WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)
z dnia 28 września 2006 r. *

W sprawach połączonych C-129/05 i C-130/05

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy) postanowieniami z dnia 17 marca 2005 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 21 marca 2005 r., w postępowaniach

NV Raverco (C-129/05),

Coxon & Chatterton Ltd (C-130/05)

przeciwko

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

TRYBUNAŁ (druga izba),

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

* Język postępowania: niederlandzki.

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 marca 2006 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Coxon & Chatterton Ltd przez A. Braakmana, advocaat,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez H.G. Sevenster i M. de Grave'a, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu greckiego przez S. Charitaki i E. Svolopoulou, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez A. Bordesa i M. van Heezik, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 maja 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni przepisów dyrektywy Rady 97/78/WE z dnia 18 grudnia 1997 r. ustanawiającej zasady

regulujące organizację kontroli weterynaryjnej produktów wprowadzanych do Wspólnoty z państw trzecich (Dz.U. 1998, L 24, str. 9, zwanej dalej „dyrektywą") w związku z przepisami rozporządzenia Rady (EWG) nr 2377/90 z dnia 26 czerwca 1990 r. ustanawiającego wspólnotową procedurę dla określania maksymalnego limitu pozostałości weterynaryjnych produktów leczniczych w środkach spożywczych pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. L 224, str. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem").

2 Wnioski te zostały przedłożone w ramach sporów pomiędzy NV Raverco (zwanej dalej „Raverco") i Coxon & Chatterton Ltd (zwanej dalej „Coxon") a Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministrem rolnictwa, środowiska i jakości produktów żywnościowych) w przedmiocie decyzji tego ostatniego oddalającej sprzeciwy Raverco i Coxon wobec decyzji z dnia 1 i 22 marca 2002 r. zarządzających zniszczenie partii mięsa pochodzącego z Chin, w odniesieniu do których odmówiono zgody na przywóz.

Ramy prawne

Dyrektywa

3 Artykuły 1, 2 17 i 22 dyrektywy stanowią:

„Artykuł 1

Kontrole weterynaryjne produktów z państw trzecich wprowadzanych na jed[no] z terytoriów wymienionych w załączniku I przeprowadzane są przez państwa członkowskie zgodnie z niniejszą dyrektywą.

Artykuł 2

[...]

2. Ponadto:

[...]

j) »warunki przywozowe« oznaczają wymagania weterynaryjne dla produktów do przywozu, ustanowione przepisami Wspólnoty;

[...]

Artykuł 17

[...]

2. Gdy kontrole określone w niniejszej dyrektywie wykażą właściwym władzom, że produkt nie spełnia warunków przywożonych [przywozu] lub gdy kontrole te wykażą niezgodności, właściwe władze, w porozumieniu z osobą odpowiedzialną za przesyłkę lub jej przedstawicielem, zadecydują o:

a) odesłaniu produktu poza terytoria wymienione w załączniku I z tego samego granicznego posterunku kontroli do miejsca przeznaczenia uzgodnionego

z osobą odpowiedzialną za przesyłkę, przy użyciu tego samego środka transportu, najpóźniej w terminie 60 dni, w przypadku gdy nie wyklucza tego wynik kontroli weterynaryjnej i wymagania zdrowotne.

[...]

b) lub jeżeli odesłanie przesyłki jest niemożliwe lub okres 60 dni określony w lit. a) upłynął, lub osoba odpowiedzialna za przesyłkę wydała natychmiastową zgodę, zniszczeniu produktów w urządzeniach przeznaczonych do tego celu, znajdujących się możliwie blisko granicznego posterunku kontroli, zgodnie z dyrektywą Rady 90/667/EWG z dnia 27 listopada 1990 r. ustanawiającej przepisy weterynaryjne w zakresie usuwania i przetwarzania odpadów zwierzęcych, wprowadzania ich na rynek oraz zapobiegania obecności czynników chorobotwórczych w paszach wytwarzanych ze zwierząt lub ryb [...].

W trakcie odsyłania produktów określonych w niniejszym punkcie lub potwierdzenia przyczyn odrzucenia, właściwe władze składują wymienione produkty pod swoim nadzorem, na koszt osoby odpowiedzialnej za przesyłkę.

[...]

Artykuł 22

[...]

2. Jeżeli jakakolwiek kontrola przewidziana w niniejszej dyrektywie wykaże, że przesyłka produktów może stanowić zagrożenie dla zdrowia zwierząt lub ludzi, właściwe władze weterynaryjne podejmują niezwłocznie następujące środki:

— przejmuj[ą] i niszcz[ą] przesyłkę, o której mowa,

— natychmiast powiadamia[ją] pozostałe graniczne posterunki kontroli i Komisję o wynikach działań oraz pochodzeniu produktów, zgodnie z decyzją 92/438/EWG.

[...]".

Rozporządzenie

4 Artykuł 5 rozporządzenia przewiduje, że:

„W przypadku gdy maksymalny limit pozostałości nie może być ustalony w stosunku do substancji czynnych farmakologicznie stosowanych w weterynaryjnych produktach leczniczych, ponieważ pozostałości przedmiotowych substancji, niezależnie od zawartości, w środkach spożywczych pochodzenia zwierzęcego stanowią niebezpieczeństwo dla zdrowia konsumenta, to substancje te zostaną włączone do wykazu z załącznika IV, który zostanie przyjęty zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 8. Z wyjątkiem sytuacji przewidzianych w art. 9, zmiany w załączniku IV będą przyjęte zgodnie z tą samą procedurą.

Stosowanie substancji wymienionych w załączniku IV u zwierząt hodowanych w celach produkcyjnych jest zakazane w całej Wspólnocie".

5 Załącznik IV rozporządzenie wymienia między innymi furazolidon i chloramfenicol jako substancje czynne farmakologicznie.

Postępowania przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

6 W lutym i w marcu 2002 r. Raverco i Coxon dokonały zgłoszenia przywozu na terytorium Wspólnoty Europejskiej partii mrożonych piersi kaczych i mięsa króliczego pochodzącego z Chin. W celach dokonania wywozu władze chińskie zaopatrzyły rzeczone partie towaru w świadectwa zdrowia zwierząt i pozwolenie na wywóz.

7 Zgodnie z przepisami dyrektywy przeprowadzono kontrolę, pobierając próbki z tych partii i poddając je analizie. W partii piersi kaczych zostały wykryte pozostałości chloramfenicolu [1,4 ppb (cząsteczek w biliardzie)] i furazolidonu (49 ppb) oraz pozostałości furazolidomu (2,7 ppb) w mięsie króliczym.

8 Opierając się na wynikach analiz, urzędowy lekarz weterynarii, reprezentujący Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (krajową służbę ds. inspekcji żywego inwentarza i mięsa), decyzjami z dnia 1 i 22 marca 2002 r. odmówił zgody na przywóz przesyłek, zarządzając ich zniszczenie.

9 W dniach 18 marca i 26 kwietnia 2002 r. Raverco i Coxon wniosły do ministerstwa pozwanego w postępowaniu przed sądem krajowym odwołanie od wspomnianych decyzji, podnosząc, iż przesyłki te powinny były zostać odesłane do Chin, a nie poddane zniszczeniu, ponieważ:

— ich ewentualne odesłanie do Chin nie powoduje żadnego zagrożenia dla ochrony zdrowia ludzi lub zwierząt na terenie Niderlandów;

— celem dyrektywy nie jest ochrona konsumentów poza obszarem Unii Europejskiej;

— stosowanie art. 5 nie jest jednolite oraz nie ma podstaw do stosowania zerowego progu tolerancji wobec furazolidonu lub chloramfenicolu;

— do dnia 30 marca 2002 r. wydanych zostało wiele decyzji o odesłaniu mięsa zawierającego pewne ilości rzeczonych substancji.

10 Decyzjami z dnia 16 i 22 maja 2003 r. ministerstwo pozwane w postępowaniu przed sadem krajowym oddaliło odwołania Raverco i Coxon jako bezpodstawne, motywując to tym, że:

— art. 22 ust. 2 dyrektywy wymaga dokonania przejęcia i niezwłocznego zniszczenie produktów, które mogą stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt, wobec czego ich odesłanie nie było możliwe;

— zgodnie z art. 5 i załącznikiem IV do rozporządzenia zerowy próg tolerancji odnosi się do furazolidonu i chloramfenicolu.

11 Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym wniosły skargę na rzeczone decyzje do tego sądu. Uznawszy, iż rozstrzygnięcie obu sporów zależy od wykładni przepisów prawa wspólnotowego, College van Beroep voor het bedrijfsleven postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z czterema, identycznymi w obu sporach, pytaniami prejudycjalnymi o następującej treści:

„1) Czy art. 17 ust. 2 lit. a) dyrektywy 97/78/WE należy interpretować w ten sposób, że okoliczność sprzeciwiająca się odesłaniu partii towaru, która nie spełnia warunków przywozu, polega na niespełnieniu wspólnotowych warunków przywozu, czy też na niespełnieniu warunków obowiązujących w miejscu przeznaczenia, uzgodnionym z osobą odpowiedzialną za przesyłkę, i znajdującym się poza terytoriami wskazanymi w załączniku I do dyrektywy 97/78/WE?

2) Czy art. 17 ust. 2 lit. a) dyrektywy 97/78/WE w związku z art. 22 ust. 2 tej dyrektywy oraz art. 5 rozporządzenia nr 2377/90 należy interpretować w ten sposób, że nakazuje on obligatoryjne zniszczenie partii produktów pochodzenia zwierzęcego, w odniesieniu do których, w następstwie jednej z kontroli przewidzianych w dyrektywie 97/78, stwierdzono, że stanowią zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt?

3) Czy art. 22 dyrektywy 97/78 w związku z art. 5 rozporządzenia 2377/90 należy interpretować w ten sposób, że każdy przypadek stwierdzenia obecności pozostałości jednej z substancji wskazanych w załączniku [IV] do rozporządzenia 2377/90 oznacza, że dana partia produktów stanowi takie zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt, że jej odesłanie jest wykluczone?

4) W przypadku odpowiedzi przeczącej na drugie pytanie, czy art. 17 ust. 2 dyrektywy 97/78/WE należy interpretować w ten sposób, że ma on również na celu ochronę interesów państw trzecich, do których partia produktów zostałaby odesłana, nawet jeśli z ochroną takiego interesu nie wiąże się jednocześnie ochrona interesu podmiotów umiejscowionych w państwach członkowskich Unii [...]?".

12 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 25 kwietnia 2005 r. sprawy C-129/05 i C-130/05 zostały połączone do celów procedury pisemnej i ustnej, a także wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

13 W pytaniu pierwszym sąd krajowy zapytuje w istocie, czy na postawie art. 17 ust. 2 lit. a) dyrektywy okoliczność sprzeciwiająca się odesłaniu partii towaru, która nie spełnia warunków przywozu, polega na niespełnieniu wspólnotowych warunków przywozu, czy też warunków obowiązujących w państwie trzecim, do którego partia ta miałaby być odesłana.

14 W tym względzie należy wskazać, że tak z brzmienia art. 17 ust. 2 dyrektywy, jak i jej celów wynika, iż okoliczność sprzeciwiająca się odesłaniu produktu polega na niespełnieniu wspólnotowych warunków przywozu.

15 Zgodnie bowiem z tym przepisem, w przypadku gdy kontrole określone w niniejszej dyrektywie wykażą właściwym władzom, że produkt nie spełnia warunków przywozu, odesłanie produktu może być wykluczone pod pewnymi warunkami, art. 2 ust. 2 dyrektywy precyzuje zaś, że warunki przywozu oznaczają wymagania weterynaryjne dla produktów do przywozu ustanowione przepisami wspólnotowymi.

16 Ponadto, jak wskazuje rzecznik generalny w pkt 22 opinii, dyrektywa przewiduje system kontroli weterynaryjnych w celu ustalenia, czy produkt odpowiada wspólnotowym warunkom przywozu. Fakt, iż kontrole opierają się wyłącznie na prawie wspólnotowym, wynika ponadto jasno z brzmienia w szczególności art. 8 ust. 2 i 4, art. 10 ust. 2 lit. a) i f), jak również art. 12 ust. 2–6 dyrektywy.

17 W świetle poprzedzających uwag na pytanie pierwsze trzeba udzielić takiej odpowiedzi, iż art. 17 ust. 2 lit. a) dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że okoliczność sprzeciwiająca się odesłaniu partii towaru nie spełniającej warunków przywozu polega na niespełnieniu warunków wspólnotowych.

W przedmiocie pytania drugiego i trzeciego

18 W pytaniu drugim i trzecim, które należy rozpatrywać łącznie, sąd krajowy zapytuje w istocie, czy obecność substancji zakazanej na postawie art. 5 rozporządzenia, stwierdzonej w partii towaru w trakcie kontroli weterynaryjnej przeprowadzonej zgodnie z przepisami dyrektywy, stanowi z definicji tego rodzaju zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt, że powyższa partia winna zostać obowiązkowo zniszczona na podstawie art. 17 ust. 2 i art. 22 ust. 2 dyrektywy.

19 Należy stwierdzić w tym względzie na wstępie, iż z samego brzmienia art. 5 rozporządzenia wynika, po pierwsze, że stwierdzenie obecności pozostałości jednej z substancji figurujących w załączniku IV przywołanego rozporządzenia w środkach spożywczych pochodzenia zwierzęcego stanowi, niezależnie od ich zawartości, zagrożenie dla zdrowia konsumentów, a po drugie, że z powodu szkodliwości tych substancji ich stosowanie u zwierząt hodowanych w celach produkcyjnych jest zakazane na obszarze całej Wspólnoty, bez jakiegokolwiek marginesu swobodnej oceny pozostawionego państwom członkowskim.

20 Chloramfenicol i furazolidon, substancje, które zostały wykryte w trakcie kontroli weterynaryjnych w partiach mięsa będących przedmiotem sporu przed sądem krajowym, figurują w załączniku IV rozporządzenia jako substancje farmakologicznie czynne, dla których nie wyznacza się żadnego limitu tolerancji. Nie budzi zatem wątpliwości, że partia mięsa zawierającego chloramfenicol i furazolidon winna być traktowana jako stanowiąca zagrożenia dla zdrowia konsumentów i jako zakazana w rozumieniu art. 5 rozporządzenia.

21 Odnosząc się natomiast do kwestii ewentualnego zniszczenia partii mięsa, na podstawie art. 17 ust. 2 i art. 22 ust. 2 dyrektywy, które zawierają tego rodzaju substancje, należy stwierdzić, że pierwszy z przywołanych przepisów traci zastosowanie w momencie ustalenia, iż partia produktów może stanowić zagrożenie dla zdrowia zwierząt lub ludzi, w rozumieniu art. 22 ust. 2 dyrektywy.

22 W istocie bowiem, jak zwraca na to uwagę rzecznik generalny w pkt 29 i 30 opinii, art. 17 ust. 2 dyrektywy jest przepisem o charakterze generalnym w tym sensie, że odnosi się do wszystkich przypadków, w których kontrole, których przeprowadzenie jest wymagane na posterunkach kontroli granicznej, wykażą, że produkt nie spełnia warunków przywozu bądź że istnieje nieprawidłowość, nawet gdyby miała ona mieć charakter jedynie administracyjny. Natomiast art. 22 ust. 2 dyrektywy ma zdecydowanie bardzie zawężony zakres przedmiotowy, znajdując zastosowanie szczególnie w sytuacjach, gdy kontrole wykażą, iż partia produktów może stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt.

23 Poza tym podczas gdy art. 17 ust. 2 dyrektywy przewiduje ogólną ocenę w celu określenia, czy istnieją przeszkody w odesłaniu przesyłki niespełniającej wymogów wspólnotowych, brzmienie art. 22 tej dyrektywy nie pozostawia żadnej swobody oceny co do możliwości odesłania partii towaru w momencie, gdy zostało

stwierdzone, że partia ta może stanowić zagrożenie dla zdrowia zwierząt lub ludzi. W podobnych przypadkach przepis ten nakazuje obligatoryjne przejęcie i zniszczenie omawianej partii.

24 Ze względu na fakt, że partie mięsa, takie jak będące przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, stanowią z powodu obecności substancji zakazanych mocą art. 5 rozporządzenia zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt, wyłącznie art. 22 ust. 2 dyrektywy znajduje zastosowanie.

25 W tych okolicznościach przepis ten zobowiązuje właściwe władze do przejęcia i zniszczenia wspomnianych partii.

26 Wykładni tej nie podważa argument Coxon, jakoby art. 22 ust. 2 dyrektywy nie znajdował zastosowania ze względu na fakt, iż z powodu odesłania produktów, które nie spełniają wspólnotowych warunków przywozu, nie stwarzają one już zagrożenia dla zdrowia ludzi i zwierząt we Wspólnocie.

27 Tego rodzaju argument pozostawałby w sprzeczności z brzmieniem art. 22 ust. 2 dyrektywy, jak i jej celami, wynikającymi w szczególności z motywów 9, 10, 13 i 14, których celem jest ustanowienie przepisów bezwzględnie obowiązujących w celu ochrony zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt, jak również zapobieganie nieprawidłowościom i działaniom niezgodnym z prawem.

28 Nie budzi wątpliwości fakt, że wykładnia art. 22 ust. 2 dyrektywy, który dopuszcza odesłanie produktów zawierających substancje zakazane na podstawie art. 5 rozporządzenia, może zwiększyć ryzyko ponownego, niezgodnego z prawem przywozu rzeczonych produktów do Wspólnoty, skoro importer może być w zasadzie pewny, że należące do niego produkty nie zostaną zniszczone i że jedynie poniesie on ewentualne koszty odesłania.

29 W świetle poprzedzających uwag trzeba na pytanie drugie i trzecie udzielić takiej odpowiedzi, iż art. 22 ust. 2 dyrektywy w związku z art. 5 rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że nakazuje on właściwym władzom obligatoryjne przejęcie i zniszczenie produktów, w odniesieniu do których, w następstwie kontroli weterynaryjnych przeprowadzonych na podstawie tej dyrektywy, stwierdzono, iż zawierają one substancje figurujące w załączniku IV przywołanego rozporządzenia.

W przedmiocie pytania czwartego

30 W świetle odpowiedzi udzielonej na pytanie drugie i trzecie nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie czwarte.

W przedmiocie kosztów

31 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:

1) **Artykuł 17 ust. 2 lit. a) dyrektywy Rady 97/78/WE z dnia 18 grudnia 1997 r. ustanawiającej zasady regulujące organizację kontroli weterynaryjnej produktów wprowadzanych do Wspólnoty z państw trzecich należy interpretować w ten sposób, że okoliczność sprzeciwiająca się odesłaniu partii towaru, która nie spełnia warunków przywozu, polega na niespełnieniu warunków wspólnotowych.**

2) **Artykuł 22 ust. 2 dyrektywy 97/78 w związku z art. 5 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2377/90 z dnia 26 czerwca 1990 r. ustanawiającego wspólnotową procedurę dla określania maksymalnego limitu pozostałości weterynaryjnych produktów leczniczych w środkach spożywczych pochodzenia zwierzęcego należy interpretować w ten sposób, że nakazuje on właściwym władzom obligatoryjne przejęcie i zniszczenie produktów, w odniesieniu do których, w następstwie kontroli weterynaryjnych przeprowadzonych na podstawie tej dyrektywy, stwierdzono, że zawierają one substancje figurujące w załączniku IV przywołanego rozporządzenia.**

Podpisy