# OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
# YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 6 maja 2008 r. [1]

1. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym College van Beroep voor het bedrijfsleven (Niderlandy) zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni kilku przepisów wspólnotowych uzależniających wypłatę refundacji wywozowych w odniesieniu do wywozu żywego bydła od przestrzegania przepisów wspólnotowych dotyczących ochrony zwierząt podczas transportu.

2. Powyższy wniosek został złożony w ramach sporu między Heemskerk BV [2] i Firma Schaap, a Productschap Vee en Vlees [3] w przedmiocie decyzji wydanych przez Productschap w sprawie żądania zwrotu refundacji wywozowych, które jego zdaniem zostały nienależnie wypłacone tym dwóm przedsiębiorstwom.

3. Pośród pytań prejudycjalnych, jakie zostały przedstawione Trybunałowi przez sąd krajowy, dwa mają szczególne znaczenie z punktu widzenia problematyki dotyczącej stosowania z urzędu prawa wspólnotowego przez sąd krajowy.

4. Sąd krajowy zasadniczo dąży do ustalenia przez Trybunał, czy w postępowaniu takim jak toczące się przed tym sądem, które dotyczy nie tylko ochrony zwierząt podczas transportu, ale również ochrony interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej, prawo wspólnotowe nakłada na ten sąd obowiązek przeprowadzenia z urzędu kontroli zgodności z prawem krajowego aktu administracyjnego z punktu widzenia zarzutów opartych na prawie wspólnotowym, również jeśli kontrola taka prowadzi do postawienia strony skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym w sytuacji bardziej niekorzystnej niż ta, w jakiej znalazłaby się ona, nie wnosząc skargi.

5. W niniejszej opinii przedstawię argumenty, które skłaniają do oceny, że w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym sąd ten, jako sąd wspólnotowy prawa powszechnego, zobowiązany jest stosować prawo wspólnotowe z urzędu.

1 — Język oryginału: francuski.
2 — Zwanymi dalej „skarżącymi w postępowaniu przed sądem krajowym".
3 — Zwanym dalej „Productschap".

## I — Ramy prawne

żywych zwierząt jest uzależniona od przestrzegania przepisów Wspólnoty dotyczących dobra zwierząt oraz, w szczególności, właściwego zabezpieczenia zwierząt podczas transportu.

### A — *Prawo wspólnotowe*

1. Rozporządzenie (WE) nr 1254/1999

2. Rozporządzenie (WE) nr 615/98

6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1254/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny [4] uchyliło i zastąpiło rozporządzenie Rady (EWG) nr 805/68 z dnia 27 czerwca 1968 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny [5].

7. Na mocy art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 wypłata refundacji wywozowej w odniesieniu do wywozu

8. Artykuł 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 615/98 z dnia 18 marca 1998 r. ustanawiającego szczegółowe zasady dotyczące przyznawania refundacji wywozowych w odniesieniu do ochrony żywego bydła podczas transportu [6] stanowi, że dla zastosowania art. 13 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 805/68, zastąpionego przez art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999, wypłata refundacji wywozowych jest uzależniona od tego, czy podczas transportu zwierząt, do chwili ich pierwszego rozładunku w państwie trzecim przeznaczenia, przestrzegano przepisów dyrektywy Rady 91/628/EWG z dnia 19 listopada 1991 r.

4 — Dz.U. L 160, s. 21.

5 — Dz.U. L 148, s. 24. Rozporządzenie zmienione rozporządzeniem Rady (WE) nr 2634/97 z dnia 18 grudnia 1997 r. (Dz.U. L 356, s. 13, zwane dalej „rozporządzeniem nr 805/68"). Zgodnie z brzmieniem art. 49 ust. 2 rozporządzenia nr 1254/1999 każde odniesienie do rozporządzenia (EWG) nr 805/68 jest interpretowane jako odniesienie do tego pierwszego rozporządzenia i jest odczytywane zgodnie z tabelą korelacji w załączniku V do tego rozporządzenia.

6 — Dz.U. L 82, s. 19. Rozporządzenie to zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 639/2003 z dnia 9 kwietnia 2003 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1254/1999 w odniesieniu do wymagań dotyczących przyznania refundacji wywozowych związanych z ochroną żywego bydła w czasie transportu (Dz.U. L 93, s. 10). Artykuł 9 akapit pierwszy rozporządzenia nr 639/2003 wskazuje, że rozporządzenie nr 615/98 nadal stosuje się do zgłoszeń wywozowych przyjętych przed wejściem w życie tego pierwszego rozporządzenia.

w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i zmieniającej dyrektywy 90/425/EWG oraz 91/496/EWG [7], zmienionej dyrektywą Rady 95/29/WE z dnia 29 czerwca 1995 r. [8], oraz przepisów rozporządzenia nr 615/98.

9. Mając na celu kontrolę przestrzegania warunków przyznawania refundacji wywozowych za bydło, art. 2 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że wszelki wywóz zwierząt poza obszar celny Wspólnoty musi być kontrolowany i poświadczony przez urzędowego lekarza weterynarii.

10. Artykuł 2 ust. 2 stanowi również, że w punkcie wywozowym urzędowy lekarz weterynarii zobowiązany jest sprawdzić i poświadczyć, że zwierzęta nadają się do zaplanowanego transportu w rozumieniu dyrektywy 91/628, że środek transportu, w którym zwierzęta opuszczą obszar celny Wspólnoty, jest zgodny z przepisami tej dyrektywy i że podjęte zostały działania mające na celu zapewnienie zwierzętom opieki podczas transportu, wymagane zgodnie z przepisami tej dyrektywy.

11. Zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 615/98, jeżeli urzędowy lekarz weterynarii w miejscu wyjazdu [w punkcie wywozowym] stwierdzi, że wymagania określone w art. 2 ust. 2 zostały spełnione w sposób zadowalający, poświadcza to adnotacją: „Kontrola na podstawie art. 2 rozporządzenia (WE) nr 615/98 jest zadowalająca" oraz pieczęcią i podpisem na dokumencie stanowiącym dowód opuszczenia obszaru celnego Wspólnoty, w sekcji J egzemplarza kontrolnego T5 lub w najbardziej właściwym miejscu dokumentu krajowego.

12. Zgodnie z art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia do wniosku o wypłatę refundacji wywozowych należy dołączyć dowód zastosowania się do art. 1 tego rozporządzenia. Dowód taki stanowi dokument potwierdzający wywóz zwierząt z obszaru celnego Wspólnoty, zawierający poświadczenie urzędowego lekarza weterynarii z punktu wywozowego oraz, w stosownym przypadku, sprawozdanie z kontroli zawierające ustalenia dokonane po przybyciu zwierząt przez organy nadzorcze państw trzecich miejsca przeznaczenia.

13. Ponadto art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 615/98 stanowi, że refundacji wywozowej nie wypłaca się za zwierzęta, które padły podczas transportu, lub jeżeli właściwy organ na podstawie dokumentów określonych w art. 5 ust. 2, sprawozdań z kontroli, o których mowa w art. 4 tego rozporządzenia,

7 — Dz.U. L 340, s. 17.
8 — Dz.U. L 148, s. 52 (zwanej dalej „dyrektywą 91/628").

lub wszelkich innych dostępnych informacji dotyczących zgodności z art. 1 tego rozporządzenia uzna, że nie zastosowano się do przepisów dyrektywy 91/628 dotyczącej ochrony zwierząt podczas transportu.

14. Należy także wyjaśnić, że zgodnie z motywem szóstym tego rozporządzenia zawiera ono wyraźny przepis mający na celu zapewnienie zwrotu refundacji wywozowych, które są uznane za wypłacone nienależnie z punktu widzenia wymagań stosowanych dla dobrostanu zwierząt.

15. Artykuł 5 ust. 7 wspomnianego rozporządzenia stanowi również, że jeśli po wypłaceniu refundacji wywozowych okazuje się, że nie zastosowano się do przepisów wspólnotowych dotyczących ochrony zwierząt podczas transportu, wypłacenie odpowiedniej części refundacji traktuje się jako nienależne i podlega ono odzyskaniu zgodnie z przepisami art. 11 ust. 3–6 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 3665/87 z dnia 27 listopada 1987 r. ustanawiającego wspólne szczegółowe zasady stosowania systemu refundacji wywozowych do produktów rolnych [9], zastąpionego przez art. 52 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/1999 z dnia 15 kwietnia 1999 r., mający ten sam przedmiot [10].

9 — Dz.U. L 351, s. 1.
10 — Dz.U. L 102, s. 11.

3. Dyrektywa 91/628

16. Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a) tiret pierwsze dyrektywy 91/628 państwa członkowskie czuwają, aby wymogi przestrzenne (gęstości załadunku) dla zwierząt spełniały przynajmniej wymagania danych liczbowych ustanowionych w rozdziale VI załącznika w odniesieniu do zwierząt oraz środków transportu określonych w tym rozdziale.

17. Rozdział VI pkt 47 część B tego załącznika poświęcony jest gęstości załadunku stosowanej u bydła. Dla poszczególnych kategorii transportu określona jest powierzchnia wyrażona w metrach kwadratowych przypadających na każde zwierzę w zależności od jego wagi.

18. Ponadto, zgodnie z art. 5 część A pkt 1 lit. a) ppkt ii) dyrektywy 91/628 państwa członkowskie zapewniają, aby każdy przewoźnik był objęty zezwoleniem, które jest ważne dla całokształtu transportu zwierząt kręgowych, przeprowadzanego w obrębie Wspólnoty, przyznanym przez właściwy organ państwa członkowskiego miejsca prowadzenia działalności lub, jeżeli chodzi o przedsiębiorstwo prowadzące działalność w państwie trzecim, przez właściwe organy państwa członkowskiego Unii, podlegającego pisemnemu zobowiązaniu osoby odpowiedzialnej w przedsiębiorstwie transportowym za spełnienie wymogów obowiązującego wspólnotowego prawodawstwa weterynaryjnego.

19. Dodatkowo art. 5 część A pkt 1 lit. c) tej samej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, by każdy przewoźnik wykorzystywał do transportu zwierząt środki transportu, które zapewniają zgodność ze wspólnotowymi wymogami dotyczącymi dobrostanu zwierząt w czasie transportu.

B — *Prawo krajowe*

20. Artykuł 8:69 ogólnej ustawy o sądowym postępowaniu administracyjnym (Algemene Wet Bestuursrecht) stanowi:

„1. Sąd rozpatrujący sprawę wydaje rozstrzygnięcie na podstawie skargi, przedstawionych dokumentów, rezultatów wstępnego dochodzenia oraz analizy sprawy przeprowadzonej w trakcie rozprawy.

2. Argumenty prawne są uzupełniane przez sąd z urzędu.

3. Okoliczności faktyczne mogą zostać uzupełnione przez sąd z urzędu".

21. Przepis ten ma zastosowanie do postępowań toczących się przed College van Beroep voor het bedrijfsleven na mocy art. 19 ust. 1 ustawy dotyczącej kontroli sądowo-administracyjnej w sprawach gospodarczych (Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie).

**II — Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne**

22. Z postanowienia odsyłającego wynika, że w dniu 25 stycznia 2000 r. obaj skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym zgłosili wywóz 300 ciężarnych jałówek do Maroka i na mocy rozporządzenia nr 800/1999 złożyli wniosek o wypłatę refundacji wywozowej.

23. Tego samego dnia w Moerdijk (Niderlandy) nastąpił załadunek 600 ciężarnych jałówek, wraz z 40 ciężarnymi jałówkami należącymi do innego przedsiębiorstwa, na irlandzki statek M/S Irish Rose (zwany dalej „statkiem") w celu transportu do Casablanki (Maroko).

24. Urzędowy lekarz weterynarii dokonujący kontroli statku w punkcie wywozowym potwierdził na egzemplarzu kontrolnym T5, że warunki z art. 2 rozporządzenia nr 615/98 zostały wypełnione.

25. Wyżej wymieniony statek, który pływa pod banderą irlandzką, posiada zezwolenie wydane przez właściwe władze Republiki Irlandii na powierzchnię transportową wynoszącą 986 $m^2$.

26. W ramach kontroli przeprowadzonej na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) nr 4045/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli przez państwa członkowskie transakcji stanowiących część systemu finansowania przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej i uchylającego dyrektywę 77/435/EWG [11], w dokumentacji zarządu należącej do skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym znaleziono dokument, z którego wynikało, że przekroczona została dopuszczalna pojemność transportowa żywych zwierząt na statku o 111 sztuk bydła.

27. Szczegółowa kontrola przeprowadzona przez Inspekcję Ogólną (AID) wykazała, że urzędowy lekarz weterynarii nie skontrolował, czy normy gęstości załadunku zawarte w rozdziale VI załącznika do dyrektywy 91/628 zostały spełnione. Ponadto na podstawie oświadczenia opiekuna zwierząt podczas rejsu do Maroka Inspekcja Ogólna ustaliła, że nie zostały spełnione wymogi ochrony bydła podczas transportu, ustanowione w powyższej dyrektywie, oraz że statek był w znacznej mierze przeładowany.

11 — Dz.U. L 388, s. 18. Rozporządzenie w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Rady (WE) nr 2154/2002 z dnia 28 listopada 2002 r., Dz.U. L 328, s. 4, zwane dalej „rozporządzeniem nr 4045/89".

28. Decyzjami z dnia 26 marca 2004 r. Productschap postanowił cofnąć refundacje wywozowe przyznane skarżącym w postępowaniu przed sądem krajowym i zażądał zwrotu kwot wypłaconych na ich podstawie, powiększonych o 10%. Ponadto zażądał zapłaty należnych odsetek ustawowych.

29. Pismami z dnia 13 kwietnia 2004 r. skarżący wnieśli odwołanie od tych decyzji.

30. Po wysłuchaniu skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym w dniu 6 maja 2004 r. w przedmiocie ich odwołań, w dniach 2 i 25 sierpnia 2005 r. Productschap wydał decyzje, które zostały zaskarżone w postępowaniu przed sądem krajowym.

31. Powyższymi decyzjami Productschap utrzymał w mocy decyzję o cofnięciu i zwrocie refundacji wywozowej, jednakże obniżył wysokość kwoty podlegającej zwrotowi. Uznając, że jedynie ta ilość bydła, która przekraczała normy ustalone na 986 $m^2$ była przewieziona z naruszeniem norm ustalonych

w dyrektywie 91/628, a zatem tych odnoszących się do gęstości załadunku, Productschap ocenił, że cofnięciu i zwrotowi podlegają refundacje odpowiadające tej części transportu, w odniesieniu do której nie przestrzegano przepisów dotyczących ochrony zwierząt.

32. Wyszedł on również z założenia, że zgodnie z rozdziałem VI pkt 47 część B załącznika do dyrektywy 91/628 na każde zwierzę powinna przypadać minimalna powierzchnia wynosząca 1,70775 $m^2$. Dla obliczenia liczby zwierząt przewożonych z naruszeniem wspomnianej normy transportowej Productschap podzielił dopuszczalną powierzchnię statku, czyli 986 $m^2$, przez powierzchnię przydzieloną na każde zwierzę. Obliczył, że maksymalna liczba zwierząt, jaka mogła być przewożona na statku wynosi 577,36 sztuk, a zatem wspomniany statek był przeładowany o 62 zwierzęta.

33. Productschap obliczył następnie część refundacji do odzyskania na podstawie przewiezionych zwierząt stanowiących nadwyżkę i w proporcji do udziału skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym w całości transportu. Na podstawie tego obliczenia każdy z nich został zobowiązany do zwrotu refundacji za 29 sztuk zwierząt. Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 w związku z art. 5 ust. 4 tego samego rozporządzenia kwota ta została podwyższona o jej równowartość.

34. Skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym wnieśli skargę na rzeczone decyzje do tego sądu. Na poparcie swojej skargi przytoczyli oni liczne zarzuty, które co do istoty, po pierwsze, podkreślają dowodowy charakter zaświadczenia wydanego przez urzędowego lekarza weterynarii oraz, po drugie, utrzymują, że warunek wynikający z przepisów irlandzkich, zgodnie z którym statek mógł przewozić zwierzęta jedynie na powierzchni 986 $m^2$, nie dotyczył transportu z Niderlandów do Maroka.

35. Wiedziony wątpliwościami co do wykładni prawa wspólnotowego sąd krajowy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) a) Czy organ administracji jest uprawniony do rozstrzygnięcia odbiegającego od treści zaświadczenia sporządzonego przez urzędowego lekarza weterynarii w rozumieniu art. 2 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 615/98, stwierdzającego, że transport zwierząt, do którego odnosi się zaświadczenie urzędowego lekarza weterynarii, nie jest zgodny z wymogami dyrektywy 91/628?

b) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze lit. a):

Czy wykonywanie tego uprawnienia przez organ administracji podlega szczególnym ograniczeniom wynikającym z prawa wspólnotowego i jeżeli tak, to jakim?

2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

Czy w ramach oceny istnienia prawa do refundacji, na przykład w przypadkach przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 800/1999, organ administracji państwa członkowskiego rozstrzyga kwestię przestrzegania wspólnotowych przepisów dotyczących ochrony zwierząt podczas transportu żywych zwierząt w oparciu o wymogi obowiązujące w danym państwie członkowskim czy też w oparciu o wymogi państwa bandery statku transportującego żywe zwierzęta i wydającego zezwolenie obejmujące ten statek?

3) Czy na mocy prawa wspólnotowego istnieje obowiązek rozpatrzenia z urzędu argumentów wynikających z rozporządzenia (WE) nr 1254/1999 oraz rozporządzenia (WE) nr 800/1999 — tzn. argumentów, które wykraczają poza granice sporu takiego jak wniesiony przed sąd krajowy?

4) Czy sformułowanie „przestrzeganie przepisów Wspólnoty dotyczących dobra zwierząt", zawarte w art. 33 ust. 9 rozporządzenia (WE) nr 1254/1999, należy rozumieć w ten sposób, że w przypadku stwierdzenia przeładowania statku podczas transportu żywych zwierząt w takim stopniu, że przekroczona została ładowność tego statku przewidziana na podstawie właściwych przepisów o ochronie zwierząt, naruszenie wspólnotowych przepisów o ochronie zwierząt należy stwierdzić jedynie w odniesieniu do liczby zwierząt, o jaką przekroczono dopuszczalną ładowność, czy też naruszenie to należy stwierdzić w odniesieniu do wszystkich transportowanych żywych zwierząt?

5) Czy skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego poprzez uwzględnienie postanowień prawa wspólnotowego z urzędu prowadzi do zaniechania stosowania — mającej swe źródło w niderlandzkim postępowaniu administracyjnym — zasady stanowiącej, że na skutek wniesienia skargi skarżący nie może się znaleźć w sytuacji bardziej niekorzystnej niż sytuacja, w jakiej znajdowałby się on, rezygnując z jej wniesienia?".

## III — Analiza

36. Podkreślę na wstępie, że w niniejszym postępowaniu prejudycjalnym główne miejsce zajmują dwa rodzaje przepisów.

37. Po pierwsze, mowa jest o art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 i art. 1 rozporządzenia nr 615/98, na mocy których wypłata refundacji wywozowej jest uzależniona od przestrzegania przepisów Wspólnoty dotyczących dobra zwierząt oraz, w szczególności, właściwego zabezpieczenia zwierząt podczas transportu. Przepisy te stanowią również o warunkach przyznania refundacji wywozowych dla żywych zwierząt [12].

38. Z drugiej strony, również art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 stanowi samo sedno niniejszego postępowania. Przepis ten ma na celu, co potwierdza motyw szósty tego rozporządzenia, zapewnienie zwrotu refundacji wywozowych, które są uznane za wypłacone nienależnie, z punktu widzenia wymagań stosowanych dla dobrostanu zwierząt. Stanowi on w ten sposób podstawę prawną decyzji wydawanych przez właściwe władze krajowe w celu odzyskania od beneficjentów nienależnie przez nich pobranych refundacji wywozowych, jeśli po ich wypłacie wykazane zostanie, że nie zastosowano się do prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego ochrony zwierząt podczas transportu.

39. To na podstawie art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 i w świetle warunków przyznania określonych w art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 rozporządzenia nr 615/98 Productschap wydał decyzje stanowiące przedmiot postępowania przed sądem krajowym. Moim zdaniem pytania postawione przez sąd krajowy powinny zatem być rozumiane jako dotyczące przede wszystkim wykładni tych przepisów. Zgodnie z wykładnią, jaką przedstawi Trybunał, sąd krajowy będzie mógł ocenić, czy zaskarżone decyzje są zgodne z prawem wspólnotowym.

### A — *W przedmiocie pytania pierwszego*

40. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 należy interpretować w ten sposób, że władze krajowe właściwe w dziedzinie refundacji wywozowych są upoważnione do wydania decyzji, iż transport zwierząt nie odbył się zgodnie z przepisami dyrektywy 91/628, podczas gdy zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia

12 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawach połączonych C-37/06 i C-58/06 Viamex Agrar Handel i ZVK, Zb.Orz. s. I-69, pkt 37; oraz z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie C-96/06 Viamex Agrar Handel, Zb.Orz. s. I-1413, pkt 46.

nr 615/98 urzędowy lekarz weterynarii poświadczył uprzednio, że transport był zgodny z przepisami dyrektywy 91/628. W przypadku odpowiedzi potwierdzającej, sąd krajowy stawia również Trybunałowi pytanie o granice tej właściwości.

41. Za przykładem rządów niderlandzkiego i greckiego, jak również Komisji Wspólnot Europejskich uważam, że na pierwszą część tego pytania należy odpowiedzieć twierdząco z następujących powodów.

42. Przede wszystkim należy przypomnieć, że zarówno na mocy art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999, jak i art. 1 rozporządzenia nr 615/98 przestrzeganie przepisów wspólnotowych dotyczących dobrostanu żywego bydła podczas transportu, a w szczególności przepisów zawartych w dyrektywie 91/628, stanowi warunek przyznania refundacji wywozowych dla żywych zwierząt.

43. Zgodnie z art. 5 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 615/98 zaświadczenie wydane przez urzędowego lekarza weterynarii w punkcie wywozowym zwierząt z obszaru celnego Wspólnoty, w stosownym przypadku wraz ze sprawozdaniem z kontroli zawierającym ustalenia dokonane po przybyciu zwierząt na miejsce przeznaczenia przez organy nadzorcze państw trzecich, stanowi dowód wypełnienia warunku przyznania refundacji i w związku z tym musi być ono załączone do wniosku o wypłatę refundacji wywozowej.

44. Chociaż przedstawienie powyższego dowodu jest niezbędne dla otrzymania wypłaty, nie daje tym samym całkowitej gwarancji otrzymania prawa do wypłaty, co wyraźnie potwierdza brzmienie art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 615/98. Przypominam, że w istocie, zgodnie z tym przepisem, refundacji wywozowej nie wypłaca się za zwierzęta, co do których właściwy organ uzna — na podstawie dokumentów określonych w ust. 2 wspomnianego art. 5, sprawozdań z kontroli, o których mowa w art. 4 tego rozporządzenia, *i/lub wszelkich innych dostępnych informacji dotyczących poszanowania przepisów określonych w art. 1 tego rozporządzenia* — że nie zastosowano się do przepisów dyrektywy 91/628 w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu.

45. Wspomniany przepis przyznaje agencjom płatniczym, w bardzo szeroki sposób, możliwość powoływania się na każdą informację

mającą wpływ na dobrostan zwierząt [13] i mogącą wykazać, że nie zastosowano się do przepisów dyrektywy 91/628 w celu uzasadnienia odmowy zapłaty wnioskowanej refundacji wywozowej. Zaświadczenie wydane przez urzędowego lekarza weterynarii w punkcie wywozowym zwierząt z obszaru celnego Wspólnoty posiada zatem z konieczności charakter względny, w tym znaczeniu, że przed wypłatą może być ono podane w wątpliwość przez inne środki dowodowe.

46. Ostatnio Trybunał potwierdził i wyjaśnił tę analizę w ww. wyroku w sprawie Viamex Agrar Handel. Stwierdził on w szczególności, że przedstawienie przez eksportera dokumentów określonych kolejno w art. 2 ust. 3 i art. 3 ust. 2 rozporządzenia nr 615/98 „nie stanowi niepodważalnego dowodu zastosowania się do art. 1 tego rozporządzenia ani dyrektywy 91/628. Dowód ten jest zatem wystarczający tylko wówczas, gdy właściwy organ nie dysponuje informacjami, w świetle których mógłby stwierdzić, że nie zastosowano się do tej dyrektywy" [14]. Trybunał wywnioskował na tej podstawie, że „niezależnie od dokumentów przedłożonych przez eksportera zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 615/98 właściwy organ może uznać, na podstawie art. 5 ust. 3 tego rozporządzenia, że nie zastosowano się do dyrektywy 91/628" [15].

47. W ww. wyroku Trybunał wyjaśnił również, że „art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 615/98 nie może być interpretowany w ten sposób, że pozwala właściwemu organowi na arbitralne podawanie w wątpliwość elementów dowodowych załączonych przez eksportera do wniosku o refundację wywozową" [16]. Dlatego też Trybunał ograniczył zakres uznania, którym dysponuje właściwy organ w odniesieniu do charakteru i mocy dowodowej informacji, które mogą być wzięte pod uwagę.

48. Zdaniem Trybunału w odniesieniu do charakteru tych informacji „właściwy organ może uznać, iż nie zastosowano się do przepisów dyrektywy 91/628 wyłącznie na podstawie dokumentów dotyczących stanu zdrowia zwierząt, o których mowa w art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 615/98, raportów z kontroli, o których mowa w art. 4 tego rozporządzenia, lub wszelkich innych dostępnych informacji mających wpływ na dobrostan zwierząt, dotyczących zgodności z art. 1 tego rozporządzenia" [17].

13 — Zobacz w tym względzie ww. wyrok w sprawie Viamex Agrar Handel i ZVK, pkt 41.
14 — Punkt 34.
15 — Punkt 44.
16 — Punkt 38.
17 — Punkt 39 i przytoczone w nim orzecznictwo.

49. Dodatkowo, w odniesieniu do mocy dowodowej informacji, które mogą być wzięte pod uwagę, Trybunał stanowi, że „na podstawie art. 5 ust. 3 rozporządzenia nr 615/98 do właściwego organu należy […] oparcie się na obiektywnych i konkretnych okolicznościach dotyczących ochrony zwierząt, z których wynika, że dokumenty załączone przez eksportera do jego wniosku o refundację wywozową nie pozwalają na wykazanie zastosowania się do przepisów dyrektywy 91/628 podczas transportu, ewentualnie do eksportera należy wykazanie, w jakim zakresie elementy dowodowe powołane przez właściwy organ nie są istotne dla stwierdzenia niezastosowania się do rozporządzenia nr 615/98 i dyrektywy 91/628” [18]. Właściwy organ zobowiązany jest również „do uzasadnienia swej decyzji, podając przyczyny, dla których uznał, że dowody przedstawione przez eksportera nie pozwalają na wniosek, iż zastosowano się do dyrektywy 91/628” [19].

50. Wreszcie zakres uznania właściwego organu co do istnienia i zasadności prawa do wypłaty refundacji wywozowej staje się istotny tym bardziej, gdy organ ten opiera się na obiektywnych okolicznościach mających wpływ na dobrostan zwierząt i swoją decyzję o niewypłaceniu refundacji uzasadnia w sposób zadowalający.

51. Moim zdaniem to samo rozumowanie stosuje się, gdy właściwy organ posiada, nie tylko przed wypłatą refundacji wywozowej, ale również po jej wypłaceniu, dowody potwierdzające, że nie zastosowano się do przepisów dyrektywy 91/628.

52. Rozumowanie przeciwne byłoby pozbawieniem skuteczności art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98. Jak wskazałem powyżej, artykuł ten stanowi podstawę prawną wniosków o zwrot refundacji wywozowych uznanych za wypłacone nienależnie, gdy po ich wypłaceniu zostało stwierdzone, że nie zastosowano się do przepisów wspólnotowych dotyczących ochrony zwierząt podczas transportu. Wszystkie informacje obiektywne, mające wpływ na ochronę zwierząt, które zebrane zostały podczas kontroli a posteriori, mogą moim zdaniem stanowić element uzasadnienia oceny agencji płatniczej w kwestii nienależnego charakteru pierwotnie przyznanej refundacji wywozowej.

53. Dodam, że wykładnia przyznająca zaświadczeniu wydanemu przez urzędowego lekarza weterynarii niepodważalną moc dowodową byłaby niezgodna z samym istnieniem kontroli a posteriori, jakie przeprowadzane są na podstawie rozporządzenia nr 4045/89, i zakłócałaby skuteczność tychże kontroli.

18 — Punkt 41 i przytoczone w nim orzecznictwo.
19 — Punkt 42.

54. Zgodnie z art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia dotyczy ono kontroli dokumentów handlowych jednostek otrzymujących lub dokonujących płatności odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do systemu finansowania przez Sekcję Gwarancji EFOGR (Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej) w celu ustalenia, czy transakcje stanowiące część systemu finansowania przez Sekcję Gwarancji EFOGR są rzeczywiście realizowane i czy wykonywane są prawidłowo. Dokumenty te, szeroko zdefiniowane w art. 1 ust. 2 tego samego rozporządzenia [20], mogą, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, podać w wątpliwość zaświadczenie urzędowego lekarza weterynarii i spowodować zwrot refundacji wywozowej, która uznana zostanie a posteriori za wypłaconą nienależnie.

B — *W przedmiocie pytania drugiego*

55. Dlatego też uważam, że sądowi krajowemu należy udzielić odpowiedzi, iż art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 i art. 1 oraz art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 należy interpretować w ten sposób, że władze krajowe właściwe w dziedzinie wypłaty refundacji wywozowych są upoważnione do wydania decyzji, że transport zwierząt nie odbył się zgodnie z przepisami dyrektywy 91/628, nawet jeśli urzędowy lekarz weterynarii poświadczył uprzednio, na mocy art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 615/98, że transport był zgodny z przepisami dyrektywy 91/628. Aby dojść do takiego wniosku, właściwe władze krajowe powinny opierać się na obiektywnych okolicznościach dotyczących ochrony zwierząt, które mogą podać w wątpliwość dokumenty przedłożone przez eksportera oraz powinny wyczerpująco uzasadnić swoją decyzję o zwrocie refundacji wywozowej.

56. W drugim pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zasadniczo zwraca się do Trybunału, by rozstrzygnął on, czy art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 należy interpretować w ten sposób, że właściwe władze państwa członkowskiego wywozu w celu ustalenia, czy zastosowano się do przepisów wspólnotowych dotyczących ochrony zwierząt podczas transportu, muszą brać pod uwagę normy obowiązujące w danym państwie członkowskim czy też normy państwa członkowskiego bandery statku, który transportował zwierzęta.

20 — Zgodnie z tym przepisem dokumenty handlowe oznaczają „wszystkie księgi, rejestry, dowody kasowe i dokumenty uzupełniające, rachunki, zapisy dotyczące produkcji i jakości, a także korespondencję odnoszącą się do działalności gospodarczej przedsiębiorstwa, jak również dane handlowe, w jakiejkolwiek formie one występują, włączając dane archiwizowane elektronicznie, w takim stopniu, w jakim te dokumenty lub dane odnoszą się bezpośrednio lub pośrednio do transakcji określonych w ust. 1”.

57. Dla właściwego określenia źródła i znaczenia tego pytania przypomnę, że na poparcie swej skargi skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym podtrzymują, iż warunek wynikający z przepisów irlandzkich, według którego statek mógł przewozić zwierzęta jedynie na powierzchni 986 $m^2$, nie dotyczył transportu z Niderlandów do Maroka. Strony zdają się uważać, że w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym, dla określenia powierzchni, którą dysponuje statek do transportu zwierząt, właściwe były jedynie łagodniejsze normy obowiązujące w Niderlandach.

58. Ponieważ powierzchnia ta służy jako podstawa do sprawdzenia poszanowania wspólnotowych norm gęstości załadunku zawartych w rozdziale VI pkt 47 część B załącznika do dyrektywy 91/628, istotne jest, by stwierdzić, czy w przypadku transportu zwierząt z Niderlandów za pośrednictwem statku pływającego pod irlandzką banderą wzięcie pod uwagę przez właściwe władze państwa członkowskiego wywozu zezwolenia przyznanego na podstawie norm irlandzkich, pozwalającego określić powierzchnię, którą dysponuje statek do transportu zwierząt, jest zgodne z prawem wspólnotowym.

59. Jestem zdania, że tak jest w niniejszym przypadku.

60. Przypominam, przede wszystkim, że na mocy art. 5 część A pkt 1 lit. a) ppkt ii) dyrektywy 91/628 państwa członkowskie zapewniają, by każdy przewoźnik był objęty zezwoleniem, które jest ważne dla całokształtu transportu zwierząt kręgowych, przeprowadzanego w obrębie Wspólnoty, przyznanym przez właściwy organ państwa członkowskiego miejsca prowadzenia działalności.

61. W odniesieniu do kwestii środków transportu art. 5 część A pkt 1 lit. c) tej samej dyrektywy w sposób ogólny zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, by każdy przewoźnik wykorzystywał do transportu zwierząt środki transportu, które zapewniają zgodność ze wspólnotowymi wymogami dotyczącymi dobrostanu zwierząt podczas transportu.

62. Mając na celu kontrolę przestrzegania tego wymogu w ramach systemu refundacji wywozowych, art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 615/98 stanowi w szczególności, że urzędowy lekarz weterynarii w punkcie wywozowym zobowiązany jest sprawdzić i poświadczyć, że środek transportu, w którym zwierzęta opuszczą obszar celny Wspólnoty, jest zgodny z przepisami dyrektywy 91/628.

63. Następnie należy wskazać, że w celu zagwarantowania jednolitości stosowania warunków przyznawania refundacji wywozo-

wych prawodawca wspólnotowy uzależnił ich wypłatę od przestrzeganie przepisów wspólnotowych dotyczących dobrostanu zwierząt podczas transportu, a nie od przestrzegania norm krajowych, które mogą ulegać zmianom w różnych państwach członkowskich.

64. W szczególności w odniesieniu do postępowania przed sądem krajowym prawo do refundacji wywozowej polega na poszanowaniu wspólnotowych norm gęstości załadunku zawartych w rozdziale VI pkt 47 część B załącznika do dyrektywy 91/628. Przypominam, że wymogi te są określone dla każdego rodzaju transportu i w zależności od wagi zwierzęcia w postaci powierzchni wyrażonej w metrach kwadratowych przypadających na każde zwierzę.

65. W celu konkretnego badania poszanowania wspomnianych wymogów należy przyjąć za podstawę powierzchnię statku, która jest właściwa, aby być przeznaczoną do transportu zwierząt. Tymczasem dyrektywa 91/628 nie zawiera zasad pozwalających na dokładne obliczenie takiej powierzchni. W konsekwencji do państw członkowskich należy ustalenie norm pozwalających określić powierzchnię statku dostępną dla transportu zwierząt. Zastosowawszy takie normy, właściwe władze Irlandii wydały zezwolenie obejmujące statek będący przedmiotem sporu przed sądem krajowym dla powierzchni 986 $m^2$.

66. Ponieważ statek objęty zezwoleniem w państwie członkowskim, pod którego banderą pływa, może być przeznaczony, tak jak w niniejszej sprawie, do transportu zwierząt z innego państwa członkowskiego, państwo to powinno uznać powyższe zezwolenie. W takiej sytuacji jedynie zastosowanie zasady wzajemnego uznawania zezwoleń zapobiega, by w przypadku tego samego statku powierzchnia, którą dysponuje on do transportu zwierząt, a która służy jako podstawa do sprawdzenia poszanowania wymogów wspólnotowych w dziedzinie gęstości załadunku, nie różniła się w zależności od państwa członkowskiego, z którego wypływa statek. Takie wprowadzenie w życie zasady wzajemnego uznawania ma również zapewnić, aby w przypadku transportu zwierząt na tym samym statku prawo do refundacji wywozowej było określone w sposób jednolity, niezależnie od państwa członkowskiego, z którego wypływa statek.

67. W konsekwencji proponuję, aby Trybunał orzekł, iż art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 należy interpretować w ten sposób, że w celu ustalenia, czy zastosowano się do wymogów wspólnotowych w dziedzinie gęstości załadunku określonych w rozdziale VI pkt 47 część B załącznika do dyrektywy 91/628, właściwe władze państwa członkowskiego wywozu powinny brać pod uwagę normy

obowiązujące w państwie członkowskim bandery statku przewożącego zwierzęta, które pozwalają na określenie powierzchni, jaką statek ten dysponuje do transportu zwierząt, uznając zezwolenie wydane dla tego statku przez właściwe władze tego ostatniego państwa.

68. Przed przystąpieniem do badania trzeciego pytania prejudycjalnego, które wraz z pytaniem piątym wykazuje szczególne znaczenie w świetle problematyki stosowania prawa wspólnotowego z urzędu, wydaje mi się niezbędne udzielenie odpowiedzi na pytanie czwarte.

C — *W przedmiocie pytania czwartego*

69. Z odpowiedzi, jakich sugeruję Trybunałowi udzielić na dwa pierwsze pytania wynika moim zdaniem, że Productschap w swoich decyzjach będących przedmiotem postępowania przed sądem krajowym słusznie uwzględnił obiektywne informacje wynikające z kontroli a posteriori, podające w wątpliwość zaświadczenie urzędowego lekarza weterynarii i wykazujące znaczne przeładowanie statku z punktu widzenia wymogów wspólnotowych w dziedzinie gęstości załadunku. Równie słusznie za punkt odniesienia przyjął on powierzchnię 986 $m^2$, posiadającą zezwolenie, by szczegółowo sprawdzić poszanowanie powyższych wymogów.

70. Przypominam, że w przeciwieństwie do pierwszych swoich decyzji z dnia 26 marca 2004 r., w których Productschap żądał od skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym zwrotu całkowitej kwoty refundacji wywozowej, która została im przyznana, po odwołaniu wniesionym przez skarżących ostatecznie postanowił on zmniejszyć wysokość zaskarżonego zwrotu. Productschap uznał, że jedynie bydło przekraczające ilość dopuszczoną na 986 $m^2$ było przewiezione z naruszeniem norm ustalonych dyrektywą 91/628 i w konsekwencji zażądał on od każdego ze skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym zwrotu refundacji wywozowej jedynie za 29 sztuk zwierząt.

71. W postanowieniu odsyłającym College van Beroep voor het bedrijfsleven dzieli się swoimi wątpliwościami dotyczącymi sposobu określenia praw skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym do refundacji. Jego zdaniem należy raczej uznać, że stwierdzone przeładowanie spowodowało naruszenie norm ochrony wobec wszystkich przewożonych zwierząt, ponieważ przeładowanie to dotyczyło 640 sztuk ciężarnych jałówek, a nie

jedynie 62 sztuk, do których odnosi się Productschap w zaskarżonych decyzjach. W konsekwencji uznał on, że cała kwota wypłaconej refundacji powinna stanowić przedmiot żądania zwrotu.

72. Dlatego też College van Beroep voor het bedrijfsleven co do istoty zwraca się do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 należy interpretować w ten sposób, że jeśli zostało stwierdzone, iż nie zastosowano się do wymogów wspólnotowych w dziedzinie gęstości załadunku określonych w rozdziale VI pkt 47 część B załącznika do dyrektywy 91/628, to refundacja wywozowa powinna być uznana za wypłaconą nienależnie wobec wszystkich przewożonych zwierząt czy jedynie dla liczby zwierząt stanowiącej o przeładowaniu statku.

73. Uważam, że w przypadku naruszenia powyższych wymogów refundacja wywozowa co do zasady powinna być uznana za wypłaconą nienależnie wobec wszystkich przewożonych zwierząt.

74. Jak słusznie podnoszą rządy grecki i węgierski oraz Komisja, jeśli całość powierzchni, którą dysponuje statek do transportu zwierząt, podzielona przez liczbę zwierząt faktycznie przewiezionych nie jest zgodna z powierzchnią przeznaczoną dla jednego zwierzęcia, określoną w rozdziale VI pkt 47 część B załącznika do dyrektywy 91/628, logiczny wydaje się wniosek, że wobec żadnego z przewożonych zwierząt nie poszanowano norm wspólnotowych w dziedzinie gęstości załadunku. W takiej sytuacji powierzchnia, jaką dysponuje każde zwierzę, maleje ze względu na to, że liczba zwierząt na pokładzie statku jest wyższa od liczby dozwolonej na mocy powyższych norm. W szczególności, jak wskazuje rząd grecki, przeładowanie statku powoduje ograniczenie fizycznych ruchów zwierząt, zmniejszenie powierzchni niezbędnej dla ich wygody, zwiększenie ryzyka obrażeń u wspomnianych zwierząt oraz uciążliwe warunki transportu dla wszystkich przewożonych zwierząt, a nie jedynie dla liczby zwierząt stanowiącej o przeładowaniu.

75. W tej sytuacji, jak również w takiej, gdzie stwierdzone zostałoby, na przykład, naruszenie wymogów wspólnotowych w dziedzinie czasu trwania podróży oraz okresów odpoczynku, uważam, że „dana część kwoty refundacji", która w znaczeniu art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 jest uznana za wypłaconą nienależnie i podlega zwrotowi, co do zasady składa się z całkowitej kwoty pierwotnie wypłaconej refundacji wywozowej.

76. Niemniej, jak słusznie zauważają rządy niderlandzki i węgierski, należałoby złagodzić powyższe rozwiązanie, jeśli wykazane zostanie, że ze względu na wyposażenie statku podczas transportu niektóre zwierzęta korzystały z powierzchni zgodnej z wymogami rozdziału VI pkt 47 część B załącznika do dyrektywy 91/628. Byłoby tak na przykład w wypadku, gdyby niektóre zwierzęta załadowane zostały do przedziałów statku odpowiadających takim wymogom.

77. W świetle tych okoliczności proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, iż art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 należy interpretować w ten sposób, że jeśli zostało stwierdzone, iż nie zastosowano się do wymogów wspólnotowych w dziedzinie gęstości załadunku, określonych w rozdziale VI pkt 47 część B załącznika do dyrektywy 91/628, refundacja wywozowa powinna być, co do zasady, uznana za wypłaconą nienależnie za wszystkie przewożone zwierzęta, z wyjątkiem sytuacji gdy beneficjent przedstawi dowód, że ze względu na wyposażenie statku podczas transportu niektóre zwierzęta korzystały z powierzchni zgodnej z tymi wymogami.

78. Jak wskazałem powyżej, z postanowienia odsyłającego College van Beroep voor het bedrijfsleven wynika, że na podstawie okoliczności sprawy uważa on, iż normy wspólnotowe w dziedzinie gęstości załadunku w niniejszej sprawie zostały naruszone wobec wszystkich przewożonych zwierząt. W konsekwencji, zdaniem College van Beroep voor het bedrijfsleven, właściwe władze krajowe powinny żądać od skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym zwrotu całej kwoty pierwotnie wypłaconej refundacji wywozowej. Takie stanowisko zajęły zresztą pierwotnie te władze w swych pierwszych decyzjach wydanych w dniu 26 marca 2004 r.

79. Sąd krajowy wskazuje tymczasem, że nie jest on właściwy, by na tej podstawie podać w wątpliwość decyzje będące przedmiotem postępowania przed tym sądem.

80. Podkreśla on, że art. 8:69 ogólnej ustawy o sądowym postępowaniu administracyjnym zakłada, iż sąd krajowy dokonuje oceny tych kwestii spornych, które zostały mu przedłożone, co w zasadzie uniemożliwiłoby mu wzięcie pod uwagę argumentów wykraczających poza zakres sporu w granicach wyznaczonych przez strony. Dlatego też stawia on Trybunałowi trzecie pytanie prejudycjalne w kwestii stosowania prawa wspólnotowego z urzędu.

81. Ponadto sąd krajowy wyjaśnia, że stanął wobec jeszcze jednej przeszkody wynikającej z niderlandzkich przepisów o sądowym postępowaniu administracyjnym. Chodzi o zasadę zakazu reformatio in pejus. Na mocy tej zasady, w następstwie wniesienia skargi skarżący nie może znaleźć się w sytuacji bardziej niekorzystnej niż ta, w jakiej znalazłby się, nie wnosząc tej skargi [21].

82. Pod tym względem sąd krajowy zauważa, iż konsekwencje, jakie mógłby wyciągnąć ze stwierdzenia, że Productschap niesłusznie ograniczył żądaną od skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym kwotę zwrotu, postawiłyby skarżących w sytuacji bardziej niekorzystnej niż ta, w jakiej znajdowali się, składając skargę na decyzje z dnia 2 i 25 sierpnia 2005 r. Straciliby oni bowiem również tę część refundacji, której zwrotu w tych decyzjach Productschap nie żądał.

83. W konsekwencji sąd krajowy dąży do ustalenia, czy w takich okolicznościach jak w niniejszym postępowaniu, skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego nakazuje mu zaniechanie stosowania wspomnianej reguły postępowania krajowego. Jest to przedmiot piątego pytania prejudycjalnego.

84. W poniższych rozważaniach trzecie i piąte pytanie prejudycjalne przeanalizuję łącznie.

D — *W przedmiocie pytań trzeciego i piątego*

85. W trzecim i piątym pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zasadniczo zwraca się do Trybunału, by orzekł on, czy prawo wspólnotowe w takich okolicznościach jak w niniejszej sprawie, nakłada na ten sąd obowiązek dokonania z urzędu kontroli zgodności z prawem krajowego aktu administracyjnego z punktu widzenia zarzutów opartych na naruszeniu art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98, również jeśli kontrola taka prowadzi do postawienia strony skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym w sytuacji bardziej niekorzystnej niż ta, w jakiej znalazłaby się ona, nie wnosząc skargi.

21 — Ten zakaz reformatio in pejus jest także utrzymany, chociaż w sposób dorozumiany, w art. 8:69 ogólnej ustawy o sądowym postępowaniu administracyjnym. Badanie praw państw członkowskich ujawnia, że tak jak w niderlandzkim prawie administracyjnym zasada zakazu reformatio in pejus jest ściśle związana z zasadą swobodnego dysponowania przedmiotem skargi przez strony lub „zasadą dyspozycyjności". Tym samym ustanowiony ustawą lub uznany przez orzecznictwo zakaz reformatio in pejus wynika z rozumowania, że strona, która wstępuje na drogę odwoławczą, robi to dla ochrony własnych interesów, w takiej formie, w jakiej zostały one sformułowane i zakreślone we wniosku złożonym do sądu. W różnorodnych porządkach prawnych znajdują się także uzasadnienia bardziej ogólne. Uzasadnienia te opierają się w szczególności na bezpieczeństwie prawnym, a zwłaszcza na zaufaniu podmiotów prawa do warunków, w jakich wydawane jest rozstrzygnięcie, zaufaniu, które nie pozwala pogorszyć sytuacji, jaką skorzystanie z drogi odwoławczej ma wręcz polepszyć.

86. Rządy niderlandzki i grecki, jak również Komisja oceniają, że na pytanie to należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Natomiast rząd węgierski zajmuje nieco zróżnicowane stanowisko, ponieważ najpierw przychyla się do rozpatrywania przez sąd krajowy z urzędu właściwych przepisów wspólnotowych, lecz potem zauważa, że skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego, za pośrednictwem tego badania, nie prowadzi do zaniechania stosowania zasady mającej swe źródło w niderlandzkim prawie o sądowym postępowaniu administracyjnym stanowiącej, że na skutek wniesienia skargi skarżący nie może się znaleźć w sytuacji bardziej niekorzystnej, niż sytuacja, w jakiej znajdowałby się on, rezygnując z jej wniesienia.

87. Od razu zaznaczam, że według mnie Trybunał powinien udzielić na to pytanie odpowiedzi twierdzącej.

88. Zauważyłem, że przepis postępowania krajowego, który ogranicza zakres kontroli zgodności z prawem, jaka może być przeprowadzona przez sąd krajowy, jest ustanowiony w art. 8:69 ogólnej ustawy o sądowym postępowaniu administracyjnym.

89. Ponieważ ten sam przepis był przedmiotem postępowania zakończonego wyrokiem z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie van der Weerd i in. [22] i w której wyrok zawiera podsumowanie orzecznictwa dotyczącego stosowania z urzędu przez sąd krajowy prawa wspólnotowego, będzie on stanowił punkt wyjściowy dla mojego rozumowania. Zacznę zatem od opisania kontekstu wspomnianego wyroku, następnie orzeczenia wydanego przez Trybunał, by wreszcie przedstawić przyczyny, dla których uważam, że wspomniany wyrok nie przynosi dla niniejszej sprawy satysfakcjonującego rozwiązania.

90. W postępowaniu zakończonym ww. wyrokiem w sprawie van der Weerd i in. spór przed sądem krajowym toczył się pomiędzy hodowcami bydła a dyrektorem krajowej inspekcji bydła i mięsa w przedmiocie wydanych przez niego decyzji. Na podstawie tych decyzji wszystkie zwierzęta parzystokopytne znajdujące się w ich gospodarstwach musiały zostać uznane za podejrzane o nosicielstwo pryszczycy ze względu na to, że z powodu stwierdzenia w pobliżu jej jednego przypadku nie można było wykluczyć, iż zwierzęta znajdujące się w tych gospodarstwach mogły zostać nosicielami tej choroby. W konsekwencji zwierzęta te należało zaszczepić, a następnie zabić.

91. W ramach skargi wniesionej do College van Beroep voor het bedrijfsleven, skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym kwestionowali zgodność z prawem wspomnianych decyzji. Pośród zarzutów podniesio-

22 — Sprawy połączone od C-222/05 do C-225/05, Zb.Orz. s. I-4233.

nych na poparcie ich skargi nie było pewnych zarzutów, które podniesione zostały natomiast w podobnych sprawach zawisłych przed tym samym sądem [23]. W zarzutach tych twierdzono, że dyrektor krajowej inspekcji bydła i mięsa nie mógł podejmować środków służących zwalczaniu pryszczycy na podstawie wyników badań przeprowadzonych przez laboratorium ID-Lelystad BV, ponieważ dyrektywa Rady 85/511/EWG z dnia 18 listopada 1985 r., wprowadzająca środki wspólnotowe w sprawie zwalczania pryszczycy [24], nie uprawniła go do ich dokonywania, oraz nie mógł oprzeć działań będących przedmiotem postępowania wyłącznie na treści faksu przesłanego przez to laboratorium.

92. W postanowieniu odsyłającym College van Beroep voor het bedrijfsleven stwierdził, że takie zarzuty mogły także mieć wpływ na rozwiązanie zawisłych przed nim sporów. Ponieważ jednak zarzuty te nie zostały przed nim podniesione, krajowe przepisy proceduralne stały na przeszkodzie ich uwzględnieniu. Jego zdaniem z art. 8:69 ogólnej ustawy o sądowym postępowaniu administracyjnym wynika, że sąd rozstrzyga jedynie te sporne kwestie, które zostały mu przedstawione. Wprawdzie ust. 2 tego artykułu stanowi, że zarzuty prawne są uzupełniane przez sąd z urzędu, należy jednak wyciągnąć z tego przepisu wniosek, że sąd nadaje prawną formę zarzutom, które skarżący podniósł wobec kwestionowanego aktu administracyjnego. Również ocena, jaką sąd jest zobowiązany przeprowadzić ze swej własnej inicjatywy, może mieć miejsce jedynie w przypadku stosowania reguł porządku publicznego, zawartych w prawie niderlandzkim jako dotyczących uprawnień organów administracyjnych oraz samego sądu, a także przepisów regulujących kwestie dopuszczalności.

93. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, College van Beroep voor het bedrijfsleven dąży do ustalenia, czy na mocy prawa wspólnotowego jest on zobowiązany do uwzględnienia argumentów opartych na przepisach tego prawa, które nie zostały podniesione przez skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym. Nasuwa się bowiem kwestia, czy krajowe przepisy proceduralne, z których wynika, że sąd nie może dokonać oceny zarzutów, które nie wchodzą w zakres sporu, nie czynią praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw przyznanych przez wspólnotowy porządek prawny.

94. W odpowiedzi Trybunał, w sposób tradycyjny, podziela stwierdzenie, zgodnie z którym „w braku uregulowań wspólnotowych w danym zakresie, do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów oraz uregulowanie trybów odwołań do nich, mających zapewnić ochronę praw jednostek wynikających z prawa wspólnotowego w taki sposób, aby po pierwsze, zasady te nie były mniej korzystne od zasad dotyczących podobnych środków w prawie krajowym

23 — Postępowania te zakończone zostały wyrokiem z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie C-28/05 Dokter i in., Zb.Orz. s. I-5431.

24 — Dz.U. L 315, s. 11. Dyrektywa w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 90/423/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. (Dz.U. L 224, s. 13, zwana dalej „dyrektywą 85/511").

(zasada równoważności), a po drugie, aby nie czyniły one wykonywania praw przyznanych przez wspólnotowy porządek prawny praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności)" [25].

95. Po pierwsze, w odniesieniu do zasady równoważności Trybunał wskazał, że właściwych przepisów dyrektywy 85/511 nie można uznać za równoważne do wyżej wspomnianych krajowych zasad porządku publicznego w rozumieniu prawa niderlandzkiego. Trybunał wyciągnął z tego wniosek, że zastosowanie zasady równoważności nie powoduje w niniejszych sprawach powstania po stronie sądu krajowego obowiązku przeprowadzenia z urzędu kontroli zgodności z prawem rozpatrywanych aktów administracyjnych w świetle kryteriów, które wynikają ze wspomnianej dyrektywy [26].

96. Trybunał podkreślił również, że „skoro przepisy te regulują politykę w dziedzinie zdrowia publicznego, w postępowaniach toczących się przed sądem krajowym mogłyby one zostać podniesione przede wszystkim w celu uwzględnienia prywatnych interesów jednostek stanowiących przedmiot środków służących zwalczaniu pryszczycy" [27].

97. Po drugie, w odniesieniu do zasady skuteczności Trybunał przypomniał przede wszystkim, iż z orzecznictwa wynika, że „w każdym przypadku analiza kwestii, czy przepis krajowego prawa procesowego powoduje, iż stosowanie prawa wspólnotowego staje się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, uwzględniać musi miejsce tego przepisu w całym postępowaniu, tryb tego postępowania i jego szczególne cechy przed różnymi sądami krajowymi. Z tej perspektywy, należy uwzględnić, gdy jest to właściwe, zasady, które stanowią podstawę krajowego systemu sądowniczego, takie jak zasada ochrony prawa do obrony, zasada pewności prawa oraz zasada prawidłowego przebiegu postępowania" [28].

98. Następnie Trybunał przypomniał swoje rozstrzygnięcie w wyroku z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie van Schijndel i van Veen [29].

99. W wyroku tym Trybunał przeanalizował, czy zgodna z zasadą skuteczności jest zasada prawa niderlandzkiego, zgodnie z którą uprawnienie sądu do podniesienia z urzędu zarzutów w krajowym postępowaniu cywilnym jest ograniczone przez ciążący na nim obowiązek trzymania się przedmiotu sporu, w granicach wyznaczonych przez strony, i oparcia swego rozstrzygnięcia na przedstawionych mu okolicznościach.

25 — Punkt 28 i przytoczone orzecznictwo.
26 — Punkty 29–31.
27 — Punkt 32.
28 — Punkt 33 i przytoczone orzecznictwo.
29 — Sprawy połączone C-430/93 i C-431/93, Rec. s. I-4705.

100. Trybunał stwierdził, że to ograniczenie uprawnień sądu krajowego usprawiedliwione jest „zasadą, zgodnie z którą inicjatywa procesowa należy do stron, a zatem sąd może działać z urzędu jedynie w wyjątkowych przypadkach, w których interes publiczny wymaga jego interwencji” [30]. Trybunał dodał, że „zasada ta stanowi urzeczywistnienie koncepcji w większości podzielanych w państwach członkowskich w zakresie stosunków pomiędzy państwem i jednostką, chroniąc prawo do obrony oraz zapewniając prawidłowy tok postępowania, zapobiegając w szczególności opóźnieniom związanym z oceną nowych argumentów” [31].

101. Trybunał podsumował, że „prawo wspólnotowe nie zobowiązuje sądów krajowych, by rozpatrywały z urzędu zarzuty naruszenia przepisów wspólnotowych, jeśli analiza takiego zarzutu zmuszałaby je do rezygnacji z przypisanej im biernej roli poprzez wyjście poza granice sporu wyznaczone przez jego strony oraz oparcie się na okolicznościach innych niż te, na których strona zainteresowana stosowaniem tych przepisów oparła swoje roszczenie” [32].

102. W postępowaniu zakończonym wyrokiem w ww. sprawie van der Weerd i in. College van Beroep voor het bedrijfsleven zaakcentował podobieństwo w tym punkcie toczącego się przed nim postępowania do postępowania w ww. wyroku w sprawie van Schijndel i van Veen. Trybunał zastosował zatem to samo rozumowanie, jakim podążał wyżej w tym ostatnim wyroku.

103. Dla uzupełnienia swojego wywodu Trybunał wyjaśnił również, dlaczego jego orzecznictwo, oparte na wielu wyrokach dotyczących przyznania sądowi krajowemu uprawnienia stosowania prawa wspólnotowego z urzędu, w niniejszej sprawie nie ma zastosowania. Powyższe dodatkowe wyjaśnienia są istotne, ponieważ potwierdzają, że stanowisko Trybunału dotyczące tej kwestii ulega modyfikacjom w zależności od kontekstu, w jakim stosuje się krajowy przepis postępowania.

104. W pierwszej kolejności Trybunał odwołał się do orzecznictwa opartego na wyroku z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie Peterbroeck [33], gdzie wskazuje, że „cechuje się ono charakterystycznymi okolicznościami spraw, mogącymi skutkować pozbawieniem skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym możliwości skutecznego podniesienia zarzutu niezgodności przepisu krajowego z prawem wspólnotowym” [34].

30 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie van Schijndel i van Veen, pkt 21.

31 — Idem.

32 — Ibidem, pkt 22.

33 — Sprawa C-312/93, Rec. s. I-4599. W tym wyroku Trybunał odpowiedział cour d'appel de Bruxelles (Belgia), że „prawo wspólnotowe stoi na przeszkodzie stosowaniu takiego krajowego przepisu procesowego, który w okolicznościach analogicznych do tych, jakie miały miejsce w postępowaniu w sprawie przed sądem krajowym, zakazuje temu sądowi, powołanemu w ramach swojej właściwości, dokonania z urzędu oceny zgodności określonego aktu prawnego prawa krajowego z przepisem wspólnotowym, gdy przepis ten nie został przywołany przez jednostkę w określonym terminie”.

34 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie van der Weerd i in., pkt 40.

105. Następnie Trybunał wskazuje inną część swojego orzecznictwa, która uzasadniona jest jego zdaniem „koniecznością zapewnienia konsumentowi skutecznej ochrony przewidzianej w dyrektywie Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich [ [35]]" [36].

106. Wreszcie Trybunał odniósł się do orzecznictwa opartego na wyroku z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie Eco Swiss [37], w którym dokonana została „ocena równoważności traktowania zarzutów opartych na prawie krajowym i zarzutów opartych na prawie wspólnotowym" [38].

107. Ze wszystkich powyższych elementów analizy Trybunał w ww. wyroku w sprawie van der Weerd i in. wyciągnął wniosek, zgodnie z którym „w sprawach takich jak zawisłe przed sądem krajowym zasada skuteczności nie nakłada na sądy krajowe obowiązku podniesienia z urzędu zarzutu opartego na przepisie prawa wspólnotowego, niezależnie od jego znaczenia dla wspólnotowego porządku prawnego, jeśli strony mają rzeczywistą możliwość podniesienia przed sądem krajowym zarzutu mającego podstawy w prawie wspólnotowym" [39]. Trybunał kontynuował, uznając, że „ponieważ skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym mieli rzeczywistą możliwość podniesienia zarzutów opartych na dyrektywie 85/511, zasada skuteczności nie nakłada na sąd krajowy obowiązku dokonania z urzędu analizy zarzutu opartego na art. 11 i art. 13 tej dyrektywy" [40].

108. Z powyższych uwag możemy w niniejszej sprawie wyciągnąć następujące wnioski.

109. W kwestii zasady równoważności uważam, że rozumowanie przyjęte przez Trybunał w pkt 29–31 ww. wyroku w sprawie van der Weerd i in. jest możliwe do zastosowania w ramach niniejszej sprawy przez analogię. Dane przepisy zawarte w rozporządzeniach nr 1254/1999 i 615/98, które, jak się okaże, mają na celu zapewnić ochronę zwierzęcia i chronić interesy finansowe Wspólnoty, nie mogą być uznane za równoważne krajowym zasadom porządku

35 — Dz.U. L 95, s. 29.

36 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie van der Weerd i in., pkt 40. W ten sposób Trybunał uznał, że ochrona, jaką dyrektywa 93/13 zapewnia konsumentom, zakłada, że sąd krajowy może ocenić z urzędu nadużycie w klauzuli umowy poddanej jego ocenie. Zobacz wyroki: z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych od C-240/98 do C-244/98 Océano Grupo Editorial i Salvat Editores, Rec. s. I-4941; z dnia 21 listopada 2002 r. w sprawie C-473/00 Cofidis, Rec. s. I-10875; oraz z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-168/05 Mostaza Claro, Zb.Orz. s. I-10421. Zobacz również wyrok z dnia 4 października 2007 r. w sprawie C-429/05 Rampion i Godard, Zb.Orz. s. I-8017, który przeniósł to orzecznictwo na kontekst dyrektywy Rady 87/102/EWG z dnia 22 grudnia 1986 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego (Dz.U. L 42, s. 48), zmienionej przez dyrektywę 98/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. (Dz.U. L 101, s. 17).

37 — Sprawa C-126/97, Rec. s. I-3055. W tym wyroku Trybunał ocenił w szczególności, że „jeśli krajowe przepisy postępowania nakładają na sąd obowiązek uwzględnienia opartego na zarzucie naruszenia krajowych zasad porządku publicznego żądania uchylenia orzeczenia sądu polubownego, sąd ten ma także obowiązek uwzględnić żądanie uchylenia orzeczenia, jeśli żądanie to opiera się na zarzucie naruszenia zakazu z art. 85 ust. 1 traktatu WE (obecnie art. 81 ust. 1 WE)", pkt 37.

38 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie van der Weerd i in., pkt 40.

39 — Ibidem, pkt 41.

40 — Idem.

publicznego, w znaczeniu prawa niderlandzkiego, które zasadniczo dotyczą właściwości sądu, dopuszczalności skargi i właściwości organu administracyjnego, który wydał zaskarżoną decyzję.

110. Głównym problemem niniejszej sprawy jest zatem zakres zasady skuteczności.

111. Moim zdaniem rozumowanie przyjęte przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie van der Weerd i in., w kwestii zakresu wspomnianej zasady, nie jest istotne w sytuacji takiej jak w postępowaniu przed sądem krajowym, nawet jeśli właściwym przepisem postępowania krajowego jest art. 8:69 ogólnej ustawy o sądowym postępowaniu administracyjnym, tak jak w postępowaniu zakończonym wyrokiem w ww. sprawie.

112. Zarówno cel przepisów wspólnotowych, jaki sąd krajowy chciałby zastosować w ramach sporu zawisłego przed tym sądem, jak i kontekst, w jakim znajdują się przepisy postępowania krajowego wymagają moim zdaniem, by Trybunał zbadał niniejszą sprawę pod innym kątem.

113. Niniejsza sprawa zawiera również pewne szczególne cechy, które moim zdaniem uniemożliwiają zwykłe i proste przeniesienie rozumowania przyjętego przez Trybunał w ww. wyrokach w sprawach van Schijndel i van Veen, jak również van der Weerd i in.

114. W tym zakresie przypomnę najpierw, że art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 rozporządzenia nr 615/98 mają na celu uzależnienie wypłaty refundacji wywozowych dotyczących żywego bydła od przestrzegania przepisów wspólnotowych dotyczących dobrostanu zwierząt, a w szczególności od przestrzegania przepisów dyrektywy 91/628. Stanowią one zatem warunek przyznania wspomnianych refundacji.

115. W ww. wyroku w sprawie Viamex Agrar Handel i ZVK Trybunał wykazał, że prawodawca wspólnotowy ma na celu ochronę wymogów interesu ogólnego, takich jak ochrona zdrowia i życia zwierząt. Tym samym, zdaniem Trybunału, „dotyczące stosowania art. 13 ust. 9 rozporządzenia nr 805/68 [obecnie art. 33 ust. 9 rozporządzenia nr 1254/1999] ogólne odesłanie do dyrektywy 91/628, zawarte w rozporządzeniu nr 615/98, ma na celu zagwarantowanie przestrzegania odpowiednich przepisów tej dyrektywy dotyczących dobrostanu zwierząt i w szczególności ochrony zwierząt podczas transportu” [41].

41 — Punkt 29.

116. W tym samym wyroku Trybunał uznaje, iż „dokonane w ten sposób odesłanie daje ponadto tę korzyść, że gwarantuje, iż budżet Wspólnoty nie będzie finansował wywozów, które byłyby realizowane z naruszeniem przepisów wspólnotowych dotyczących dobrostanu zwierząt” [42].

117. Przepisy wspólnotowe właściwe dla niniejszego postępowania mają zatem podwójny cel, mianowicie, po pierwsze, ochronę zdrowia i życia zwierząt, i po drugie, ochronę interesów finansowych Wspólnoty.

118. Dlatego, aby w pełni zapewnić osiągnięcie tych dwóch celów, art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 uzupełnia regulację, stanowiąc, iż jeśli po wypłaceniu refundacji wywozowych okazuje się, że nie zastosowano się do przepisów wspólnotowych dotyczących ochrony zwierząt podczas transportu, wypłacenie odpowiedniej części refundacji traktuje się jako nienależne i podlega zwrotowi zgodnie z przepisami art. 11 ust. 3–6 rozporządzenia nr 3665/87, zastąpionego przez art. 52 rozporządzenia nr 800/1999 [43].

119. Uściślam również, że te dwa cele stanowią na płaszczyźnie wspólnotowej wymogi interesu ogólnego, których wagi nie można kwestionować [44].

120. Następnie należy podkreślić, że rozważane łącznie przepisy wspólnotowe, które sąd krajowy chciałby stosować z urzędu w ramach postępowania przed tym sądem, nie są tymi, na mocy których skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym nabywają prawa, a wprost przeciwnie, w konsekwencji ciąży na nich obowiązek zwrotu nienależnie wypłaconej refundacji wywozowej.

121. Problemem nie jest tutaj zatem ustalenie, czy art. 8:69 ogólnej ustawy o sądowym postępowaniu administracyjnym może, zgodnie z obecnym rozumieniem zasady skuteczności, praktycznie uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać *wykonywanie praw przyznanych przez wspólnotowy porządek prawny*.

42 — Punkt 24.

43 — Trybunał w wyroku z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-428/05 Laub, Zb.Orz. s. I-5069, zajął stanowisko w kwestii celowości procedury odzyskiwania, przewidzianej w art. 11 ust. 3 rozporządzenia nr 3665/87. Jego zdaniem „celem tego przepisu jest zapewnienie ochrony i prawidłowego wykonania budżetu wspólnotowego w dziedzinie refundacji wywozowych, a w szczególności zapewnienie, że z refundacji wywozowych korzystają wyłącznie uprawnieni do nich eksporterzy, zgodnie z obiektywnymi przesłankami wskazanymi przez prawodawcę wspólnotowego”, pkt 22.

44 — Zobacz w tym względzie, w odniesieniu do celu ochrony zdrowia i życia zwierząt, ww. wyrok w sprawie Viamex Agrar Handel i ZVK, pkt 22 i 23. W kwestii celu ochrony interesów finansowych Wspólnoty odsyłam w szczególności do art. 280 WE, jak również do rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. L 312, s. 1. Rozporządzenie to ustanawia wspólne ramy prawne dla wszystkich dziedzin polityk wspólnotowych w celu zwalczania oszustw wymierzonych w interesy finansowe Wspólnot.

122. Zasada skuteczności w swym wymiarze ochronnym wobec praw przyznanych bezpośrednio jednostkom przez prawo wspólnotowe nie stanowi zatem, w ramach niniejszej sprawy, właściwego odniesienia dla rozstrzygnięcia, czy sąd krajowy jest zobowiązany do zaniechania stosowania przepisu postępowania krajowego będącego przeszkodą dla stosowania prawa wspólnotowego z urzędu.

123. W okolicznościach, takich jak w sporze przed sądem krajowym, nie wydaje mi się też właściwe, by badać, czy strony miały rzeczywistą możliwość podniesienia przed tym sądem zarzutu opartego na prawie wspólnotowym.

124. W zakresie faktów będących u podstaw postępowania przed sądem krajowym oczywiste jest, że skarżący w tymże postępowaniu nie mieli żadnego interesu, by przed sądem krajowym podnosić kwestię, czy na mocy art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 refundacja wywozowa powinna być uznana za wypłaconą nienależnie wobec wszystkich przewożonych zwierząt czy jedynie wobec części z nich. W odniesieniu do tego problemu, przypominam, że Productschap najpierw żądał zwrotu całej kwoty refundacji, a następnie, po odwołaniu ze strony skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym, ograniczył swoje żądanie jedynie do części przewożonych zwierząt. Strategia sporu skarżących polega zatem na usiłowaniu uzyskania od College van Beroep voor het bedrijfsleven dodatkowego pomniejszenia kwoty zwrotu, a nawet wyłączenia jakiegokolwiek zwrotu, i to przy podniesieniu innych zarzutów prawnych.

125. Dodam, że w interesie Productschap nie leży również podniesienie argumentów mogących prawdopodobnie spowodować podanie w wątpliwość metody obliczeń przyjętej przez niego w decyzjach o zwrocie wydanych w dniach 2 i 25 sierpnia 2005 r.

126. Stwierdzenie, zgodnie z którym strony miały rzeczywistą możliwość podniesienia przed sądem krajowym zarzutu opartego na prawie wspólnotowym, nie może zatem być rozstrzygające w niniejszej sprawie.

127. W konsekwencji sugeruję Trybunałowi przyjęcie innego podejścia, lepiej dostosowanego do kontekstu, w którym wyzwanie zastosowania prawa wspólnotowego z urzędu nie ogranicza się, przywołując określenie przyjęte przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie van der Weerd i in., do wzięcia pod uwagę „prywatnych interesów jednostek” [45], lecz bardziej fundamentalnie

45 — Punkt 32.

polega na ochronie wymogów interesu ogólnego na płaszczyźnie wspólnotowej.

128. Prawdę powiedziawszy, w okolicznościach takich jak te w postępowaniu przed sądem krajowym jedynie sąd krajowy, jako sąd wspólnotowy prawa powszechnego, może być zobowiązany do powołania się na prawo wspólnotowe w celu zapewnienia jego poszanowania. Stanowi zatem ostatnią zaporę mogącą skorygować błędne zastosowanie prawa wspólnotowego przez właściwą władzę krajową. Innymi słowy, sąd krajowy jest jedynym mogącym przywrócić wspólnotową zgodność z prawem.

129. Proponuję zatem Trybunałowi przyjąć, że skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego, w takich okolicznościach jak w postępowaniu przed sądem krajowym, nakłada na sąd krajowy obowiązek przeprowadzenia z urzędu kontroli zgodności z prawem krajowego aktu administracyjnego z punktu widzenia zarzutów opartych na naruszeniu art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98, również jeśli kontrola taka prowadzi do postawienia strony skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym w sytuacji bardziej niekorzystnej niż ta, w jakiej znalazłaby się ona, nie wnosząc skargi.

130. Postawa ta jest zgodna z wymogiem, wielokroć przez Trybunał przypominanym, zgodnie z którym zasada prawa krajowego nie może naruszać stosowania i skuteczności prawa wspólnotowego [46]. Znajduje ona liczne przykłady w orzecznictwie Trybunału, szczególnie w dziedzinie rolnej.

131. Przed omówieniem wspomnianego orzecznictwa należy wskazać, że na mocy art. 8 ust. 1 lit. b) i c) rozporządzenia Rady (WE) nr 1258/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej [47] państwa członkowskie, zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi prawa krajowego, podejmują środki niezbędne do zapobiegania nieprawidłowościom dotyczącym transakcji z EFOGR oraz odzyskiwania kwot straconych wskutek nieprawidłowości lub zaniedbań.

132. W wyroku z dnia 21 września 1983 r. w sprawie Deutsche Milchkontor i in. [48]

46 — Zobacz, w szczególności, podobne wyroki: z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. s. 629, pkt 22; a także z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 Factortame i in., Rec. s. I-2433, pkt 20.

47 — Dz.U. L 160, s. 103. Rozporządzenie uchylone i zastąpione przez rozporządzenie Rady (WE) nr 1290/2005 z dnia 21 czerwca 2005 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, Dz.U. L 209, s. 1.

48 — Sprawy połączone od 205/82 do 215/82, Rec. s. 2633.

Trybunał dokonał w szczególności wykładni stosownego przepisu rozporządzenia Rady (EWG) nr 729/70 z dnia 21 kwietnia 1970 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej [49].

133. Podkreślił on, że „spory dotyczące kwot wypłaconych nienależnie w świetle prawa wspólnotowego powinny być rozstrzygane przez sądy krajowe, wobec braku przepisów wspólnotowych, na podstawie ich prawa krajowego, z zastrzeżeniem ograniczeń, jakie nakłada prawo wspólnotowe […]” [50]. Ograniczenia te są następujące.

134. Poza tym, że „ustawodawstwo krajowe powinno być stosowane w sposób niedyskryminujący w porównaniu z procedurami przeznaczonymi do rozstrzygania sporów krajowych tego samego rodzaju, lecz czysto krajowymi” [51], „nie może ono być zagrożeniem dla zasięgu i skuteczności prawa wspólnotowego” [52].

135. Zdaniem Trybunału „tak byłoby w szczególności, gdyby takie stosowanie prowadziło do faktycznej niemożliwości odzyskania nieprawidłowo przyznanych funduszy. Każde korzystanie ze swobodnego uznania w odniesieniu do stosowności żądania zwrotu nienależnie lub w nieprawidłowy sposób przyznanych funduszy wspólnotowych byłoby niezgodne z obowiązkiem nałożonym przez art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 729/70 na organy administracji krajowej odzyskania nienależnie lub w nieprawidłowy sposób wypłaconych funduszy” [53].

136. Ostatnio Trybunał przypomniał wspomniane wymogi w wyroku z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i in. [54]. Trybunał wywnioskował w nim, że co do zasady sąd krajowy ma obowiązek odzyskania utraconych funduszy wspólnotowych, wynikający z przepisu prawa wspólnotowego [55], jeżeli rozstrzyga spór dotyczący

49 — Dz.U. L 94, s. 13.

50 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Deutsche Milchkontor i in., pkt 19.

51 — Ibidem, pkt 23.

52 — Ibidem, pkt 22.

53 — Idem. W wyroku z dnia 6 maja 1982 r. w sprawach połączonych 146/81, 192/81 i 193/81 BayWa i in., Rec. s. 1503, Trybunał uściślił również, że wykładnia przyznająca właściwym organom administracji krajowej uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie wymagania zwrotu funduszy wspólnotowych, przyznanych nienależnie, „powodowałaby zagrożenie dla równego traktowania podmiotów gospodarczych różnych państw członkowskich oraz stosowania prawa wspólnotowego, które w ramach możliwości, powinno pozostawać jednolite w całej Wspólnocie”, pkt 30.

54 — Sprawy połączone od C-383/06 do C-385/06, Zb.Orz. s. I-1561.

55 — Chodzi o art. 23 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 4253/88 z dnia 19 grudnia 1988 r. ustanawiającego przepisy wykonawcze do rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w odniesieniu do koordynacji działań różnych funduszy strukturalnych między nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (Dz.U. L 374, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2082/93 z dnia 20 lipca 1993 r. (Dz.U. L 193, s. 20). W ww. wyroku w sprawie Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i in. Trybunał wskazał, że artykuł ten „stwarza obowiązek odzyskania przez państwa członkowskie funduszy utraconych w następstwie nadużycia lub niedbalstwa bez konieczności upoważnienia wynikającego z prawa krajowego”, pkt 40.

odzyskania funduszy utraconych z powodu nadużycia lub niedbalstwa, a w razie konieczności nie stosować lub dokonać wykładni przepisów prawa krajowego, które stanowiłyby przeszkodę w tym odzyskaniu [56].

137. Trybunał uściślił również, że jeśli przy stosowaniu prawa krajowego zasady takie, jak pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, mogą być brane pod uwagę przez sąd krajowy, który uwzględnia je obok zasady legalności, to jednak pod warunkiem pełnego uwzględnienia interesu Wspólnoty [57].

138. Biorąc pod uwagę powyższe orzecznictwo, twierdzę, że w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego wymaga, by interes Wspólnoty przy odzyskiwaniu pomocy wypłaconych z naruszeniem warunków ich przyznawania był przez sąd krajowy w pełni wzięty pod uwagę oraz by w konsekwencji zaniechał on stosowania zasad postępowania zawartych w art. 8:69 ogólnej ustawy o sądowym postępowaniu administracyjnym.

139. Moim zdaniem ochrona wymogów interesu ogólnego, jaki stanowią ochrona życia i zdrowia zwierząt, jak również ochrona interesów finansowych Wspólnoty, zobowiązuje sąd krajowy do kontroli, czy właściwe władze korzystały ze swobodnego uznania w odniesieniu do stosowności żądania zwrotu nienależnie przyznanych funduszy wspólnotowych.

140. Wprawdzie do właściwych władz krajowych należy, kiedy wydają one na mocy art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 decyzję mającą na celu zwrot refundacji wywozowej wypłaconej nienależnie, na podstawie obiektywnych czynników, którymi dysponują, ocena, czy „dana część kwoty refundacji" do zwrotu składa się z całej kwoty refundacji wypłaconej pierwotnie czy jedynie z jej części.

141. Zakres uznania, którym dysponują właściwe władze krajowe, służy w szczególności określeniu, czy przepisy wspólnotowe dotyczące ochrony zwierząt podczas transportu zostały naruszone, czy naruszenie to miało wpływ na dobrostan zwierząt oraz czy dotyczy ono wszystkich zwierząt czy jedynie niektórych spośród nich [58].

56 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i in., pkt 51 i 59.

57 — Ibidem, pkt 52 i przytoczone w nim orzecznictwo, pkt 55 i 59.

58 — Zobacz w tym względzie ww. wyrok w sprawie Viamex Agrar Handel i ZVK, pkt 44.

142. Niemniej wspomniany zakres uznania posiada swoje granice i do sądu krajowego należy kontrolowanie, czy zgodnie z tym co stanowi art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98, jako podstawa prawna decyzji o zwrocie nienależnego świadczenia, decyzja ta ma na celu zwrot „danej części kwoty refundacji".

143. Innymi słowy, do sądu krajowego należy zbadanie, czy właściwe władze nie przekształciły posiadanego zakresu uznania w swobodne uznanie, w odniesieniu do stosowności żądania zwrotu nienależnie przyznanych funduszy wspólnotowych.

144. Kontrola ta, dokonywana przez sąd krajowy jako ostatniego gwaranta właściwego stosowania prawa wspólnotowego, jest decydująca dla ochrony wymogów interesu ogólnego, takich jak ochrona zdrowia i życia zwierząt, jak również ochrony interesów finansowych Wspólnoty, w tym znaczeniu, że zachęca właściwe władze krajowe do większego rygoryzmu przy wydawaniu decyzji o zwrocie oraz że gwarantuje, iż fundusze wspólnotowe nienależnie przyznane nie zostaną przez beneficjentów zachowane. Stosowanie prawa wspólnotowego z urzędu stanowi zatem instrument skutecznej walki z oszustwem przeciwko interesom finansowym Wspólnoty.

145. W tym względzie wskazuję, że argument podniesiony przez Komisję podczas rozprawy, zgodnie z którym istnieją inne środki pozwalające chronić interesy finansowe Wspólnoty, takie jak procedura rozliczania rachunków w dziedzinie EFOGR, nie wydaje mi się słuszny. W istocie oceniam, że ponieważ art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 zobowiązuje beneficjenta do zwrotu kwot otrzymanych nienależnie, okoliczność, że państwo członkowskie zwróciło fundusze Wspólnocie, nie zwalnia sama w sobie z odzyskania tych funduszy od beneficjenta. Takie jest co do istoty stanowisko przyjęte przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i in. [59].

146. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, zwracam się do Trybunału, by orzekł on, że skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego, w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym, nakłada na ten sąd obowiązek przeprowadzenia z urzędu kontroli zgodności z prawem krajowego aktu administracyjnego z punktu widzenia zarzutów opartych na naruszeniu art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98, także wówczas gdy kontrola taka prowadzi do postawienia strony skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym w sytuacji bardziej niekorzystnej niż ta, w jakiej znalazłaby się ona, nie wnosząc skargi.

59 — Punkt 58.

## IV — Wnioski

147. W świetle całości powyższych stwierdzeń proponuję Trybunałowi, aby na pytania prejudycjalne zadane przez College van Beroep voor het bedrijfsleven, udzielił następującej odpowiedzi:

1) Artykuł 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia Rady (WE) nr 1254/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia Komisji (WE) nr 615/98 z dnia 18 marca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania systemu refundacji wywozowych związanych z ochroną żywego bydła w czasie transportu należy interpretować w ten sposób, że władze krajowe właściwe w dziedzinie wypłaty refundacji wywozowych są upoważnione do wydania decyzji, że transport zwierząt nie odbył się zgodnie z przepisami dyrektywy Rady 91/628/EWG z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i zmieniającej dyrektywy 90/425/EWG oraz 91/496/EWG, w brzmieniu zmienionym dyrektywą Rady 95/29/WE z dnia 29 czerwca 1995 r., nawet jeśli urzędowy lekarz weterynarii poświadczył uprzednio, na mocy art. 2 ust. 3 rozporządzenia nr 615/98, że transport był zgodny z przepisami dyrektywy 91/628 ze zm. Aby dojść do takiego wniosku, właściwe władze krajowe powinny opierać się na obiektywnych okolicznościach dotyczących ochrony zwierząt, które mogą podać w wątpliwość dokumenty przedłożone przez eksportera, oraz powinny wyczerpująco uzasadnić swoją decyzję o zwrocie refundacji wywozowej.

2) Artykuł 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 należy interpretować w ten sposób, że w celu ustalenia, czy zastosowano się do wymogów wspólnotowych w dziedzinie gęstości załadunku, określonych w rozdziale VI pkt 47 część B załącznika do dyrektywy 91/628 ze zm., właściwe władze państwa członkowskiego wywozu powinny brać pod uwagę normy obowiązujące w państwie członkowskim bandery statku przewożącego zwierzęta, które pozwalają na określenie powierzchni, jaką statek ten dysponuje do transportu zwierząt, uznając zezwolenie wydane dla tego statku przez właściwe władze tego ostatniego państwa.

3) Artykuł 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98 należy interpretować w ten sposób, że jeśli zostało stwierdzone, iż nie zastosowano się do wymogów wspólnotowych w dziedzinie gęstości załadunku, określonych w rozdziale VI pkt 47 część B załącznika do dyrektywy 91/628 ze zm., refundacja wywozowa powinna być, co do zasady, uznana za wypłaconą nienależnie za wszystke przewożone zwierzęta, z wyjątkiem sytuacji, gdy beneficjent przedstawi dowód, że ze względu na wyposażenie statku podczas transportu niektóre zwierzęta korzystały z powierzchni zgodnej z tymi wymogami.

4) Skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego, w okolicznościach takich jak w postępowaniu przed sądem krajowym, nakłada na ten sąd obowiązek przeprowadzenia z urzędu kontroli zgodności z prawem krajowego aktu administracyjnego z punktu widzenia zarzutów opartych na naruszeniu art. 33 ust. 9 akapit drugi rozporządzenia nr 1254/1999 oraz art. 1 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia nr 615/98, także wówczas, gdy kontrola taka prowadzi do postawienia strony skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym w sytuacji bardziej niekorzystnej niż ta, w jakiej znalazłaby się ona, nie wnosząc skargi.