WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)
z dnia 10 marca 2005 r. *

W sprawach połączonych C-96/03 i C-97/03

mających za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy), postanowieniem z dnia 7 stycznia 2003 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 marca 2003 r., w postępowaniu:

A. Tempelman (C-96/03),

Małżonkowie T. H. J. M. van Schaijk (C-97/03)

przeciwko

Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: A. Rosas (sprawozdawca) prezes izby, A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský i U. Lõhmus, sędziowie,

* Język postępowania: niderlandzki.

rzecznik generalny: M. Poiares Maduro,
sekretarz: M. Múgica Arzamendi, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 30 września 2004 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu A. Tempelmana przez H. Bronkhorsta, advocaat,

— w imieniu małżonków van Schaijk przez A. van Beeka, advocaat,

— w imieniu Directeur van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees przez E. J. Daaldera, advocaat,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez J. G. M. van Bakel i H. G. Sevenster, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu greckiego przez V. Kontolaimosa, S. Charitaki i M. Tassopoulou, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu irlandzkiego przez D. O'Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez P. McGarry'ego, BL,

— w imieniu rządu włoskiego przez I. M. Braguglię i G. Fienga, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez R. Caudwell i C. Jackson, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez P. Goldsmitha, QC, i C. Vajdę, QC, oraz P. Harrisa, barrister,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez T. van Rijna, działającego w charakterze pełnomocnika,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 2004 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Niniejsze wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni dyrektywy Rady 85/511/EWG z dnia 18 listopada 1985 r. wprowadzającej środki wspólnotowe w sprawie zwalczania pryszczycy (Dz.U. L 315, str. 11), zmienionej dyrektywą Rady 90/423/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. (Dz.U. L 224, str. 13, zwanej dalej „dyrektywą 85/511"), jak również 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, str. 29).

2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporu toczącego się między A. Tempelmanem (C-96/03) i małżonkami van Schaijk (C-97/03) a Directeur van Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees (dyrektorem krajowej inspekcji bydła i mięsa, zwanym dalej „dyrektorem RVV") w przedmiocie decyzji stwierdzających, iż zwierzęta parzystokopytne należące do zainteresowanych są podejrzane o zarażenie pryszczycą, oraz zarządzających ich ubój na podstawie Gezondheids- en welzijnswet voor direren (ustawy w sprawie zdrowia i dobrostanu zwierząt z 24 września 1992 r., Stbl. 1992, 585).

Uregulowania znajdujące zastosowanie w sprawie

3 Podstawowy akt definiujący wspólnotowe środki zwalczania pryszczycy mający zastosowanie w sytuacji pojawienia się tej choroby stanowi dyrektywa 85/511. W zmianach wprowadzonych do dyrektywy 85/511 dyrektywą 90/423 postanowiono zabronić w całej Wspólnocie szczepień profilaktycznych przeciw pryszczycy i wprowadzić politykę zwalczania opartą na całkowitym uboju i likwidacji zarażonych zwierząt. Pozostawiono natomiast możliwość szczepień interwencyjnych na ściśle określonych warunkach oraz za zgodą Komisji Wspólnot Europejskich.

4 Dyrektywa 85/511 przewiduje zwłaszcza w art. 4, że jeśli w gospodarstwie znajduje się zwierzę lub więcej zwierząt podejrzanych o to, że są chore na pryszczycę lub zarażone, właściwe władze ustanawiają urzędowy dozór nad tym gospodarstwem i nakładają różne środki ograniczające przepływ zwierząt, produktów, osób i pojazdów. W zależności od okoliczności środki te mogą zostać rozszerzone na przylegające gospodarstwa.

5 Zgodnie z art. 5 ust. 2 dyrektywy 85/511, jeśli zostanie potwierdzone, że zwierzę lub kilka zwierząt z danego gospodarstwa jest zarażonych pryszczycą, właściwe władze winny nakazać niezwłocznie ubój na miejscu oraz zniszczenie wszystkich zwierząt należących do gatunków podatnych w danym gospodarstwie. Artykuł 5 ust. 4 tej samej dyrektywy przewiduje, że właściwe władze mogą rozszerzyć środki przewidziane w ust. 1 tego artykułu, to znaczy przystąpić do pobierania próbek w celu przeprowadzenia odpowiednich badań w przylegających gospodarstwach, jeśli ich położenie, ukształtowanie lub kontakty ze zwierzętami z gospodarstwa, gdzie odnotowano występowanie choroby, dają podstawę do podejrzenia o możliwość zarażenia.

6 Na mocy art. 8 tej dyrektywy zostają poddane urzędowemu nadzorowi gospodarstwa, co do których urzędowy lekarz weterynarii ustali lub uzna, na podstawie potwierdzonych danych, że mogły pozostawać w kontakcie z gospodarstwami określonymi w art. 4 lub art. 5 dyrektywy w wyniku przemieszczania osób, zwierząt lub pojazdów lub też w jakikolwiek inny sposób.

7 Decyzją Komisji 2001/246/WE z dnia 27 marca 2001 r. ustanawiającą warunki zwalczania i eliminacji pryszczycy w Niderlandach w zastosowaniu art. 13 dyrektywy 85/511 (Dz.U. L 88, str. 21), zezwolono w Niderlandach na szczepienie wygaszające, które zostało zdefiniowane jako szczepienie w nagłych wypadkach zwierząt należących do gatunków podatnych w niektórych gospodarstwach znajdujących się w określonej strefie, wykonywane wyłącznie w związku z zapobiegawczym ubojem.

8 Decyzja Komisji 2001/279/WE z dnia 5 kwietnia 2001 r. zmieniająca decyzję 2001/246 (Dz.U. L 96, str. 19) zezwoliła w szczególności na szczepienia ochronne bydła znajdującego się w strefie około 25 km wokół Oene.

9 Artykuł 10 ust. 1 i 4 dyrektywy 90/425 stanowi:

„1. 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, w szczególności wyznaczy strefy buforowe przewidziane w tych zasadach 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 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 ochronne w odniesieniu do danych gospodarstw, centrów lub organizacji, w przypadku choroby odzwierzęcej, z uwzględnieniem strefy buforowej przewidzianej przepisami Wspólnoty.

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

[...]

4. We wszystkich przypadkach Komisja dokona przy najbliższej okazji przeglądu sytuacji w ramach Stałego Komitetu Weterynaryjnego. Komitet ten podejmie niezbędne środki w odniesieniu do zwierząt i produktów, określone w art. 1, oraz jeżeli wymaga tego sytuacja, w odniesieniu do produktów pochodzących z tych zwierząt, zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 17. Komisja będzie monitorować sytuację i na podstawie tej samej procedury dokona zmiany podjętych decyzji lub je uchyli, w zależności od rozwoju sytuacji".

10 Ustawa w sprawie zdrowia i dobrostanu zwierząt z dnia 24 września 1992 r. przewiduje tytułem środków zwalczania chorób zakaźnych, że właściwe władze mogą zarządzić ubój zwierząt, co do których istnieje podejrzenie, że mogły zostać dotknięte chorobą. Zgodnie z Regeling aanwiijzing besmettelijke dierziekten (przepisy określające zakaźne choroby zwierząt) z dnia 12 marca 1996 r. (Stcrt. 1996, str. 61) uznaje się, że u zwierzęcia występuje podejrzenie choroby, jeśli wyznaczony urzędnik ma prawo przypuszczać, iż zwierzę to mogło zostać zarażone bądź jest nosicielem choroby, jeżeli jest ono jednym z gatunków podatnych na daną chorobę zakaźną.

Okoliczności faktyczne sporu przed sądem krajowym oraz pytania prejudycjalne

11 Jak wynika z orzeczenia sądu krajowego w sprawie C-96/03, A. Tempelman hodował kozy angorskie w Wenum, miejscowości usytuowanej w otaczającej Oene strefie 25 km. W dniu 3 kwietnia 2001 r. minister rolnictwa wydał decyzję, iż wszystkie zwierzęta parzystokopytne regionu Oene zostaną zaszczepione i ubite. Ze względu na to, iż istnienie kóz angorskich A. Tempelmana wykryto ponoć w późniejszym czasie, decyzją z dnia 23 maja 2001 r. A. Tempelman został poinformowany przez dyrektora RVV o tym, że należące do niego kozy są podejrzane o to, że są zarażone pryszczycą, i że należy zatem dokonać ich uboju. Decyzją z dnia 15 listopada 2001 r. tenże dyrektor odrzucił zażalenie złożone przez A. Tempelmana przeciwko wyżej wymienionej decyzji. W dniu 17 grudnia 2001 r. A. Tempelman wniósł odwołanie od tej odmownej decyzji do College van Beroep voor het bedrijfsleven.

12 Jak wynika z orzeczenia sądu krajowego w sprawie C-97/03, małżonkowie van Schaijk prowadzili hodowlę inwentarza żywego w Ravenstein. Decyzją z dnia 26 marca 2001 r. dyrektor RVV poinformował zainteresowanych, że ponieważ w sąsiedztwie ich hodowli — w odległości 772 metrów od niej — istniało gospodarstwo, w którym zwierzę lub kilka zwierząt było silnie podejrzanych o to, że są zarażone pryszczycą, to wszystkie zwierzęta parzystokopytne z ich gospodarstwa zostały uznane za podejrzane o to, że są zarażone tą chorobą, i że w związku z tym należało dokonać ich uboju. Decyzją z dnia 15 listopada 2001 r. dyrektor RVV odrzucił zażalenie złożone przez małżonków van Schaijk przeciwko tej decyzji. Dnia 20 grudnia 2001 r. zainteresowani wnieśli odwołanie od tej odmownej decyzji do College van Beroep voor het bedrijfsleven.

13 Przed sądem krajowym A. Tempelman oraz małżonkowie van Schaijk podnieśli wiele zarzutów opartych na naruszeniu zarówno prawa międzynarodowego i wspólnotowego, jak i prawa krajowego.

14 Badając zarzuty oparte na naruszeniu prawa krajowego, College van Beroep voor het bedrijfsleven postanowił w orzeczeniu odsyłającym leżącym u podstaw sprawy C-96/03:

„Strategia zapobiegania (dalszemu) rozprzestrzenianiu się wirusa pryszczycy wdrożona przez pozwanego do dnia 3 kwietnia 2001 r. i polegająca na dokonaniu uboju wszystkich zwierząt parzystokopytnych w promieniu jednego, a następnie dwóch kilometrów w obrębie każdego źródła zarażenia, nie była w stanie zapobiec dalszemu pojawianiu się źródeł choroby w regionie Oene. W konsekwencji, biorąc również pod uwagę zwiększone zagęszczenie bydła w tym regionie, College van Beroep uważa, iż pozwany mógł z punktu widzenia weterynaryjnego słusznie przypuszczać, iż w regionie Oene mogły występować zwierzęta parzystokopytne będące nosicielami zarazków chorobotwórczych nawet poza obrębem strefy o promieniu dwóch kilometrów wokół źródeł zarażenia. W tym względzie College van Beroep bierze pod uwagę fakt, iż wirus pryszczycy jest wyjątkowo zaraźliwy, iż może rozwijać się z dużą szybkością i w różnorodny sposób oraz że pozwany skonsultował się z ekspertami w dziedzinie weterynarii, jeśli chodzi o środki, jakie powinien przedsięwziąć.

[...]

Biorąc pod uwagę całość istotnych dla sprawy okoliczności, College van Beroep nie widzi powodu, aby uważać, iż pozwany, biorąc pod uwagę [zakres swobodnego uznania, jaki należy mu przyznać], mógł dokonać w niniejszym przypadku błędnej oceny ryzyka. Nie można potwierdzić, zdaniem College van Beroep, iż szkoda poniesiona przez wnoszącego odwołanie w konsekwencji podjęcia decyzji o uboju jego zwierząt była nieproporcjonalna w stosunku do zamierzonych przez tę decyzję celów. W tym względzie College van Beroep uważa ponadto, iż zarzuty podniesione przez wnoszącego odwołanie pomijają fakt, iż — jak wynika z argumentacji pozwanego — każde podejrzane zwierzę pozostawione przy życiu w regionie Oene stanowiło ryzyko z punktu widzenia zwalczania epidemii pryszczycy. Argumenty wnoszącego odwołanie, utrzymującego, że istniały szczególne okoliczności, które powinny były doprowadzić pozwanego do wniosku, że posiadane przez niego podejrzane zwierzęta nie stanowiły żadnego istotnego z punktu widzenia weterynaryjnego ryzyka, nie są przekonywające".

15 W orzeczeniu odsyłającym leżącym u podstaw sprawy C-97/03 College van Beroep voor het bedrijfsleven orzekł w szczególności:

„Należy uznać za ustalone w sposób wystarczający, iż w dniach 23, 24 i 25 marca 2001 r. w pierwotnym gospodarstwie znajdowały się zwierzęta, u których zaobserwowano kliniczne objawy choroby, tak że można było orzec, że te zwierzęta są zarażone w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 85/511 i winny zostać ubite na mocy art. 5 tejże dyrektywy. W przeciwieństwie do tego, co w tym względzie podnosili wnoszący odwołanie, dla zakwalifikowania tych zwierząt jako „zarażonych" nie jest konieczne, aby zaobserwowane symptomy kliniczne zostały potwierdzone przez badania laboratoryjne. Ponadto okoliczność, iż późniejsze badanie laboratoryjne nie było w stanie potwierdzić zarażenia pierwotnego gospodarstwa wirusem pryszczycy, nie zmienia faktu, iż pozwany, jeśli weźmiemy pod uwagę moment, w którym wydał początkową decyzję, mógł słusznie, w ramach spornego postępowania, obawiać się zarażenia wirusem w wyżej wymienionym gospodarstwie pierwotnym. Stąd biorąc pod uwagę fakt, iż zwierzęta należące do wnoszących odwołanie znajdowały się w okresie podejmowania początkowej decyzji w promieniu kilometra od pierwotnego gospodarstwa, pozwany mógł słusznie przypuszczać, iż zwierzęta te mogły zostać zarażone bądź też być nosicielami tego wirusa.

Z tego punktu widzenia decyzję stwierdzającą w dniu 26 marca 2001 r., iż zwierzęta należące do wnoszących odwołanie są podejrzane o to, że są zarażone wirusem pryszczycy, należy uznać za zgodną z prawem. W tym względzie College van Beroep bierze pod uwagę, że wirus pryszczycy jest wyjątkowo zaraźliwy oraz że może on rozwijać się z dużą szybkością i w różnorodny sposób. Bierze on również pod uwagę fakt, że pozwany skonsultował się z ekspertami w dziedzinie weterynarii, jeśli chodzi o środki, jakie miał przedsięwziąć, oraz że ci eksperci orzekli, iż szczególnemu ryzyku zagrożenia podlegały gospodarstwa znajdujące się w promieniu jednego kilometra od zarażonego gospodarstwa. Wnoszący odwołanie nie zakwestionowali ponadto w sposób przekonywający tej opinii ekspertów".

16 Ze względów analogicznych do tych, jakie zostały ujęte w orzeczeniu odsyłającym leżącym u podstaw sprawy C-96/03, College van Beroep voor het bedrijfsleven doszedł w orzeczeniu odsyłającym leżącym u podstaw sprawy C-97/03 do wniosku, iż nie widzi powodów aby uznać, iż pozwany w sprawie przed sądem krajowym mógł dokonać błędnej oceny ryzyka, iż szkoda poniesiona przez wnoszących odwołanie w następstwie podjęcia decyzji o dokonaniu uboju ich zwierząt była nieproporcjonalna w stosunku do zamierzonych przez tę decyzję celów, bądź że tenże pozwany naruszył art. 36 ustawy w sprawie zdrowia i dobrostanu zwierząt. Organ ten nie uznał tym bardziej, iż pozwany mógł, w ramach toczącego się postępowania, uchybić zasadzie dobrej administracji bądź też dopuścić się nadużycia władzy.

17 Badając następnie w jednej i w drugiej sprawie zarzuty oparte na naruszeniu prawa wspólnotowego, College van Beroep voor het bedrijfsleven stwierdził, że decyzje o dokonaniu uboju zwierząt zostały wydane w przypadkach, które nie są określone dyrektywą 85/511. Zatem w orzeczeniu leżącym u podstaw sprawy C-96/03 sąd krajowy zaznacza, iż chociaż zwierzęta znajdowały się na terytoriach oznaczonych w załączniku III A do decyzji 2001/279, dla których przewidziano szczepienia wygaszające, to ani decyzja 2001/279, ani decyzja 2001/246 nie miały zastosowania, ponieważ zwierzęta, o które chodzi, nie były zaszczepione w momencie dokonywania ich uboju. W orzeczeniu odsyłającym leżącym u podstaw sprawy C-97/03 College van Beroep voor het bedrijfsleven stwierdza, że ani decyzja 2001/246 z dnia 27 marca 2001 r., ani zmiany, które zostały do niej wprowadzone decyzją 2001/279 z dnia 5 kwietnia 2001 r., nie miały zastosowania w dniu 26 marca 2001 r., czyli dacie

wydania przez dyrektora RVV decyzji o uboju zwierząt. W tym względzie żadna ze stron w postępowaniu przed sądem krajowym nie kwestionowała, iż zaskarżone przez A. Tempelmana i małżonków van Schaijk decyzje zostały przyjęte jedynie na mocy przepisów prawa krajowego.

18 College van Beroep voor het bedrijfsleven zaznacza, że państwa członkowskie mogłyby oprzeć swe kompetencje własne na art. 10 dyrektywy 90/425. Rozważa on jednak, czy dyrektywę 85/511 należy uznać za lex specialis w stosunku do dyrektywy 90/425.

19 Zdaniem tego organu wydaje się, iż z dyrektywy 90/423, zwłaszcza jej preambuły i art. 1, 4, 5 i 16 wynika, że wspólnotowy system zwalczania pryszczycy jest systemem kompletnym. Niemniej jednak pewne postanowienia decyzji 2001/246 pozwoliły przypuszczać, iż państwa członkowskie posiadają również kompetencje w dziedzinie zapobiegawczego uboju podejrzanych zwierząt, w przypadku gdy nie stwierdzono żadnego zarażenia wirusem pryszczycy.

20 Uwzględniając wszystkie te okoliczności College van Beroep voor het bedrijfsleven postanowił zawiesić postępowanie w sprawie i zwrócić się do Trybunału z następującymi, identycznymi w dwóch sprawach pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy prawo wspólnotowe przyznaje państwom członkowskim uprawnienia do wydania decyzji w kwestii uboju zwierząt podejrzanych o to, że są zarażone pryszczycą lub są nosicielami wirusa pryszczycy?

2) Czy dyrektywa 85/511/EWG, zmieniona dyrektywą 90/423/EWG, pozostawia państwom członkowskim swobodę przyjęcia (bądź wydania polecenia przyjęcia) krajowych środków zwalczania pryszczycy o charakterze uzupełniającym?

3) Jakie ograniczenia nakłada na państwa członkowskie prawo wspólnotowe, jeśli chodzi o przyjęcie krajowych środków o charakterze uzupełniającym w stosunku do środków przewidzianych dyrektywą 85/511/EWG, zmienioną przez dyrektywę 90/423/EWG?".

21 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 8 kwietnia 2003 r. sprawy C-96/03 i C-97/03 zostały połączone dla celów procedury pisemnej i ustnej, jak również dla wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

22 Zadając powyższe pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy prawo wspólnotowe przyznaje państwom członkowskim uprawnienia do przyjęcia środków zwalczania pryszczycy, które mają charakter uzupełniający w stosunku do przewidzianych dyrektywą 85/511, zwłaszcza uprawnienia do uboju zwierząt należących do gospodarstw przylegających do gospodarstwa, w którym są zarażone zwierzęta, lub znajdujących się w określonym promieniu wokół niego, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej — jakie ograniczenia nakłada prawo wspólnotowe na wykonywanie tych uprawnień.

23 Zdaniem A. Tempelmana i małżonków van Schaijk, należy odpowiedzieć na postawione pytania w ten sposób, że dyrektywa 85/511 sprzeciwia się temu, aby państwa członkowskie przyjmowały krajowe środki zwalczania pryszczycy o charakterze uzupełniającym oraz że żaden przepis prawa wspólnotowego, a zwłaszcza nie art. 10 dyrektywy 90/425, nie przyznaje tym państwom uprawnień do podjęcia decyzji w kwestii uboju zwierząt podejrzanych o to, że są zarażone pryszczycą lub są nosicielami wirusa pryszczycy. Ewentualnie, jeśli chodzi o trzecie pytanie, małżonkowie van Schaijk podnoszą, iż podjęte środki krajowe winny być zgodne z zasadą proporcjonalności i pomocniczości, co nie miało miejsca w sprawie przed sądem krajowym.

24 Rządy: niderlandzki, grecki, irlandzki, włoski i Zjednoczonego Królestwa, jak również Komisja uważają, iż prawo wspólnotowe przyznaje państwom członkowskim uprawnienia do podjęcia decyzji w kwestii uboju zwierząt podejrzanych o to, że są zarażone pryszczycą lub są nosicielami wirusa pryszczycy, oraz do podjęcia krajowych środków wykraczających poza te przewidziane dyrektywą 85/511. Te uprawnienia państw członkowskich będą ograniczone obowiązkiem przestrzegania wyraźnych wymogów, przedmiotu i celu dyrektywy 85/511, jak również zasady proporcjonalności. Komisja dodaje, iż zarówno ona, jak i pozostałe państwa członkowskie winny być powiadomione o środkach przyjętych przez dane państwo członkowskie.

25 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 30 opinii, dyrektywa 85/511 nie przewiduje wyraźnie, że urzędowy lekarz weterynarii może dokonać uboju zwierząt należących do gospodarstwa przylegającego do gospodarstwa, w którym znajdują się zwierzęta zarażone wirusem pryszczycy, lub znajdujących się w określonym promieniu wokół niego.

26 Bez potrzeby zastanawiania się nad faktem, że — jak to ukazuje Komisja — prawdopodobnie w wyniku błędu redakcyjnego w dyrektywie 85/511 jej art. 5 ust. 4 odsyła jedynie do ust. 1 tego samego artykułu, a nie do ust. 2, wystarczy zaznaczyć, iż nie można dokonywać wykładni tej dyrektywy bez uwzględnienia dyrektywy 90/425, która stanowi podstawowy akt prawny, jeśli chodzi o swobodny przepływ zwierząt i produktów rolnych.

27 Przyjęta w celu ustanowienia rynku wewnętrznego dyrektywa 90/425 wychodzi ze sformułowanego w jej trzecim motywie założenia, iż granice są wykorzystywane do przeprowadzenia kontroli mających na celu ochronę zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt. Dyrektywa ta zakłada, jak jest to zaznaczone w jej czwartym motywie, harmonizację podstawowych wymagań odnoszących się do ochrony zdrowia zwierząt. Wyznacza ona charakter kontroli, jakie winny być bądź mogą być przeprowadzane przez państwa członkowskie wysyłki lub przeznaczenia zwierząt, jak również środki, jakie winny bądź mogą być przyjęte przez te państwa.

28 Artykuły 8–10 dyrektywy dotyczą chorób odzwierzęcych lub chorób albo jakichkolwiek przyczyn mogących stanowić poważne zagrożenie dla zwierząt i ludzi. Artykuł 10 przewiduje zwłaszcza tymczasowe środki ochronne, jakie mogą zostać przyjęte przez państwa członkowskie i przez Komisję, obowiązki każdego z działających organów, jak również procedury, jakie winny być przestrzegane, aby można było rozwiązać problemy zdrowotne zwierząt i ludzi, tak szybko jak to możliwe i przy zachowaniu możliwie największej koordynacji działań.

29 Dyrektywa 90/425 ma zastosowanie, kiedy żaden inny akt prawa wspólnotowego nie przewiduje ani środków, które mogą być przyjęte, ani procedury, jaką należy stosować w przypadkach choroby odzwierzęcej lub choroby albo jakiejkolwiek przyczyny mogącej stanowić poważne zagrożenie dla zwierząt i ludzi.

30 Uwzględniając jej szeroki zakres stosowania i jej ogólny cel należy stwierdzić, że powyższa dyrektywa będzie miała podobne zastosowanie, kiedy akty prawa wspólnotowego okażą się niewystarczające, aby sprostać specyficznym problemom spotykanym w sytuacjach mogących stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia zwierząt czy ludzi. W tym względzie Trybunał orzekł, iż art. 8 dyrektywy 90/425 winien być interpretowany w świetle jego celu, którym jest zapewnienie ochrony zdrowia zwierząt i ludzi, oraz w świetle rozwoju wiedzy naukowej (wyrok z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie C-428/99 Van den Bor, Rec. str. I-127, pkt 38).

31 Należy tymczasem zaznaczyć, iż Komisja i państwa członkowskie mogą przyjąć tymczasowe środki ochronne zgodnie z art. 10 dyrektywy 90/425 jedynie w poszanowaniu prawa wspólnotowego. Do nich należy zatem przestrzeganie celów określonych w obowiązujących przepisach wspólnotowych oraz zasad ogólnych prawa wspólnotowego, takich jak zasada proporcjonalności. Ponadto obowiązki nałożone na państwa członkowskie w zakresie informowania Komisji i innych państw członkowskich przewidziane w tymże art. 10 winny być skrupulatnie przestrzegane, aby pozwolić na ścisłą współpracę między władzami tychże państw oraz tą instytucją.

32 Jeśli chodzi o cel określony dyrektywą 85/511, to należy przypomnieć, iż trzeci motyw tej dyrektywy przewiduje, iż środki winny być podjęte, gdy tylko wystąpi podejrzenie obecności pryszczycy, aby umożliwić natychmiastową i skuteczną z nią walkę, gdy tylko choroba ta zostanie potwierdzona,.

33 Zgodnie z ostatnim motywem dyrektywy postanowienia przez nią wprowadzone mają charakter próbny i muszą być poddawane przeglądowi pod kątem ich dostosowania do rozwoju sytuacji. System przewidziany początkowo w 1985 r. został w rzeczywistości ponownie zbadany i dogłębnie zmieniony w 1990 r. przez dyrektywę 90/423, która wprowadziła politykę zaniechania szczepień, której towarzyszył ubój w celach sanitarnych. System wprowadzony w 1990 r. został również ponownie zbadany w następstwie epidemii, jaka wybuchła w 2001 r., aby wziąć pod uwagę doświadczenia nabyte podczas tego kryzysu, co wynika z motywów dyrektywy Rady 2003/85/WE z dnia 29 września 2003 r. w sprawie wspólnotowych środków zwalczania pryszczycy uchylającej dyrektywę 85/511 (Dz.U. L 306, str. 1).

34 Mimo iż, jak zostało to przypomniane w pkt 25 niniejszego wyroku, dyrektywa 85/511 nie przewiduje uboju zwierząt należących do gospodarstwa przylegającego do gospodarstwa, w którym są zarażone zwierzęta, lub znajdujących się w określonym promieniu wokół niego, to i tak nie może ona być interpretowana w taki sposób, że sprzeciwia się ona podjęciu takich działań.

35 Taka wykładnia nie pozwoliłaby na osiągnięcie celu skutecznego zwalczania tej choroby, o którym mowa w powyższej dyrektywie. Jak zaznaczyły to rządy, które przedstawiły uwagi, są sytuacje, kiedy taki zapobiegawczy ubój staje się konieczny, z uwagi na szybkość rozprzestrzeniania się wirusa i przy uwzględnieniu takich okoliczności jak złośliwość choroby, gatunki zwierząt nią dotkniętych czy też warunki klimatyczne.

36 W uwagach Zjednoczonego Królestwa, państwa członkowskiego, które zostało szczególnie dotknięte epidemią w 2001 r., zostało przywołane w tym względzie oświadczenie złożone przed High Court of Justice przez Jamesa Marshalla

Scudamore'a, Chief Veterinary Officer Zjednoczonego Królestwa w dniu 29 marca 2001 r., z którego wynikało, że epidemia ta została opanowana jedynie dzięki intensyfikacji polityki uboju, którą początkowo objęte były zarażone zwierzęta lub też zwierzęta będące z nimi w bezpośrednim kontakcie, następnie zwierzęta podejrzane oraz znajdujące się w gospodarstwach usytuowanych w bliskiej odległości, oraz wreszcie, w niektórych miejscowościach, owce, kozy i świnie znajdujące się w promieniu 3 kilometrów wokół zarażonego gospodarstwa.

37 Zatem decyzją 2001/246, opartą na art. 10 dyrektywy 90/425 oraz art. 13 ust. 3 dyrektywy 85/511, Komisja zezwoliła na szczepienia wygaszające oraz zapobiegawczy ubój zwierząt, przy czym ten ostatni środek przewidywał zgodnie z art. 1 tej decyzji ubój zwierząt podatnych w gospodarstwach znajdujących się w określonym promieniu wokół gospodarstw podlegających ograniczeniom zdefiniowanym w art. 4 lub 5 dyrektywy 85/511, w celu zmniejszenia w sposób natychmiastowy liczby zwierząt należących do gatunków podatnych znajdujących się w zarażonej strefie.

38 Zapobiegawczy ubój został uzasadniony w następujący sposób w czwartym motywie decyzji 2001/246:

„Poza środkami przyjętymi w ramach dyrektywy 85/511/EWG, Niderlandy wprowadzają, tytułem środków ostrożności, zapobiegawczy ubój zwierząt podatnych w gospodarstwach usytuowanych w bezpośrednim sąsiedztwie gospodarstw zarażonych lub podejrzanych, biorąc pod uwagę sytuację epidemiologiczną oraz wysokie zagęszczenie zwierząt podatnych w niektórych częściach kraju".

39 Trybunał orzekł, iż postanowienia określone w decyzji 2001/246 stanowiły wystarczającą podstawę prawną, aby przyznać Komisji uprawnienia do wydania tejże decyzji (wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. str. I-5689, pkt 127).

40 Wynika z powyższego, iż dyrektywa 85/511 nie może być interpretowana w taki sposób, że środki, jakie ona przewiduje, nie mogą być uzupełnione środkami wspólnotowymi bądź krajowymi przyjętymi na postawie dyrektywy 90/425.

41 W tym względzie usunięcie słowa „minimalne" w art. 1 dyrektywy 85/511, podczas dokonywania jej zmian dyrektywą 90/423, nie może być interpretowane, jak utrzymują to A. Tempelman i małżonkowie van Schaijk, jako wola ustawodawcy wspólnotowego, aby ograniczyć w sposób ścisły środki zwalczania, jakie mogłyby być przyjęte w przypadku epidemii. W istocie jak zaznaczył to rzecznik generalny w pkt 35 swojej opinii, usunięcie tego słowa winno być rozumiane w kontekście przyjęcia jednolitej polityki powstrzymania się od szczepień ochronnych. Poza tym wykładnia podniesiona przez skarżących przed sądem krajowym byłaby sprzeczna z troską o poprawę systemu zwalczania choroby, która to troska wyrażona jest w ostatnim motywie dyrektywy 85/511, o treści niezmienionej przez dyrektywę 90/423.

42 Jeśli chodzi o uprawnienia państw członkowskich przysługujące im w oczekiwaniu na przyjęcie środków przez Komisję, art. 10 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 90/425 stanowi, iż w przypadku choroby odzwierzęcej, choroby lub innej prawdopodobnej przyczyny powodującej poważne zagrożenie dla zdrowia zwierząt i ludzi, państwo członkowskie wysyłki niezwłocznie wdroży środki zwalczania lub środki ostrożności przewidziane w zasadach wspólnotowych lub przyjmie każdy inny środek, który uzna za stosowny.

43 W przeciwieństwie do tego, co utrzymują małżonkowie van Schaijk, użycie spójnika „lub" rozpoczynającego ostatni człon zdania tego akapitu należy interpretować jako nienarzucające państwu członkowskiemu dokonania wyboru między środkami przewidzianymi w zasadach wspólnotowych a innymi środkami, które uzna ono za stosowne. Wykładnia tego przepisu, zgodnie z określonym w nim celem ochrony zdrowia zwierząt i ludzi, narzuca w istocie taki sposób jego rozumienia, że nie sprzeciwia się on temu, aby państwo członkowskie przyjęło środek, który uzna za stosowny jako uzupełnienie do wdrożenia środków zwalczania i środków ostrożności przewidzianych uregulowaniami wspólnotowymi.

44 Ponadto wyrażenie „tymczasowe środki ochronne", jakie widnieje w art. 10 ust. 1 akapit czwarty należy interpretować mając na względzie ogólny cel ochrony zdrowia zwierząt i ludzi i nie w taki sposób, że sprzeciwia się ono każdemu środkowi, który nie zmierza do zachowania przy życiu każdego pojedynczego zwierzęcia, a zwłaszcza środkowi polegającemu na uboju zwierząt podatnych na zarażenie.

45 Zatem w okolicznościach mających miejsce w sprawach przed sądem krajowym władze niderlandzkie mogły uznać za konieczne dokonanie zapobiegawczego uboju zwierząt należących do A. Tempelmana oraz małżonków van Schaijk.

46 Bez względu na to, czy tymczasowe środki ochronne zostaną podjęte przez państwo członkowskie na podstawie art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425, czy też przez Komisję na podstawie art. 10 ust. 4 tej samej dyrektywy, winny być one zgodne z zasadą proporcjonalności (zob. podobnie, jeśli chodzi o środki przyjęte przez państwo członkowskie przeznaczenia, wyrok z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie C-220/01 Lennox, Rec. str. I-7091, pkt 76; jeśli chodzi o środki przyjęte przez Komisję — wyrok z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-180/96 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. str. I-2265, pkt 96–111, i ww. wyrok w sprawie Jippes i in., pkt 113).

47 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż zasada proporcjonalności, która należy do zasad ogólnych prawa wspólnotowego, wymaga, aby przyjęte akty nie wykraczały poza granicę tego, co jest właściwe i konieczne do realizacji zamierzonych przez przedmiotowe przepisy uzasadnionych celów, co oznacza, że jeśli istnieje wybór między kilkoma właściwymi środkami, to należy uciec się do środka o charakterze najmniej uciążliwym, a spowodowane tym trudności nie mogą być niewspółmierne w porównaniu do celów, jakim te środki mają służyć (ww. wyroki w sprawie Jippes i in., pkt 81, oraz w sprawie Lennox, pkt 76).

48 Podczas tej oceny należy brać pod uwagę całość chronionych w tym przypadku interesów, a zwłaszcza prawo własności (zob. podobnie wyrok z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. str. I-5659, str. 79) oraz wymogi co do dobrostanu zwierząt (podobnie ww. wyrok w sprawie Jippes i in., pkt 79).

49 Z orzeczeń odsyłających wynika, iż College van Beroep voor het bedrijfsleven dokonał kontroli stosowania prawa krajowego analogicznej do kontroli wymaganej przy weryfikacji przestrzegania zasady proporcjonalności w prawie wspólnotowym i uznał on, że środki będące przedmiotem sprawy przed sądem krajowym nie były nieproporcjonalne. Do tego organu należy jednakże weryfikacja, czy z badania pod kątem prawa wspólnotowego okoliczności, w których zostały przyjęte decyzje o dokonaniu uboju kwestionowane w sprawach przed sądem krajowym, można wywnioskować, że nie została naruszona zasada proporcjonalności.

50 Poza zasadą proporcjonalności państwo członkowskie, które przyjmuje tymczasowe środki ochronne zgodnie z dyrektywą 90/425, winno przestrzegać zobowiązań, które ona ustanawia, i procedury, którą ona wprowadza. W tym względzie art. 10 ust. 1 akapit piąty tej dyrektywy przewiduje, iż powiadamia się niezwłocznie Komisję i pozostałe państwa członkowskie o podjętych środkach [ww. wyrok w sprawie Lennox, pkt 75; co do obowiązków niezwłocznego powiadomienia i lojalnej współpracy w przypadku przyjęcia tymczasowych środków ochronnych na podstawie art. 8 dyrektywy 90/425 zob. ww. wyrok w sprawie Van de Bor, pkt 45–48; zob. również analogicznie, jeśli chodzi o środki przyjęte na podstawie dyrektywy Rady 89/662/EWG z dnia 11 grudnia 1989 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzwspólnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego (Dz.U. L 395, str. 13), wyrok z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C-241/01 National Farmers' Union, Rec. str. I-9079, pkt 60].

51 Komisja zaznacza w tym względzie, iż środki będące przedmiotem sprawy przed sądem krajowym, przyjęte przez władze niderlandzkie, zostały podjęte w ramach ścisłej współpracy z Komisją.

52 Wynika z całości powyższych rozważań, iż na pytania zadane przez College van Beroep voor het bedrijfsleven należy odpowiedzieć w następujący sposób:

Zważywszy, iż pryszczyca jest chorobą, która stanowi poważne zagrożenie dla zwierząt, art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425 przyznaje państwom członkowskim uprawnienia do przyjęcia środków zwalczania tej choroby, które mają charakter uzupełniający w stosunku do środków przewidzianych dyrektywą 85/511, zwłaszcza uprawnienia do tego, aby polecić ubój zwierząt należących do gospodarstwa przylegającego lub znajdujących się w określonym promieniu wokół gospodarstwa, w którym są zarażone zwierzęta.

Takie środki o charakterze uzupełniającym winny być przyjęte w poszanowaniu zamierzonych przez obowiązujące przepisy wspólnotowe celów, a w szczególności dyrektywy 85/511, zasad ogólnych prawa wspólnotowego, takich jak zasada proporcjonalności, oraz obowiązku powiadomienia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425.

W przedmiocie kosztów

53 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 (trzecia izba) orzeka, co następuje:

Zważywszy, iż pryszczyca jest chorobą, która stanowi poważne zagrożenie dla zwierząt, art. 10 ust. 1 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 przyznaje państwom członkowskim uprawnienia do przyjęcia środków zwalczania tej choroby, które mają charakter uzupełniający w stosunku do środków przewidzianych dyrektywą Rady 85/511/EWG z dnia 18 listopada 1985 r. wprowadzającą środki wspólnotowe w sprawie zwalczania pryszczycy, zmienioną dyrektywą Rady 90/423/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r., zwłaszcza uprawnienia do tego, aby polecić dokonanie uboju zwierząt należących do gospodarstwa przylegającego do gospodarstwa, gdzie są zarażone zwierzęta, lub znajdujących się w określonym promieniu wokół niego.

Takie środki uzupełniające winny być przyjęte w poszanowaniu zamierzonych przez obowiązujące przepisy wspólnotowe celów, a w szczególności dyrektywy 85/511, zmienionej dyrektywą 90/423, zasad ogólnych prawa wspólnotowego, takich jak zasada proporcjonalności, oraz obowiązku powiadomienia, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 90/425.

Podpisy