WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 9 marca 2006 r. *

W sprawie C-174/05

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy) postanowieniem z dnia 19 kwietnia 2005 r., które wpłynęło do Trybunału tego samego dnia, w postępowaniu:

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Natuur en Milieu

przeciwko

College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen,

przy udziale

Bayer CropScience BV,

* Język postępowania: niederlandzki.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Kūris i J. Klučka (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie przez J. Ruttemana, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen przez R.J.M. van den Tweela, advocaat,

— w imieniu Bayer CropScience BV przez D. Waelbroecka, avocat,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez H.G. Sevenster, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu belgijskiego przez M. Wimmera, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu greckiego przez G. Kanellopoulosa i S. Papaïoannou, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Rady Unii Europejskiej przez F.P. Ruggeriego Laderchiego, Z. Kupčovą i B. Driessena, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez B. Doherty'ego i M. van Heezik, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy ważności art. 2 akapit pierwszy pkt 3 decyzji Rady 2003/199/WE z dnia 18 marca 2003 r. dotyczącej niewłączenia aldikarbu do załącznika I do dyrektywy Rady 91/414/EWG oraz cofnięcia zezwoleń na środki ochrony roślin zawierające tę substancję czynną (Dz.U. L 76, str. 21).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie i Stichting Natuur en Milieu (zwanymi dalej „fundacjami") a College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (zwanym dalej „College") w przedmiocie decyzji wydanej przez ten organ w dniu 20 lutego 2004 r.

3 W decyzji tej College oddalił jako bezpodstawny wniosek o ponowne rozpatrzenie jego własnej decyzji z dnia 11 lipca 2003 r., zmienionej decyzją z dnia 1 sierpnia 2003 r., w której cofnął on, na podstawie decyzji 2003/199, zezwolenie na dopuszczenie do obrotu wszystkich środków ochrony roślin zawierających substancję czynną o nazwie „aldikarb", z wyjątkiem zezwoleń wydanych w związku z istotnymi zastosowaniami tych środków.

Ramy prawne

Dyrektywa 91/414

4 Artykuł 8 ust. 2 akapit pierwszy i czwarty dyrektywy Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. L 230, str. 1) stanowi:

„W drodze odstępstwa od przepisów art. 4 oraz bez uszczerbku dla ust. 3 lub dyrektywy 79/117/EWG państwo członkowskie może w okresie 12 [dwunastu] lat od dnia notyfikacji niniejszej dyrektywy zezwolić na wprowadzenie do obrotu na swoim terytorium środków ochrony roślin zawierających substancje czynne niewymienione

w załączniku I, a znajdujące się w obrocie dwa lata po notyfikacji niniejszej dyrektywy.

[...]

W ciągu dwunastu lat, określonych w akapicie pierwszym, po analizie takiej substancji czynnej dokonanej przez Komitet, określony w art. 19, można na mocy procedury ustanowionej w tym artykule podjąć decyzję, że substancja czynna może być włączona do załącznika I i na jakich warunkach lub, w przypadku gdy wymogi art. 5 nie są spełniane albo żądane informacje i dane nie zostały przedłożone w określonym terminie, że taka substancja czynna nie będzie włączona do załącznika I. państwa członkowskie zapewniają [zapewnią], aby [właściwe] zezwolenia na dopuszczenie były udzielane, cofane lub zmieniane [zostały udzielone, wycofane lub zmienione] w określonym [wyznaczonym] terminie".

5 Zgodnie z art. 8 ust. 4 tej dyrektywy „[w] drodze dalszych odstępstw od przepisów art. 4, w wyjątkowych okolicznościach państwo członkowskie może zezwolić, na okres nieprzekraczający 120 dni, na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin nieodpowiadających art. 4, do ograniczonego i kontrolowanego stosowania, jeżeli okaże się to konieczne z powodu niedającego się przewidzieć niebezpieczeństwa, któremu nie można przeciwdziałać innymi środkami. W tym przypadku zainteresowane państwo członkowskie informuje niezwłocznie pozostałe państwa członkowskie oraz Komisję o podjętych działaniach. Niezwłocznie podejmuje się decyzję, zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 19, czy i na jakich warunkach działania podjęte przez państwo członkowskie można przedłużyć o dany okres, podjąć ponownie lub odwołać".

Decyzja 2003/199

6 Dziewiąty motyw decyzji 2003/199 stwierdza:

„Należy podjąć środki [działania] w celu zapewnienia, że istniejące zezwolenia na środki ochrony roślin zawierające aldikarb zostaną cofnięte we wskazanym terminie oraz nie zostaną odnowione, a także nowe zezwolenia na te środki nie będą udzielane".

7 Zgodnie z dziesiątym motywem tej decyzji:

„W świetle informacji przed Radą [jakimi dysponuje Rada] okazuje się, że w sytuacji braku skutecznej alternatywy dla niektórych ograniczonych zastosowań w niektórych państwach członkowskich zachodzi potrzeba dalszego stosowania tej substancji czynnej, tak aby umożliwić rozwój [opracowanie] rozwiązań alternatywnych. Dlatego jest uzasadnione w obecnych okolicznościach ustanowienie, w rygorystycznych warunkach mających na celu zmniejszanie zagrożenia [...], dłuższego okresu cofania [na cofnięcie] istniejących zezwoleń w odniesieniu do ograniczonych zastosowań uznanych za istotne, w stosunku do których brak jest obecnie skutecznej alternatywy dostępnej do celów zwalczania organizmów szkodliwych".

8 Zgodnie z art. 1 tej decyzji substancji czynnej „aldikarb" nie włącza się jako substancji czynnej do załącznika I do dyrektywy 91/414/EWG.

9 Zgodnie z art. 2 decyzji:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby:

1) zezwolenia na środki ochrony roślin zawierające aldikarb zostały cofnięte w terminie do dnia 18 września 2003 r.;

2) od dnia 18 marca 2003 r. żadne zezwolenia na środki ochrony roślin zawierające aldikarb nie zostały udzielone lub odnowione na mocy odstępstwa przewidzianego w art. 8 ust. 2 dyrektywy 91/414/EWG;

3) w odniesieniu do zastosowań wymienionych w kolumnie B Załącznika państwo członkowskie określone w kolumnie A może utrzymać w mocy zezwolenia na środki ochrony roślin zawierające aldikarb do dnia 30 czerwca 2007 r., pod warunkiem że:

a) zapewnia, aby takie środki ochrony roślin pozostające w obrocie były ponownie oznaczone etykietą w celu zgodności z warunkami ograniczonego zastosowania;

b) w celu zapewnienia ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz ochrony środowiska wprowadza wszelkie właściwe środki [...]; oraz

c) zapewnia, aby nie były lekceważone poszukiwania alternatywnych środków lub metod dla takich zastosowań, w szczególności za pomocą planów działania.

Zainteresowane państwo członkowskie powiadamia Komisję najpóźniej do dnia 31 grudnia 2004 r. o stosowaniu niniejszego artykułu, w szczególności o działaniach podjętych w zastosowaniu lit. a)–c), oraz przedstawia w trybie rocznym oszacowane ilości aldikarbu użytego do celów istotnych na podstawie niniejszego artykułu".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

10 Fundacje wniosły do College van Beroep voor het bedrijfsleven w dniu 9 kwietnia 2004 r. skargę na decyzję z dnia 20 lutego 2004 r. Uzasadniły ją co do istoty niezgodnością decyzji 2003/199 z dyrektywą 91/414. Ich zdaniem bowiem dyrektywa ta zakazuje wszelkiego zastosowania środka ochrony roślin, jeżeli nie wykazano, że spełnia on określone w niej normy ochrony środowiska.

11 Bayer CropScience została dopuszczona do sprawy przed sądem krajowym w charakterze interwenienta na poparcie żądań College.

12 Sąd krajowy wskazuje, że decyzja 2003/199 powołuje się w szczególności na art. 8 ust. 2 akapit trzeci i czwarty dyrektywy 91/414, podczas gdy przepisy te nie przewidują żadnej możliwości zezwolenia na wprowadzenie do obrotu środków ochronny roślin zawierających substancje, których wpisu do załącznika I wyraźnie odmówiono.

13 Sąd krajowy zauważa, że jedynie art. 8 ust. 4 dyrektywy 91/414 umożliwia państwom członkowskim zezwolenie, w szczególnych okolicznościach i na okres 120 dni, na wprowadzenie do obrotu środków ochrony roślin niespełniających wymogów określonych w art. 4 tej dyrektywy, jeżeli okaże się to konieczne z powodu niedającego się przewidzieć niebezpieczeństwa, któremu nie można przeciwdziałać innymi metodami.

14 Tymczasem niektóre z tych warunków nie zostały spełnione w przypadku substancji czynnej „aldikarb". W szczególności nie może być mowy o niedającym się przewidzieć niebezpieczeństwie, a okres wyznaczony w art. 2 akapit pierwszy pkt 3 decyzji 2003/199 przekracza 120 dni.

15 Sąd krajowy uznaje zatem, że podstawą wspomnianego art. 2 akapit pierwszy pkt 3 nie może być art. 8 dyrektywy 91/414, w związku z czym jest on z nią niezgodny.

16 W tych okolicznościach College van Beroep voor het bedrijfsleven postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 2 initio i pkt 3 decyzji 2003/199 jest nieważny?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

17 Sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 akapit pierwszy pkt 3 decyzji 2003/199 jest zgodny z art. 8 dyrektywy 91/414.

18 Odpowiedź na to pytanie wymaga w pierwszej kolejności dokonania wykładni art. 2 akapit pierwszy pkt 3 decyzji 2003/199, w celu zbadania następnie zgodności tego przepisu z art. 8 ust. 2 dyrektywy 91/414, a wreszcie, w razie stwierdzenia ich zgodności, szczegółowej oceny warunków i terminów określonych w tym przepisie.

19 Po pierwsze, w odniesieniu do wykładni art. 2 akapit pierwszy pkt 3 decyzji 2003/199 należy stwierdzić na wstępie, że spór przed sadem krajowym wynika przede wszystkim z rozbieżności między poszczególnymi wersjami językowymi tego przepisu. Zgodnie bowiem z jego wersją niderlandzką państwa członkowskie mogą udzielać („verstrekken") zezwolenia na dopuszczenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających substancję czynną „aldikarb", podczas gdy według pozostałych wersji językowych tego przepisu państwa członkowskie uprawnione są jedynie do utrzymania w mocy tych zezwoleń.

20 Należy w tej kwestii przypomnieć po pierwsze, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem spośród kilku możliwych interpretacji przepisu prawa wspólnotowego pierwszeństwo należy dać wykładni zapewniającej jego skuteczność (zob. wyroki z dnia 22 września 1988 r. w sprawie 187/87 Saarland i in., Rec. str. 5013, pkt 19, i z dnia 4 października 2001 r. w sprawie C-403/99 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-6883, pkt 28) i niepodważającej jego ważności (zob. ww. wyrok w sprawie Włochy przeciwko Komisji). Po drugie, konieczność jednolitej wykładni prawa wspólnotowego nie pozwala w razie wątpliwości na interpretację brzmienia przepisu w oderwaniu, lecz przeciwnie, wymaga dokonywania jego wykładni w świetle wersji w pozostałych językach urzędowych (zob. wyroki z dnia 12 lipca 1979 r. w sprawie 9/79 Koschniske, Rec. str. 2717, pkt 6, i z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-296/95 EMU Tabac i in., Rec. str. I-1605, pkt 36).

21 W odniesieniu do decyzji 2003/199 zauważyć trzeba, że zgodnie z dziewiątym motywem tej decyzji „[n]ależy podjąć działania w celu zapewnienia, że istniejące zezwolenia na środki ochrony roślin zawierające aldikarb zostaną cofnięte we

wskazanym terminie oraz nie zostaną odnowione, a także nowe zezwolenia na te środki nie będą udzielane". Ponadto motyw dziesiąty dodaje, że „w sytuacji braku skutecznej alternatywy dla niektórych ograniczonych zastosowań w niektórych państwach członkowskich zachodzi potrzeba dalszego stosowania tej substancji czynnej, tak aby umożliwić rozwój [opracowanie] rozwiązań alternatywnych", a w związku z tym wyznaczenia „dłuższego okresu cofania [na cofnięcie] istniejących zezwoleń w odniesieniu do ograniczonych zastosowań uznanych za istotne".

22 Wykładnia art. 2 akapit pierwszy pkt 3 tej decyzji pozwalająca państwom członkowskim na udzielanie nowych zezwoleń na dopuszczenie do obrotu takich środków, mimo odmowy wpisu substancji czynnej „aldikarb" do załącznika I do dyrektywy 91/414, byłaby zarazem niezgodna z generalna logiką i celami tej dyrektywy oraz sprzeczna z jej art. 8 ust. 2 akapit czwarty, który w przypadku decyzji o niewłączeniu substancji czynnej do załącznika nakazuje państwom członkowskim cofnięcie lub modyfikację obowiązujących zezwoleń w wyznaczonym terminie.

23 Ponadto, jak stwierdzono w pkt 19 niniejszego wyroku, takiej wykładni art. 2 akapit pierwszy pkt 3 decyzji 2003/199 przeczą inne wersje językowe tego przepisu, w szczególności wersja niemiecka („weiter gelten lassen darf"), angielska („may maintain in force"), polska („może utrzymać w mocy") i słowacka („môže zachovať v účinnosti").

24 Stąd art. 2 akapit pierwszy pkt 3 decyzji 2003/199 należy interpretować w ten sposób, że umożliwia on państwom członkowskim wymienionym w kolumnie A załącznika do tej decyzji, pod pewnymi warunkami, utrzymanie w mocy do dnia 30 czerwca 2007 r. zezwoleń na dopuszczenie do obrotu, do istotnych zastosowań, środków ochrony roślin zawierających substancję czynną „aldikarb".

25 Po drugie, w kwestii, czy art. 8 ust. 2 dyrektywy 91/414 pozwala Radzie na umożliwienie państwom członkowskim utrzymania w mocy zezwoleń na dopuszczenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających substancję czynną, której włączenia do załącznika I do tej dyrektywy odmówiono, należy przypomnieć, że dyrektywa ta stanowi w art. 8 ust. 2 akapit czwarty, że „Państwa członkowskie zapewnią, aby właściwe zezwolenia na dopuszczenie zostały udzielone, wycofane lub zmienione w wyznaczonym terminie". Nie określa ona zatem sama terminu, w jakim państwa członkowskie mają zapewnić wycofanie lub zmianę tych zezwoleń, lecz mówi o „wyznaczonym terminie", to jest o terminie, który należy wyznaczyć w drodze aktu wykonawczego.

26 Artykuł 2 akapit pierwszy pkt 3 decyzji 2003/199 wyznacza zatem termin wycofania zezwoleń na dopuszczenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających substancję czynną „aldikarb" właśnie na podstawie kompetencji wykonawczej wynikającej z tego przepisu.

27 Ponadto ponieważ dyrektywa 91/414 nie zawiera żadnych ograniczeń w tej mierze, zasady wyznaczania, w zależności od przeznaczenia środka ochrony roślin, różnych terminów na wycofanie zezwoleń na dopuszczenie do obrotu środków zawierających substancje aktywną, której włączenia do załącznika I do tej dyrektywy odmówiono, nie można uznać za niezgodną z przepisami tej dyrektywy.

28 Po trzecie, w odniesieniu do szczegółowej oceny określonych zasad i terminów wycofania zezwoleń na dopuszczenie do obrotu środków ochrony roślin zawierających substancje aktywną „aldikarb" należy przypomnieć, że generalna zasada proporcjonalności wymaga, by akty instytucji Wspólnoty nie wykraczały poza zakres właściwy i konieczny do realizacji uzasadnionych celów tych uregulowań, przy czym spośród większej liczby właściwych działań możliwych do wyboru należy stosować najmniej restrykcyjne, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne

w stosunku do zamierzonych celów (wyroki z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87 Schräder, Rec. str. 2237, pkt 21, z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. str. I-4023, pkt 13, z dnia 5 października 1994 r. w sprawach połączonych C-133/93, C-300/93 i C-362/93 Crispoltoni i in., Rec. str. I-4863, pkt 41, oraz z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. str. I-5689, pkt 81).

29 W związku z tym w ramach sądowej kontroli realizacji takiej zasady, z uwzględnieniem szerokiego zakresu swobodnego uznania, jakim dysponowała Rada wydając decyzję 2003/199, jedynie oczywiście niewłaściwy charakter aktu w stosunku do zamierzonego przez nią celu może podważyć ważność tego aktu (zob. podobnie ww. wyroki w sprawach Schräder, pkt 22, Fedesa i in., pkt 14, Crispoltoni i in., pkt 42, i Jippers i in., pkt 82).

30 W niniejszym przypadku z motywów dyrektywy 91/414 wynika, że jej celem jest, po pierwsze, usunięcie ograniczeń w wewnątrzwspólnotowej wymianie produktów roślinnych oraz wzrost jakości produkcji roślinnej, a po drugie ochrona zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska.

31 Ponadto, jak wynika z siódmego i dziesiątego motywu decyzji 2003/199, informacje, jakimi dysponowała Rada, nie pozwalały na wykazanie, że w planowanych warunkach stosowania środki ochrony roślin zawierające substancję czynną „aldikarb" generalnie spełniają wymagania określone w art. 5 ust. 1 lit. a) i b) dyrektywy 91/414, w szczególności w odniesieniu do ich potencjalnych skutków dla organizmów nieobjętych planowanym działaniem, jak małe ptaki i dżdżownice, ale w braku skutecznych rozwiązań alternatywnych w niektórych ograniczonych zastosowaniach w pewnych państwach członkowskich okazało się konieczne umożliwienie kontynuowania istotnych zastosowań tych środków przez ograniczony

czas i na ściśle określonych warunkach, mających na celu ograniczenie niebezpieczeństwa.

32 Stąd zasada wyznaczania, w zależności od przeznaczenia środka ochrony roślin, różnych terminów na wycofanie zezwoleń na dopuszczenia do obrotu środków zawierających substancje aktywną „aldikarb", ograniczona zawartość istotnych zastosowań, stosowanie tego wyjątku jedynie do niektórych państw członkowskich oraz poddanie tych zastosowań ścisłej kontroli i stosowanie działań towarzyszących, w zgodzie z dziesiątym motywem decyzji 2003/199, wskazuje, że Rada dokonała generalnej oceny korzyści i strat ustanawianego systemu, który w każdym razie nie jest oczywiście niewłaściwy w stosunku do zamierzonego celu.

33 Jak wynika z całości powyższych rozważań, analiza postawionego pytania nie pozwala na wskazanie niczego, co mogłoby podważyć ważność art. 2 akapit pierwszy pkt 3 decyzji 2003/199.

W przedmiocie kosztów

34 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

Analiza postawionego pytania nie pozwala na wskazanie niczego, co mogłoby podważyć ważność art. 2 akapit pierwszy pkt 3 decyzji Rady 2003/199/WE z dnia 18 marca 2003 r. dotyczącej niewłączenia aldikarbu do załącznika I do dyrektywy Rady 91/414/EWG oraz cofnięcia zezwoleń na środki ochrony roślin zawierające tę substancję czynną.

Podpisy