WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 22 czerwca 2011 r.*

W sprawie C-346/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Gerechtshof 's-Gravenhage (Niderlandy) postanowieniem z dnia 18 sierpnia 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 sierpnia 2009 r., w postępowaniu

Staat der Nederlanden

przeciwko

Denkavit Nederland BV i in.,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes izby, A. Arabadjiev, A. Rosas (sprawozdawca), U. Lõhmus i A. Ó Caoimh, sędziowie,

* Język postępowania: niderlandzki.

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,
sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 września 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Denkavit Nederland BV i in. przez adwokata H. Fermenta,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz M. de Ree, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lummę, J. Möllera oraz N. Grafa Vitzthuma, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk oraz A. Engmana, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Jimena Fernándeza oraz B. Burggraafa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 listopada 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni prawa Unii w przedmiocie stosowania przetworzonego białka zwierzęcego w żywieniu zwierząt, a w szczególności poniższych aktów:

— 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 (Dz.U. L 224, s. 29);

— decyzji Komisji 94/381/WE z dnia 27 czerwca 1994 r. dotyczącej niektórych środków ochronnych w odniesieniu do gąbczastej encefalopatii bydła i żywienia białkami pochodzącymi od ssaków (Dz.U. 172, s. 23);

— decyzji Rady 2000/766/WE z dnia 4 grudnia 2000 r. dotyczącej niektórych środków ochronnych w odniesieniu do przenośnych encefalopatii gąbczastych oraz do stosowania białek zwierzęcych w żywieniu zwierząt (Dz.U. L 306, s. 32), i

— decyzji Komisji 2001/9/WE z dnia 29 grudnia 2000 r dotyczącej środków kontroli wymaganych do wykonania decyzji Rady 2000/766 (Dz.U. L 2, s. 32).

2 Wniosek ten został przedłożony w ramach sporu pomiędzy Staat der Nederlanden a Denkavit Nederland BV i in. (zwaną dalej „Denkavit i in."), tj. różnymi spółkami produkującymi pasze oraz spółką zajmującą się dystrybucją surowców do produkcji pasz. Spór ten dotyczy zgodności z prawem Unii tymczasowych przepisów krajowych wprowadzających – w celu ustanowienia ochrony przeciw gąbczastej encefalopatii bydła (zwanej dalej „BSE") – zakaz produkcji i obrotu przetworzonym białkiem zwierzęcym w celu żywienia zwierząt gospodarskich, w zakresie w jakim zakaz ten został, po pierwsze, ustanowiony i wszedł w życie po ustanowieniu, lecz przed wejściem w życie decyzji Unii Europejskiej przewidującej taki zakaz, a po drugie, był stosowany przed wejściem w życie tej decyzji w odniesieniu do mączki rybnej oraz fosforanu dwuwapniowego, podczas gdy produkty te mogły zostać wyłączone z zakresu obowiązywania zakazu ustanowionego tą decyzją.

Ramy prawne

Uregulowania Unii

Dyrektywa 90/425/EWG

3 Zgodnie z motywem drugim dyrektywy 90/425 w celu harmonijnego funkcjonowania wspólnej organizacji rynku zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego konieczne jest zniesienie barier zootechnicznych i weterynaryjnych w celu rozwoju handlu wewnątrzwspólnotowego zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego.

4 Zgodnie z motywem dziesiątym tej dyrektywy należy ustanowić środki ochronne w tej dziedzinie, w szczególności z punktu widzenia efektywności; odpowiedzialność w tym zakresie musi w pierwszej kolejności spoczywać na wysyłającym państwie członkowskim.

5 W motywie dwunastym dyrektywy 90/425 jest mowa o tym, że w oczekiwaniu na przepisy wspólnotowe, w odniesieniu do zwierząt i produktów, które nie podlegają zharmonizowanym przepisom, należy dostosować się do wymogów państwa przeznaczenia, pod warunkiem że są one zgodne z art. 36 traktatu EWG (po zmianie art. 36 traktatu WE, a następnie art. 30 WE).

6 Artykuł 1 akapit pierwszy tej dyrektywy stanowi:

„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".

7 Artykuł 10 ust. 1 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„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 zwalczania 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 z uwzględnieniem [w odniesieniu do] strefy buforowej przewidzianej przepisami Wspólnoty.

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

8 Artykuł 10 ust. 4 przewiduje, że Komisja, stosując procedurę komitetową przewidzianą w art. 17 dyrektywy, podejmie niezbędne środki w odniesieniu do zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego. Monitoruje ona sytuację na podstawie tej samej procedury, dokonuje zmiany podjętych decyzji lub je uchyla, w zależności od rozwoju sytuacji.

Dyrektywa 90/667/EWG

9 Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy Rady 90/667/EWG z dnia 27 listopada 1990 r. ustanawiającej 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 zmieniającej dyrektywę 90/425 (Dz.U. L 363, s. 51) ma następujące brzmienie:

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

Dyrektywa 92/118/EWG

10 Artykuł 2 dyrektywy Rady 92/118/EWG z dnia 17 grudnia 1992 r. ustanawiającej warunki zdrowotne zwierząt i zdrowia publicznego regulujące handel i przywóz do Wspólnoty produktów nieobjętych wyżej wymienionymi warunkami ustanowionymi w szczególnych zasadach wspólnotowych określonych w załączniku A rozdział I do dyrektywy 89/662/EWG oraz, w zakresie czynników chorobotwórczych, do dyrektywy 90/425/EWG (Dz.U. L 62, s. 49) ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

e) »przetworzone białko zwierzęce przeznaczone do spożycia przez zwierzęta« oznacza białko zwierzęce, które zostało poddane takim zabiegom, aby było ono odpowiednie do bezpośredniego zastosowania w charakterze paszy bądź składnika paszy […]. Zawiera ono mączkę rybną, mączkę mięsną, mączkę kostną, mączkę z kopyt, mączkę rogową, mączkę z krwi, suche skwarki oraz inne podobne produkty, włącznie z mieszankami zawierającymi takie produkty;

[…]"

11 Artykuł 7 ust. 2 tej dyrektywy stanowi, że art. 10 dyrektywy 90/425/EWG stosuje się do produktów objętych niniejszą dyrektywą.

Decyzja 94/381

12 Komisja przyjęła decyzję 94/381 na podstawie dyrektywy 90/425, a w szczególności jej art. 10 ust. 4.

13 Artykuł 1 ust. 1 tej decyzji zobowiązywał państwa członkowskie do wprowadzenia zakazu stosowania białka pozyskanego z tkanek ssaków w żywieniu przeżuwaczy. Ustęp 2 tego przepisu przewidywał jednak, że Komisja zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 17 dyrektywy 90/425 była uprawniona, by zezwolić państwom członkowskim, które były 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.

Decyzja 2000/766

14 W dniu 4 grudnia 2000 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję 2000/766 na podstawie dyrektywy 90/425, a w szczególności jej art. 10 ust. 4, oraz 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 r., L 24, s. 9), a w szczególności jej art. 22.

15 Zgodnie z art. 2 tej decyzji:

„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 ze 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)],

— żelatyny uzyskiwanej ze zwierząt innych niż przeżuwacze, służącej do powlekania dodatków, w rozumieniu dyrektywy Rady 70/524/EWG z dnia 23 listopada 1970 r. dotyczącej dodatków paszowych [(Dz.U. L 270, s. 1)],

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

— mleka i produktów mlecznych w paszy dla zwierząt gospodarskich utrzymywanych, tuczonych lub hodowanych w celu produkcji żywności" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

16 Artykuł 3 tej decyzji przewidywał:

„1. 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.

2. Państwa członkowskie zapewniają, że odpady zwierzęce, w rozumieniu dyrektywy [90/667], będą gromadzone, przewożone, przetwarzane, przechowywane lub unieszkodliwiane zgodnie z niniejszą dyrektywą […]".

17 Zgodnie z art. 4 decyzja 200/766 weszła w życie w dniu 1 stycznia 2001 r. i znajdowała zastosowanie aż do 30 czerwca 2001 r.

Decyzja 2001/9

18 Decyzja Komisji 2001/9/WE z dnia 29 grudnia 2000 r. ustanowiła szczegółowe zasady stosowania odstępstwa od zakazu dotyczącego mączki rybnej, fosforanu dwuwapniowego i hydrolizowanego białka przewidzianego w art. 2 ust. 2 decyzji 2000/766. Decyzja 2001/9 weszła w życie w dniu 1 stycznia 2001 r.

19 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].

Uregulowania krajowe

20 Tymczasowe przepisy dotyczące zakazu stosowania białka zwierzęcego we wszystkich paszach dla zwierząt gospodarskich (tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren, zwane dalej „tymczasowymi przepisami krajowymi"), przyjęte w dniu 8 grudnia 2000 r. przez Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (mistra rolnictwa, środowiska naturalnego i rybołówstwa,

Nederlandse Staatscourant 2000, nr 239), odwołują się w preambule do dyrektywy nr 90/425 oraz decyzji 2000/766. Artykuł 2 tych przepisów przewiduje:

„1. Jako odstępstwo od art. 2 przepisów dotyczących zakazu stosowania mączki zwierzęcej w paszach 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 ze środkami kontrolnymi, które zostaną określone w trybie art. 17 dyrektywy 89/662/EWG […],

— żelatyna pochodząca ze 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".

21 Zgodnie z brzmieniem art. 3 tych przepisów:

„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".

22 Zgodnie z art. 4 tych przepisów weszły one w życie w dniu 15 grudnia 2000 r.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

23 Na poziomie Unii środki w celu zwalczania BSE podejmowano od 1994 r. Środki te przyjmowano w szczególności na podstawie dyrektywy 90/425.

24 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.

25 Po stwierdzeniu przypadków BSE u zwierząt urodzonych po wejściu w życie decyzji 94/381 Naukowy Komitet Sterujący ustanowiony na mocy decyzji Komisji 97/404/WE z dnia 10 czerwca 1997 r. (Dz.U. L 169, s. 85) (zwany dalej „Naukowym Komitetem Sterującym") 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.

26 W dniu 4 grudnia 2000 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła decyzję 2000/766 w celu ograniczenia ryzyka rozwoju BSE. W drodze tej decyzji zakazano stosowania przetworzonego białka zwierzęcego w żywieniu wszelkich zwierząt gospodarskich od dnia 1 stycznia 2001 r. na okres sześciu miesięcy. Decyzja ta przewidywała również zakaz wprowadzania do obrotu, handlu, przywozu z państw trzecich i wywozu do państw trzecich przetworzonego białka zwierzęcego oraz nakładała obowiązek wycofania przetworzonego białka zwierzęcego z rynku, sieci dystrybucji oraz magazynów znajdujących się w gospodarstwach rolnych. Zakazowi towarzyszyło wiele odstępstw, w tym dotyczące stosowania mączki rybnej w żywieniu zwierząt innych niż przeżuwacze oraz stosowania fosforanu dwuwapniowego.

27 Cztery dni później, w dniu 8 grudnia 2000 r., Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wydał tymczasowe przepisy krajowe, w których art. 2 ust. 1 zakazywał przygotowywania, przetwarzania, dostarczania, otrzymywania, dostawy, przewozu, wprowadzania do sprzedaży, nabywania lub zbywania przetworzonego białka zwierzęcego przeznaczonego do stosowania w żywieniu zwierząt gospodarskich.

28 Artykuł 2 ust. 2 tych przepisów tymczasowych przewidywał odstępstwa od tego zakazu, obejmujące w szczególności mączkę rybną i fosforan dwuwapniowy, których zastosowanie uzależnione było od późniejszego przyjęcia środków kontrolnych zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 17 dyrektywy 89/662.

29 Zgodnie z art. 4 tymczasowych przepisów krajowych 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.

30 W dniu 29 grudnia 2000 r. Komisja przyjęła decyzję 2001/9, w której ustaliła warunki, od spełnienia których uzależnione zostało stosowanie w szczególności mączki rybnej i fosforanu dwuwapniowego w żywieniu zwierząt. Decyzja ta weszła w życie w tym samym czasie co decyzja 2000/766, tj. 1 stycznia 2001 r.

31 Denkavit i in. złożyli skargę do Rechtbank 's-Gravenhage (sądu rejonowego w Hadze), w której żądali stwierdzenia, że art. 2 tymczasowych przepisów krajowych jest niezgodny z prawem.

32 Denkavit i in. podnieśli przed tym sądem, że Staat der Nederlanden postąpiło w stosunku do nich w sposób niezgodny z prawem, twierdząc w ramach żądania głównego, iż zobowiązało je, w okresie od dnia 15 grudnia 2000 r. do dnia 1 stycznia 2001 r., do przestrzegania zakazów dotyczących pasz bardziej restrykcyjnych niż środki przewidziane decyzją Komisji 94/381 oraz, tytułem żądania ewentualnego, iż ustanowiło w tym samym okresie zakazy dotyczące pasz niezawierających innego białka zwierzęcego niż fosforan dwuwapniowy lub mączka rybna.

33 Rechtbank 's-Gravenhage uwzględnił żądania skargi, ponieważ, biorąc pod uwagę treść decyzji 2000/766, jej celem było wprowadzenie omawianych zakazów w życie dokładnie w dniu 1 stycznia 2001 r., ani wcześniej, ani później. Zdaniem tego sądu Staat der Nederlanden postąpiło w sposób niezgodny z prawem, wprowadzając powyższe zakazy z dniem 15 grudnia 2000 r.

34 Staat der Nederlanden wniosło apelację do Gerechtshof 's-Gravenhage (sąd apelacyjny w Hadze), który uznał, że spór przed nim zawisły powoduje wątpliwości w zakresie wykładni niektórych przepisów prawa Unii.

35 W tych okolicznościach Gerechtshof 's-Gravenhage postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy prawo wspólnotowe, a w szczególności dyrektywę 90/425/EWG, decyzję 94/381/WE i decyzję 2000/766/WE należy interpretować 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] z dnia 29 grudnia 2000 r.) zastosowanie również do mączki rybnej i fosforanu dwuwapniowego?".

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

36 W pytaniu sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy przepisy krajowe, które tytułem ochrony przed BSE wprowadziły tymczasowy zakaz produkcji i obrotu przetworzonym białkiem zwierzęcym w celu żywienia zwierząt gospodarskich w zakresie, w jakim zakaz ten, po pierwsze, został ustanowiony i wszedł w życie po przyjęciu, lecz przed wejściem w życie, decyzji Unii przewidującej taki zakaz, a po drugie, był stosowany przed wejściem w życie tej decyzji w odniesieniu do mączki rybnej oraz fosforanu dwuwapniowego, podczas gdy produkty te powinny były zostać wyłączone z zakresu obowiązywania zakazu ustanowionego tą decyzją, są sprzeczne z prawem Unii, a w szczególności z dyrektywą 90/425/, decyzją 94/381/ i decyzją 2000/766.

37 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że jeśli chodzi o walkę z rozprzestrzenianiem się chorób mogących stanowić poważne zagrożenia dla zdrowia zwierząt lub ludzi, takich jak BSE, Trybunał orzekł, że art. 10 dyrektywy 90/425 dokonuje całkowitej harmonizacji środków ochronnych przeciwko tym chorobom, precyzyjnie definiując obowiązki i zadania w tej dziedzinie, odpowiednio, państw członkowskich i Komisji (zob. podobnie wyrok z dnia 26 maja 1993 r. w sprawie C-52/92 Komisja przeciwko Portugalii, Rec. s. I-2961, pkt 19).

38 Zgodnie bowiem z przytoczonym art. 10 Komisja podejmuje konieczne środki po dokonaniu przeglądu sytuacji przez Stały Komitet Weterynaryjny. Państwa członkowskie mogą w przypadku stwierdzenia choroby w trakcie kontroli podjąć jedynie środki ostrożności przewidziane w przepisach wspólnotowych, a z ważnych powodów związanych z ochroną zdrowia – do czasu podjęcia środków przez Komisję – podjąć ściśle określone tymczasowe środki zapobiegawcze (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 9).

39 Z dwunastego motywu dyrektywy 90/425 wynika, że znajduje ona zastosowanie do zwierząt i produktów będących przedmiotem zharmonizowanych przepisów, wymienionych w załączniku A do tej dyrektywy.

40 Zgodnie z tym, co wskazał rzecznik generalny w pkt 39 opinii, należy ustalić, czy produkty objęte tymczasowymi przepisami krajowymi, mianowicie przetworzone białko zwierzęce przeznaczone do żywienia zwierząt gospodarskich, wchodziły w momencie ustanowienia tych przepisów w zakres zastosowania dyrektywy 90/425.

41 W tym względzie ewolucja prawa Unii w dziedzinie żywienia zwierząt doprowadziła do kompleksowej i zaawansowanej harmonizacji. Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 47–49 opinii, przetworzone białko zwierzęce, zarówno w postaci odpadów zwierzęcych, jak i składników pasz, jest przedmiotem wielu instrumentów dokonujących harmonizacji także w formie zakazów..

42 W następstwie przyjęcia dyrektywy 90/667 załącznik A do dyrektywy 90/425 został zmieniony, tak aby produkty, do których odnosi się dyrektywa 90/667, mianowicie odpady zwierzęce, zostały poddane środkom ochronnym ustanowionym w dyrektywie 90/425.

43 Następnie, zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy 92/118, środki ochronne przewidziane w art. 10 dyrektywy 90/425 miały zastosowanie do produktów pochodzenia zwierzęcego wchodzących w zakres dyrektywy 92/118, mianowicie produktów pochodzenia zwierzęcego niepodlegających – jeżeli chodzi o wymogi dotyczące zdrowia zwierząt oraz zdrowia publicznego regulujące handel oraz przywóz do Wspólnoty Europejskiej produktów pochodzenia zwierzęcego – szczególnym przepisom wspólnotowym ujętym w załączniku A rozdział I do dyrektywy 89/662 oraz – jeżeli chodzi o czynniki chorobotwórcze – w dyrektywie 90/425.

44 Decyzja 94/381, której przedmiotem jest zakaz stosowania białka pozyskanego z tkanek ssaków w żywieniu przeżuwaczy, została przyjęta w dniu 27 czerwca 1994 r.

45 Ponadto decyzją Komisji 91/516/EWG z dnia 9 września 1991 r ustanawiającą wykaz składników, których stosowanie w mieszankach paszowych jest zabronione (Dz.U. L 281, s. 23), zmienioną decyzją Komisji 97/582/CE z dnia 28 lipca 1997 r. (Dz.U. L 237, s. 39), wprowadzono tego rodzaju zakaz w odniesieniu do produktów białkowych pochodzących z tkanek ssaków stosowanych jako składniki mieszanek paszowych dla przeżuwaczy.

46 Wreszcie stosowanie przetworzonego białka zwierzęcego w żywieniu wszelkich zwierząt gospodarskich, w tym gatunków innych niż przeżuwacze, utrzymywanych, tuczonych lub hodowanych w celu produkcji żywności zostało zakazane mocą decyzji 2000/766.

47 Poza tym podstawą prawną tej decyzji, której ważność nie została podważona, był art. 10 dyrektywy 90/425.

48 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że w momencie ustanowienia tymczasowych przepisów krajowych państwo członkowskie nie miało prawa wprowadzenia zakazu produkcji i obrotu przetworzonym białkiem zwierzęcym w celu żywienia zwierząt gospodarskich poza mechanizmem ochrony ustanowionym w art. 10 dyrektywy 90/425.

49 Tym samym należy zbadać, czy tymczasowe przepisy krajowe mogą być traktowane jako środek ochronny zgodnie z tym przepisem.

50 Zgodnie z art. 10 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/425 każde państwo członkowskie ma obowiązek powiadomić niezwłocznie pozostałe państwa członkowskie i Komisję o ognisku chorób odzwierzęcych, chorób lub innych prawdopodobnych przyczyn powodujących poważne zagrożenie dla zdrowia zwierząt lub ludzi.

51 Jeśli chodzi o odpowiedź na pytanie, czy w momencie ustanowienia tymczasowych przepisów krajowych występowały ogniska chorób odzwierzęcych, chorób lub innych prawdopodobnych przyczyn powodujących poważne zagrożenie dla zdrowia zwierząt lub ludzi w rozumieniu tego przepisu, należy przypomnieć, że warunek ten może być spełniony w momencie, kiedy nowe informacje zmieniają w istotny sposób percepcję zagrożenia, jakie stanowi choroba (wyrok z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie C-220/01, Lennox, Rec. s. I-7091, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Należy zwrócić uwagę w tym względzie na fakt, że tymczasowe przepisy krajowe zostały ustanowione na dziesięć dni po ogłoszeniu opinii Naukowego Komitetu Sterującego z dnia 27 i 28 listopada 2000 r. stwierdzającej ryzyko zakażenia krzyżowego paszy dla bydła karmą przeznaczoną dla innych zwierząt i zawierającą białko zwierzęce, które może być zakażone czynnikiem BSE. Opinia ta zalecała wprowadzenie tymczasowego zakazu stosowania białka zwierzęcego w żywieniu zwierząt.

53 Biorąc pod uwagę, iż od 1994 r. podejmowano różne środki przeciwko BSE, ale że nowe przypadki tej choroby pojawiały się regularnie, dlatego zakres i znaczenie ryzyka jej rozprzestrzeniania był wciąż niepewny, można uznać, iż opinia Naukowego Komitetu Sterującego zmieniła w istotny sposób percepcję zagrożenia, jakie stanowi BSE, uzasadniając przyjęcie środków ochronnych na mocy art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425.

54 Rząd niderlandzki podnosi, że tymczasowe przepisy krajowe zostały ustanowione przez Królestwo Niderlandów jako jednocześnie państwo członkowskie wysyłki i państwo członkowskie przeznaczenia.

55 Prawdą jest, że art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425 przewiduje wiele rodzajów środków. Zgodnie bowiem z akapitem drugim tego przepisu państwo członkowskie wysyłki niezwłocznie przeprowadza kontrolę lub wdraża środki ostrożności przewidziane w przepisach wspólnotowych, w szczególności wyznacza strefy buforowe przewidziane w tych przepisach lub przyjmuje inne środki, które uzna za stosowne. Zgodnie z akapitem czwartym tego ustępu do czasu podjęcia czynności zgodnie art. 10 ust. 4 państwo członkowskie przeznaczenia może, z ważnych powodów związanych ze zdrowiem publicznym oraz zdrowiem zwierząt, podjąć tymczasowe środki zapobiegawcze w odniesieniu do danych gospodarstw, centrów lub organizacji, lub w przypadku choroby odzwierzęcej w odniesieniu do strefy buforowej przewidzianej przepisami Wspólnoty.

56 Rząd niderlandzki podnosi, że rozróżnienie dokonane w ten sposób w art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425 pomiędzy państwem członkowskim wysyłki a państwem członkowskim przeznaczenia nie ma znaczenia w niniejszej sprawie. Tymczasowe przepisy krajowe miały bowiem na celu uregulowanie nie handlu wewnątrzwspólnotowego, ale w sposób bardziej ogólny – produkcji i obrotu paszami, tak że przepisy te zostały ustanowione przez Królestwo Niderlandów działające zarówno jako państwo członkowskie wysyłki, jak i państwo członkowskie przeznaczenia.

57 Pozostałe rządy, które przedstawiły uwagi, oraz Komisja są przeciwnego zdania, mianowicie, że Królestwo Niderlandów ustanowiło tymczasowe przepisy krajowe, działając jako państwo członkowskie przeznaczenia.

58 W tym względzie, mając na uwadze, że przepisy te miały na celu nie tyko uregulowanie produkcji, ale również ogólnie odbioru i kupna pasz, należy stwierdzić, że mogły one przynajmniej oddziaływać na przywóz tych produktów.

59 Należy zatem zbadać, czy tymczasowe przepisy krajowe można uznać za tymczasowy środek zapobiegawczy przyjęty przez państwo członkowskie przeznaczenia na odstawie art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425.

60 Jeśli chodzi o warunek dotyczący istnienia ważnych powodów związanych ze zdrowiem publicznym oraz zdrowiem zwierząt w rozumieniu tego przepisu, jak przypomniano w pkt 51 niniejszego wyroku, warunek ten może być spełniony w momencie, kiedy nowe informacje zmieniają w istotny sposób percepcję zagrożenia, jakie stanowi choroba.

61 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., to jest po przyjęciu w dniu 27 czerwca 1994 r. decyzji 94/381, która zawierała pierwsze uregulowania wspólnotowe w zakresie kontroli przetworzonego białka pozyskanego z ssaków, stosowanego w żywieniu przeżuwaczy. Jak stwierdzono w pkt 53 niniejszego wyroku, można uznać, że opinia Naukowego Komitetu Sterującego 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, zmieniła w istotny sposób percepcję zagrożenia, jakie stanowi ta choroba.

62 Przyjęcie decyzji 2000/766, na którą wyraźnie powoływały się tymczasowe przepisy krajowe, opierało się zasadniczo na stwierdzeniu konieczności, poprzez podjęcie środków ostrożności, wprowadzenia czasowego zakazu stosowania białka zwierzęcego w żywieniu zwierząt gospodarskich utrzymywanych, tuczonych lub hodowanych

w celu produkcji żywności. Opinia Naukowego Komitetu Sterującego, która uzasadniała przyjęcie tej decyzji, mogła również uzasadniać przyjęcie tymczasowych przepisów krajowych, jak podnosiły rządy niderlandzki, niemiecki i szwedzki, a także Komisja.

63 Z art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425 wynika, że tymczasowe środki zapobiegawcze mogą zostać przyjęte do czasu podjęcia przez Komisję czynności na podstawie ust. 4 tego artykułu.

64 Tymczasowe przepisy krajowe zostały ustanowione w dniu 8 grudnia 2000 r., tj. cztery dni po przyjęciu przez Radę decyzji 2000/766, której celem było właśnie zakazanie stosowania białka zwierzęcego w żywieniu zwierząt z dniem 1 stycznia 2001 r.

65 Oznacza to, że w momencie, w którym Królestwo Niderlandów ustanowiło tymczasowe przepisy krajowe, na poziomie Unii środki zostały przyjęte, ale jeszcze nie weszły w życie.

66 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż przyjęcie przez Komisję decyzji, która nie ma natychmiastowego zastosowania, nie może być uznane jako takie za zakazujące państwu członkowskiemu podjęcia tymczasowych środków zapobiegawczych na mocy art. 9 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 89/662 (wyrok z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie C-477/98 Eurostock, Rec. s. I-10695, pkt 58). Tymczasowe środki zapobiegawcze wprowadzone na poziomie Unii, których dotyczył ww. wyrok w sprawie Eurostock, odpowiadają środkom, do których odnosi się art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425.

67 Państwo członkowskie może zatem przyjąć krajowe zakazy, takie jak ustanowione na mocy tymczasowych przepisów krajowych, wówczas gdy sytuacja w tym państwie członkowskim ma charakter naglący, który uzasadnia natychmiastowe przyjęcie takich środków z ważnych powodów związanych ze zdrowiem publicznym oraz zdrowiem zwierząt.

68 Niemniej jednak do sądu odsyłającego, który jest wyłącznie właściwy w zakresie oceny okoliczności faktycznych sporu, jaki przed nim zawisnął, należy ocena, czy sytuacja w Niderlandach w momencie ustanowienia tymczasowych przepisów krajowych miała charakter naglący.

69 Jeżeli sąd ten dojdzie do wniosku, że sytuacja ta miała charakter naglący oraz że tymczasowe przepisy krajowe mogą być zatem uznane za tymczasowe środki zapobiegawcze zgodne z art. 10 ust. 1 akapit czwarty dyrektywy 90/425, do niego należy jeszcze zbadanie, czy przestrzegano zasady proporcjonalności (zob. podobnie wyrok 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 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

70 Z ogółu powyższych uwag wynika, że przepisy krajowe, które tytułem ochrony przed BSE wprowadziły tymczasowy zakaz produkcji i obrotu przetworzonym białkiem zwierzęcym w celu żywienia zwierząt gospodarskich, ponieważ sytuacja w tym państwie członkowskim miała charakter naglący, uzasadniający natychmiastowe przyjęcie takich środków z ważnych powodów związanych ze zdrowiem publicznym oraz zdrowiem zwierząt, nie są sprzeczne z prawem Unii, a w szczególności z dyrektywą 90/425, a także decyzją 94/381 i decyzją 2000/766. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy ten ostatni warunek został spełniony i czy przestrzegano zasady proporcjonalności.

W przedmiocie kosztów

71 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:

Przepisy krajowe, które tytułem ochrony przed gąbczastą encefalopatią bydła wprowadziły tymczasowy zakaz produkcji i obrotu przetworzonym białkiem zwierzęcym w celu żywienia zwierząt gospodarskich, ponieważ sytuacja w tym państwie członkowskim miała charakter naglący, uzasadniający natychmiastowe przyjęcie takich środków z ważnych powodów związanych ze zdrowiem publicznym oraz zdrowiem zwierząt, nie są sprzeczne z prawem Unii, a w szczególności z dyrektywą Rady 90/425/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. dotyczącą kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzwspólnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego, a także decyzją Komisji 94/381/WE z dnia 27 czerwca 1994 r. dotyczącą niektórych środków ochronnych w odniesieniu do gąbczastej encefalopatii bydła i żywienia białkami pochodzącymi od ssaków oraz decyzją Rady 2000/766/WE z dnia 4 grudnia 2000 r. dotyczącą niektórych środków ochronnych w odniesieniu do przenośnych encefalopatii gąbczastych oraz do stosowania białek zwierzęcych w żywieniu zwierząt. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy ten ostatni warunek został spełniony i czy przestrzegano zasady proporcjonalności.

Podpisy