochrony ustanowionego w art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425

58. Należy w pierwszej kolejności uściślić, że spór dotyczy zasadniczo ustalenia, czy niderlandzkie przepisy przejściowe wchodzą w zakres zastosowania art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425. Sam rząd niderlandzki w swoich uwagach zastanawiał się, czy jego przepisy mogą również być objęte alternatywnie lub równocześnie zakresem zastosowania art. 10 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 90/425.

59. W niniejszej sprawie stoję na stanowisku, że niderlandzkie przepisy przejściowe nie mogły być przyjęte z naruszeniem przesłanek określonych w art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425, ale że nie jest zbyteczne zbadanie w skrócie dokonanego w ten sposób rozróżnienia pomiędzy państwem członkowskim wysyłki a państwem członkowskim przeznaczenia.

a) W przedmiocie rozróżnienia pomiędzy państwem członkowskim wysyłki a państwem członkowskim przeznaczenia

60. Te dwa akapity, które wprowadzają rozróżnienie pomiędzy państwem członkowskim wysyłki, to znaczy państwem, z którego wysyłane są zwierzęta lub produkty, a państwem członkowskim przeznaczenia, to znaczy państwem, do którego wysyłane są zwierzęta lub produkty, przewidują uprawnienie państwa członkowskiego do przyjęcia środków krajowych w zależności od jednego lub drugiego statutu, jednakże na innych warunkach i w inny sposób; w tej sytuacji należy określić sytuacje wchodzące odpowiednio w zakres ich zastosowania.

24 — Wyrok Trybunału z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie C-220/01 Lennox, Rec. s. I-7091, pkt 71–82.

61. Rząd niderlandzki podniósł w tym względzie, że rozróżnienie to nie jest zasadne w niniejszej sprawie, ponieważ niderlandzkie przepisy przejściowe nie regulowały handlu wewnątrzwspólnotowego, ale w bardziej ogólnym zakresie produkcję oraz obrót paszami zwierzęcymi. Krajowe przepisy przejściowe zostały przyjęte przez Niderlandy jako państwo wysyłki i przeznaczenia. W każdym stanie rzeczy, ponieważ państwa członkowskie dysponują szerszym marginesem manewru na mocy akapitu drugiego art. 10 ust. 1 niż akapitu czwartego tego przepisu, powody uzasadniające ich interwencje jako państw przeznaczenia uzasadniają a fortiori ich interwencję jako państw wysyłki.

b) W przedmiocie przesłanek przyjęcia tymczasowych środków zapobiegawczych na podstawie art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425

62. Na wstępie muszę podkreślić, że nie mogę w całości podzielić stanowiska rządu Niderlandów. Środek krajowy mógłby być dopuszczalny w świetle art. 10 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 90/425 i być niedopuszczalny w świetle art. 10 ust. 1 akapit czwarty tej samej dyrektywy. Rozróżnienie może więc okazać się zasadnicze dla państwa członkowskiego.

63. Jednakże w niniejszej sprawie, uwzględniając zakres niderlandzkich przepisów przejściowych, należy stwierdzić, że rozróżnienie rzeczywiście ma mniejsze znaczenie. Zakaz, jaki ustanawiały, dotyczył w istocie zarówno wwozu, jak i wywozu pasz zwierzęcych i mógł być traktowany zarówno jako środek podjęty przez państwo członkowskie wysyłki, jak i państwo członkowskie przeznaczenia. W tym względzie można ponadto podkreślić, że przestrzeganie przesłanek przyjęcia tymczasowych środków zapobiegawczych przez państwo członkowskie przeznaczenia, ustanowionych w art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425, posiada szczególne znaczenie dla eksporterów mających siedziby w innych państwach członkowskich.

64. Przyjęcie przez państwo członkowskie środków na mocy art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425 uzależnione jest od spełnienia kilku przesłanek. Przede wszystkim, zgodnie z art. 10 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/425, taka interwencja jest możliwa wyłącznie w przypadku pojawienia się „chorób odzwierzęcych, chorób lub innych prawdopodobnych przyczyn powodujących poważne zagrożenie dla zdrowia zwierząt lub ludzi". Następnie art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425 dopuszcza przyjęcie wyłącznie „tymczasowych środków zapobiegawczych" przez „państwo członkowskie

przeznaczenia" w odniesieniu do „danych gospodarstw, centrów lub organizacji, [lub] w przypadku choroby odzwierzęcej [epizootii], z uwzględnieniem strefy buforowej przewidzianej przepisami Wspólnoty", które są uzasadnione „z ważnych powodów związanych ze zdrowiem publicznym oraz zwierząt". Ponadto te środki mogą być podjęte wyłącznie „do czasu podjęcia czynności" zgodnie z art. 10 ust. 4 tej dyrektywy.

65. Bez wątpienia te różne przesłanki nie mogą być traktowane jako równorzędne i z pewnością mogą być pogrupowane z uwzględnieniem istniejących pomiędzy nimi związków logicznych. Upraszczając, można powiedzieć, że środki, które mogą być podjęte przez państwa członkowskie przeznaczenia, muszą opierać się na podwójnym stwierdzeniu – istnienia zagrożenia oraz istnienia sytuacji wymagającej pilnego działania wobec braku interwencji ze strony władz Unii, pozostając proporcjonalne.

66. Interwencja państw członkowskich przeznaczenia na mocy art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425 musi przede wszystkim opierać się na stwierdzeniu istnienia ryzyka, zagrożenia dla zdrowia ludzi lub dla zdrowia zwierząt. Ponadto musi posiadać charakter tymczasowych środków zapobiegawczych, to znaczy odpowiadać wymogom sytuacji wymagającej pilnego działania w celu przeciwdziałania sytuacji chwilowo nieuregulowanej na szczeblu wspólnotowym, aczkolwiek mającej podlegać takiemu uregulowaniu. Powinna również być proporcjonalna, to znaczy mieścić się w granicach tego co niezbędne, aby zapewnić realizację celu, jakim jest przeciwdziałanie zidentyfikowanemu ryzyku w sytuacji wymagającej pilnego działania.

67. Takie jest z pewnością znaczenie przesłanki, zgodnie z którą tymczasowe środki zapobiegawcze mają dotyczyć wyłącznie „danych gospodarstw, centrów lub organizacji" lub, w przypadku epizootii, „strefy buforowej przewidzianej przepisami Wspólnoty", a której nie można łączyć ani ze stwierdzeniem zagrożenia, ani ze stwierdzeniem istnienia sytuacji wymagającej pilnego działania.

68. Należy w tym względzie stwierdzić, że kwestia, czy zakres zastosowania niderlandzkich przepisów przejściowych, które zawierały ogólny zakaz odnoszący się do wszystkich sieci produkcji i obrotu paszami zwierzęcymi, nie przekraczał tego, co dopuszczał art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425, nie została podniesiona ani przez Komisję, ani przez państwa członkowskie, które przedstawiły swoje uwagi, ani też przez pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym. Sam Trybunał nigdy nie zajął stanowiska w tej kwestii.

69. Jednakże można uznać, że brak dyskusji w tym zakresie nie pociąga za sobą skutków, przyjmując, że kontrola przestrzegania tej przesłanki jest dokonana w ramach kontroli proporcjonalności.

i) Istnienie zagrożenia

70. Konieczność istnienia zagrożenia wyraża się przede wszystkim w przesłance określonej w art. 10 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/425, to znaczy pojawieniu się „chorób odzwierzęcych, chorób lub innych prawdopodobnych przyczyn powodujących poważne zagrożenie dla zdrowia zwierząt lub ludzi", która ma zastosowanie do przyjęcia środków ochronnych na poziomie Wspólnoty oraz, wobec ich braku, również do przyjęcia tymczasowych krajowych środków zapobiegawczych. Znajduje również wyraz w przesłance określonej w art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425, który uzależnia interwencję państw członkowskich od istnienia „ważnych powodów związanych ze zdrowiem publicznym oraz zwierząt".

71. W niniejszej sprawie należy uznać, iż ta podwójna przesłanka została spełniona z tych samych powodów.

72. Jak podniosła Komisja, Trybunał orzekł [25], że ta przesłanka może zostać spełniona w przypadku, „kiedy nowe informacje zmieniają w istotny sposób percepcję zagrożenia, jakie stanowi choroba".

73. W niniejszym przypadku, jak wynika z trzech pierwszych motywów decyzji Rady 2000/766, przypadki zachorowań na BSE zostały stwierdzone u zwierząt urodzonych w 1995 r., po przyjęciu w dniu 27 czerwca 1994 r. decyzji 94/381, która zawierała pierwsze uregulowania wspólnotowe w zakresie kontroli przetworzonego białka pozyskanego ze ssaków, stosowanego w żywieniu przeżuwaczy. W takich okolicznościach opinia Naukowego Komitetu Sterującego, wydana w dniach 27 i 28 listopada 2000 r. i stwierdzająca po raz pierwszy „ryzyko zakażenia krzyżowego paszy dla bydła karmą przeznaczoną dla innych zwierząt i zawierającą białko zwierzęce, które może być zakażone czynnikiem BSE", może być uznana za zmieniającą w istotny sposób percepcję zagrożenia, jakie stanowi BSE.

74. Samo przyjęcie decyzji Rady 2000/766, na którą wyraźnie powoływały się niderlandzkie przepisy przejściowe, których celem było jej wdrożenie, opierało się zasadniczo na stwierdzeniu konieczności – poprzez podjęcie środków ostrożności – wprowadzenia czasowego zakazu stosowania wszelkiego białka zwierzęcego w żywieniu wszystkich zwierząt [26]. Opinia Naukowego Komitetu Sterującego, która uzasadniała przyjęcie decyzji 2000/766, mogła również, jak podnosiły

25 — Wyroki Trybunału: z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96 National Farmers' Union i in., Rec. s. I-2211, pkt 28–32; z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-180/96 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. s. I-2265, pkt 51–53; ww. wyrok w sprawie Lennox, pkt 72.

26 — Motyw szósty decyzji 2000/766.

to zarówno rządy Niderlandów, Niemiec i Szwecji oraz Komisja w swoich uwagach, uzasadniać przyjęcie niderlandzkich przepisów przejściowych.

ochrona zdrowia ludzi oraz zwierząt, ale cel czysto organizacyjny polegający na zakończeniu procesu produkcyjnego w toku, nie pozwala na podważenie tej oceny. Nie chodzi w tym przypadku o ustalenie, czy rzeczywiste lub deklarowane cele państwa członkowskiego odpowiadają przesłankom określonym w przepisach Unii, związanym z istnieniem zagrożenia, ale po prostu o ustalenie istnienia pilnej konieczności interwencji ze strony państwa członkowskiego. Test, jaki należy przeprowadzić w tym względzie, jest stosunkowo prosty. Polega on po prostu na ustaleniu, czy istniały środki wspólnotowe.

ii) Istnienie sytuacji wymagającej pilnego działania

75. Konieczność istnienia sytuacji wymagającej pilnego działania wyraża się w przesłance, że interwencja państw członkowskich przeznaczenia ma po pierwsze charakter „tymczasowych środków zapobiegawczych", a po drugie ma miejsce „do czasu podjęcia czynności".

79. Natomiast trudne do obrony może być twierdzenie, że przepisy przejściowe zostały przyjęte „do czasu podjęcia czynności", ponieważ środki wspólnotowe zostały „podjęte" cztery dni wcześniej.

76. Czy można uznać, że niderlandzkie przepisy przejściowe miały charakter tymczasowych środków zapobiegawczych i rzeczywiście miały cel zapobiegawczy?

77. Celem art. 2 niderlandzkich przepisów przejściowych było zagwarantowanie wcześniejszego wdrożenia środków ochronnych przyjętych przez Radę i zapisanych w art. 3 tych przepisów. Z pewnością można uznać, że ta forma pośpiechu stanowiła wyraz troski wynikającej z sytuacji wymagającej pilnego działania.

80. Prawdą jest, że Trybunał mający rozstrzygnąć podobną kwestię w zakresie równoważnych przepisów dyrektywy 89/662 [27] w wyroku w sprawie Eurostock [28] orzekł, że „przyjęcie przez Komisję decyzji, która nie ma natychmiastowego zastosowania, nie

78. Należy w tym miejscu zauważyć, że wydaje się, iż argument podniesiony przez pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, jakoby niderlandzkie przepisy przejściowe nie realizowały celu, jakim jest

27 — Artykuł 9 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy Rady 89/662 ma identyczne brzmienie jak art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425. W tym względzie należy podkreślić, że obie dyrektywy wprowadzają podobne przepisy, ponieważ dyrektywa 90/425 uzupełnia system ustanowiony dyrektywą 89/662 dla zwierząt żyjących i produktów wykluczonych z jej zakresu zastosowania (zob. w tym zakresie trzynasty motyw dyrektywy 89/662).

28 — Wyrok z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie C-477/98, Rec. s. I-10695.

może być uznane jako takie za zakazujące państwu członkowskiemu podjęcia tymczasowych środków zapobiegawczych, na mocy art. 9 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 89/662". Jednakże, jak podkreśliły to pozwane w postępowaniu przed sądem krajowym, okoliczności faktyczne sprawy Eurostock różnią się w zasadniczej kwestii od okoliczności faktycznych niniejszej sprawy.

81. W istocie w wymienionej wyżej sprawie Eurostock, zakończonej wyrokiem, przez okres niemalże trzech lat od przyjęcia środka wspólnotowego wielokrotnie odraczano jego wejście w życie. Ponadto środek krajowy został podjęty po odroczeniu wejścia w życie środka wspólnotowego. Natomiast w niniejszej sprawie środek wspólnotowy, przyjęty w krótkim czasie po stwierdzeniu zagrożenia, miał wejść w życie w terminie niespełna miesiąca, co rzeczywiście nastąpiło.

82. W każdym razie rzecznik generalny J. Mischo w swojej opinii w sprawie C-1/00 Komisja przeciwko Francji [29] w odniesieniu do tych samych przepisów dyrektywy 89/662 przyjął odmienne stanowisko. Rozważając kwestię, czy na mocy art. 9 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 89/662 państwo członkowskie mogło przyjąć krajowy środek ochronny w celu zaostrzenia wspólnotowego środka ochronnego przyjętego na mocy tego samego przepisu, stwierdza on, że taka ewentualność jest niemożliwa do zaakceptowania. W istocie stwierdza on, że „[j]eżeli państwo członkowskie nie jest zadowolone ze wspólnotowego środka ochronnego, powinno wnieść skargę do sądu, który kwestię rozstrzygnie. Nie jest ono uprawnione do działania jednostronnego". O ile ta odpowiedź jest całkowicie jednoznaczna, sytuacja w niniejszej sprawie nie jest jednak tożsama z sytuacją w wyżej wymienionej sprawie Komisja przeciwko Francji. Celem niderlandzkich przepisów przejściowych nie było zaostrzenie wspólnotowych środków ochronnych, ale wyłącznie, przynajmniej co się tyczy wcześniejszego wprowadzenia zakazu, uprzedzenie i przyspieszenie ich wdrożenia.

83. Uwzględniając okoliczności sprawy toczącej się przed sądem krajowym, stoję na stanowisku, że przyjęcie niderlandzkich przepisów przejściowych nie spełniało przesłanki ustanowionej przez przepisy Unii, dotyczącej stwierdzenia sytuacji wymagającej pilnego działania. Formułując kwestię wyraźniej, wydaje mi się, że przyjęcie niderlandzkich przepisów przejściowych nie miało miejsca „do czasu podjęcia czynności", ale po „przyjęciu" tych środków, a tym samym z naruszeniem przepisów art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425, i że do sądu krajowego,

29 — Punkty 162–164 tej opinii, wyrok Trybunału z dnia 13 grudnia 2001 r., Rec. s. I-9989.

przed którym spór zawisł, należy wyciągnięcie wniosków w tym zakresie.

84. Należy w tym względzie położyć nacisk na fakt, że decyzja Rady 2000/766, przyjęta w dniu 4 grudnia 2000 r., po wydaniu opinii przez Naukowy Komitet Sterujący w dniach 27 i 28 listopada 2000 r., weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r. Wobec powyższego interwencja wspólnotowa świadczy o pewnej szybkości działania. Można tytułem porównania podkreślić, że w art. 1 decyzji 94/381 ustalono dla państw członkowskich termin trzydziestu dni, licząc od daty notyfikowania, na wprowadzenie zakazu stosowania białka pozyskiwanego z tkanek ssaków w żywieniu przeżuwaczy. Niderlandzkie przepisy przejściowe zostały przyjęte w dniu 8 grudnia 2000 r., gdy sytuacja wymagająca pilnego działania została już przez instytucje Unii uwzględniona. Przepisy te weszły w życie dopiero z dniem 15 grudnia 2000 r., a rząd Niderlandów, w odpowiedzi na postawione podczas rozprawy pytanie dotyczące tej okoliczności, nie udzielił wyjaśnień dotyczących powodów tego opóźnienia.

85. Uwzględniając powyższe rozważania, należy stwierdzić, że nie ma potrzeby badania przesłanki dotyczącej przestrzegania zasady proporcjonalności. Natomiast w trosce o udzielenie użytecznej odpowiedzi na pytanie sądu krajowego wydaje mi się istotne uściślenie pewnych kwestii dotyczących obowiązku notyfikowania, ustanowionego w art. 10 ust. 1 akapit piąty dyrektywy 90/425.

2. Przestrzeganie obowiązku notyfikowania podjętych środków

86. Zgodnie z art. 10 ust. 1 akapit piąty dyrektywy 90/425 o środkach podjętych przez państwa członkowskie zarówno jako państwa wysyłki, jak i państwa przeznaczenia zostają niezwłocznie powiadomione Komisja oraz pozostałe państwa członkowskie. W niniejszej sprawie niderlandzkie przepisy przejściowe zostały przyjęte w dniu 8 grudnia 2000 r., natomiast Komisja została o nich powiadomiona dopiero w dniu 10 stycznia 2001 r. Czy termin 33 dni może zostać uznany za zgodny z dyrektywą 90/425? W przypadku odpowiedzi przeczącej, jaka mogłaby być sankcja za naruszenie tego terminu? Ponadto co pociąga za sobą brak jakiejkolwiek informacji dotyczącej powiadomienia pozostałych państw członkowskich?

87. Komisja, podobnie jak rządy niderlandzki i niemiecki, stoi na stanowisku, że zasadniczo, chociaż trudno uznać, że powiadomienie nastąpiło „niezwłocznie" w rozumieniu dyrektywy 90/425, zwłoka ta nie narusza uprawnień państwa członkowskiego do przyjęcia środków, takich jak niderlandzkie przepisy przejściowe ani, tym samym, ich ważności.

88. W wyżej wymienionym wyroku w sprawie Lennox Trybunał orzekł, że termin 16 dni jest terminem rozsądnym. Ponadto zwrócił się z pytaniem do państwa członkowskiego – głównego zainteresowanego spornym

tymczasowym środkiem zapobiegawczym przyjętym przez inne państwo członkowskie – czy zostało ono o tym środku powiadomione [30]. Natomiast nigdy nie orzekał w przedmiocie ewentualnej sankcji, niezachowania rozsądnego terminu ani braku powiadomienia pozostałych państw członkowskich na podstawie tego samego przepisu. Jednakże prawdą jest, że Trybunał orzekł, iż nieprzestrzeganie wymogu o takim charakterze, a mianowicie wymogu ustanowionego art. 8 ust. 1 lit. a) akapit trzeci dyrektywy 90/425, nie narusza właściwości państw członkowskich do przyjęcia środków, których dotyczą te przepisy [31].

89. W sposób oczywisty nie należy do Trybunału, ale do właściwych sądów danego państwa członkowskiego orzeczenie w przedmiocie ważności krajowych przepisów przejściowych. Co najwyżej mógłby on, w ramach skargi w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, orzec niezgodność z dyrektywą zachowania państwa członkowskiego, które przyjęło tymczasowe środki zapobiegawcze, nie powiadamiając o nich Komisji ani innych państw członkowskich. Pod tym względem uchybienie przez państwo członkowskie ustanowionemu w art. 10 ust. 1 akapit piaty dyrektywy 90/425 obowiązkowi powiadomienia Komisji i innych państw członkowskich mogłoby być traktowane jako uchybienie zobowiązaniu do powiadomienia o przepisach dokonujących transpozycji dyrektywy, to jest obowiązkowi lojalnej współpracy, przewidzianemu w art. 10 WE.

90. Jednakże czy ten podział właściwości pomiędzy Trybunał i sądy krajowe powoduje, że ewentualne naruszenie tego obowiązku nie pociąga za sobą jakiejkolwiek sankcji lub czy też, że Trybunał nie może orzekać w tym zakresie?

91. Według wszelkiego prawdopodobieństwa należy dokonać rozróżnienia pomiędzy z jednej strony brakiem jakiegokolwiek powiadomienia i zwłoką w powiadomieniu oraz z drugiej strony powiadomieniem Komisji i pozostałych państw członkowskich. Ponadto w celu dokonania oceny wagi tego obowiązku i ustalenia skutków jego ewentualnego naruszenia należy uwzględnić okoliczności danego przypadku.

92. Jak podnosi rząd niderlandzki, celem obowiązku powiadomienia nie może być wcześniejsze uzyskanie jakiegokolwiek pozwolenia ze strony Komisji lub pozostałych państw członkowskich, a wręcz przeciwnie. Jego celem jest dostarczenie informacji niezbędnych do podjęcia późniejszych interwencji wspólnotowych, co jest równie koniecznie w zakresie, w jakim tylko sama Komisja jest w stanie skutecznie pogodzić ochronę zdrowia publicznego lub zdrowia zwierząt na obszarze całej Unii oraz swobodny przepływ zwierząt i określonych produktów. Decyzja

30 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Lennox, pkt 73.

31 — Wyrok Trybunału z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie C-428/99 van den Bor, Rec. s. I-127, pkt 45–47.

2000/766 odzwierciedla zresztą tę rzeczywistość, kiedy w uzasadnieniu wspomina o istnieniu środków ochronnych przyjętych przez państwa członkowskie [32]. W związku z powyższym przekazanie informacji o zasadniczym znaczeniu Komisji jest pierwszym etapem procesu pozwalającego przejść od sytuacji wymagającej pilnego działania, zarządzanej przez państwo członkowskie za pomocą tymczasowych środków zabezpieczających, do sytuacji opanowanej, zarządzanej wspólnie na szczeblu wspólnotowym. To powiadomienie stanowi zatem logiczny skutek stwierdzenia sytuacji wymagającej pilnego działania, która warunkuje przyjęcie tymczasowych środków zapobiegawczych przez państwo członkowskie.

93. Przekazanie istotnych informacji innym państwom członkowskim jest niemniej ważne, ponieważ jego celem jest zaalarmowanie ich o zaistnieniu zagrożenia lub ryzyka, które spowodowało tę sytuację wymagającą pilnego działania. To powiadomienie stanowi tym samym logiczny skutek stwierdzenia zagrożenia, które również warunkuje przyjęcie tymczasowych środków zapobiegawczych przez państwo członkowskie.

94. Należy w tym miejscu położyć nacisk na fakt, że powiadomienie dokonane w dniu 10 stycznia 2001 r. przez Królestwo Niderlandów miało miejsce w sytuacji, w której z jednej strony przepisy decyzji 2000/766 łącznie z przepisami decyzji 2001/9 były w pełni stosowane oraz z drugiej strony, kiedy niderlandzkie przepisy przejściowe przestały już obowiązywać. To powiadomienie o przyjęciu niderlandzkich przepisów przejściowych, które miało szczególne znaczenie, ponieważ zmieniało zakres przedmiotowy i czasowy zastosowania podjętych środków wspólnotowych, było nie tylko spóźnione, ale przede wszystkim całkowicie bezużyteczne.

95. W tych okolicznościach, o ile Trybunał nie może w ramach postępowania w trybie prejudycjalnym orzec sankcji za naruszenie tego szczególnego obowiązku powiadomienia spoczywającego na państwach członkowskich w ramach wykonywania przez nie uprawnień do przyjmowania tymczasowych środków zapobiegawczych, o tyle może położyć nacisk na jego znaczenie, przypominając na przykład, że na sądach krajowych spoczywa obowiązek nakładania sankcji za naruszenie przez państwa członkowskie ciążących na nich zobowiązań wspólnotowych.

96. Podsumowując, pozostawiając kwestię badania, czy niderlandzkie przepisy przejściowe były całkowicie zgodne z zasadą proporcjonalności jako nieistotną, stoję na stanowisku, że Królestwo Niderlandów nie było uprawnione do przyjęcia środka takiego jak środek sporny w postępowaniu przed sądem krajowym, wprowadzającego wcześniejszy zakaz stosowania przetworzonego białka zwierzęcego w żywieniu zwierząt gospodarskich.

32 — Zobacz motyw czwarty.

VI — W przedmiocie uprawnień państwa członkowskiego do przyjęcia czasowego zakazu stosowania mączki rybnej i fosforanu dwuwapniowego

97. W drugiej części pytania sąd krajowy zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy prawo Unii należy interpretować w taki sposób, że są z nim sprzeczne niderlandzkie przepisy przejściowe rozszerzające zawarty w nich zakaz na mączkę rybną i na fosforan dwuwapniowy, uwzględniając po pierwsze, że art. 2 ust. 2 decyzji 2000/766 przewidywał odstępstwa od zakazu stosowania w szczególności mączki rybnej w żywieniu zwierząt innych niż przeżuwacze i fosforanu dwuwapniowego, oraz po drugie, że stosowanie tych dwóch produktów uzależnione było od przyjęcia środków w trybie art. 17 dyrektywy 89/662, które ostatecznie zostały przyjęte decyzją 2001/9.

98. Państwa członkowskie, które przedstawiły swoje uwagi, oraz Komisja ustosunkowały się do pytania prejudycjalnego skierowanego do Trybunału bez dokonania rozróżnienia w ramach niderlandzkich przepisów przejściowych pomiędzy wcześniej wprowadzonym zakazem stosowania przetworzonego białka zwierzęcego a czasowym zakazem stosowania mączki rybnej i fosforanu dwuwapniowego. Podmioty te stoją ogólnie na stanowisku, że obydwa środki wchodzą w zakres środków zapobiegawczych, o których mowa w art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425.

99. Z pewnością możliwe jest zbadanie zgodności całości niderlandzkich przepisów przejściowych z przepisami Unii, bez dokonywania rozróżnienia pomiędzy tymi dwoma aspektami. Jednakże pomiędzy tymi dwoma aspektami istnieje bardzo wyraźna różnica. Wcześniej wprowadzony zakaz stosowania przetworzonego białka zwierzęcego odpowiadał, z wyjątkiem daty jego wejścia w życie, przepisom decyzji 2000/766. Natomiast czasowy zakaz stosowania mączki rybnej i fosforanu dwuwapniowego był sprzeczny z przepisami tej samej decyzji.

100. Rząd Niderlandów podnosi w tym względzie, że nie mógł przewidzieć bardzo rygorystycznych przesłanek stosowania mączki rybnej i fosforanu dwuwapniowego ustanowionych ostatecznie decyzją 2001/9 oraz że uwzględniając ustalone ryzyko dla zdrowia publicznego, należy stwierdzić, że wyważenie pomiędzy różnymi wchodzącymi w grę interesami przemawiało za ustanowieniem zakazu ich stosowania w oczekiwaniu na przyjęcie środków wykonawczych.

101. Ta argumentacja nie wydaje się przekonywająca.

102. W istocie art. 2 decyzji 2000/766 bez najmniejszej dwuznaczności wykluczał z zakresu zastosowania zakazu stosowanie

mączki rybnej w żywieniu zwierząt innych niż przeżuwacze oraz ogólnie stosowanie fosforanu dwuwapniowego. Z pewnością to odstępstwo stało się rzeczywiście skuteczne dopiero po przyjęciu środków wykonawczych, co nastąpiło dopiero z przyjęciem decyzji Komisji 2001/9 w dniu 29 grudnia 2000 r., po wejściu w życie niderlandzkich przepisów przejściowych.

103. Jednakże jedyną datą, która w tym przypadku miała istotne znaczenie, była data wejścia w życie zakazu, który siłą rzeczy warunkował datę wejścia w życie odstępstw od niego. Okazuje się, że w tym przypadku daty wejścia w życie obydwu decyzji 2000/766 oraz 2001/9 były takie same, a daty wejścia w życie zakazu i odstępstw od niego były zbieżne.

104. Natomiast zastosowanie odstępstw od wcześniej wprowadzonego w życie zakazu ustanowionego niderlandzkimi przepisami przejściowymi, które weszły w życie z dniem 15 grudnia 2000 r., uwarunkowane było przyjęciem środków wykonawczych przewidzianych decyzją 2000/766. Odstępstwa dotyczące stosowania mączki rybnej w żywieniu zwierząt innych niż przeżuwacze oraz stosowania fosforanu dwuwapniowego nie były stosowane w okresie od 15 grudnia 2000 r. do 1 stycznia 2001 r.

105. Innymi słowy, niderlandzkie przepisy przejściowe zawierały zakaz stosowania mączki rybnej w żywieniu zwierząt innych niż przeżuwacze oraz fosforanu dwuwapniowego, podczas gdy przepisy Unii nie zakazywały go i wyraźnie przewidywały, że nie będą go zakazywać.

106. Z powyższego wynika, że te same zarzuty co zarzuty podniesione przeciwko wcześniejszemu wejściu w życie zakazu stosowania przetworzonego białka zwierzęcego mają zastosowanie do tymczasowego zakazu stosowania mączki rybnej w żywieniu zwierząt innych niż przeżuwacze i fosforanu dwuwapniowego, ale ponadto, w zakresie w jakim jest wyraźnie sprzeczny z przepisem wspólnotowym, zakaz ten został przyjęty z naruszeniem zasady proporcjonalności i obowiązku lojalnej współpracy na mocy art. 10 WE.

VII — Wnioski

107. Podsumowując, proponuję, by Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne skierowane przez Gerechtshof 's-Gravenhage:

Prawo Unii, a w szczególności dyrektywa Rady 90/425/EWG oraz decyzje Komisji 94/381/WE i Rady 2000/766/WE należy interpretować w taki sposób, że przepisy takie jak przepisy sporne w postępowaniu przed sądem krajowym są z nim sprzeczne, ponieważ stanowią naruszenie czasowego i przedmiotowego zakresu stosowania zakazu ustanowionego decyzją 2000/766/WE.