WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 17 lipca 2008 r. *

W sprawie C-389/05

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 27 października 2005 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez A. Bordesa i E. Traversę, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Republice Francuskiej, reprezentowanej przez G. de Berguesa, A. Colomb i G. Le Brasa, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, G. Arestis, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (sprawozdawca) i J. Malenovský, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: H. von Holstein, zastępca sekretarza,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 maja 2007 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 kwietnia 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że zastrzegając prowadzenie działalności związanej ze sztucznym unasiennianiem bydła wyłącznie na rzecz stacji unasienniania zatwierdzonych we Francji, a w szczególności ustanawiając ogólny reżim wyłączności terytorialnej na korzyść tych ośrodków i uzależniając dokonywanie sztucznego unasienniania od posiadania licencji inseminatora, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy art. 43 i 49 WE.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

2 Artykuły 43 WE i 49 WE dotyczą odpowiednio swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

3 Zgodnie z art. 2 dyrektywy Rady 77/504/EWG z dnia 25 lipca 1977 r. w sprawie zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła (Dz.U. L 206, s. 8), zmienionej dyrektywą Rady 94/28/WE z dnia 23 czerwca 1994 r. (Dz.U. L 178, s. 66, zwanej dalej „dyrektywą 77/504"), państwa członkowskie zapewniają, aby nie był zakazany, ograniczony lub utrudniony z przyczyn zootechnicznych handel wewnątrzwspólnotowy nasieniem, komórkami jajowymi i zarodkami zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła.

4 Zgodnie z art. 5 dyrektywy 77/504 państwa członkowskie mogą wymagać, aby zwierzęta hodowlane czystorasowe z gatunku bydła oraz ich nasienie, komórki jajowe i zarodki posiadały w handlu wewnątrzwspólnotowym świadectwo rodowodowe, które odpowiada wzorcowi opracowanemu zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 8 tej dyrektywy, w szczególności w odniesieniu do osiągnięć zootechnicznych.

5 Motywy pierwszy, drugi, czwarty i siódmy dyrektywy Rady 87/328/EWG z dnia 18 czerwca 1987 r. w sprawie dopuszczania zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła do celów hodowlanych (Dz.U. L 167, s. 54) stanowią:

„dyrektywa 77/504/EWG miała na celu stopniową liberalizację handlu bydłem hodowlanym czystorasowym wewnątrz Wspólnoty; w tym celu niezbędna jest dalsza harmonizacja w zakresie dopuszczania tych zwierząt oraz ich nasienia do celów hodowlanych;

w tym kontekście nie należy dopuścić, aby przepisy krajowe dotyczące dopuszczania bydła hodowlanego czystorasowego oraz nasienia bydła do celów hodowlanych wyznaczały zakazy, ograniczenia lub utrudnienia w handlu wewnątrzwspólnotowym zarówno w przypadku rozrodu naturalnego lub sztucznego unasienniania;

[…]

sztuczne unasiennianie stanowi ważną technikę pozwalającą na zwiększenie wykorzystywania najlepszych reproduktorów, a w rezultacie uszlachetnienie gatunków bydła; w działalności w tym zakresie należy jednak unikać powielania jakichkolwiek wad rodowodowych, w szczególności w odniesieniu do reproduktorów, które muszą posiadać wszystkie gwarancje wartości hodowlanej i nieposiadania wad dziedzicznych;

[…]

przepis stanowiący, że nasienie musi pochodzić z urzędowo zatwierdzonych ośrodków zajmujących się sztucznym unasiennianiem, dostarcza wystarczających gwarancji niezbędnych do osiągnięcia pożądanego celu”.

6 Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 87/328 państwa członkowskie nie mogą zakazać, ograniczać ani utrudniać dopuszczania na swoim obszarze czystorasowych byków do celów sztucznego unasienniania lub dopuszczania użycia ich nasienia w przypadkach,

w których takie byki zostały dopuszczone do sztucznego unasienniania w jednym z państw członkowskich na podstawie wyników badań przeprowadzonych zgodnie z decyzją Komisji 86/130/EWG z dnia 11 marca 1986 r. ustanawiającą metody monitorowania osiągnięć i metody oceny wartości genetycznej zwierząt hodowlanych czystorasowych z gatunku bydła (Dz.U. L 101, s. 37).

7 Motywy od trzeciego do piątego dyrektywy Rady 88/407/EWG z dnia 14 czerwca 1988 r. ustanawiającej warunki zdrowotne zwierząt wymagane w handlu wewnątrzwspólnotowym oraz w przywozie zamrożonego nasienia bydła domowego (Dz.U. L 194, s. 10), zmienionej dyrektywą Rady 2003/43/WE z dnia 26 maja 2003 r. (Dz.U. L 143, s. 23, zwanej dalej „dyrektywą 88/407"), stanowią:

„[…] stało się […] koniecznym stworzenie jednolitego systemu dotyczącego przywozu nasienia bydła domowego do państw Wspólnoty i handlu wewnątrzwspólnotowego;

w związku z handlem nasieniem zwierzęcym wewnątrz Wspólnoty, państwa członkowskie, w których nasienie jest pobierane, powinny być zobowiązane do zapewniania, że nasienie to zostało pobrane i spreparowane w dopuszczonych i nadzorowanych stacjach unasienniania zwierząt, że nasienie uzyskano od zwierząt, których stan zdrowotny wyklucza ryzyko rozprzestrzeniania się chorób zwierząt, że nasienie zostało pobrane, spreparowane, magazynowane i przewożone zgodnie z zasadami, które zabezpieczały jego stan zdrowotny, oraz towarzyszy mu w czasie transportu do państwa przeznaczenia zaświadczenie zdrowotne potwierdzające, że wyżej wymienione zobowiązania zostały spełnione;

w poszczególnych państwach Wspólnoty istnieją różnice dotyczące szczepień przeciwko niektórym chorobom, zasadne jest istnienie odstępstw na czas ograniczony, które upoważniają państwa członkowskie do żądań dodatkowej ochrony przeciwko tym chorobom".

8 Zgodnie z art. 1 akapit pierwszy dyrektywa 88/407 ustala warunki zdrowia zwierząt mające zastosowanie w handlu wewnątrzwspólnotowym oraz w przywozie z państw

trzecich nasienia bydła domowego. Zgodnie z akapitem drugim tego artykułu dyrektywa ta nie narusza wspólnotowych lub krajowych przepisów zootechnicznych ustalających organizację sztucznego unasienniania w ogólności oraz w szczególności rozprowadzania nasienia.

9 Artykuły 3, 5 i 6 dyrektywy 88/407 zawarte są w jej rozdziale II zatytułowanym „Handel wewnątrzwspólnotowy".

10 Artykuł 3 tej dyrektywy stanowi, że każde państwo członkowskie zapewnia, że tylko nasienie spełniające ogólne warunki określone w tym artykule jest wysyłane z jego terytorium do terytorium innego państwa członkowskiego. Nasienie musi w szczególności zostać pobrane, poddane obróbce i składowane w stacjach pobierania lub składowania nasienia zatwierdzonych dla tego celu, w celu sztucznego unasienniania i dla celów handlu wewnątrzwspólnotowego.

11 Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 88/407 państwo członkowskie, na którego terytorium znajduje się stacja pobierania lub składowania nasienia, zapewnia, aby zgoda, o której mowa w art. 3 tej dyrektywy, była udzielana tylko wtedy, gdy spełnione są przepisy załącznika A do tej dyrektywy dotyczące warunków uznania i nadzorowania tych stacji oraz wtedy gdy dana stacja pobierania lub składowania nasienia spełnia pozostałe przepisy tej dyrektywy. Zgodnie z tym samym art. 5 ust. 1 państwo członkowskie zapewnia także, aby urzędowy lekarz weterynarii nadzorował przestrzeganie tych przepisów i wycofywał zgodę, jeśli jeden lub więcej z nich nie jest spełnionych.

12 Artykuł 5 ust. 2 dyrektywy 88/407 przewiduje z jednej strony, że wszystkie uznane stacje pobierania lub składowania nasienia są zarejestrowane i że każda z nich otrzymuje weterynaryjny numer rejestracyjny, a z drugiej strony, że każde państwo członkowskie wysyła listę stacji pobierania lub składowania nasienia zwierząt i ich weterynaryjne numery rejestracyjne do innych państw członkowskich i do Komisji oraz zawiadamia je o ewentualnych przypadkach wycofania uznania.

13 Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie przyjmują nasienie po przedstawieniu świadectwa zdrowia zwierząt wystawionego przez urzędowego lekarza weterynarii państwa członkowskiego, w którym nasienie zostało pobrane, zgodnie z zasadami przedstawionymi w załączniku D do tej dyrektywy.

14 Zgodnie z pkt 3 lit. a) załącznika C do dyrektywy 88/407 nasienie przeznaczone do handlu wewnątrzwspólnotowego musi być przechowywane w uznanych warunkach przez okres przynajmniej 30 dni przed wysłaniem. Wymóg ten nie dotyczy jednak nasienia świeżego.

15 Zgodnie z art. 2 dyrektywy Rady 91/174/EWG z dnia 25 marca 1991 r. ustanawiającej wymogi zootechniczne i rodowodowe przy wprowadzaniu do obrotu zwierząt czystorasowych oraz zmieniającej dyrektywy 77/504/EWG oraz 90/425/EWG (Dz.U. L 85, s. 37) państwa członkowskie zapewniają, aby wprowadzanie do obrotu zwierząt czystorasowych, ich nasienia, komórek jajowych i zarodków nie było zakazywane, ograniczane lub utrudniane z powodów zootechnicznych lub rodowodowych.

16 Artykuł 18 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31, s. 1), zatytułowany „Monitorowanie", ma brzmienie następujące:

„1. Należy zapewnić możliwość monitorowania żywności, pasz, zwierząt hodowlanych oraz wszelkich substancji przeznaczonych do dodania do żywności lub pasz bądź które można do nich dodać na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji.

2. Podmioty działające na rynku spożywczym i pasz powinny móc zidentyfikować każdą osobę, która dostarczyła im środek spożywczy, paszę, zwierzę hodowlane lub

substancję przeznaczoną do dodania do żywności lub pasz bądź którą można do nich dodać.

W tym celu podmioty te powinny utworzyć systemy i procedury umożliwiające przekazanie takich informacji na żądanie właściwych władz.

3. Podmioty działające na rynku spożywczym i pasz powinny utworzyć systemy i procedury identyfikacji innych przedsiębiorstw, którym dostarczyły swoje produkty. Informacje te zostaną przekazane na żądanie właściwych władz.

4. Żywność lub pasze wprowadzane na rynek lub które mogą być wprowadzone na ten rynek we Wspólnocie powinny być stosownie etykietowane lub oznakowane w celu ułatwienia ich monitorowania, za pomocą stosownej dokumentacji lub informacji, zgodnie z odnośnymi wymogami lub bardziej szczegółowymi przepisami.

[…]".

Uregulowania krajowe

17 Zgodnie z art. L. 653-5 code rural (kodeksu rolnego), który zgodnie z ustawą nr 98-565 z dnia 8 lipca 1998 r. (JORF z dnia 9 lipca 1998 r., s. 10458) kodyfikuje odpowiednie

przepisy ustawy nr 66-1005 z dnia 28 grudnia 1966 r. o hodowli, prowadzenie stacji sztucznego unasienniania bydła wymaga we Francji zezwolenia ministra.

18 Artykuł R.* 653-103 kodeksu rolnego — przepis wykonawczy dotyczący stosowania tego kodeksu — kodyfikujący odpowiedni przepis dekretu nr 69-258 z dnia 22 marca 1969 r. w sprawie sztucznego unasienniania (JORF z dnia 23 marca 1969 r., s. 2948), wprowadza rozróżnienie pomiędzy stacjami zajmującymi się pozyskiwaniem nasienia i stacjami zapewniającymi jego wykorzystanie, przy czym jedna stacja może wykonywać oba te rodzaje działalności. Zgodnie z tym artykułem działalność w zakresie pozyskiwania polega na utrzymywaniu banku samców reproduktorów, sprawdzaniu rodowodu reproduktorów, jak również pobieraniu, konfekcjonowaniu, przechowywaniu oraz dostarczaniu nasienia, podczas gdy działalność w zakresie wykorzystania nasienia polega na zapewnieniu unasienniania samic nasieniem dostarczonym przez stacje pozyskiwania.

19 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa z dnia 17 kwietnia 1969 r. w sprawie zezwoleń na prowadzenie stacji sztucznego unasienniania (JORF z dnia 30 kwietnia 1969, s. 4349), zmienionego rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Leśnictwa z dnia 24 stycznia 1989 r. (JORF z dnia 31 stycznia 1989 r., s. 1469, zwanego dalej „rozporządzeniem z 1969 r.") zezwolenie na otwarcie i prowadzenie stacji sztucznego unasienniania może zostać udzielone osobom fizycznym bądź prawnym. Ten sam artykuł stanowi, że w zakresie udzielania tego zezwolenia obywatele francuscy i obywatele innych państw członkowskich Wspólnoty są traktowani bez jakiegokolwiek rozróżnienia.

20 Artykuł L. 653-7 kodeksu rolnego przewiduje, że każda stacja unasienniania ma do dyspozycji obszar wskazany w zezwoleniu, na którym wyłącznie ona może prowadzić działalność. Niemniej hodowcy, którzy działają na obszarze działalności danej stacji unasienniania, mogą zwrócić się do niej o dostarczenie im nasienia pochodzącego z wybranych przez nich stacji pozyskiwania.

21 Zgodnie z art. 10 rozporządzenia z 1969 r. każdy podmiot gospodarczy inny aniżeli stacja unasienniania, który dokonuje przywozu nasienia z innego państwa członkowskiego Wspólnoty, jest zobowiązany dostarczyć je do zatwierdzonej stacji unasienniania lub pozyskiwania według swojego wyboru. Zgodnie z art. 7 tego rozporządzenia nasienie powinno być przechowywane w banku, za który jest odpowiedzialny kierownik stacji posiadającej licencję. Jeżeli chodzi o stacje unasienniania, mowa jest o banku „głównym" oraz bankach „pomocniczych" rozmieszczonych na obszarze wyznaczonym stacji sztucznego unasienniania, które mogą się znajdować również w gospodarstwie rolnym.

22 Artykuł 6 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rybołówstwa z dnia 27 grudnia 2000 r. w sprawie unasienniania bydła przez hodowców (JORF z dnia 27 stycznia 2001 r., s. 1477) przewiduje, że ze względów sanitarnych nasienie pochodzące z innej zatwierdzonej stacji sztucznego unasienniania lub z innego państwa członkowskiego bądź pochodzące bezpośrednio z przywozu z państwa trzeciego podlega obowiązkowemu przejściu przez bank główny w stacji sztucznego unasienniania: nasienie jest dostarczane w celu przechowania do stacji sztucznego unasienniania, która następnie kieruje je do banku pomocniczego będącego bankiem przeznaczenia.

23 Zgodnie z art. L. 653-4 i R.* 653-102 kodeksu rolnego zabieg unasienniania może być wykonywany wyłącznie przez osoby posiadające licencję kierownika stacji sztucznego unasienniania lub inseminatora, pod nadzorem zatwierdzonej i właściwej miejscowo stacji unasienniania i pod kontrolą techniczną kierownika tej stacji.

24 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Leśnictwa z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie kształcenia inseminatorów i kierowników stacji oraz przyznawania odpowiednich licencji (JORF z dnia 6 grudnia 1991 r., s. 15936), zmienionego rozporządzeniem Ministra Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności z dnia 30 maja 1997 r. (JORF z dnia 1 czerwca 1997 r., s. 8791), licencja inseminatora jest wydawana przez prefekta w oparciu o zaświadczenie o posiadaniu kwalifikacji na stanowisko inseminatora w zakresie określonego gatunku oraz zaświadczenie kierownika właściwej miejscowo zatwierdzonej stacji unasienniania potwierdzające, iż wnioskodawca podlega jego kontroli w zakresie zabiegów unasienniania. Zgodnie z tym samym przepisem w odniesieniu do osób niebędących pracownikami stacji unasienniania,

a w szczególności lekarzy weterynarii wykonujących wolny zawód, zaświadczenie to jest wydawane po zawarciu umowy pomiędzy prezesem stacji unasienniania oraz zainteresowaną osobą, która to umowa powinna określać warunki techniczne, administracyjne oraz finansowe, zgodnie z którymi w świetle obowiązujących przepisów zainteresowany będzie przeprowadzał unasiennianie.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

25 Po otrzymaniu skargi Komisja skierowała do Republiki Francuskiej w dniu 3 kwietnia 2003 r. wezwanie do usunięcia uchybień, zwracając uwagę na niezgodność odnośnych uregulowań krajowych z postanowieniami art. 43 WE i 49 WE.

26 Po zapoznaniu się z uwagami Republiki Francuskiej, zawartymi w odpowiedzi z dnia 27 czerwca 2003 r. na wspomniane wezwanie do usunięcia uchybień, Komisja w dniu 19 grudnia 2003 r. skierowała do tego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że rozpatrywane uregulowania są niezgodne ze wspomnianymi artykułami traktatu WE.

27 Uznając, że wyjaśnienia udzielone przez Republikę Francuską w odpowiedzi z dnia 17 marca 2004 r. na uzasadnioną opinię nie są satysfakcjonujące, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług

Argumentacja stron

28 Komisja zarzuca Republice Francuskiej naruszenie artykułów 43 WE i 49 WE poprzez utrudnienie wykonywania swobody przedsiębiorczości oraz swobodnego świadczenia usług w sektorze sztucznego unasienniania bydła, po pierwsze, ze względu na istnienie monopolu terytorialnego przyznanego zatwierdzonym stacjom unasienniania, a po drugie, ze względu na restrykcyjne i uznaniowe warunki udzielania licencji inseminatora.

29 W pierwszej kolejności, jeżeli chodzi o swobodę przedsiębiorczości, Komisja uważa, że przyznanie jedynie zatwierdzonym stacjom unasienniania na okres nieograniczony prawa wykonywania na określonym obszarze geograficznym działalności w zakresie rozprowadzania nasienia oraz unasienniania czyni faktycznie niemożliwym lub wyjątkowo trudnym korzystanie we Francji ze swobody przedsiębiorczości w celu prowadzenia tej działalności. Komisja twierdzi, że w świetle wyroku z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. s. I-1663, przepisy francuskie, choć formalnie nie powodują dyskryminacji, stanowią jednak utrudnienie w wykonywaniu swobody przedsiębiorczości.

30 Komisja nie kwestionuje zasadności mechanizmu weryfikacji kwalifikacji ustanowionego w przepisach francuskich ani faktu, że obiektywny dowód kwalifikacji jest zgodnie z prawem wymagany do tego, aby dana osoba była uprawniona do unasienniania bydła. Niemniej jej zdaniem wspomniane ograniczenie opiera się na

wyłącznych zezwoleniach terytorialnych zakazujących działalności jakichkolwiek innych usługodawców.

31 Komisja deklaruje gotowość przyjęcia argumentów przedstawionych przez Republikę Francuską dla uzasadnienia ograniczenia swobody przedsiębiorczości, gdyby przepisy krajowe ograniczały się do objęcia podmiotów prywatnych wymogami informowania i kontroli. Takie przepisy mogłyby zostać uznane za zgodne z prawem, natomiast przyznanie wyłącznych praw, o których mowa, jest nieuzasadnione lub w każdym razie nieproporcjonalne do przywołanych celów interesu ogólnego.

32 Ponadto Komisja uważa, że swobodę przedsiębiorczości ogranicza również fakt, że lekarze weterynarii mogą uzyskać licencję inseminatora w celu dokonywania unasienniania w ramach wykonywania wolnego zawodu jedynie po zawarciu umowy z prezesem stacji unasienniania.

33 W drugiej kolejności Komisja twierdzi, że omawiane uregulowanie narusza swobodne świadczenie usług, mianowicie swobodne świadczenie usług dystrybucji i unasienniania.

34 Zdaniem Komisji ograniczenie swobodnego świadczenia usługi rozprowadzania nasienia polega na obowiązku przechowywania go w zatwierdzonych stacjach sztucznego unasienniania, które mają wyłączne prawo do dostarczania go hodowcom. Usługi te utrudnia zakaz jakiegokolwiek działania niedopuszczonego przez stację unasienniania, która ma wyłączne prawo działania. Komisja podkreśla, że utrudnienie świadczenia usług transgranicznych może oddziaływać w sposób negatywny na całość działalności usługodawców. Utrzymuje ona, że nawet jeżeli argument oparty na ochronie zdrowia publicznego mógłby być istotny w niniejszym przypadku, przepisy francuskie są nadmierne.

35 Komisja wyjaśnia, że obowiązek przechowywania nasienia przeznaczonego do handlu wewnątrzwspólnotowego, nałożony w dyrektywie 88/407 ze względów sanitarnych,

odnosi się wyłącznie do nasienia zamrożonego i do fazy poprzedzającej jego wysłanie z miejsca pozyskania, podczas gdy zarzut stawiany Republice Francuskiej odnosi się do obowiązku przechowywania w fazie późniejszej w stosunku do tej wysyłki.

36 Jeżeli chodzi o usługę unasienniania, Komisja uważa, że przeszkodę w jej swobodnym świadczeniu stanowił również nakładany na osoby, które chciały wykonywać rzeczoną działalność, obowiązek uprzedniego zawarcia umowy z prezesem zatwierdzonej stacji unasienniania w celu umożliwienia uzyskania wymaganej licencji inseminatora. Komisja podkreśla, iż zawarcie takich umów jest w rzeczywistości uzależnione od uznania i dobrej woli prezesów stacji unasienniania, którzy odmawiają jednak zawarcia umowy z niektórymi niezależnymi inseminatorami.

37 Komisja nie kwestionuje legalności systemu zezwalania na działalność w zakresie sztucznego unasienniania, pod warunkiem że stanowi on dla inseminatora jedynie środek wykazania swoich kwalifikacji przed właściwymi władzami weterynaryjnymi. Nie zgadza się ona natomiast z tym, że zezwolenie to przyznawane jest wyłącznie w ramach umowy z zatwierdzoną stacją sztucznego unasienniania, gdyż warunek taki w żaden sposób nie dotyczy kwalifikacji inseminatora. Komisja dodaje, że państwo członkowskie zobowiązane jest uwzględniać wiedzę i kwalifikacje nabyte już przez zainteresowanego w innym państwie członkowskim (wyrok z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 Vlassopoulou, Rec. s. I-2357, pkt 15) i że zobowiązanie lekarzy weterynarii wykonujących wolny zawód do zawarcia umowy ze stacją unasienniania w celu umożliwienia uzyskania licencji inseminatora nie spełnia kryteriów ustalonych w orzecznictwie dotyczącym uzasadnienia systemów wcześniejszego zezwolenia administracyjnego (wyrok z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie C-205/99 Analir i in., Rec. s. I-1271, pkt 35–38).

38 Komisja podnosi, że dodatkowe utrudnienie stanowi fakt, iż usługodawcy z innych państw członkowskich chcący prowadzić dystrybucję nasienia oraz unasiennianie nie mają możliwości łącznego oferowania tych usług ze względu na obowiązek przechowywania nasienia w stacjach, które są wyłącznie uprawnione do dostarczania go hodowcom.

39 Republika Francuska twierdzi w pierwszej kolejności, że uregulowania francuskie zostały w znacznym stopniu zmienione z dniem 1 stycznia 2007 r. i że w szczególności usunięta została wyłączność terytorialna. Podkreśla ona jednak, że reforma ta nie ma na celu usunięcia rzekomej niezgodności z prawem wspólnotowym uregulowań będących przedmiotem niniejszej skargi.

40 Jeżeli chodzi o te uregulowania, Republika Francuska nie kwestionuje, że stanowią one przeszkodę dla swobody przedsiębiorczości. Niemniej ograniczenie to nie ma charakteru dyskryminującego, ponieważ pozwala ono obywatelom innych państw członkowskich na otwarcie i prowadzenie na terytorium francuskim stacji unasienniania na takich samych warunkach jak warunki wymagane od obywateli francuskich. W każdym razie zdaniem tego państwa członkowskiego uregulowania te są uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego.

41 Republika Francuska podnosi, że wyłączność terytorialna ma na celu nie wyznaczenie określonego obszaru geograficznego, lecz zapewnienie gromadzenia informacji. Dostosowanie rozmiaru obszarów jest więc możliwe i od czasu wejścia w życie ustawy nr 66-1005 miało miejsce około 30 zmian. Zdaniem tego państwa członkowskiego zezwolenia przyznające wyłączne prawa na okres nieograniczony dla usługodawców miejscowych nie wykluczają możliwości tworzenia nowych stacji.

42 Jeżeli chodzi o usługi dystrybucji, Republika Francuska przyznaje, że we Francji możliwa jest sprzedaż nasienia pochodzącego od podmiotu z innego państwa członkowskiego nie tylko w odniesieniu do nasienia zamrożonego, lecz również nasienia świeżego. Niemniej zdaniem tego państwa członkowskiego, chociaż transakcje dotyczące nasienia świeżego nie są zakazane, nie przedstawiają one sobą żadnego interesu gospodarczego i niemal nie występują.

43 Jeżeli chodzi o usługi unasienniania, Republika Francuska przyznaje, że unasiennienia mogą dokonać wyłącznie posiadacze licencji kierownika stacji unasienniania lub inseminatora. Dodaje ona, że dla osób, które nie są pracownikami takiej stacji,

w szczególności lekarzy weterynarii wykonujących wolny zawód, takie zaświadczenie jest wydawane po podpisaniu umowy pomiędzy prezesem stacji i tymi osobami. Państwo to stwierdza jednak, że ten obowiązek nałożony na podmioty niezależne nie oznacza zakazu prowadzenia praktyki unasienniania przez weterynarza wykonującego swą działalność w ramach wolnego zawodu. Republika Francuska podnosi mianowicie, że umowa ta zapewnia przestrzeganie obowiązujących uregulowań i gwarantuje, że kierownik stacji będzie prawidłowo informowany o charakterze i treści świadczonych usług.

44 Państwo to przyznaje, że — podobnie jak lekarze weterynarii — hodowcy muszą zwrócić się o specjalną czasową licencję inseminatora do celów inseminacji samic z ich własnego inwentarza i że muszą uzyskać zgodę właściwej miejscowo stacji unasienniania. Dodaje ono, że hodowcy są zobowiązani przedstawić dowód swoich umiejętności lub doświadczenia zawodowego jako gospodarza rolnego, a w ich braku muszą przejść szkolenie w zakresie unasienniania bydła. Wspomniane państwo stwierdza na tej podstawie, że każdy podmiot, który posiada wymagane kwalifikacje lub przeszkolenie, może zwrócić się o wydanie licencji niezbędnej do dokonywania sztucznego unasienniania.

Ocena Trybunału

45 Na wstępie należy wskazać z jednej strony, że w myśl utrwalonego orzecznictwa istnienie uchybienia należy oceniać w zależności od sytuacji państwa członkowskiego w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii (zob. w szczególności wyroki z dnia 14 września 2004 r. w sprawie C-168/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-8227, pkt 24 i z dnia 27 października 2005 r. w sprawie C-23/05 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-9535, pkt 9). W konsekwencji krajowa procedura legislacyjna prowadzona po upływie tego terminu nie może być przedmiotem oceny Trybunału.

46 Z drugiej strony należy zaznaczyć, że Trybunał nie orzekał jeszcze w sprawie zgodności uregulowań francuskich będących przedmiotem niniejszego postępowania z postanowieniami traktatu w zakresie swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług.

47 W sprawie 271/81 Société coopérative d'amélioration de l'élevage et d'insémination artificielle du Béarn, w której wyrok zapadł w dniu 28 czerwca 1983 r., Rec. s. 2057, sąd krajowy miał bowiem wątpliwości wyłącznie w kwestii, czy stacje unasienniania mają charakter komercyjny w rozumieniu art. 37 traktatu WE (obecnie po zmianie art. 31 WE), uznając, że charakter monopolistyczny tych stacji jest niezaprzeczalny. Wyłączne prawa tych stacji były badane jedynie z punktu widzenia swobodnego obrotu towarami.

48 Sprawa C-323/93 Centre d'insémination de la Crespelle, w której wyrok zapadł w dniu 5 października 1994 r., Rec. s. I-5077, dotyczyła zgodności uregulowań francuskich z postanowieniami traktatu dotyczącymi swobodnego obrotu towarami (art. 30 i 36 traktatu WE, obecnie po zmianie art. 28 WE i 30 WE), jak również z regułami konkurencji określonymi w tym traktacie (art. 86 i 90 ust. 1, traktatu WE, obecnie art. 82 WE i 86 ust. 1 WE), a nie zgodności tych uregulowań ze swobodą przedsiębiorczości i swobodnym świadczeniem usług.

49 Jeżeli chodzi o sprawę C-17/94 Gervais i in., w której wyrok zapadł w dniu 7 grudnia 1995 r., Rec. s. I-4353, należy zauważyć, że Trybunał orzekł, iż postanowienia traktatu w dziedzinie swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług nie mają zastosowania do działalności, której wszystkie elementy ograniczają się do obrębu jednego państwa członkowskiego (pkt 24, 28 i 39). Ponadto Trybunał zbadał zgodność uregulowania krajowego wyłącznie z dyrektywami 77/504 i 87/328 (pkt 33).

50 W przeciwieństwie do przywołanych wyżej spraw, w niniejszym postępowaniu w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom powstaje kwestia, czy uregulowanie francuskie, przyznając zatwierdzonym stacjom wyłączne prawo świadczenia usługi sztucznego unasienniania bydła na danym terenie i uzależniając wydanie licencji inseminatora od zawarcia umowy z jedną z tych stacji, jest sprzeczne z art. 43 WE i 49 WE.

51 W pierwszej kolejności w odniesieniu do ograniczenia swobody przedsiębiorczości należy najpierw stwierdzić, że Republika Francuska przyznaje, iż wyłączność terytorialna ustanowiona na rzecz stacji unasienniania i warunek uzależniający wydanie licencji inseminatora od zawarcia umowy z właściwą miejscowo stacją unasienniania stanowi przeszkodę dla tej swobody, chociaż uważa ona, że środki te nie uniemożliwiają całkowicie dostępu podmiotów innych państw członkowskich do prowadzenia we Francji działalności w zakresie sztucznego unasienniania bydła.

52 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 43 WE wymaga usunięcia ograniczeń swobody przedsiębiorczości i że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału za takie ograniczenia w rozumieniu tego artykułu należy uznać wszystkie przepisy, które zakazują, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnym korzystanie z tej swobody (wyrok z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-442/02 CaixaBank France, Zb.Orz. s. I-8961, pkt 11 i przytoczone orzecznictwo).

53 Wyłączność terytorialna przyznana zatwierdzonym stacjom unasienniania ograniczająca całkowitą liczbę podmiotów, które mogą otworzyć i prowadzić takie stacje na terytorium francuskim, i nieograniczony czas trwania tej wyłączności utrudniają dostęp innych podmiotów, w tym również podmiotów pochodzących z innych państw członkowskich, do rynku usług unasienniania. Okoliczność, że strefy geograficzne, które objęte są tą wyłącznością, mogą — jak twierdzi Republika Francuska — być poddawane dostosowaniu lub podziałowi, nie może mieć wpływu na tę ocenę.

54 Nie mogąc uzyskać praw na danym obszarze geograficznym, podmiot zamierzający prowadzić działalność w sektorze sztucznej inseminacji ma obowiązek zawarcia umowy z właściwą miejscowo stacją unasienniania w celu uzyskania licencji inseminatora. Ponieważ zawarcie takiej umowy zależy od uznania prezesów zatwierdzonych stacji, obowiązek taki może uniemożliwić realizację tego zamiaru.

55 Należy zatem stwierdzić — podobnie jak utrzymuje Komisja — że rozpatrywane środki krajowe ze względu na swój charakter utrudniają, a wręcz uniemożliwiają lub w każdym razie czynią mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobody przedsiębiorczości w celu prowadzenia na terytorium francuskim działalności w zakresie dystrybucji nasienia i unasienniania bydła.

56 Okoliczność, iż środki te są stosowane bez różnic do podmiotów krajowych i do podmiotów z innych państw członkowskich, nie przeszkadza temu stwierdzeniu, ponieważ takie środki krajowe — nawet jeżeli stosowane są bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową — mogą utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Wspólnoty, wśród nich obywateli państwa członkowskiego, które przyjęło dany środek, z jednej ze swobód podstawowych zagwarantowanych w traktacie (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Kraus, pkt 32).

57 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o swobodne świadczenie usług, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 49 WE wymaga nie tylko zniesienia wszelkich form dyskryminacji wobec usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim ze względu na jego przynależność państwową, ale także zniesienia wszelkich ograniczeń, nawet jeśli są one stosowane zarówno wobec usługodawców krajowych, jak i pochodzących z innych państw członkowskich, które mogą zakazać, ograniczyć lub uczynić mniej atrakcyjną działalność usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, gdzie świadczy on zgodnie z prawem analogiczne usługi (wyroki z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie C-433/04 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-10653, pkt 28 i z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-208/05 ITC, Zb.Orz. s. I-181, pkt 55).

58 Jest bezsporne, że zgodnie z uregulowaniem francuskim usługodawca zagraniczny, który zamierza rozprowadzać nasienie bydła lub prowadzić unasiennianie na terytorium francuskim tytułem swobodnego świadczenia usług, ma bezwzględny obowiązek przechowywania nasienia w zatwierdzonych stacjach sztucznego unasiennia, które mają wyłączne prawo do dostarczania go hodowcom, oraz uzyskania licencji inseminatora, by mógł działać jako inseminator.

59 Republika Francuska kwestionuje argumentację opartą na tym, że uregulowanie to stanowi przeszkodę dla swobodnego świadczenia usługi dystrybucji nasienia bydła. Nie kwestionuje ona natomiast faktu, że stanowi ono przeszkodę dla swobodnego świadczenia usługi unasienniania.

60 Komisja twierdzi w odniesieniu do usługi dystrybucji, wyjaśniając, że jej zarzut nie dotyczy obowiązku przechowywania zamrożonego nasienia przed wysyłką zgodnie z pkt 3 lit. a) załącznika C dyrektywy 88/407, iż swobodne świadczenie tej usługi jest utrudnione z jednej strony przez obowiązek przechowania nasienia w zatwierdzonych stacjach sztucznego unasienniania, które jako jedyne zapewniają dostawę do hodowców, a z drugiej strony przez zakaz jakiegokolwiek działania, które nie zostało zatwierdzone przez stację unasienniania posiadającą wyłączne prawo działania.

61 Należy stwierdzić, że nawet jeżeli — jak twierdzi Republika Francuska — hodowcy mają możliwość zamówienia poprzez stację, której podlegają, konkretnego nasienia pochodzącego od producenta mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, obowiązek przechowania tego nasienia we wspomnianej stacji po jego wysyłce może utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym świadczenie usługi dystrybucji przez tego producenta.

62 To samo odnosi się do zakazu jakiegokolwiek działania w zakresie unasienniania niezatwierdzonego przez właściwą miejscowo stację unasienniania, ponieważ zakaz ten ze względu na powiązanie działalności dystrybucji i unasienniania również może utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym świadczenie usługi dystrybucji nasienia.

63 Jeżeli chodzi o swobodne świadczenie usługi unasienniania, Republika Francuska przyznaje, że uregulowanie krajowe stanowi dla niego przeszkodę.

64 Usługodawcy zagraniczni zamierzający wykonywać zabiegi unasienniania na terytorium francuskim tytułem swobodnego świadczenia usług muszą uzyskać we Francji licencję inseminatora. Wymóg takiej licencji, niezależnie od warunków jej wydania, stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług, ponieważ może utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym świadczenie usługi unasienniania we Francji przez podmioty mające siedzibę i działające już zgodnie z prawem w innych państwach członkowskich (zob. podobnie wyroki z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-355/98 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. I-1221, pkt 35 i z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-134/05 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-6251, pkt 23).

65 Ponadto po otrzymaniu wspomnianej licencji podmioty te mogą prowadzić unasiennianie bydła wyłącznie pod nadzorem właściwej miejscowo stacji unasienniania.

66 W tych warunkach należy stwierdzić, że przyznając zatwierdzonym stacjom wyłączne prawo świadczenia usługi sztucznego unasienniania bydła na danym terytorium i uzależniając działalność w zakresie unasienniania od wydania licencji inseminatora, uregulowanie francuskie stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług.

67 Tego rodzaju uregulowania mogą być dopuszczone jedynie, jeśli realizują one uzasadniony cel zgodny z traktatem, a ich zastosowanie uzasadnione jest nadrzędnymi względami interesu ogólnego, o ile nie istnieje wspólnotowy przepis harmonizujący przewidujący środki konieczne do zagwarantowania ochrony tych interesów. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału te przepisy ograniczające mogą być uzasadnione tymi względami jedynie wtedy, gdy są niezbędne dla ochrony interesów, które mają zapewnić, i gdy cele te nie mogą zostać osiągnięte innymi, mniej restrykcyjnymi środkami (wyrok z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie C-257/05 Komisja przeciwko Austrii, pkt 23 i przytoczone orzecznictwo).

W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług

W przedmiocie ochrony dziedzictwa genetycznego bydła

— Argumentacja stron

68 Republika Francuska podnosi, że sporne uregulowanie ma na celu zapewnienie poprawy dziedzictwa genetycznego bydła, którą Trybunał uznał już w wyroku z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-162/97 Nilsson i in., Rec. s. I-7477, za nadrzędny wzgląd interesu publicznego. Rząd ten dodaje, że o ile w dyrektywach 77/504 i 87/328 zostały zharmonizowane warunki wewnątrzwspólnotowego obrotu czystorasowymi bykami reproduktorami i ich nasieniem, to nie zostały z kolei zharmonizowane warunki dotyczące unasienniania samic tego gatunku.

69 Państwo to, powołując się na wprowadzenie w życie na swoim terytorium programów doboru cech rodowodowych oraz zachowania cech genetycznych, podkreśla, że wyłączność terytorialna przyznana zatwierdzonym stacjom unasienniania oraz warunki wydania licencji inseminatora stanowią jedyny sposób zagwarantowania właściwego i pełnego uzyskania informacji o materiale genetycznym bydła, niezbędnych dla poprawy genetycznej tego gatunku. Działania te są niezbędne do scentralizowania w ramach jednego podmiotu wszelkich danych dotyczących zabiegów unasienniania wykonanych na każdym obszarze objętym wyłącznością.

70 Komisja utrzymuje, iż cel ochrony dziedzictwa genetycznego bydła, który należy do zakresu wymagań zootechnicznych i rodowodowych, był przedmiotem — jak Trybunał stwierdził w pkt 33 ww. wyroku w sprawie Centre d'insémination de la Crespelle — pełnej harmonizacji na szczeblu wspólnotowym. W każdym razie jej

zdaniem brak przepisów wspólnotowych nie stanowi sam w sobie uzasadnienia dla ograniczenia.

71 Komisja podnosi, że poprawa genetyczna zależy od hodowcy, a nie od działań inseminatora, ponieważ wykonany przez niego zabieg, który ponadto wiąże się z celami o charakterze sanitarnym, nie ma żadnego wpływu na jakość i pochodzenie nasienia.

72 Komisja dodaje, że w celu zagwarantowania właściwego pozyskiwania informacji genetycznych dotyczących bydła poprzez centralizację danych w jednym miejscu wystarczy zwykły obowiązek przesyłania niezbędnych informacji do jednostki gromadzącej dane genetyczne.

— Ocena Trybunału

73 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że jak wynika z jednej strony z przepisów dyrektyw 77/504, 87/328 i 91/174, przywołanych w pkt 3–6 i 15 niniejszego wyroku, a z drugiej strony w pkt 33 ww. wyroku w sprawie Centre d'insémination de la Crespelle, warunki rodowodowe, jeżeli chodzi o handel wewnątrzwspólnotowy nasieniem czystorasowego bydła, były przedmiotem pełnej harmonizacji na poziomie wspólnotowym.

74 Tymczasem jak przypomniano w pkt 67 niniejszego wyroku, nie można powoływać się na nadrzędny wzgląd interesu ogólnego, jeżeli istnieje harmonizacja wspólnotowa przewidująca środki konieczne do zagwarantowania ochrony tego interesu (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Austrii, pkt 23).

75 W konsekwencji cel ochrony dziedzictwa genetycznego czystorasowego bydła poprzez krajowe wymogi rodowodowe nie może uzasadniać przeszkód w handlu wewnątrzwspólnotowym nasieniem takiego bydła, nieprzewidzianych we wspólnotowych uregulowaniach harmonizujących daną dziedzinę.

76 Artykuł 1 akapit drugi dyrektywy 88/407, który nie zmienia treści dyrektyw 77/504, 87/328 i 91/174, ani nie stoi w sprzeczności z orzecznictwem przytoczonym w pkt 73 niniejszego wyroku, ani nie obala tej oceny. Stanowiąc, że dyrektywa 88/407 nie narusza wspólnotowych lub krajowych przepisów zootechnicznych ustalających organizację sztucznego unasienniania w ogólności oraz w szczególności rozprowadzania nasienia, przepis ten dotyczy bowiem wyłącznie środków zootechnicznych, podczas gdy uzasadnienie przyjęte przez Republikę Francuską oparte jest wyłącznie na względach o charakterze genetycznym.

77 Po drugie, jeżeli chodzi o argumentację podniesioną przez Republikę Francuską w celu uzasadnienia spornego uregulowania krajowego w zakresie, w jakim ustanawia on ograniczenia w wykonywaniu działalności unasienniania bydła i wydawania licencji inseminatora, należy stwierdzić, że względy przedstawione przez to państwo członkowskie nie mają charakteru rodowodowego, lecz podlegają — jak stwierdziła Komisja — dziedzinie zdrowia zwierząt.

78 Aspekt genetyczny unasienniania nie zależy bowiem od zabiegu wykonywanego przez inseminatora, lecz od cech samic bydła i użytego nasienia.

79 Po trzecie, nawet zakładając, że harmonizacja wspólnotowa wewnątrzwspólnotowego handlu nasieniem bydła innego niż czystorasowe dokonana w dyrektywie 88/407 nie jest pełna, jeżeli chodzi o warunki rodowodowe, należy stwierdzić z jednej strony — podobnie jak Komisja — że brak przepisów wspólnotowych nie może stanowić sam w sobie uzasadnienia dla ograniczenia.

80 Z drugiej strony twierdzenia Republiki Francuskiej, że sporne uregulowanie krajowe realizuje cele ochrony dziedzictwa genetycznego, pozwalając na centralizację gromadzenia informacji dotyczących sztucznego unasienniania prowadzonego na terytorium tego państwa członkowskiego, która jest niezbędna do wprowadzenia w życie programów doboru cech rodowodowych oraz zachowania materiału genetycznego, nie wykazują ani konieczności, ani proporcjonalności ograniczeń wynikających z tego uregulowania.

81 Takie scentralizowane gromadzenie informacji — zakładając, że jest ono użyteczne w odniesieniu do bydła innego niż czystorasowe — mogłoby bowiem być realizowane w oparciu o środki mniej restrykcyjne niż przyznanie zatwierdzonym stacjom wyłączności terytorialnej na świadczenie usług unasienniania. Możliwe byłoby między innymi nałożenie na podmioty dokonujące sztucznego unasienniania bydła obowiązku przekazywania wyznaczonemu w tym celu organowi danych dotyczących wykonanych zabiegów unasiennienia, przez co scentralizowane gromadzenie tych samych danych prowadzone byłoby bez tworzenia przeszkód dla swobody przedsiębiorczości oraz swobodnego świadczenia usług.

82 Nie można zatem uwzględnić przywołanego przez Republikę Francuską uzasadnienia opartego na ochronie dziedzictwa genetycznego bydła.

W przedmiocie ochrony zdrowia publicznego

— Argumentacja stron

83 Republika Francuska twierdzi, że system nadawania kwalifikacji osobom wykonującym zabiegi unasienniania odpowiada na obawy dotyczące ochrony zdrowia zwierząt i ludzi.

84 Po pierwsze, jeżeli chodzi o zdrowie zwierząt, państwo to twierdzi, że zabieg unasiennia musi spełniać normy sanitarne oraz zasady higieny zarówno w trakcie obchodzenia się z nasieniem, jak i w kontakcie ze zwierzęciem. Zabieg ten wymaga perfekcyjnych umiejętności w celu uniknięcia naruszeń integralności fizycznej zwierzęcia, które poddawane jest unasiennianiu. Ponadto sam wybór połączenia zwierząt może mieć wpływ na zdrowie zwierzęcia, w szczególności na jego płodność, na którą negatywny wpływ może wywrzeć nieodpowiednie krzyżowanie.

85 Następnie, jeżeli chodzi o ochronę zdrowia osoby wykonującej zabiegi unasiennia, Republika Francuska uważa, że wydanie licencji potwierdzającej kwalifikacje zainteresowanego do wykonywania tych zabiegów jest niezbędne, ponieważ zabieg ten stanowi zagrożenie zarówno ze względu na kontakt z ciężkim zwierzęciem, jak i ze względu na zastosowanie ciekłego azotu, który może spowodować poważne poparzenia.

86 Wreszcie jeżeli chodzi o ochronę zdrowia ludzi pod kątem bezpieczeństwa żywności, państwo to twierdzi, że wydanie licencji przyczynia się do wypełnienia wymogu monitorowania produktów. Uważa ono, że zgodnie z art. 18 rozporządzenia nr 178/2002 możliwość monitorowania żywności powinna być zapewniona na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Podnosi ono więc, że zasada monitorowania produktów ma również zastosowanie do nasienia, które stanowiąc żywy produkt biologiczny, plasuje się na początku procesu produkcyjnego zwierząt hodowlanych, i dodaje, że stacje unasiennia zapewniają bezpieczeństwo handlu nasieniem, jak również jego kontrolę w zakresie dokumentacji, stanu fizycznego oraz tożsamości.

87 Komisja uważa, że zabieg unasiennia — nawet jeżeli wymaga pewnych umiejętności i ostrożności — nie przedstawia sobą szczególnej trudności mogącej uzasadniać tak poważną przeszkodę dla swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług. Komisja podnosi, że przywołane cele sanitarne mogą zostać osiągnięte w zadowalający sposób, o ile zostanie przedstawiony dowód kwalifikacji inseminatora bądź to w postaci zaświadczenia o kwalifikacjach, bądź poprzez wykazanie wykształcenia weterynaryjnego lub też w przypadku obywateli Wspólnoty poprzez mechanizm wzajemnego uznawania. W każdym razie zdaniem Komisji sporne przepisy francuskie należy uznać za nieuzasadnione i nieproporcjonalne.

88 Jeżeli chodzi o możliwość monitorowania nasienia, Komisja przypomina, odwołując się do dyrektyw 87/328 i 88/407, że harmonizacja wspólnotowa w dziedzinie zdrowia zwierząt i zootechniki ma na celu w szczególności zapewnienie zaspokojenia wymogów sanitarnych na wszystkich poziomach pozyskiwania i transportu nasienia oraz jego identyfikacji. Uważa ona zatem, że przyznanie odpowiedzialności stacjom sztucznego unasienniania dysponującym wyłącznością terytorialną nie stanowi odpowiedniego środka do zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony i że sporne uregulowanie nie może być oparte na systemowej nieufności względem podmiotów niezależnych, w szczególności pochodzących z innych państw członkowskich.

— Ocena Trybunału

89 Jeżeli chodzi o cele ochrony zdrowia zwierząt oraz osoby wykonującej unasiennianie, należy zauważyć — podobnie jak czyni to Komisja — że te przywołane przez Republikę Francuską cele można osiągnąć za pomocą środków mniej restrykcyjnych, między innymi poprzez dowód odpowiednich kwalifikacji.

90 Mechanizm kontroli i wzajemnego uznawania dyplomów weterynaryjnych lub wymóg zaświadczenia o kwalifikacjach mogłyby bowiem wykazać posiadanie przez zainteresowane osoby umiejętności i kwalifikacji niezbędnych do zachowania wspomnianych interesów.

91 Tymczasem sporne uregulowanie oparte jest na środkach dużo bardziej restrykcyjnych, to jest na przyznaniu wyłączności terytorialnej zatwierdzonym stacjom unasienniania i uzależnieniu wydania licencji inseminatora od zawarcia umowy z taką stacją.

92 Wprawdzie zasadne jest, że w celu zapewnienia kwalifikacji kandydata do funkcji inseminatora państwo członkowskie poddaje wykonywanie zabiegów unasienniania

wymogowi licencji. Niemniej w niniejszym przypadku licencja ta jest przyznawana wyłącznie pod warunkiem wcześniejszego zawarcia umowy między tym kandydatem a zatwierdzoną stacją sztucznego unasienniania.

93 Zatem jeżeli chodzi o procedurę wydawania zezwolenia na wykonywanie działalności, należy stwierdzić — podobnie jak Komisja — że stosując przepisy krajowe, dane państwo członkowskie powinno uwzględniać umiejętności i kwalifikacje nabyte już przez zainteresowanego w innym państwie członkowskim (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Vlassopoulou, pkt 15). W ramach tej procedury wydawania zezwolenia badanie umiejętności i kwalifikacji powinno być prowadzone przez władze krajowe zgodnie z procedurą odpowiadającą wymogom prawa wspólnotowego dotyczącą ochrony praw podstawowych przyznanych w traktacie obywatelom Wspólnoty. W konsekwencji decyzja podjęta w wyniku tej analizy powinna być uzasadniona i powinna istnieć możliwość zaskarżenia jej do sądu (zob. podobnie wyroki z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in., Rec. s. 4097, pkt 17, i ww. w sprawie Vlassopoulou, pkt 22).

94 Ponadto system wcześniejszego zezwolenia administracyjnego powinien być oparty w szczególności na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych wcześniej kryteriach w sposób określający ramy uprawnień dyskrecjonalnych władz krajowych, tak by nie był on używany w sposób arbitralny (zob. ww. wyrok w sprawie Analir i in., pkt 38).

95 Wspomnianą umowę należy podpisać ze stacją sztucznego unasienniania, będącą na rynku unasienniania potencjalnym konkurentem tej samej osoby, której kompetencje inseminatora ma ona kontrolować. Ponadto zawarcie tej umowy zależy od uznania prezesów tych stacji, którzy nie są zobowiązani do jej podpisania, nawet jeżeli kandydat spełnia obiektywne, niedyskryminacyjne i znane z góry kryteria kwalifikacji.

96 W tych warunkach zawarcie umowy nie stanowi odpowiedniej procedury kontrolnej pozwalającej władzom państwa członkowskiego przyjmującego na upewnienie się wyłącznie i obiektywnie co do kwalifikacji inseminatora pochodzącego z innego

państwa członkowskiego i nie spełnia kryteriów wymienionych w pkt 93 i 94 niniejszego wyroku.

97 W konsekwencji należy stwierdzić, że sporne uregulowanie — nawet zakładając, że jest odpowiednie do zagwarantowania ochrony zdrowia zwierząt i zdrowia osoby wykonującej zabiegi unasienniania — wykracza ponad to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu (zob. podobnie wyroki z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie C-347/04 Rewe Zentralfinanz, Zb.Orz. s. I-2647, pkt 37 i z dnia 25 października 2007 r. w sprawie C-464/05 Geurts i Vogten, Zb.Orz. s. I-9325, pkt 24).

98 Jeżeli chodzi o bezpieczeństwo żywności i możliwość monitorowania nasienia, należy stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi Republika Francuska, art. 18 rozporządzenia nr 178/2002 nie może być interpretowany w ten sposób, iż może on uzasadniać ograniczenia wynikające ze spornego uregulowania. Artykuł ten dotyczy bowiem dziedziny bezpieczeństwa żywności, której wymogi odnoszące się do monitorowania mogą być spełnione w ramach systemu, w którym usługa unasienniania wykonywana jest przez osoby wykwalifikowane i należycie zidentyfikowane, bez stosowania ograniczeń takich jak wynikające ze spornego uregulowania.

99 Ponadto należy zaznaczyć, że to państwo członkowskie nie wykazało w ogóle, iż wyłączność terytorialna przyznana zatwierdzonym stacjom i uzależnienie wydania licencji inseminatora od zawarcia umowy z prezesem takiej stacji stanowią środki niezbędne i proporcjonalne do zapewnienia bezpieczeństwa żywności i monitorowania. Nie przedstawiono bowiem żadnego dowodu, że nałożone na inseminatorów obowiązki dotyczące jakości i stosowania nasienia oraz kontroli przestrzegania tych obowiązków powodują niezbędność tej wyłączności terytorialnej lub warunku, od którego zależy wydanie wspomnianej licencji.

100 W tych warunkach nie można uwzględnić przytoczonego przez Republikę Francuską uzasadnienia opartego na ochronie zdrowia publicznego.

W przedmiocie wymogów zagospodarowania przestrzennego

— Argumentacja stron

101 Republika Francuska utrzymuje, że sporne uregulowanie realizuje również cel zagospodarowania przestrzennego i że Trybunał uznał, iż cel ten należy do nadrzędnych względów interesu ogólnego (wyrok z dnia 13 stycznia 2000 r. w sprawie C-254/98 TK-Heimdienst, Rec. s. I-151, pkt 34). Państwo to twierdzi, że uregulowanie to pozwoliło na utrzymanie działalności rolnej na większej części terytorium francuskiego, gdzie dominują obszary o słabym zagęszczeniu hodowli i obszary górskie. Podnosi ono, że utrzymanie ras bydła przystosowanych do trudnych warunków klimatycznych i ukształtowania terenu pozwoliło na zachowanie hodowli w regionach zagrożonych opuszczeniem ze względu na ich warunki klimatyczne lub geograficzne.

102 Zdaniem Komisji wyłączności terytorialnej przyznanej zatwierdzonym stacjom unasienniania nie można uzasadniać ze względu na brak danych statystycznych argumentem, iż gdyby nie było tej wyłączności, duża część terytorium francuskiego mogłaby zostać pozbawiona usług unasienniania. W każdym razie Komisja podnosi, że zachowanie ras przystosowanych do trudnych warunków klimatycznych i ukształtowania terenu nie może być zagrożone wskutek usunięcia spornych ograniczeń.

— Ocena Trybunału

103 Należy stwierdzić — podobnie jak Komisja — że twierdzenia Republiki Francuskiej nie są poparte żadnymi informacjami lub danymi statystycznymi. Państwo to nie wykazało w szczegółowy sposób, że przyznanie wyłączności terytorialnej na rzecz wspomnianych zatwierdzonych stacji było konieczne w celu zapewnienia oferty usług unasienniania na całym terytorium francuskim.

104 Ponadto uzasadnienie to nie mogłoby być przywoływane w odniesieniu do tych obszarów terytorium francuskiego, które nie charakteryzują się niekorzystnymi warunkami wskazanymi przez to państwo członkowskie.

105 W konsekwencji, podobnie jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 83 opinii, bez potrzeby badania, czy wymogi zagospodarowania przestrzennego mogą, hipotetycznie, uzasadniać ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług, nie zostało udowodnione, że wymogi te występują w niniejszej sprawie oraz że ich charakter powoduje niezbędność wspomnianej wyłączności terytorialnej.

106 W tych warunkach nie można uwzględnić również przytoczonego przez Republikę Francuską uzasadnienia opartego na wymogach zagospodarowania przestrzennego.

107 Wynika z tego, że z powodu braku ważnego uzasadnienia omawianych ograniczeń skargę Komisji należy uznać za zasadną.

108 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy zatem stwierdzić, że zastrzegając prawo świadczenia usługi sztucznego unasienniania bydła na rzecz zatwierdzonych stacji sztucznego unasienniania dysponujących wyłącznością terytorialną, jak również na rzecz osób posiadających licencję inseminatora, której wydanie jest uzależnione od zawarcia umowy z jedną z tych stacji, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 43 WE i 49 WE.

W przedmiocie kosztów

109 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie kosztami postępowania Republiki Francuskiej, a Republika Francuska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) **Zastrzegając prawo świadczenia usługi sztucznego unasienniania bydła na rzecz zatwierdzonych stacji sztucznego unasienniania dysponujących wyłącznością terytorialną, jak również na rzecz osób posiadających licencję inseminatora, której wydanie jest uzależnione od zawarcia umowy z jedną z tych stacji, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 43 WE i 49 WE.**

2) **Republika Francuska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Podpisy