OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO PHILIPPE'A LÉGERA

przedstawiona w dniu 12 maja 2005 r. [1]

1. W niniejszej skardze Komisja Wspólnot Europejskich zwraca się do Trybunału o stwierdzenie, że Królestwo Szwecji uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 5 dyrektywy Rady 89/662/EWG z dnia 11 grudnia 1989 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzwspólnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego [2].

I — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

3. Dyrektywa 89/662 jest jednym ze środków zmierzających do stopniowego ustanowienia rynku wewnętrznego w sektorze produktów pochodzenia zwierzęcego [3].

4. W celu zapewnienia swobodnego przepływu produktów rolnych, który zgodnie z motywem drugim dyrektywy 89/662 jest „podstawową cechą wspólnej organizacji

2. Komisja zarzuca temu państwu członkowskiemu utrzymanie systemu wcześniejszego zawiadamiania o przywozie obciążającego importerów określonych produktów pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 395, str. 13.

3 — Dyrektywa dotyczy produktów pochodzenia zwierzęcego objętych dyrektywami harmonizującymi wymienionymi w załączniku A oraz produktów wymienionych w załączniku B (produkty niepodlegające harmonizacji wspólnotowej). W celu uwzględnienia w szczególności nowych przepisów z „pakietu higieny" z 2004 r., załącznik A został zmieniony art. 6 pkt 2 dyrektywy 2004/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. uchylającej niektóre dyrektywy dotyczące higieny i warunków zdrowia przy produkcji i wprowadzaniu do obrotu niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi i zmieniającej dyrektywy Rady 89/662/EWG i 92/118/EWG oraz decyzję Rady 95/408/WE (Dz.U. L 157, str. 33).

rynków", dyrektywa zmierza do usunięcia barier weterynaryjnych w rozwoju wewnątrzwspólnotowego handlu produktami pochodzenia zwierzęcego.

5. Ściśle mówiąc, końcowym celem dyrektywy 89/662 jest ograniczenie kontroli weterynaryjnych wspomnianych produktów do kontroli w miejscu wysyłki [4].

6. Zgodnie z motywem piątym dyrektywy, „mając na względzie zakończenie tworzenia rynku wewnętrznego, należy, do czasu osiągnięcia tego celu, położyć nacisk na kontrole przeprowadzane w miejscu wysyłki i na organizowanie kontroli, które mogą być przeprowadzane w miejscu przeznaczenia; takie rozwiązanie pociąga za sobą możliwość zrezygnowania z kontroli weterynaryjnych na granicach wewnętrznych Wspólnoty".

7. W tym świetle art. 1 dyrektywy 89/662 nakłada na państwa członkowskie obowiązek dopilnowania, „aby kontrole weterynaryjne przeprowadzane na produktach pochodzenia zwierzęcego [...] nie były już, z zastrzeżeniem art. 6 [5], przeprowadzane na granicach, lecz zgodnie z niniejszą dyrektywą".

8. Zgodnie z art. 2 pkt 1 dyrektywy „kontrola weterynaryjna" oznacza „kontrolę fizyczną i/lub formalność administracyjną, którą stosuje się do produktów określonych w art. 1, zmierzającą bezpośrednio lub pośrednio do ochrony zdrowia ludzi i zwierząt".

9. Rozdział I dyrektywy 89/662 dotyczy „kontroli w miejscu pochodzenia". Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy stanowi między innymi, że „państwa członkowskie zapewniają, aby jedynymi produktami przeznaczonymi do handlu były produkty określone w art. 1, które otrzymano, sprawdzono, oznakowano i opatrzono etykietą zgodnie z regułami wspólnotowymi dla miejsca przeznaczenia i którym towarzyszy do ostatecznego odbiorcy świadectwo zdrowia, świadectwo zdrowia zwierząt lub jakikolwiek inny dokument przewidziany we wspólnotowych przepisach weterynaryjnych".

10. Ponadto, zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 89/662, „państwa członkowskie wysyłające przedsiębiorą niezbędne środki w celu zapewnienia, że podmioty gospodarcze działają zgodnie z wymogami weterynaryjnymi na wszystkich etapach produkcji, przechowywania, wprowadzania do obrotu i przewozu produktów określonych w art. 1". Państwa członkowskie muszą w szczególności zapewnić, że „produkty otrzymane zgodnie z dyrektywami określonymi w załączniku A są poddawane kontroli w ten sam sposób, z weterynaryjnego punktu widzenia, w przypadku gdy są przeznaczone do handlu wewnątrzwspólnotowego lub na rynek krajowy".

4 — Zobacz motyw czwarty.

5 — Artykuł 6 dyrektywy 89/662 wymienia środki, które muszą podjąć państwa członkowskie podczas kontroli przeprowadzanych w miejscach, w których produkty pochodzące z państw trzecich mogą zostać wprowadzone na terytorium Wspólnoty.

11. Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy stanowi natomiast, że „państwa członkowskie wysyłające przedsiębiorą właściwe administracyjne, prawne lub karne środki w celu zastosowania sankcji za wszelkie naruszenia przepisów weterynaryjnych przez osoby fizyczne lub prawne [...]".

12. Rozdział II dyrektywy 89/662 dotyczy „kontroli w miejscu przeznaczenia". Artykuł 5 ust. 1 stanowi:

„Państwa członkowskie przeznaczenia stosują następujące środki:

a) właściwe organy mogą sprawdzić w miejscu przeznaczenia towarów, poprzez wyrywkowe, niedyskryminacyjne kontrole weterynaryjne, czy są spełniane wymogi art. 3; jednocześnie mogą pobrać próbki do badania.

Ponadto, jeżeli właściwy organ państwa członkowskiego tranzytu lub państwa członkowskiego przeznaczenia ma informację pozwalającą domniemywać naruszenie, kontrole mogą być przeprowadzane podczas przewozu towarów przez jego terytorium, włącznie z kontrolą zgodności w odniesieniu do środków transportu".

13. Wreszcie art. 5 ust. 3 dyrektywy 89/662 przewiduje, że „podmioty, które otrzymują dostawy produktów z innego państwa członkowskiego lub które całkowicie rozdzielają partię takich produktów [...], muszą, jeżeli zażądają tego właściwe władze, zawiadamiać o przywozie produktów z innego państwa członkowskiego w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli określonych w ust. 1".

14. Należy również zauważyć, że w związku z przystąpieniem Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej przewidziane zostały dodatkowe gwarancje dotyczące salmonelli w odniesieniu do dostaw niektórych zwierząt i niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego przywożonych do tego państwa członkowskiego [6].

B — *Prawo krajowe*

15. Artykuł 8 zarządzenia krajowego urzędu ds. żywności SLV FS 1998:39 z dnia 15 grud-

6 — Republika Finlandii również skorzystała z dodatkowych gwarancji. Zobacz Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 1994 C 241, str. 21 i Dz.U. 1995 L 1, str. 1): załącznik I — Wykaz przewidziany w art. 29 Aktu przystąpienia — V. Rolnictwo — E. Przepisy weterynaryjne i zootechniczne (Dz.U. 1994 C 241, str. 132; zob. w szczególności rozdział 3 zatytułowany „Zdrowie publiczne").

nia 1998 r. w sprawie kontroli weterynaryjnych produktów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego w handlu wewnątrzwspólnotowym (zwanego dalej „szwedzkim zarządzeniem") przewiduje, że importer lub jego pełnomocnik (zwany dalej „importerem") jest zobowiązany najpóźniej na 24 godziny przed planowanym przywozem do zgłoszenia określonych produktów urzędowi kontroli, właściwemu dla miejsca, w którym znajduje się pierwszy odbiorca towaru.

16. Produkty, których to dotyczy, zostały wymienione w załączniku 3 do wspomnianego zarządzenia. Bezsporne jest, że wszystkie produkty, o których mowa w szwedzkich przepisach, objęte są zakresem stosowania dyrektywy 89/662 [7].

17. „Pierwszy odbiorca" towaru w rozumieniu art. 8 szwedzkiego zarządzenia został zdefiniowany w art. 2 tego zarządzenia jako „podmiot, który w Szwecji jako pierwszy otrzymuje produkty i poddaje je obróbce w miejscu odbioru produktów spożywczych". Artykuł 2 stanowi również, że „pierwszym odbiorcą może być sektor przetwórczy, sektor handlu hurtowego lub detalicznego, przedsiębiorstwo zajmujące się pakowaniem, magazyn zbiorczy, chłodnia lub zamrażalnia, albo każde inne miejsce, w którym towary są składowane. Jeżeli partia towarów zostanie podzielona podczas transportu, każdy odbiorca części tej partii jest uważany za pierwszego odbiorcę" [8].

II — Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

18. Po otrzymaniu skargi dotyczącej wskazanych szwedzkich przepisów i stwierdzeniu, że obowiązek wcześniejszego zawiadamiania przewidziany w art. 8 szwedzkiego zarządzenia jest sprzeczny z art. 5 dyrektywy 89/662, Komisja w dniu 9 lipca 1999 r. skierowała do Królestwa Szwecji wezwanie do usunięcia uchybienia.

19. Królestwo Szwecji odpowiedziało na wezwanie pismem z dnia 8 września 1999 r., w którym poinformowało w szczególności, że obowiązek wcześniejszego zawiadamiania został przyjęty wyłącznie w celu ułatwienia wyrywkowych kontroli partii produktów, które właściwy organ państwa przeznaczenia jest zobowiązany przeprowadzać zgodnie z przepisami dyrektywy 89/662.

7 — W sposób bezpośredni lub, w przypadku mięsa mielonego lub przetworów mięsnych, poprzez odniesienie zawarte w art. 10 dyrektywy Rady 94/65/WE z dnia 14 grudnia 1994 r. ustanawiającej wymagania w odniesieniu do produkcji i wprowadzania na rynek mięsa mielonego i przetworów mięsnych (Dz.U. L 368, str. 10). Dyrektywa ta została uchylona dyrektywą 2004/41.

8 — Zobacz odpowiedź na skargę, str. 3.

20. Po zapoznaniu się z uwagami rządu szwedzkiego Komisja nie zmieniła swojego stanowiska. W dniu 21 grudnia 2001 r. postanowiła zatem skierować do Królestwa Szwecji uzasadnioną opinię z wnioskiem o przyjęcie niezbędnych środków w celu dostosowania się do art. 5 dyrektywy 89/662 w terminie dwóch miesięcy.

21. Rząd szwedzki odpowiedział na uzasadnioną opinię pismem z dnia 26 lutego 2002 r. Przypomniał w nim między innymi, że art. 3 i 4 dyrektywy 89/662 nakładają na wysyłające państwo członkowskie obowiązek zapewnienia, że wyłącznie produkty zgodne z przepisami wspólnotowymi zostaną dopuszczone do obrotu, i dodał, że wśród wspólnych zasad, które muszą być przestrzegane przez takie państwo członkowskie, znajdują się gwarancje dotyczące salmonelli przyznane Królestwu Szwecji w chwili przystąpienia do Unii Europejskiej.

22. W tym względzie rząd szwedzki zauważył, że celem art. 8 spornego szwedzkiego zarządzenia było umożliwienie właściwemu organowi dokonania kontroli partii produktów przez pobranie próbek lub kontroli partii produktów pochodzących od przedsiębiorstw, które zazwyczaj nie przestrzegają gwarancji dotyczących salmonelli. Aby takie badania mogły być przeprowadzane, organ kontroli powinien wcześniej wiedzieć, że importer zamierza wprowadzić na terytorium Szwecji produkty określone w rzeczonym zarządzeniu.

23. Powyższa odpowiedź nie przekonała Komisji, która na podstawie art. 226 traktatu WE pismem, które w dniu 12 marca 2003 r. wpłynęło do sekretariatu Trybunału, złożyła niniejszą skargę.

III — Skarga

24. Komisja w skardze do Trybunału wniosła początkowo o „stwierdzenie, że utrzymując system wcześniejszego zawiadamiania i *kontroli sanitarnych* znajdujących zastosowanie w odniesieniu do importerów określonych produktów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich, [Królestwo] Szwecji uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 5 dyrektywy Rady 89/662/EWG z dnia 11 grudnia 1989 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzwspólnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego" [9].

25. Jednakże Komisja oświadczyła w replice, że chce zmienić w niniejszym przypadku

9 — Moje podkreślenie.

swoje żądania i odstąpić od zarzutu dotyczącego kontroli sanitarnych mających zastosowanie do importerów wspomnianych produktów [10].

26. W rezultacie w niniejszej skardze jedyny zarzut Komisji wobec Królestwa Szwecji dotyczy utrzymywania „obowiązkowego systemu wcześniejszego zawiadamiania w odniesieniu do importerów określonych produktów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich" [11], który jest sprzeczny z art. 5 dyrektywy 89/662.

27. Należy ponadto zauważyć, że na mocy postanowienia Prezesa Trybunału z dnia 23 lipca 2003 r. Republika Finlandii została dopuszczona do udziału w niniejszym postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania strony pozwanej.

IV — Ocena

28. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że kontrole sanitarne, niezależnie od ich systematycznego charakteru, przeprowadzane na granicy państwa członkowskiego w związku z przywozem zwierząt lub produktów pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich stanowią środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie w rozumieniu art. 28 traktatu WE.

29. Trybunał stwierdził w istocie, że „ze względu w szczególności na terminy związane z czynnościami kontroli i dodatkowe koszty transportu, które mogą z nich wynikać dla importera, omawiane kontrole mogą utrudniać przywóz lub zwiększać jego koszty" [12].

30. Wiadomo jednak, że zakaz wprowadzania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w przywozie obowiązuje jedynie z zastrzeżeniem uzasadnionych względów przewidzianych w prawie wspólnotowym, a w szczególności w art. 30 traktatu WE.

31. Należy jednak podkreślić, że z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że „jeżeli [...] dyrektywy wspólnotowe przewidują harmonizację środków niezbędnych do zapewnienia ochrony zdrowia zwierząt i ludzi oraz ustanawiają wspólnotowe proce-

10 — Zobacz pkt 9.

11 — Ibidem.

12 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 15 grudnia 1976 r. w sprawie 35/76 Simmenthal Rec. str. 1871, pkt 14. Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 1994 r. w sprawie C-426/92 Deutsches Milch-Kontor, Rec. str. I-2757, pkt 20.

dury kontroli ich przestrzegania, odwołanie do art. [30 traktatu WE] przestaje być uzasadnione, a *odpowiednie kontrole oraz środki ochrony należy przeprowadzać i podejmować w ramach wyznaczonych przez dyrektywę harmonizującą*" [13].

32. Trybunał miał już okazję zastosować tę zasadę w sprawie, w której zaskarżone zostały przepisy niemieckie, na podstawie których przywóz świeżego mięsa drobiowego do Niemiec podlegał procedurze obejmującej między innymi obowiązek zgłoszenia towaru przez importera w odpowiednim czasie i we właściwym urzędzie krajowym miejsca wjazdu [14].

33. W sprawie tej Trybunał musiał ocenić zgodność systemu kontroli ustanowionego w przepisach krajowych ze zharmonizowanym systemem kontroli przewidzianym w dyrektywie Rady 71/118/EWG z dnia 15 lutego 1971 r. w sprawie problemów zdrowotnych wpływających na handel świeżym mięsem drobiowym [15] oraz dyrektywie Rady 83/643/EWG z dnia 1 grudnia 1983 r. w sprawie ułatwiania kontroli fizycznych i formalności administracyjnych podczas transportu towarów między państwami członkowskimi [16].

34. Trybunał orzekł, że *„biorąc pod uwagę zharmonizowany system kontroli sanitarnych*, wprowadzony przepisami wspólnotowymi i oparty [...] na pełnej kontroli towarów w państwie wysyłającym, która zastępuje kontrolę w państwie przeznaczenia, względy *związane z koniecznością ochrony zdrowia nie uzasadniają dodatkowych specjalnych ograniczeń*, narzuconych przewoźnikowi podczas przekraczania granicy" [17].

35. Zdaniem Trybunału, należało zatem stwierdzić, że „nakładając w systematyczny sposób obowiązek wcześniejszego zgłaszania towaru na przewoźników świeżego mięsa drobiowego, w celu zapewnienia stałej interwencji lekarzy weterynarii, Republika Federalna Niemiec uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 30

13 — Moje podkreślenie. Zobacz wyrok z dnia 5 października 1977 r. w sprawie 5/77 Tedeschi, Rec. str. 1555, pkt 35. Zobacz podobnie wyroki z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 Ratti, Rec. str. 1629, pkt 4 i z dnia 8 listopada 1979 r. w sprawie 251/78 Denkavit Futtermittel, Rec. str. 3369, pkt 14. Ogólnie zdaniem Trybunału powołanie się na art. 30 traktatu WE nie jest dłużej możliwe, w sytuacji gdy dyrektywy wspólnotowe przewidują harmonizację środków niezbędnych do realizacji specjalnego celu, do jakiego zmierzałoby odniesienie do tego artykułu; zob. w szczególności wyroki z dnia 23 maja 1996 r. w sprawie C-5/94 Hedley Lomas, Rec. str. I-2553, pkt 18 oraz z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie C-102/96 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-6871, pkt 21.

14 — Wyrok z dnia 28 listopada 1989 r. w sprawie C-186/88 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. 3997.

15 — Dz.U. L 55, str. 23. Dyrektywa ta jest jedną z dyrektyw, które zmierzają do harmonizacji warunków sanitarnych w procesie produkcji i wprowadzenia na rynek niektórych produktów pochodzenia zwierzęcego.

16 — Dz.U. L 359, str. 8.

17 — Punkt 16 (moje podkreślenie).

traktatu EWG oraz dyrektyw 71/118 [...] i 83/643 [...]" [18].

36. Jeżeli chodzi o przepisy krajowe porównywalne w tym aspekcie do zarządzenia szwedzkiego rozważanego w niniejszej sprawie, wyrok ten potwierdza zasadę, zgodnie z którą na importerów produktów pochodzenia zwierzęcego nie można nałożyć „dodatkowych specjalnych ograniczeń", takich jak systematyczny obowiązek wcześniejszego zgłaszania przywozu określonych produktów pochodzenia zwierzęcego, przekraczający ramy zharmonizowanego wspólnotowego systemu kontroli sanitarnych i/lub weterynaryjnych mających zastosowanie do handlu wewnątrzwspólnotowego wskazanymi produktami.

37. Uważam, że argumentacja przyjęta przez Trybunał w tej sprawie może w znacznym stopniu wpłynąć na ocenę szwedzkiego systemu wcześniejszego zawiadamiania o przywozie do Szwecji określonych produktów pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich, a to z uwagi na to, że dyrektywa 89/662 zwiększa skalę harmonizacji zasad dotyczących kontroli weterynaryjnych mających zastosowanie do handlu wewnątrzwspólnotowego w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego.

38. Sądzę bowiem, że dyrektywa 89/662 zharmonizowała w sposób wyczerpujący kontrole weterynaryjne objętych nią produktów pochodzenia zwierzęcego, które mogą mieć miejsce w państwie członkowskim przeznaczenia.

39. Na poparcie tego twierdzenia chciałbym podkreślić, że motyw piąty dyrektywy wyraża wolę prawodawcy wspólnotowego „organizowania kontroli, które mogą być przeprowadzane w miejscu przeznaczenia". Ponadto przepisy zawarte w rozdziale II dyrektywy, który dotyczy „kontroli w miejscu przeznaczenia", zawierają precyzyjny i kompletny opis obowiązków ciążących na państwach członkowskich przeznaczenia oraz wyznaczają ścisłe ramy przyznanych im dyskrecjonalnych uprawnień w zakresie wdrażania tych przepisów. Należy ponadto zauważyć, że Trybunał, opisując zasadnicze cechy dyrektywy 89/662, stwierdził, że „kontrole, które mogą być przeprowadzone w kraju przeznaczenia, zostały określone szczegółowo" [19].

40. Ustanawiając system obowiązkowego wcześniejszego zawiadamiania, który obowiązuje importerów produktów pochodzenia zwierzęcego objętych dyrektywą 89/662, Królestwo Szwecji było zatem zobowiązane działać w ramach zharmonizowanego systemu wspólnotowego kontroli weterynaryjnych mających zastosowanie do handlu wewnątrzwspólnotowego, który jest określony w tej dyrektywie.

18 — Należy zauważyć, że o ile sentencja tego wyroku dotyczy „przewoźników" świeżego mięsa drobiowego, ten ogólny zwrot należy, moim zdaniem, rozumieć jako obejmujący z koniecznością importerów takich produktów, a to ze względu na fakt, że przepisy krajowe zaskarżone w tej sprawie przez Komisję zawierają obowiązek zgłaszania towarów przez „importerów" we właściwym urzędzie krajowym miejsca wjazdu (zob. przedstawienie przepisów krajowych w wyroku z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 190/87 Moormann, Rec. str. 4689, pkt 3 oraz w ww. wyroku z dnia 28 listopada 1989 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 2).

19 — Ww. wyrok z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 5.

41. Oczywiste jest w tym względzie, że sporne szwedzkie zarządzenie wprowadza obowiązek wcześniejszego zawiadamiania o przywozie określonych produktów pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich, który ma charakter systematyczny i obciąża wyłącznie importerów.

42. Chciałbym również zauważyć, że zharmonizowany system kontroli weterynaryjnych wynikający z dyrektywy 89/662 zawiera przepis ustanawiający obowiązek zawiadamiania o przywozie produktów pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich. Należy zatem ustalić, czy *zasady* przyjęte w szwedzkim systemie obowiązkowego wcześniejszego zawiadamiania o przywozie są zgodne z zasadami przewidzianymi w omawianym przepisie, czyli art. 5 ust. 3 lit. c) dyrektywy.

43. W tym celu należy najpierw dokonać interpretacji dyrektywy 89/662 poprzez analizę jej treści i celów.

44. *Jeżeli chodzi o treść dyrektywy 89/662,* chciałbym zwrócić uwagę na sformułowanie art. 5 ust. 3 lit. c) z uwagi na to, że sporny szwedzki system wyraźnie zmierza do wprowadzenia w życie tego konkretnego przepisu dyrektywy.

45. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 5 ust. 3 lit. c) dyrektywy podmioty, które otrzymują dostawy produktów z innego państwa członkowskiego lub całkowicie rozdzielają partię takich produktów, „muszą, *jeżeli zażądają tego właściwe władze,* zawiadamiać o przywozie produktów z innego państwa członkowskiego w *zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli określonych w ust. 1*" [20].

46. Należy po pierwsze stwierdzić, że z przepisu tego wyraźnie wynika, że obowiązek zawiadamiania o przywozie produktów pochodzących z innego państwa członkowskiego występuje wtedy, gdy „zażądają tego właściwe władze" [21]. Ta część zdania zachęca początkowo do uznania, że prawodawca wspólnotowy ustanowił ten obowiązek, nie przypisując mu systematycznego charakteru.

47. Brzmienie tego przepisu skłania mnie do stwierdzenia, że obowiązek zawiadamiania o przywozie produktów z innego państwa członkowskiego znajduje zastosowanie w stosunku do podmiotów, które otrzymują

20 — Moje podkreślenie.

21 — Zgodnie z art. 2 pkt 4 dyrektywy 89/662 właściwy organ oznacza „centralny organ państwa członkowskiego, który jest kompetentny do przeprowadzania kontroli weterynaryjnych lub jakikolwiek inny organ, któremu te kompetencje zostały przekazane".

dostawy produktów z innego państwa członkowskiego lub całkowicie rozdzielają partię takich produktów *jedynie w pojedynczych sytuacjach*, to jest na żądanie właściwego organu.

48. Chciałbym po drugie zauważyć, że ponieważ taki obowiązek zawiadamiania może być nałożony na wymienione podmioty, należy go wprowadzić w życie „w zakresie niezbędnym do przeprowadzenia kontroli określonych w ust. 1".

49. Przypominam w związku z tym, że „kontrole określone w ust. 1" obejmują zasadniczo wyrywkowe kontrole weterynaryjne o niedyskryminacyjnym charakterze, przeprowadzane przez właściwe władze w miejscu przeznaczenia towaru.

50. Wprowadzenie kryterium niezbędności, które ma zastosowanie do obowiązku zawiadamiania, również wydaje się potwierdzać, że prawodawca wspólnotowy nie zamierzał obciążać tych podmiotów obowiązkiem systematycznego zgłaszania przywozu produktów pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich.

51. Podsumowując, właściwe władze państwa członkowskiego przeznaczenia mogą nałożyć na odbiorców wskazanych produktów obowiązek zawiadamiania o przywozie wyłącznie wtedy, gdy jest to *niezbędne* do przeprowadzenia późniejszych wyrywkowych kontroli weterynaryjnych o niedyskryminującym charakterze [22].

52. W świetle dotychczasowej analizy uważam zatem, że treść art. 5 ust. 3 lit. c) dyrektywy 89/662 uprawnia do wprowadzenia obowiązku zawiadamiania o przywozie produktów z innego państwa członkowskiego jedynie w poszczególnych sytuacjach.

53. Ponadto należy odrzucić jeden z głównych argumentów przytoczonych przez Królestwo Szwecji, zgodnie z którym obowiązek wcześniejszego zawiadamiania o przywozie jest niezbędny dla przeprowadzenia przez właściwy organ skutecznej wyrywkowej kontroli zgodnie z dyrektywą 89/662.

54. O ile mogę bowiem przyznać, że taki obowiązek jest użyteczny dla planowania i organizowania wyrywkowych kontroli fizycznych, skoro stanowi on źródło informacji dla właściwego organu państwa prze-

22 — Warto zauważyć, że rozporządzenie (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.U. L 165, str. 1) również przyjmuje taką koncepcję, uzupełniając ją o kryterium „ściśle niezbędnego charakteru" zawiadomienia o przywozie towarów. Artykuł 3 ust. 6 stanowi, co następuje: „Właściwy organ państwa członkowskiego miejsca przeznaczenia może sprawdzić zgodność paszy lub żywności z prawem paszowym i żywnościowym za pomocą niedyskryminacyjnych kontroli. W zakresie ściśle niezbędnym do organizacji kontroli urzędowych, państwa członkowskie mogą wnioskować od podmiotów, którym zostały dostarczone towary z innego państwa członkowskiego, o zgłoszenia przywozu takich towarów" (moje podkreślenie).

znaczenia, nie mogę natomiast zgodzić się z ideą, zgodnie z którą wprowadzenie systematycznego obowiązku wcześniejszego zawiadamiania jest niezbędne do przeprowadzania kontroli wyrywkowych przewidzianych w dyrektywie 89/662.

55. Z jednej strony sformułowania użyte przez prawodawcę wspólnotowego w art. 5 ust. 3 lit. c) dyrektywy przeczą argumentacji Królestwa Szwecji, gdyż — jak wskazałem powyżej — wykluczają systematyczny charakter takiego obowiązku zawiadamiania. Z drugiej strony uważam, że skuteczność wyrywkowych kontroli jest dostatecznie gwarantowana, w sytuacji gdy właściwy organ państwa członkowskiego przeznaczenia dokonuje odpowiedniej analizy ryzyka [23].

56. Należy ponadto podkreślić, że w art. 5 ust. 3 dyrektywy 89/662 prawodawca wspólnotowy przewidział środki, które muszą przyczyniać się do zapewniania skuteczności wyrywkowych kontroli weterynaryjnych. Odnosi się to przykładowo do nałożonego na podmioty, które otrzymują produkty z innego państwa członkowskiego lub całkowicie rozdzielają partię takich produktów, obowiązku prowadzenia rejestru, w którym zapisywane są wszystkie dostawy. Podobnie jest, jeśli chodzi o spoczywający na nich obowiązek zachowania „przez okres przynajmniej sześciu miesięcy, określony przez właściwe władze, świadectw zdrowia lub dokumentów określonych w art. 3 w celu przedstawienia właściwym władzom, gdyby tego zażądały" [24].

57. Rząd szwedzki zupełnie inaczej interpretuje art. 5 ust. 3 lit. c) dyrektywy 89/662, ponieważ uważa on, że prawodawca wspólnotowy nie wypowiedział się na temat momentu i częstotliwości zgłoszeń i powierzył państwom członkowskim obowiązek ich określenia.

58. Nie zgadzam się w pełni z taką interpretacją art. 5 ust. 3 lit. c) dyrektywy 89/662. Nie ulega wątpliwości, że ani moment, ani częstotliwość takich zgłoszeń nie zostały określone w sposób precyzyjny. Jednakże wydaje się oczywiste, że sformułowanie tego artykułu — jak wykazano powyżej — wyklucza systematyczny charakter obowiązku zawiadamiania, co zmierza do ścisłego ograniczenia dyskrecjonalnych uprawnień państw członkowskich odnośnie do częstotliwości zawiadomień.

59. Jeżeli chodzi natomiast o wskazanie właściwego momentu zawiadomienia, należy przyznać, że sformułowanie art. 5 ust. 3 lit. c) dyrektywy 89/662 nie jest precyzyjne. Samo brzmienie przepisu nie pozwala stwierdzić,

23 — Idea ta zawarta jest w art. 3 ust. 1 rozporządzenia 882/2004, który przewiduje, że urzędowe kontrole żywności muszą być przeprowadzane „w oparciu o zagrożenie". Oceny zagrożenia można dokonać na przykład na podstawie takich kryteriów jak występowanie wcześniejszych przypadków dotyczących niektórych zwierząt lub niektórych hodowców w sektorze spożywczym.

24 — Zobacz art. 5 ust. 3 lit. b) i d) dyrektywy 89/662.

czy przywóz produktów z innego państwa członkowskiego musi zostać zgłoszony *przed* [wprowadzeniem] czy też *po* wprowadzeniu tych produktów na terytorium państwa członkowskiego przeznaczenia.

60. Dla porównania należy w tym względzie stwierdzić, że art. 5 ust. 2 lit. a) dyrektywy Rady 90/425/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzwspólnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego [25] wprowadza obowiązek „powiadomi[enia] z *wyprzedzeniem* o przywozie zwierząt i produktów z innego państwa członkowskiego, w szczególności o rodzaju wysyłki i przewidywanym czasie przywozu" [26].

61. Ze względu na nieprecyzyjną treść art. 5 ust. 3 lit. c) dyrektywy 89/662, jeśli chodzi o moment, w którym należy zgłosić przywóz produktów z innych państw członkowskich, uważam, że artykuł ten należy interpretować w ten sposób, że nie wyklucza on wprowadzenia obowiązku zawiadamiania o przywożonych towarach *przed ich przywozem*, lecz nie pozwala on, aby taki obowiązek był nakładany *systematycznie* na importerów określonych produktów pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich.

62. *Jeżeli chodzi o cele dyrektywy 89/662*, oprócz tego, że potwierdzają one przedstawioną powyżej wykładnię opartą na treści art. 5 ust. 3 lit. c) dyrektywy, świadczą one, że dyrektywę tę należy interpretować w taki sposób, że nie dopuszcza ona, aby taki obowiązek zawiadamiania obciążał wyłącznie importerów.

63. W tym względzie chciałbym przypomnieć, że w celu zapewnienia swobodnego przepływu produktów rolnych, który zgodnie z motywem drugim dyrektywy 89/662 jest „podstawową cechą wspólnej organizacji rynków", dyrektywa ma na celu usunięcie barier weterynaryjnych w rozwoju handlu wewnątrzwspólnotowego produktami pochodzenia zwierzęcego.

64. Precyzując, końcowym celem dyrektywy 89/662 jest przeprowadzanie kontroli weterynaryjnych wspomnianych produktów jedynie w miejscu ich wysyłki [27].

65. Zgodnie z motywem piątym dyrektywy, „mając na względzie zakończenie tworzenia rynku wewnętrznego, należy, do czasu osiąg-

25 — Dz.U. L 224, str. 29.

26 — Moje podkreślenie.

27 — Zobacz motyw czwarty.

nięcia tego celu, położyć nacisk na kontrole przeprowadzane w miejscu wysyłki i na organizowanie kontroli, które mogą być przeprowadzane w miejscu przeznaczenia; takie rozwiązanie pociąga za sobą możliwość zrezygnowania z kontroli weterynaryjnych na granicach wewnętrznych Wspólnoty".

66. W tym świetle art. 1 dyrektywy 89/662 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, „aby kontrole weterynaryjne przeprowadzane na produktach pochodzenia zwierzęcego [...] nie były już, z zastrzeżeniem art. 6, przeprowadzane na granicach, lecz zgodnie z niniejszą dyrektywą".

67. Z powyższych względów uważam, że fakt, iż w ramach systemu wprowadzonego przez władze szwedzkie systematyczny obowiązek wcześniejszego zawiadamiania o niektórych produktach z innych państw członkowskich obciąża importerów, jest sprzeczny zarówno z *celem usunięcia kontroli na granicach*, jak i z celem *ograniczenia kontroli przeprowadzanych w państwie przeznaczenia*.

68. Sądzę bowiem, podobnie jak Komisja, że systematyczny obowiązek wcześniejszego zawiadamiania zawarty w szwedzkich przepisach stanowi formę kontroli na granicy w zakresie, w jakim obciąża importera [28]. W rzeczywistości przyczynia się on do utrzymania bariery we wprowadzaniu na terytorium Szwecji produktów pochodzenia zwierzęcego przywożonych z innych państw członkowskich, przyczyniając się w ten sposób do utrzymania granicy wewnętrznej.

69. Niewątpliwie pojęcie „podmiotów, które otrzymują dostawy produktów z innego państwa członkowskiego lub które całkowicie rozdzielają partię takich produktów", zawarte w art. 5 ust. 3 dyrektywy 89/662, mogłoby być literalnie interpretowane jako obejmujące importerów produktów pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich.

70. Jednakże wydaje się, że taka wykładnia nie odpowiada woli prawodawcy wspólnotowego usunięcia kontroli na granicach wewnętrznych Wspólnoty.

71. Chciałbym ponadto zauważyć, że prawodawca wspólnotowy przyjął bardzo szeroką definicję pojęcia „kontroli weterynaryjnej" z zamiarem osiągnięcia tego niezbędnego do wprowadzenia rynku wewnętrznego celu. Gwoli przypomnienia, w rozumieniu

28 — Według Komisji, „wyraz »granice« musi być w tym przypadku rozumiany nie w znaczeniu fizycznym, lecz w znaczeniu prawnym", zob. skarga, pkt 20 i 21.

art. 2 pkt 1 dyrektywy 89/662, pojęcie to obejmuje w istocie „kontrolę fizyczną i/lub *formalność administracyjną*, którą stosuje się do produktów określonych w art. 1, zmierzającą *bezpośrednio lub pośrednio do ochrony zdrowia ludzi i zwierząt*" [29].

72. Z powyższych względów za słuszne uważam twierdzenie, że dyrektywa 89/662 zabrania systematycznego przeprowadzania tego rodzaju formalności administracyjnych obciążających importera, gdyż środek ten przyczynia się do utrzymania wewnętrznych granic, co jest całkowicie sprzeczne z celem polegającym na usunięciu kontroli weterynaryjnych na granicach wewnętrznych, do którego dąży prawodawca wspólnotowy w dyrektywie 89/662.

73. Ponadto, podobnie jak Komisja, sądzę, że taki środek jest sprzeczny z celem ograniczenia kontroli mogących mieć miejsce w państwie przeznaczenia. Warto podkreślić w tym względzie, że jak stwierdziłem powyżej, w ramach dyrektywy 89/662 kontrole weterynaryjne, które mogą być przeprowadzane w państwie przeznaczenia, zostały określone w wyczerpujący sposób lub, inaczej mówiąc, „szczegółowo" [30]. Wprowadzenie zatem przez państwo członkowskie przeznaczenia formalności administracyjnej, której zasady wprowadzenia w życie przekraczają ramy wyznaczone w dyrektywie 89/662, stanowi naruszenie tej dyrektywy.

74. Podsumowując powyższe uwagi, należy stwierdzić, że dyrektywa 89/662, a w szczególności jej art. 5 ust. 3 lit. c), musi być interpretowana w ten sposób, że sprzeciwia się wprowadzaniu przez państwo członkowskie przeznaczenia systematycznego obowiązku wcześniejszego powiadamiania o przywozie, obciążającego importera określonych produktów pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich.

75. W rezultacie w zakresie, w jakim system wprowadzony szwedzkim zarządzeniem zawiera taki systematyczny obowiązek obciążający importerów, należy, moim zdaniem, uznać go za niezgodny z dyrektywą 89/662.

76. Przed wysunięciem wniosków chciałbym przedstawić kilka uwag na temat argumentów podniesionych przez Królestwo Szwecji podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, mających zasadniczo poprzeć twierdzenie, że krajowy system zawiadamiania o przywozie jest niezbędny do weryfikacji przestrzegania norm wspólnotowych dotyczących salmonelli przez pozostałe państwa członkowskie.

29 — Moje podkreślenie.

30 — Ww. wyrok z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom.

77. W tym względzie należy przypomnieć, że w chwili przystąpienia Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej przewidziane zostały dodatkowe gwarancje dotyczące salmonelli w odniesieniu do dostaw niektórych zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego przywożonych do tego państwa członkowskiego [31].

78. Tytułem przykładu, w przypadku świeżego mięsa drobiowego gwarancje te zostały ustanowione decyzją Rady 95/411/WE z dnia 22 czerwca 1995 r. ustanawiającą zasady badań mikrobiologicznych na obecność salmonelli przez pobieranie próbek świeżego mięsa drobiowego przeznaczonego dla Finlandii i Szwecji [32]. Artykuł 2 tej decyzji przewiduje zatem, że „świeże mięso drobiowe przeznaczone dla Finlandii i Szwecji podlega badaniom mikrobiologicznym na obecność salmonelli przez pobieranie próbek, przeprowadzanym, zgodnie z Załącznikiem, w zakładzie, z którego pochodzi takie mięso". Zasada ta nie ma zastosowania, w przypadku gdy chodzi o zakład objęty programem zwalczania salmonelli uznanym za równoważny z programem wprowadzonym przez Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji [33].

79. Z akt sprawy wynika, że szwedzki system systematycznego zawiadamiania o przywozie określonych produktów pochodzenia zwierzęcego, zawarty w szwedzkim zarządzeniu, został prawdopodobnie ustanowiony ze względu na wątpliwości Królestwa Szwecji co do przestrzegania gwarancji dotyczących salmonelli przez niektóre wysyłające państwa członkowskie.

80. W tym względzie warto przypomnieć, że zgodnie z motywem szóstym dyrektywy 89/662 cel polegający na zniesieniu kontroli weterynaryjnych na granicach wewnętrznych Wspólnoty „wymaga większej pewności kontroli weterynaryjnych przeprowadzanych przez państwo wysyłające".

81. Jeżeli do produktu pochodzenia zwierzęcego z innego państwa członkowskiego dołączone jest świadectwo zdrowia, świadectwo zdrowia zwierząt lub jakikolwiek inny dokument przewidziany we wspólnotowych przepisach weterynaryjnych, należy zatem przyjąć, że jest on zgodny z normami obowiązującymi na szczeblu wspólnotowym.

31 — Zobacz przypis 6.

32 — Dz.U. L 243, str. 29. Podobne gwarancje zostały ustalone w decyzji Rady 95/409/WE z dnia 22 czerwca 1995 r. ustanawiającej zasady badań mikrobiologicznych drogą pobierania próbek świeżej wołowiny, cielęciny i wieprzowiny przeznaczonych dla Finlandii i Szwecji (Dz. U. L 243, str. 21).

33 — Zobacz art. 3 decyzji 95/411. Te same zasady dotyczą świeżej wołowiny i wieprzowiny na mocy art. 2 i 3 decyzji 95/409.

82. Jeżeli w trakcie kontroli przeprowadzonej w miejscu przeznaczenia przesyłki lub w trakcie transportu okaże się, że taki produkt może naruszyć cel w zakresie zdrowia publicznego, art. 7, 8 i 9 dyrektywy 89/662 ustanawiają procedurę, która jest stosowana w państwie członkowskim przeznaczenia. W związku z tym Trybunał stwierdził na przykład, że „w przypadku gdy Republika Federalna Niemiec stwierdziła w ramach zatwierdzonych kontroli i zgodnie z własnymi metodami, że importowane mięso wydzielało silny zapach płciowy, co sprawiało, że nie nadawało się do spożycia przez ludzi (okoliczność opisana w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 89/662), państwo to powinno wszcząć procedurę przewidzianą w art. 8 dyrektywy i bezzwłocznie skontaktować się z właściwym organem wysyłającego państwa członkowskiego, w niniejszym przypadku Królestwa Danii". Władze niemieckie nie mogły zatem stwierdzić jednostronnie, że metoda zwana „testem immunoenzymatycznym zmodyfikowanym przez profesora Clausa", pozwalająca wykryć taki zapach, jest obowiązkowa we wszystkich przypadkach, i w konsekwencji odmówić uznania, że przywiezione mięso, skontrolowane według duńskiej metody skatolu, spełnia wymogi sanitarne, bez przeprowadzenia specjalnej procedury określonej w art. 8 dyrektywy 89/662 [34].

83. Ponadto art. 9 rzeczonej dyrektywy ustanawia „środki ochronne zmierzające do zastąpienia potencjalnie rozbieżnych środków zachowawczych podjętych w trybie nadzwyczajnym przez państwa członkowskie w przypadku poważnego niebezpieczeństwa" [35].

84. Powyższe elementy pozwalają stwierdzić, że w przypadku wątpliwości co do przestrzegania wspólnotowych zasad dotyczących salmonelli w wysyłającym państwie członkowskim, państwo członkowskie przeznaczenia ma obowiązek zastosować procedury i środki ochronne przewidziane w dyrektywie 89/662. Nie może ono jednostronnie stosować dodatkowych środków krajowych, które wykraczają poza przepisy dyrektywy określające zharmonizowany system kontroli weterynaryjnych stosowany w handlu wewnątrzwspólnotowym określonymi produktami pochodzenia zwierzęcego.

85. Taka analiza jest zgodna z podstawową zasadą wspólnotowego porządku prawnego, zgodnie z którą państwa członkowskie muszą działać w ramach procedur i środków zaskarżenia przewidzianych w traktacie WE, jeżeli uznają, że inne państwo członkowskie nie przestrzega obowiązków ciążących na nim na mocy prawa wspólnotowego [36].

34 — Ww. wyrok z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 37 i 41.

35 — Wyrok z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie C-477/98 Eurostock Meat Marketing, Rec. str. I-10695, pkt 59.

36 — Zobacz w szczególności wyroki z dnia 13 listopada 1964 r. w sprawach połączonych 90/63 i 91/63 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Rec. str. 1217 oraz z dnia 25 września 1979 r. w sprawie 232/78 Komisja przeciwko Francji, Rec. str. 2729, pkt 9.

V — Wnioski

86. W świetle ogółu powyższych uwag proponuję, aby Trybunał:

„1) stwierdził, że Królestwo Szwecji, utrzymując obowiązek wcześniejszego i systematycznego zawiadamiania o przywozie określonych produktów pochodzenia zwierzęcego z innych państw członkowskich, nałożony na importerów tych produktów, uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy dyrektywy Rady 89/662/EWG z dnia 11 grudnia 1989 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzwspólnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego, a w szczególności jej art. 5 ust. 3 lit. c).

2) obciążył Królestwo Szwecji kosztami postępowania".