Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 11 lipca 2013 r.*

Odwołanie — Skarga o stwierdzenie nieważności — Ochrona przed przenośnymi encefalopatiami gąbczastymi — Rozporządzenie (WE) nr 746/2008 — Rozporządzenie zezwalające na przyjęcie środków nadzoru i zwalczania mniej restrykcyjnych niż przewidziane wcześniej — Zasada ostrożności — Poziom ochrony zdrowia ludzkiego — Nowe okoliczności mogące zmienić odbiór ryzyka — Brak uzasadnienia — Przeinaczenie okoliczności faktycznych — Naruszenie prawa

W sprawie C-601/11 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 28 listopada 2011 r.,

Republika Francuska, reprezentowana przez E. Belliard, C. Candat, R. Loosli-Surrans, G. de Bergues'a oraz S. Meneza, działających w charakterze pełnomocników,

strona wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Komisja Europejska, reprezentowana przez F. Jimena Fernándeza oraz D. Bianchiego, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej,

interwenient w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, J. Malenovský, U. Lõhmus (sprawozdawca), M. Safjan i A. Prechal, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: francuski.

Wyrok

1 Republika Francuska żąda w odwołaniu uchylenia wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 9 września 2011 r. w sprawie T-257/07 Francja przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4153, (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd oddalił skargę o częściowe stwierdzenie nieważności rozporządzenia Komisji (WE) nr 746/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. zmieniającego załącznik VII do rozporządzenia (WE) nr 999/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii (Dz.U. L 202, s. 11, zwanego dalej „spornym rozporządzeniem").

Ramy prawne

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002

2 Artykuł 7 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31, s. 1) stanowi:

„1. W szczególnych okolicznościach, gdy po dokonaniu oceny dostępnych informacji stwierdzono niebezpieczeństwo zaistnienia skutków szkodliwych dla zdrowia, ale nadal brak jest pewności naukowej, w oczekiwaniu na dalsze informacje naukowe umożliwiające bardziej wszechstronną ocenę ryzyka mogą zostać podjęte tymczasowe środki zarządzania ryzykiem konieczne do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia określonego w [Unii].

2. Środki przyjęte w oparciu o przepisy ust. 1 powinny być proporcjonalne i nie bardziej restrykcyjne dla handlu niż jest to wymagane w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia określonego w [Unii], z uwzględnieniem wykonalności technicznej i ekonomicznej oraz innych czynników uznawanych za stosowne w rozważanej sprawie. W odpowiednim czasie, w zależności od rodzaju stwierdzonego ryzyka dla życia lub zdrowia oraz rodzaju informacji naukowej potrzebnej do wyjaśnienia niepewności naukowej oraz przeprowadzenia bardziej wszechstronnej oceny ryzyka, środki te zostaną poddane przeglądowi".

Rozporządzenie (WE) nr 999/2001

3 Zgodnie z art. 13 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 999/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. ustanawiającego zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii (Dz.U. L 147, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 722/2007 z dnia 25 czerwca 2007 r. (Dz.U. L 164, s. 7) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 999/2001"):

„W przypadku oficjalnego stwierdzenia obecności [przenośnej encefalopatii gąbczastej (zwanej dalej »TSE«)] jak najszybciej stosuje się wymienione poniżej środki:

[...]

b) przeprowadza się dochodzenie celem identyfikacji wszystkich zagrożonych zwierząt zgodnie z pkt 1 załącznika VII;

c) wszystkie zwierzęta oraz produkty pochodzenia zwierzęcego, o których mowa w pkt 2 załącznika VII, które na podstawie dochodzenia, o którym mowa w lit. b), zidentyfikowano jako zagrożone, zostają zabite i całkowicie zniszczone zgodnie rozporządzeniem (WE) nr 1774/2002

[Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r. ustanawiającym przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. L 273, s. 1)].

[...]".

4 Artykuł 23 rozporządzenia nr 999/2001 ma następujące brzmienie:

„Po zasięgnięciu rady odpowiedniego komitetu naukowego w sprawie dowolnego problemu, który mógłby mieć wpływ na zdrowie publiczne, wprowadza się zmiany bądź uzupełnienia do załączników oraz przyjmuje odpowiednie przepisy przejściowe zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 24 ust. 2.

[...]".

5 Artykuł 24a tego rozporządzenia stanowi:

„Decyzje podejmowane zgodnie z jedną z procedur, o których mowa w art. 24, opierają się na odpowiedniej ocenie potencjalnych zagrożeń dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz, z uwzględnieniem dostępnej wiedzy naukowej, prowadzą do utrzymania lub, jeżeli jest to naukowo uzasadnione, do zwiększenia poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt zapewnianej w [Unii]".

6 Przed wejściem w życie rozporządzenia Komisji (WE) nr 727/2007 z dnia 26 czerwca 2007 r. zmieniającego załączniki I, III, VII i X do rozporządzenia nr 999/2001 (Dz.U. L 165, s. 8) załącznik VII do rozporządzenia nr 999/2001, zatytułowany „Zwalczanie zakaźnego gąbczastego zwyrodnienia mózgu", przewidywał:

„1) Badanie [dochodzenie] odnoszące się do [o którym mowa w] art. 13 ust. 1 lit. b) musi identyfikować:

[...]

b) w przypadku [owiec i kóz]:

— wszystkie zwierzęta przeżuwające inne niż owce i kozy w gospodarstwie, w którym choroba została potwierdzona,

— tak dalece jak, są one identyfikowalne [o ile da się je zidentyfikować], rodzic[ów] i, [a] w przypadku samic, wszystkie embriony [zarodki], komórki jajowe oraz ostatnie potomstwo płci żeńskiej [samicy], w których [u której] choroba została potwierdzona,

— który[ch] choroba została potwierdzona, oprócz tych, do których odnosi się akapit drugi [oprócz zwierząt wymienionych w tiret drugim],

— możliw[ą] przyczyn[ę] choroby i [...] inn[e] gospodarstw[a], w których znajdują się zwierzęta, embriony [zarodki] lub komórki jajowe, które mogły zostać zakażone czynnikiem TSE lub mogły mieć kontakt z tym samym pokarmem lub źródłem zanieczyszczenia [skażenia],

— przemieszczanie potencjalnie zanieczyszczonej paszy [skażonej karmy] lub innych środków przenoszących chorobę, które mogły przenieść czynnik BSE do lub z gospodarstwa, o którym mowa [lub innych sposobów przeniesienia zakażenia, poprzez które mogło dojść do przeniesienia zarazka TSE do omawianego gospodarstwa lub z niego].

2) Środki ustanowione w art. 13 ust. 1 lit. c) powinny składać się co najmniej z [obejmować przynajmniej]:

[...]

b) w przypadku potwierdzenia TSE u zwierząt z grupy owiec i kóz, od dnia 1 października 2003 r., zgodnie z decyzją kompetentnej władzy [w zależności od decyzji właściwego organu]:

i) [jednoczesne zabicie i całkowite zniszczenie] wszystkich zwierząt, embrionów oraz komórek jajowych określonych przez badanie odnoszące się do drugiego i trzeciego akapitu pkt 1 lit. b) [pkt 1 lit. b) tiret drugie i trzecie];

ii) [zabicie i całkowitego zniszczenie] wszystkich zwierząt, embrionów i komórek jajowych, określonych przez badanie odnoszące się do drugiego i trzeciego akapitu pkt 1 lit. b) [bądź zabicie i całkowite zniszczenie wszystkich zwierząt, zarodków i komórek jajowych zidentyfikowanych w dochodzeniu, o którym mowa w pkt 1 lit. b) tiret drugie i trzecie], z wyjątkiem [zwierząt niepodatnych genetycznie lub w wieku poniżej dwóch miesięcy, które przeznaczone są wyłącznie do uboju];

iii) jeżeli zarażone zwierzę zostało wprowadzone [pochodzi] z innego gospodarstwa, państwo członkowskie może zadecydować, bazując na historii przypadku, o zastosowaniu środków wyeliminowania [zwalczania] w gospodarstwie pochodzenia oprócz lub zamiast gospodarstwa, w którym zarażenie zostało potwierdzone; w przypadku ziemi użytej do typowego wypasu więcej niż jednego stada państwa członkowskie mogą zadecydować o ograniczeniu zastosowania tych środków do pojedynczego stada, bazując na rozsądnym wzięciu pod rozwagę [po przeprowadzeniu rozsądnego badania] wszystkich czynników epidemiologicznych; jeżeli więcej niż jedno stado jest utrzymywane w pojedynczym gospodarstwie, państwa członkowskie mogą zadecydować o ograniczeniu zastosowania środków do stada, w którym [trzęsawka] została potwierdzona, pod warunkiem że sprawdzono, iż stada są trzymane w odizolowaniu jedno od drugiego i że rozprzestrzenianie się zakażenia pomiędzy stadami, zarówno przez kontakt bezpośredni, jak i pośredni, jest niemożliwe [nieprawdopodobne].

c) w przypadku stwierdzenia BSE u zwierząt z grupy owiec lub kóz [u owcy lub kozy], zabijania i całkowitego zniszczenia [zabicie i całkowite zniszczenie] wszystkich zwierząt, embrionów [zarodków] i komórek jajowych określonych przez badanie [zidentyfikowanych w wyniku dochodzenia,] mające odniesienie w drugim i piątym akapicie [o którym mowa w pkt 1 lit. b) tiret od drugiego do piątego].

[...]".

Sporne rozporządzenie

7 Sporne rozporządzenie zmieniło załącznik VII do rozporządzenia nr 999/2001, przejmując w niemal identycznym brzmieniu tekst tego załącznika w wersji z rozporządzenia nr 727/2007.

8 Przepisy, które Republika Francuska kwestionuje w ramach niniejszego odwołania, to pkt 2.3 lit. b) ppkt (iii), pkt 2.3 lit. d) oraz pkt 4 rozdziału A załącznika VII do rozporządzenia nr 999/2001 (zwane dalej łącznie „kwestionowanymi środkami").

9 Punkt 2.3 lit. b) ppkt (iii) tego rozdziału A określa warunki, w jakich państwa członkowskie mogą – w przypadku stwierdzenia TSE u owcy lub kozy i z wyjątkiem sytuacji, że TSE zostanie wykluczone zgodnie z procedurami określonymi w rozporządzeniu nr 999/2001 – podjąć decyzję o niezabijaniu

i nieniszczeniu zwierząt zidentyfikowanych w następstwie dochodzenia, w przypadku gdy częstotliwość występowania owiec genetycznie odpornych w gospodarstwie jest niska, gdy trudno uzyskać odporne owce zastępcze lub gdy uznaje się to za konieczne w celu uniknięcia chowu wsobnego na gospodarstwie czy też w obrębie rasy, lub też na podstawie uzasadnionego badania wszystkich czynników epidemiologicznych.

10 Zgodnie z pkt 2.3 lit. d) rozdziału A załącznika VII do rozporządzenia nr 999/2001 państwa członkowskie mogą w pewnych okolicznościach podjąć decyzję o zastąpieniu zabicia i zniszczenia zwierząt ubojem w celu spożycia przez ludzi, pod warunkiem że zwierzęta te poddane są ubojowi na terytorium tego państwa członkowskiego, a wszystkie zwierzęta w wieku powyżej 18 miesięcy lub które posiadają więcej niż dwa wyrżnięte stałe zęby siekacze zostaną poddane badaniu na obecność TSE.

11 W pkt 4 tego samego rozdziału zostały określone warunki dalszego utrzymywania w gospodarstwie i uboju zwierząt pochodzących ze stada zarażonego TSE i ich uboju w celu spożycia przez ludzi obowiązujące przez okres dwóch lat od wykrycia ostatniego przypadku TSE. Zgodnie z tym przepisem wszystkie zwierzęta powyżej 18 miesiąca życia, martwe lub poddane ubojowi w celu spożycia przez ludzi, poddaje się badaniu na obecność TSE.

Okoliczności powstania sporu i sporne rozporządzenie

12 Okoliczności powstania sporu, które zostały przedstawione w pkt 12–46 zaskarżonego wyroku, można streścić w następujący sposób.

13 TSE są dotykającymi zwierząt i ludzi prowadzącymi do śmierci chorobami neurodegeneracyjnymi o powolnym przebiegu. Wśród TSE, które mogą zaatakować owce, kozy i bydło, można wyróżnić następujące choroby: BSE, trzęsawkę klasyczną i trzęsawkę nietypową.

14 Ze względu na fakt, że teoretycznie możliwe było zakażenie BSE także owiec i kóz w warunkach naturalnych, w prawodawstwie Unii przewidziano szereg środków służących zapobieganiu i zwalczaniu TSE u owiec i kóz.

15 W dniu 22 maja 2001 r. przyjęte zostało rozporządzenie nr 999/2001, które zbiera w jednym tekście wszystkie istniejące dotychczas przepisy w zakresie zwalczania TSE. Rozporządzenie to przewiduje środki dotyczące zwierząt, w przypadku których podejrzewa się zakażenie TSE, oraz środki, jakie należy stosować w przypadku stwierdzenia występowania TSE u zwierząt, obejmujące również zniszczenie tych, które zagrożone są chorobą. Ponadto nakłada ono na każde państwo członkowskie obowiązek wprowadzenia dorocznego programu monitorującego TSE, który realizowany jest między innymi zgodnie z procedurą przesiewową z zastosowaniem „szybkich” testów przeprowadzanych na próbkach populacji owiec i kóz.

16 Wykrywanie TSE z wykorzystaniem szybkich testów pozwala na szybkie zidentyfikowanie istnienia TSE, lecz nie umożliwia określenia jego odmiany, czyli tego, czy ma się do czynienia z BSE, trzęsawką klasyczną lub trzęsawką nietypową. W przypadku gdy wyniki tych szybkich testów są dodatnie, pień mózgu jest wysyłany do laboratorium referencyjnego. Gdy po przeprowadzeniu tych badań nie można wykluczyć BSE, testy te są uzupełniane testami biologicznymi przeprowadzanymi na żywych myszach.

17 Rozporządzenie nr 999/2001 było w latach 2001–2007 wielokrotnie zmieniane. Zmiany te dotyczyły między innymi środków zwalczania TSE u owiec i kóz w kontekście rozwoju wiedzy naukowej w zakresie TSE, związanego z opracowaniem molekularnych testów różnicujących umożliwiających odróżnienie zakażenia BSE w przypadku owiec i kóz od zakażenia trzęsawką klasyczną i nietypową (zwanych dalej „testami różnicującymi”). Ich zastosowanie zakłada wcześniejszą identyfikację przypadku TSE, której można dokonać między innymi za pomocą szybkich testów.

18 W zastosowaniu obowiązujących w 2005 r. przepisów, w przypadku gdy zwierzę było zakażone TSE niebędącym BSE, państwa członkowskie miały jedynie wybór bądź zniszczenia wszystkich zwierząt w stadzie, do którego należało zakażone zwierzę, bądź, jeśli zakażone zwierzę było owcą, zniszczenia wyłącznie wszystkich zwierząt stada genetycznie podatnych, po określeniu genotypu wszystkich zwierząt stada w celu odróżnienia zwierząt podatnych od zwierząt odpornych. Poza tym państwo członkowie mogło nie zabijać owiec i kóz w wieku co najmniej dwóch miesięcy przeznaczonych wyłącznie do uboju. Natomiast w przypadku gdy zwierzę zakażone było BSE, państwa członkowskie musiały zapewnić zabicie i całkowite zniszczenie wszystkich owiec i kóz oraz zarodków i komórek jajowych, i wszystkich zwierząt, a także usunięcie materiałów lub innych sposobów przeniesienia.

19 W związku ze stwierdzeniem w dniu 28 stycznia 2005 r. obecności BSE u kozy urodzonej w 2000 r. i poddanej ubojowi we Francji w 2002 r. wprowadzono program wzmożonego monitorowania kóz. Był to pierwszy przypadek zarażenia chorobą BSE małego przeżuwacza w warunkach naturalnych.

20 W dniu 15 lipca 2005 r. Komisja wydała komunikat zatytułowany „mapa drogowa dla TSE" [COM(2005) 322 wersja ostateczna], w której zapowiadała zaproponowanie środków zmierzających do złagodzenia obowiązujących środków zwalczania TSE w odniesieniu do małych przeżuwaczy, przy uwzględnieniu nowych dostępnych narzędzi diagnostycznych i przy zachowaniu dotychczasowego poziomu ochrony konsumentów. Instytucja ta uznała w szczególności, że w przypadku wykluczenia BSE nie istnieje już zagrożenie dla zdrowia publicznego i ubój całego stada przez wzgląd na zdrowie publiczne może być uznany za niewspółmierny.

21 W dniu 21 września 2005 r. władze francuskie zwróciły się do Agence française de sécurité sanitaire des aliments (francuskiej agencji bezpieczeństwa sanitarnego żywności, zwanej dalej „AFSSA"), aby ta zbadała, po pierwsze, zagrożenie sanitarne związane ze środkami zaproponowanymi przez Komisję w mapie drogowej dla TSE w odniesieniu do owiec i kóz, a po drugie, wiarygodność testów różnicujących.

22 W dniu 26 października 2005 r. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) wydał opinię w przedmiocie klasyfikacji przypadków nietypowej TSE u małych przeżuwaczy, zalecając, by w programach monitorowania stosowano odpowiednią kombinację testów i próbek w celu zagwarantowania dalszego wykrywania przypadków trzęsawki nietypowej.

23 W okresie od grudnia 2005 r. do lutego 2006 r. programy monitorowania TSE wprowadzone w Unii Europejskiej umożliwiły wykrycie dwóch owiec pochodzących z Francji i jednej owcy pochodzącej z Cypru, co do których istniało podejrzenie zakażenia BSE. W związku z wykryciem tych przypadków Komisja wprowadziła we wszystkich państwach członkowskich wzmożoną kontrolę TSE atakujących owce.

24 W dniu 15 maja 2006 r. AFSSA wydała opinię, w której sprzeciwiła się zaproponowanemu przez Komisję złagodzeniu polityki uboju mającemu na celu umożliwienie wprowadzenia do spożycia przez ludzi mięsa zwierząt pochodzących ze stad małych przeżuwaczy zakażonych trzęsawką. Uznała ona, że niemożliwe jest stwierdzenie, iż z wyjątkiem BSE żadne szczepy TSE, które są potencjalne obecne u małych przeżuwaczy, w tym formy nietypowe, nie stanowią żadnego zagrożenia sanitarnego dla ludzi.

25 W dniu 15 stycznia 2007 r. AFSSA, w odpowiedzi na wystosowane do niej przez władze francuskie wnioski, wydała opinię w sprawie rozwoju środków dotyczących zdrowia zwierząt, w której stwierdziła, że testy różnicujące nie pozwalają na wykluczenie obecności BSE u badanego zwierzęcia ani tym bardziej w stadzie, do którego zwierzę należało, oraz że nie można wykluczyć przenoszenia się na człowieka szczepów TSE innych niż szczepy BSE. W konsekwencji AFSSA zaleciła utrzymanie obowiązujących uregulowań w zakresie trzęsawki klasycznej.

26 W dniach 25 stycznia i 8 marca 2007 r. EFSA, do której Komisja złożyła odpowiednie wnioski, wydała dwie opinie, dotyczące, odpowiednio, ilościowej oceny ryzyka dotyczącej bieżącego zagrożenia BSE stwarzanego przez mięso owiec i produkty na bazie mięsa owczego oraz niektórych aspektów ryzyka wywoływanego przez TSE u owiec i kóz.

27 W tej pierwszej dotyczącej BSE opinii EFSA uznała, że prawdopodobieństwo jej wystąpienia u owiec jest zerowe. W opinii w przedmiocie TSE EFSA uznała, że nawet jeśli nie ma dowodu na występowanie powiązania epidemiologicznego lub molekularnego pomiędzy trzęsawką klasyczną lub nietypową a TSE u człowieka, to nie można wykluczyć przenoszenia na człowieka czynników zwierzęcego TSE innych niż BSE. Poza tym EFSA stwierdziła, że określone w prawodawstwie Unii testy różnicujące wydają się jak dotąd miarodajne w odróżnianiu BSE od trzęsawki klasycznej i nietypowej, nawet jeśli przy obecnym stanie wiedzy naukowej ani czułość diagnostyczna, ani szczegółowość tych testów nie mogą być uznane za doskonałe.

28 W związku z opinią EFSA z dnia 8 marca 2007 r. w dniu 24 kwietnia 2007 r. Komisja poddała pod głosowanie Stałego Komitetu ds. Łańcucha Żywnościowego i Zdrowia Zwierząt projekt rozporządzenia zmieniającego załączniki I, III, VII i X do rozporządzenia nr 999/2001.

29 W dniu 26 czerwca 2007 r. Komisja przyjęła rozporządzenie nr 727/2007, które zostało zaskarżone przez Republikę Francuską wniesioną do Sądu skargą.

30 W dniu 24 stycznia 2008 r. na wniosek Komisji EFSA wydała opinię zatytułowaną „Wyjaśnienia naukowe i techniczne dotyczące wykładni i ustaleń odnoszących się do określonych aspektów wniosków opinii z dnia 8 marca 2007 r. dotyczącej niektórych aspektów zagrożenia TSE u owiec i kóz". W opinii tej wyjaśniła swe stanowisko dotyczące kwestii przenoszenia się na ludzi TSE zwierzęcych innych niż BSE oraz wiarygodności testów różnicujących.

31 W dniu 30 kwietnia 2008 r. laboratorium referencyjne opublikowało uaktualnioną opinię, w której wyjaśniło, że dwie owce pochodzące z Francji i owca pochodząca z Cypru, poddane dodatkowym badaniom (zob. pkt 23 powyżej), nie mogą być zaklasyfikowane jako przypadki BSE.

32 W dniu 17 czerwca 2008 r. Komisja wydała sporne rozporządzenie zmieniające załącznik VII do rozporządzenia nr 999/2001, dając państwom członkowskim szerszy wybór pomiędzy środkami, jakie należy przyjąć, w przypadku gdy stado owiec lub kóz jest zakażone TSE, co do której po przeprowadzeniu testu różnicującego można było stwierdzić, że nie jest BSE. Rozporządzenie to zawiera w niemal identycznym brzmieniu przepisy rozporządzenia nr 727/2007 dotyczące tego załącznika VII, uzupełniając jednocześnie jego uzasadnienie.

33 Sporne rozporządzenie zezwala zaś na przeznaczenie do spożycia przez ludzi, po pierwsze, mięsa małych przeżuwaczy w wieku powyżej 18 miesięcy ze stada, w którym został wykryty przypadek TSE niebędącej BSE, a zwierzęta, zabite natychmiast lub w ciągu dwóch lat od wykrycia ostatniego przypadku TSE, zostały poddane szybkiemu testowi, którego wynik jest ujemny, a po drugie, mięsa małych przeżuwaczy w wieku od 3 do 18 miesięcy pochodzących ze stada, w którym został wykryty przypadek TSE niebędącej BSE, przy czym zwierzęta te nie zostały poddane szybkim testom.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

34 Pismem złożonym w dniu 17 lipca 2007 r. Republika Francuska zwróciła się do Sądu o stwierdzenie nieważności pkt 3 załącznika do rozporządzenia nr 727/2007 ze względu na naruszenie zasady ostrożności w zakresie, w jakim rozporządzenie to wprowadza środki łagodzące system zwalczania TSE. Poza tym owo państwo członkowskie złożyło wniosek o zastosowanie środków tymczasowych

w celu zawieszenia wprowadzenia w życie tego systemu dopóty, dopóki nie zostanie ogłoszony wyrok. Sąd uwzględnił ten wniosek, wydając postanowienie z dnia 28 września 2007 r. w sprawie T-257/07 R, Zb.Orz. s. II-4153.

35 Po wydaniu spornego rozporządzenia rozstrzygnięciem z dnia 6 października 2008 r. Sąd uwzględnił wniosek Republiki Francuskiej mający na celu rozszerzenie zawisłego postępowania na przepisy tego rozporządzenia i zezwolił na przedstawienie dodatkowych żądań i zarzutów. Postanowieniem z dnia 30 października 2008 r. w sprawie T-257/07 R II Sąd uwzględnił również drugi złożony przez Republikę Francuską wniosek o zawieszenie wprowadzenia w życie [spornego systemu] i rozstrzygnięciem z dnia 30 stycznia 2009 r. oddalił złożony przez Komisję wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym.

36 Na poparcie swej skargi Republika Francuska podnosi jeden zarzut, który dotyczy naruszenia przez Komisję zasady ostrożności ze względu na przyjęcie w spornym rozporządzeniu kwestionowanych środków.

37 Komisja, popierana przez Zjednoczone Królestwo, wniosła o oddalenie skargi.

38 Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił tę skargę w całości.

39 Sąd w pkt 66–89 zaskarżonego wyroku przedstawił ogólne rozważania dotyczące ochrony zdrowia ludzkiego, zasady ostrożności oraz zakresu sprawowanej przez Sąd kontroli wydanych przez instytucje Unii aktów w dziedzinie wspólnej polityki rolnej.

40 Sąd przeanalizował następnie argumenty przedstawione przez Republikę Francuską na poparcie jedynego podniesionego przez nią zarzutu, mające na celu zakwestionowanie, po pierwsze, dokonanej przez Komisję oceny ryzyka, i po drugie, zarządzania przez nią ryzykiem.

41 W pierwszej kolejności, w odniesieniu do oceny ryzyka przeprowadzonej przez Komisję, Republika Francuska podnosi, po pierwsze, że instytucja ta nie uwzględniła niepewności naukowej co do ryzyka przenoszenia się na ludzi TSE innych niż BSE, po drugie, że nie zleciła ona oceny naukowej wiarygodności szybkich testów, po trzecie, że nie uwzględniła niepewności naukowej co do wiarygodności testów różnicujących, i po czwarte, że nie zleciła w żądanym czasie oceny ryzyka wynikającego z przyjęcia kwestionowanych środków.

42 Sąd w pkt 93–202 zaskarżonego wyroku oddalił wszystkie te argumenty.

43 Jeśli chodzi o argument dotyczący nieuwzględnienia i błędnej interpretacji niepewności naukowej co do ryzyka przenoszenia się na ludzi TSE innych niż BSE, Sąd oddalił go w pkt 93–109 tego wyroku, uznając, że Republika Francuska błędnie twierdziła, iż dokonując przed przyjęciem spornego rozporządzenia oceny ryzyka, Komisja pominęła niepewność naukową co do tego przenoszenia, a to dlatego, że z motywu 12 spornego rozporządzenia wynikało, iż Komisja wyraźnie uznała, że niemożliwe jest całkowite wykluczenie możliwości przenoszenia się na ludzi TSE owiec i kóz innych niż BSE.

44 Ponadto, uwzględniając ograniczony i mało reprezentatywny charakter danych naukowych przemawiających w momencie wydania spornego rozporządzenia za przyjęciem twierdzenia, że TSE owiec i kóz inna niż BSE może przenosić się na ludzi, Komisja mogła w tym motywie 12 stwierdzić, nie popełniając przy tym oczywistego błędu w ocenie, iż stopień prawdopodobieństwa, że TSE owiec i kóz inna niż BSE może przenieść się na ludzi, był wyjątkowo niski. Ponadto zdaniem Sądu Republika Francuska nie przedstawiła żadnego dowodu mogącego pozbawić dokonaną przez Komisję ocenę wiarygodności.

45 W pkt 110–136 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił argument Republiki Francuskiej dotyczący niezasięgnięcia opinii ekspertów naukowych w zakresie wiarygodności szybkich testów. Sąd w szczególności uznał, iż Komisja mogła stwierdzić, nie popełniając oczywistego błędu w ocenie, że ocena wiarygodności szybkich testów zawarta w opiniach EFSA z dnia 17 maja i 26 września 2005 r. ma zastosowanie w odniesieniu do wykorzystania tych testów w celu kontroli przeznaczania do spożycia przez ludzi mięsa owiec lub kóz. Nie istniała zatem szczególna potrzeba zasięgania opinii EFSA w tym względzie.

46 Sąd oddalił również zarzuty Republiki Francuskiej, zgodnie którymi, po pierwsze, Komisja przed przyjęciem kwestionowanych środków nie posiadała wiedzy co do ograniczeń szybkich testów w przypadku ich przeprowadzania na młodych zwierzętach, a po drugie, popełniła oczywisty błąd w ocenie, przyjmując kwestionowane środki, choć EFSA zaleciła dokonanie przeglądu tych testów z uwzględnieniem wspomnianych ograniczeń.

47 W pkt 137–173 zaskarżonego wyroku Sąd przeanalizował zarzut dotyczący wiarygodności testów różnicujących i oddalił go.

48 Przede wszystkim w pkt 143–148 tego wyroku Sąd, po pierwsze, oddalił argument Republiki Francuskiej oparty na nieuwzględnieniu istniejącej niepewności naukowej co do wiarygodności testów różnicujących, stwierdzając, że Komisja dała wyraz tej niepewności w preambule spornego rozporządzenia. Po drugie, Sąd oddalił jako pozbawiony znaczenia dla sprawy argument dotyczący niezasięgnięcia przy opracowywaniu kwestionowanych środków opinii EFSA. Po trzecie, Sąd uznał, że Republika Francuska nie wykazała, iż Komisja nie przebadała rozpatrywanych środków po raz kolejny już po wydaniu przez EFSA opinii z dnia 24 stycznia 2008 r., gdyż sporne rozporządzenie zawierało odesłania do tej opinii.

49 Następnie w pkt 149–171 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił zarzut oparty na tym, że Komisja nie nadała należytej wagi wątpliwościom ekspertów naukowych związanym z wiarygodnością testów różnicujących spowodowanym brakiem wiedzy o rzeczywistej różnorodności biologicznej czynników TSE i sposobie ich interakcji w przypadku jednoczesnego zarażenia się większą ich ilością. Sąd w szczególności rozstrzygnął, że Komisja, nie popełniając oczywistego błędu w ocenie, mogła na podstawie opinii EFSA z dnia 24 stycznia 2008 r. wyciągnąć wniosek, iż możliwość jednoczesnego zakażenia małych przeżuwaczy w warunkach naturalnych nie została wykazana, co zmniejsza prawdopodobieństwo istnienia takich jednoczesnych zakażeń i, a fortiori, prawdopodobieństwo niewykrycia tego jednoczesnego zakażenia. Sąd uznał również, że Komisja nie dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, uznając, że częstotliwość występowania BSE u małych przeżuwaczy jest bardzo niska.

50 Wreszcie w odniesieniu do opinii AFSSA z dnia 8 października 2008 r. oraz opinii EFSA z dnia 22 października 2008 r. Sąd w pkt 172 i 173 zaskarżonego do wyroku uznał, że opinie te zostały wydane przed wydaniem spornego rozporządzenia, efektem czego dotyczące ich argumenty Republiki Francuskiej są pozbawione znaczenia dla sprawy.

51 W pkt 174–202 tego wyroku Sąd oddalił zarzut dotyczący nieprzeprowadzenia oceny wzrostu ryzyka wynikającego z przyjęcia spornego rozporządzenia. W szczególności uznał on, iż uwzględniając wydane przez EFSA i AFSSA opinie oraz brak danych koniecznych do przeprowadzenia dokładnych szacunków ilościowych, nie można zarzucać Komisji, że w momencie przyjmowania spornych środków nie dysponowała naukowym ilościowym oszacowaniem dodatkowego ryzyka dla zdrowia ludzi w postaci narażenia ich na TSE w związku z przyjęciem tego rozporządzenia. Sąd rozstrzygnął zatem, że Komisja nie naruszyła wynikających z porządku prawnego Unii gwarancji.

52 W drugiej kolejności w odniesieniu do argumentacji dotyczącej zarządzania ryzykiem Republika Francuska zarzuciła Komisji, że ta uchybiła ciążącemu na niej obowiązkowi zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi, a także naruszyła zasadę ostrożności ze względu na to, iż

instytucja ta oparła się na podwójnym postulacie, dotyczącym, po pierwsze, braku możliwości przenoszenia na ludzi TSE innych niż BSE u zwierząt, a po drugie, wiarygodności testów różnicujących w celu odróżnienia z pewnością trzęsawki od BSE, podczas gdy najnowsze dane naukowe ujawniają poważną niepewność co do tych dwóch postulatów.

53 Sąd oddalił te argumenty w pkt 206–264 zaskarżonego wyroku.

54 W tym względzie Sąd w swych zawartych w pkt 206–214 zaskarżonego wyroku uwagach wstępnych wskazał, że Republika Francuska nie zakwestionowała przysługującego Komisji uprawnienia do przyjęcia spornych przepisów. Sąd przypomniał, że właściwe władze publiczne mają obowiązek utrzymywania wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego lub jego zwiększania w odpowiednim przypadku, przy czym poziom ten nie musi być najwyższy z możliwych. Wywiązując się z tego obowiązku, władze publiczne w zastosowaniu zasady ostrożności zarządzają ryzykiem przekraczającym poziom dopuszczalny dla społeczeństwa, przyjmując środki mające zapewnić dostosowanie do tego poziomu. Sąd wyciągnął na tej podstawie wniosek, że złagodzenie przyjętych wcześniej środków zapobiegawczych musi być w każdym wypadku uzasadnione nowymi informacjami zmieniającymi ocenę rozpatrywanego ryzyka. Sąd uznał, że nowe okoliczności, takie jak nowa wiedza lub nowe odkrycia naukowe, mogą zmieniać jednocześnie sposób postrzegania ryzyka i jego uznany za dopuszczalny dla społeczeństwa poziom.

55 Ponadto Sąd stwierdził, że sędzia powinien stwierdzić naruszenie zasady ostrożności tylko w przypadku, gdy ten nowy poziom przekracza poziom uznany za dopuszczalny dla społeczeństwa. W każdym razie przypomniał on, że przeprowadzana przez sąd kontrola określania przez odpowiednie władze poziomu ryzyka uznanego za niedopuszczalny dla społeczeństwa ogranicza się do zbadania, czy wykonywanie przez władze przyznanych im uprawnień nie jest dotknięte oczywistym błędem w ocenie, czy nie doszło do nadużycia władzy lub czy władze te nie przekroczyły granic przysługującego im uznania. W zakresie dotyczącym oczywistego błędu w ocenie Sąd wyjaśnił, że to strona, która się nań powołuje, musi dostarczyć dowodów wystarczających do pozbawienia wiarygodności przyjętej przez odpowiednie władze oceny faktów.

56 W odniesieniu do trzech powołanych przez Komisję okoliczności – czyli, po pierwsze, braku, od wprowadzenia w życie pierwotnych środków zapobiegawczych, występowania powiązania epidemiologicznego pomiędzy z jednej strony trzęsawką klasyczną lub nietypową, atakującą małe przeżuwacze, a z drugiej strony TSE atakującymi ludzi; po drugie, opracowania i zatwierdzenia testów różnicujących pozwalających na odróżnienie w ograniczonym czasie w sposób wiarygodny trzęsawki od BSE; i po trzecie, wynikającego z badań epidemiologicznych bardzo niskiego prawdopodobieństwa występowania BSE u owiec i kóz – Sąd uznał, że Republika Francuska podważa nie nowatorski charakter tych informacji, ale ocenę, zgodnie z którą mogą one uzasadniać przyjęcie podważonych środków. Na tej podstawie stwierdził on, iż należy również ocenić, czy w świetle tych nowych informacji Komisja miała prawo przyjąć sporne rozporządzenie z tego względu, że pozwala ono utrzymać wysoki poziomu ochrony zdrowia ludzi przy jednoczesnym obniżeniu ponoszonych przez społeczeństwo kosztów środków zapobiegawczych, czy też, przeciwnie, przyjmując wskazane rozporządzenie, instytucja ta naruszyła zasadę ostrożności, a w konsekwencji – obowiązek utrzymywania wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi, narażając ludzi na ryzyko, które przekracza poziom ryzyka uznany za dopuszczalny dla społeczeństwa.

57 W tym względzie Sąd zbadał w pierwszej kolejności w pkt 227–248 zaskarżonego wyroku, czy przyjęcie spornego rozporządzenia skutkowało zwiększeniem ryzyka narażenia człowieka na TSE małych przeżuwaczy ze względu na przeznaczenie do spożycia przez ludzi mięsa małych przeżuwaczy pochodzących ze stad, w których wykryto przypadki TSE. Wprawdzie Sąd najpierw stwierdził, że doszło do znacznego zwiększenia ryzyka, ale następnie uznał, że stwierdzenie to nie wystarcza do uznania, iż doszło do naruszenia zasady ostrożności i uchybienia obowiązkowi utrzymywania

wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi. Zdaniem Sądu należy ponadto sprawdzić, czy wskutek tego zwiększenia ryzyko dla zdrowia ludzi przekroczyło poziom uznany za niedopuszczalny dla społeczeństwa.

58 W następnej kolejności w pkt 249–264 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał zatem, czy wskutek przyjęcia spornego rozporządzenia ryzyko dla zdrowia ludzi przekroczyło poziom uznany za dopuszczalny dla społeczeństwa.

59 W odniesieniu do ryzyka wynikającego ze spożycia przez ludzi mięsa małych przeżuwaczy zakażonych TSE innymi niż BSE Sąd stwierdził, że ze względu na wyjątkowo niskie ryzyko przenoszenia się na ludzi tych TSE małych przeżuwaczy Komisja nie dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, uznając, iż wskutek przyjęcia spornego rozporządzenia ryzyko dla zdrowia ludzkiego przekroczyło poziom uznany za dopuszczalny dla społeczeństwa.

60 W odniesieniu do ryzyka związanego ze spożyciem przez ludzi mięsa owiec i kóz zakażonych BSE Sąd podniósł, że nawet jeśli kwestionowane środki nie pozwalają na wykluczenie, iż mięso pochodzące ze stada, w którym zwierzę zostało zakażone BSE, przeznaczono do spożycia przez ludzi, to częstotliwość występowania klasycznej BSE u małych przeżuwaczy jest bardzo niska, a potwierdzony jedyny przypadek BSE u małych przeżuwaczy dotyczył kozy żywionej mąką zwierzęcą, która jest od tego czasu zakazana.

61 Sąd wyciągnął wniosek, że Komisja nie dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, uznając, iż dodatkowe ryzyko narażenia człowieka na klasyczną BSE małych przeżuwaczy, jakie stwarza przyjęcie podważanych przepisów, nie prowadzi do powstania ryzyka dla zdrowia ludzkiego, które przekraczałoby poziom uznany za dopuszczalny dla społeczeństwa.

62 Sąd ponadto uznał, iż z różnego rodzaju opinii naukowych wynika, że znaczenie, pochodzenie i zdolność przenoszenia BSE typu L lub H miały w czasie przyjęcia spornego rozporządzenia charakter spekulacyjny. Komisja nie dopuściła się więc też oczywistego błędu w ocenie, uznając, że dodatkowe ryzyko narażenia człowieka na odmiany BSE inne niż klasyczna BSE jest dopuszczalne.

63 Sąd rozstrzygnął zatem, że przyjmując sporne rozporządzenie, Komisja nie naruszyła ani zasady ostrożności, ani obowiązku utrzymywania wysokiego poziomu ochrony zdrowia ustanowionego w art. 152 ust. 1 WE i w art. 24a rozporządzenia nr 999/2001.

Postępowanie przed Trybunałem

64 Republika Francuska wnosi do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku;

— wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia i stwierdzenie nieważności spornego rozstrzygnięcia lub, tytułem żądania ewentualnego, odesłanie sprawy do rozstrzygnięcia przez Sąd oraz

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

65 Komisja wnosi do Trybunału o:

— oddalenie odwołania oraz

— obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

66 Republika Francuska opiera swe odwołanie na czterech zarzutach, dotyczących, po pierwsze, naruszenia obowiązku uzasadnienia, po drugie, przeinaczenia okoliczności faktycznych, po trzecie, popełnienia błędu w kwalifikacji prawnej tych okoliczności, i po czwarte, naruszenia prawa, a w szczególności art. 24a rozporządzenia nr 999/2001 oraz zasady ostrożności.

67 Zdaniem Komisji wszystkie te zarzuty odwołania należy odrzucić jako niedopuszczalne lub, w każdym razie, oddalić jako bezzasadne.

68 Na wstępie należy przeanalizować podniesiony przez tę instytucję ogólny zarzut niedopuszczalności.

W przedmiocie ogólnego zarzutu niedopuszczalności

69 Na wstępie Komisja twierdzi, że odwołanie jest niedopuszczalne ze względu na to, iż stanowi ono próbę doprowadzenia do ponownego rozpatrzenia wniesionej do Sądu skargi, co nie należy do zadań Trybunału. Zdaniem tej instytucji wszystkie przedstawione przez Republikę Francuską zarzuty albo sprowadzają się do powtórzenia zarzutów i argumentów podniesionych już przez to państwo przed Sądem, albo mają na celu doprowadzenie do ponownego zbadania przyjętych przez Sąd dowodów.

70 W tym względzie należy przypomnieć, że z art. 256 WE i z art. 58 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, iż odwołanie jest ograniczone do kwestii prawnych.

71 Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że gdy strona wnosząca odwołanie kwestionuje interpretację lub sposób zastosowania przez Sąd prawa Unii, kwestie prawne rozpatrywane w pierwszej instancji mogą ponownie stanowić przedmiot sporu w ramach odwołania. Gdyby bowiem wnoszący odwołanie nie mógł oprzeć odwołania na zarzutach i argumentach podniesionych już przed Sądem, postępowanie odwoławcze pozbawione byłoby częściowo sensu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, Zb.Orz. s. I-8533, pkt 116; a także z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie C-335/09 P Polska przeciwko Komisji, pkt 27).

72 W odniesieniu do niniejszego odwołania wystarczy stwierdzić, że, jak wynika w szczególności z pkt 66 niniejszego wyroku i wbrew temu, co twierdzi Komisja, celem Republiki Francuskiej nie jest zakwestionowanie w ogólny sposób dokonanej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych za pomocą ponownego podniesienia użytych już przed Sądem zarzutów i argumentów. Wnosząca odwołanie podnosi natomiast w istocie kwestie prawne, które zgodnie z prawem mogą być przedmiotem odwołania. W konsekwencji należy oddalić podniesiony przez Komisję ogólny zarzut niedopuszczalności.

73 W takiej sytuacji, ze względu na to, iż w odniesieniu do niektórych określonych części odwołania Komisja wysuwa bardziej konkretne zarzuty niedopuszczalności, należy je rozważyć w ramach badania poszczególnych podstaw odwołania.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia

Argumentacja stron

74 Zarzut pierwszy dzieli się w istocie na dwie części. W części pierwszej tego zarzutu Republika Francuska podnosi, że Sąd w zaskarżonym wyroku nie ustosunkował się w wystarczający pod względem prawnym sposób do zarzutów dotyczących nieuwzględnienia przez Komisję dostępnych danych naukowych.

75 Republika Francuska podkreśla okoliczność, że choć prawdą jest, iż Sąd przyznał, że Komisja w momencie przyjmowania spornego rozporządzenia znała dostępne wówczas dane naukowe, to za pomocą podnoszonej argumentacji owo państwo członkowskie dążyło do ustalenia, że instytucja ta nie wzięła pod uwagę w pełni tych danych, choć podważały one dwa postulaty, na których oparła się Komisja, przyjmując przepisy rozporządzenia nr 727/2007, czyli, po pierwsze, brak możliwości przenoszenia się na ludzi TSE innych niż BSE, i po drugie, wiarygodność testów różnicujących. Zdaniem Republiki Francuskiej przytoczenie w preambule spornego rozporządzenia wniosków wynikających z decyzji EFSA z dnia 24 stycznia 2008 r. wcale nie oznacza, że Komisja naprawdę wzięła te wnioski pod uwagę.

76 Ponadto zdaniem tego państwa członkowskiego Sąd nie zbadał kwestii tego, czy Komisja miała prawo przyjąć w spornym rozporządzeniu przepisy rozporządzenia nr 727/2007 w identycznym brzmieniu, mimo że EFSA w swej opinii zakwestionowała dwa postulaty, na których Komisja oparła się, przyjmując te przepisy.

77 W części drugiej pierwszego zarzutu Republika Francuska podnosi, że Sąd nie ustosunkował się w wystarczający pod względem prawnym sposób do argumentów dotyczących naruszenia art. 24a rozporządzenia nr 999/2001 ze względu na to, iż uznał, że argumenty te sprowadzają się do żądania sprawdzenia, czy kwestionowane środki są odpowiednie do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego.

78 Zdaniem tego państwa członkowskiego Sąd błędnie uznał, że wskazany art. 24a stanowi jedynie transkrypcję obowiązku określonego w art. 152 ust. 1 WE, zgodnie z którym właściwe władze winny zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego w Unii. Republika Francuska stoi na stanowisku, że art. 24a rozporządzenia nr 999/2001 ustanawia wymóg dodatkowy w stosunku do tego zawartego w art. 152 ust. 1 WE, zgodnie z którym decyzje wydane na podstawie art. 24 tego rozporządzenia nie zmniejszają poziomu ochrony wynikającego z obowiązujących środków zapobiegawczych, a wręcz zwiększają ten poziom. Sąd powinien zatem był upewnić się, że kwestionowane środki utrzymują lub zwiększają zagwarantowany przez wcześniejsze środki zapobiegawcze poziom ochrony zdrowia ludzkiego.

79 Zdaniem Komisji zarzut pierwszy należy odrzucić jako niedopuszczalny lub w każdym razie oddalić go jako bezpodstawny ze względu na to, że rozumowanie zastosowane przez Sąd w pkt 97, 144, 145, 201 i 221 zaskarżonego wyroku świadczy o tym, iż Komisja przyjęła sporne rozporządzenie po przeprowadzeniu pogłębionej analizy najlepszych dostępnych danych naukowych i uaktualnionych wyników prowadzonych na międzynarodowym szczeblu badań.

80 W odniesieniu w szczególności do argumentu, zgodnie z którym Komisja nie miała prawa przyjąć w spornym rozporządzeniu przepisów rozporządzenia nr 727/2007 w identycznym brzmieniu, instytucja ta zauważa, że odwołanie nie wskazuje konkretnie kwestionowanych części zaskarżonego wyroku. W każdym razie wnosząca odwołanie nie wyjaśniła powodów, dla których Komisja nie miałaby mieć prawa do powtórzenia w spornym rozporządzeniu przepisów wcześniejszego rozporządzenia, jeśli było to uzasadnione, lecz zwraca się do Trybunału o przeprowadzenie ponownej oceny okoliczności faktycznych, gdyż Republika Francuska ogranicza się do zarzucenia Sądowi, iż ten zinterpretował wydaną przez EFSA opinię w taki sam sposób jak Komisja.

81 Jeśli chodzi o art. 24a rozporządzenia nr 999/2001, Republika Francuska nie wskazała niczego, co uzasadniałoby wykładnię tego przepisu inną niż ta przyjęta przez Sąd. Komisja stoi jednak na stanowisku, że Sąd upewnił się, iż przestrzegany jest nie tylko art. 152 ust. 1 WE, ale także wskazany art. 24a, a to ze względu na to, że w pkt 211, 221, 249 i 266 zaskarżonego wyroku Sąd sprawdził , czy nowe środki zwiększają ryzyko dla zdrowia ludzkiego, i doszedł do wniosku, że taka sytuacja nie ma miejsca.

Ocena Trybunału

82 Na wstępie należy przypomnieć, że kwestia zakresu obowiązku uzasadnienia stanowi kwestię prawną, która podlega kontroli Trybunału w ramach odwołania (wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-413/06 P Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impali, Zb.Orz. s. I-4951, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

83 Trybunał również rozstrzygnął, że spoczywający na Sądzie zgodnie z art. 36 statutu Trybunału Sprawiedliwości – mającego zastosowanie do Sądu na podstawie art. 53 akapit pierwszy tego samego statutu – oraz art. 81 regulaminu postępowania przed Sądem obowiązek uzasadnienia nie wymaga, by Sąd przedstawił wywód, w którym wyczerpująco rozpatrzyłby każdy z argumentów wysuniętych przez strony postępowania z osobna. Przedstawione przez Sąd uzasadnienie może zatem być dorozumiane, pod warunkiem że pozwala zainteresowanym zapoznać się z uzasadnieniem wydanego przez Sąd rozstrzygnięcia i zapewnia Trybunałowi materiał wystarczający do sprawowania kontroli (zob. w szczególności wyroki: z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie C-260/09 P Activision Blizzard Germany przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-419, pkt 84; z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie C-403/10 P Mediaset przeciwko Komisji, pkt 88).

84 Jeśli chodzi o część pierwszą zarzutu pierwszego, dotyczącą naruszenia obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do argumentu dotyczącego nieuwzględnienia dostępnych danych naukowych, z pkt 96–109 zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd sprawdził, czy w spornym rozporządzeniu przedstawione zostały dostępne dane naukowe, a także wyrażone w nim wątpliwości. Sąd doszedł do wniosku, że Komisja, dokonując – jeszcze przed przyjęciem kwestionowanych środków – oceny ryzyka, nie pominęła istnienia niepewności naukowych, i co za tym idzie, poczynione przez tę instytucję stwierdzenia nie są dotknięte oczywistym błędem w ocenie. Sąd stwierdził ponadto, że Republika Francuska nie przedstawiła żadnego argumentu ani dowodu mogącego pozbawić dokonaną przez Komisję ocenę wiarygodności.

85 W tych okolicznościach nie można więc uznać, że Sąd w niewystarczający pod względem prawnym sposób uzasadnił odrzucenie podniesionego przed nim przez Republikę Francuską argumentu dotyczącego nieuwzględnienia dostępnych danych naukowych.

86 W odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym Sąd miał pominąć zbadanie, czy Komisja była uprawniona do przyjęcia w spornym rozporządzeniu praktycznie bez zmian przepisów rozporządzenia nr 727/2007, należy podnieść, że z analizy pism przedstawionych przez Republikę Francuską przed Trybunałem, a w szczególności z jej dodatkowych żądań, które przedstawiła ona po przyjęciu spornego rozporządzenia, wynika, iż twierdzenie dotyczące identyczności środków przyjętych w drodze tego ostatniego rozporządzenia i tych przyjętych w drodze rozporządzenia nr 727/2007 zostało podniesione przed Sądem nie jako samodzielny argument, lecz jako stwierdzenie poczynione w ramach przeprowadzonego porównania tych dwóch rozporządzeń.

87 Choć Republika Francuska rzeczywiście raz, w ramach swej podniesionej przed Sądem argumentacji, wspomniała, że nie rozumie ona, w jaki sposób wzięcie w pełni pod uwagę opinii EFSA z dnia 24 stycznia 2008 r. mogło pociągnąć za sobą przyjęcie przez Komisję w spornym rozporządzeniu przepisów identycznych jak kwestionowane środki, stwierdzić należy, że uwaga ta nie została następnie w sposób szczególny rozwinięta ani też nie poparto jej żadną szczególną argumentacją.

88 Z powyższego wynika, że ze względu na to, iż Republika Francuska nie przedstawiła z wymaganą jasnością i dokładnością przyczyn, dla których Komisja nie miała prawa przyjąć w spornym rozporządzeniu praktycznie bez zmian przepisów rozporządzenia nr 727/2007, przedstawionej przez to państwo uwagi co do identyczności tych dwóch rozpatrywanych rozporządzeń nie można uznać za odrębny zarzut, który wymagałby odrębnego ustosunkowania się do niego w zaskarżonym wyroku. Nie ustosunkowując się wyraźnie do tej uwagi, Sąd nie naruszył zatem spoczywającego na nim obowiązku uzasadnienia.

89 W odniesieniu do części drugiej zarzutu pierwszego, w której Republika Francuska podnosi nieprzestrzeganie obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do zarzucanego naruszenia art. 24a rozporządzenia nr 999/2001, należy zauważyć, że wnosząca odwołanie nie kwestionuje w swej argumentacji niewystarczającego uzasadnienia, lecz podważa zasadność sporządzonego przez Sąd uzasadnienia.

90 Należy zaś podnieść, iż w pkt 79, 211–213, 249 i 266 zaskarżonego wyroku Sąd przedstawił uzasadnienie, które jest wystarczające ze względu na to, że umożliwia, po pierwsze, wnoszącej odwołanie poznanie przyczyn, dla których Sąd nie uwzględnił jej argumentów dotyczących naruszenia art. 24a rozporządzenia nr 999/2001, a po drugie, Trybunałowi przeprowadzenie kontroli.

91 Należy zatem oddalić jako bezzasadny argument oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia w zakresie dotyczącym zastosowania art. 24a rozporządzenia nr 999/2001. Ze względu na to, że kwestia zasadności tego uzasadnienia łączy się ze stanowiącym przedmiot pierwszej części czwartego zarzutu odwołania rzekomym naruszeniem art. 24a, zostanie ona zbadana w ramach zarzutu czwartego.

92 Z ogółu powyższych rozważań wynika, że zarzut pierwszy jest w części niedopuszczalny, a w części bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego przeinaczenia okoliczności faktycznych

Argumentacja stron

93 Zarzut drugi dzieli się na trzy części. W części pierwszej drugiego zarzutu Republika Francuska podnosi, że Sąd w pkt 101–108 zaskarżonego wyroku przeinaczył zakres opinii wydanych przez EFSA w dniach 8 marca 2007 r. i 24 stycznia 2008 r. ze względu na to, iż uznał, że Komisja mogła, nie dopuszczając się przy tym oczywistego błędu w ocenie, wyciągnąć na podstawie tych opinii wniosek, że ryzyko przenoszenia się na ludzi TSE innych niż BSE jest bardzo niskie. W opiniach tych EFSA w rzeczywistości doszła do wniosku, że ryzyko to jest nie tyle bardzo niskie, ile że nie można wykluczyć tej możliwości przenoszenia.

94 Republika Francuska twierdzi w szczególności, że w pkt 101–106 zaskarżonego wyroku nie przedstawiono jakiejkolwiek dokonanej przez EFSA oceny stopnia prawdopodobieństwa ryzyka przenoszenia się na ludzi TSE innych niż BSE. W szczególności, uznając w pkt 107 tego wyroku, że rozpatrywane modele eksperymentalne są mało reprezentatywne, Sąd przeinaczył zakres wydanych przez EFSA opinii. Zdaniem tego państwa członkowskiego Sąd dokonał pomieszania pojęć braku pewności występowania danego ryzyka z niskim prawdopodobieństwem tego ryzyka.

95 W części drugiej tego zarzutu Republika Francuska podnosi przeinaczenie przez Sąd w pkt 116–122 zaskarżonego wyroku zakresu opinii EFSA z dnia 17 maja i 26 września 2005 r., a także z dnia 7 czerwca 2007 r. ze względu na to, iż Sąd rozstrzygnął, że Komisja nie dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, uznając, po pierwsze, iż szybkie testy są wiarygodne, i po drugie, iż dokonana w tych opiniach ocena wiarygodności może mieć również zastosowanie w ramach kontroli wprowadzania do spożycia przez ludzi mięsa owiec czy kóz.

96 W tym względzie Republika Francuska podkreśla, że choć jest prawdą, iż EFSA w swych opiniach uznała, że szybkie testy mogą być zalecane do oceny występowania trzęsawki klasycznej i BSE, to jednak nie można na tej podstawie wyciągać wniosku, że testy te są wiarygodne w ramach kontroli wprowadzania do spożycia przez ludzi mięsa owiec czy kóz. Poziom wymogów dotyczących wiarygodności szybkich testów nie może być bowiem taki sam w przypadku śledzenia tendencji epidemiologicznych trzęsawki klasycznej i BSE oraz w przypadku systematycznej kontroli zwłok zwierząt przeprowadzanej w celu wprowadzenia ich do spożycia.

97 W części trzeciej zarzutu drugiego Republika Francuska zajmuje stanowisko, że Sąd w pkt 215–221 zaskarżonego wyroku przeinaczył okoliczności faktyczne, uznając, iż dane naukowe powołane przez Komisję celem uzasadnienia przyjęcia spornego rozporządzenia są informacjami, które są nowe w stosunku do wcześniejszych środków zapobiegawczych.

98 Zdaniem Republiki Francuskiej ani z pism Komisji, ani z treści jej wystąpienia na rozprawie przed Sądem nie wynika, że jej zdaniem powoływane przez nią dane naukowe miały nowatorski charakter – z wyjątkiem tych dotyczących opracowania i zatwierdzenia testów różnicujących. Komisja nigdy bowiem nie przedstawiła jako nowych danych naukowych ani braku występowania powiązania epidemiologicznego pomiędzy z jednej strony trzęsawką klasyczną lub nietypową, atakującą małe przeżuwacze, a z drugiej strony TSE atakującymi ludzi, ani niskiego prawdopodobieństwa wystąpienia BSE u małych przeżuwaczy.

99 To przeinaczenie okoliczności faktycznych wywarło decydujący wpływ na ocenę zgodności spornego rozporządzenia z prawem ze względu na to, że, jak wynika z pkt 83 i 212 zaskarżonego wyroku, z zasady ostrożności wynika wymóg, iż właściwe władze, aby uzasadnić złagodzenie obowiązujących środków zapobiegawczych, muszą przedstawić nowe dane mogące zmienić postrzeganie ryzyka lub też wykazać, że ryzyko to może być ograniczone poprzez środki łagodniejsze niż te, które obowiązują do tej pory.

100 Zdaniem Komisji te dwie pierwsze części zarzutu drugiego są niedopuszczalne ze względu na to, po pierwsze, że podniesione przez Republikę Francuską argumenty opierają się na dokonanej przez Sąd ocenie i interpretacji okoliczności faktycznych, co należy do wyłącznej właściwości Sądu, i po drugie, że wnoszące odwołanie państwo członkowskie nie wskazuje dokładnie podważanych przez nie części zaskarżonego wyroku ani też wspierających jej żądanie konkretnych argumentów prawnych, a w szczególności akt sprawy, z których ma wynikać rzekoma nieprawidłowość tych ustaleń faktycznych.

101 Zdaniem Komisji część trzecia zarzutu drugiego jest również niedopuszczalna lub, w każdym razie, bezzasadna. Republika Francuska ogranicza się bowiem do żądania przyjęcia dokonanej przez nią wykładni okoliczności faktycznych odbiegającej od tej przyjętej przez Komisję.

102 Komisja wskazuje w tym względzie, że ocena tego, czy zachodzi potrzeba zmiany pewnych obowiązujących przepisów, wynika nie z pojawienia się nowych danych, lecz przede wszystkim z uwzględnienia zmian, jakie zaszły w zakresie dostępnych danych i dowodów naukowych. Podnoszony przez Republikę Francuską wymóg dotyczący nowych danych nie został bowiem ustanowiony ani w art. 24a rozporządzenia nr 999/2001, ani w art. 7 rozporządzenia nr 178/2002, gdyż przepisy te dotyczą oceny dostępnych informacji i istniejących dowodów naukowych.

Ocena Trybunału

103 W zakresie dotyczącym pierwszej i drugiej części drugiego zarzutu, dotyczących rzekomego przeinaczenia przez Sąd w pkt 101–108 i 116–122 zaskarżonego wyroku zakresu wydanych przez EFSA opinii, należy zauważyć, że w tych częściach zaskarżonego wyroku Sąd przeanalizował argumenty podniesione przez Republikę Francuską na poparcie przedstawionego przez nią żądania stwierdzenia, iż Komisja dopuściła się oczywistego błędu w ocenie tych oddanych do jej dyspozycji opinii naukowych ze względu na to, iż uznała ona, po pierwsze, że ryzyko przenoszenia się na ludzi TSE zwierzęcych innych niż BSE jest bardzo niskie, i po drugie, że ocena wiarygodności szybkich testów w kontekście środków nadzoru epidemiologicznego TSE u małych przeżuwaczy ma również zastosowanie w kontekście kwestionowanych środków dopuszczających, w przypadku uzyskania negatywnego wyniku tych testów, przeznaczenie do spożycia przez ludzi mięsa małych przeżuwaczy.

104 W ramach niniejszego odwołania Republika Francuska, opierając się w istocie na podniesionych już przed Sądem argumentach, kwestionuje dokonaną przez Komisję ocenę, w odniesieniu do której Sąd uznał, że nie jest ona w oczywisty sposób błędna; owo państwo członkowskie powołuje się na przeinaczenie opinii wydanych przez EFSA w dniach 17 maja i 26 września 2005 r., 8 marca i 7 czerwca 2007 r., a także 24 stycznia 2008 r.

105 W tym względzie należy stwierdzić, po pierwsze, że podnoszona przez wnoszącą odwołanie argumentacja opiera się na wyrywkowej lekturze zaskarżonego wyroku. W odniesieniu do ryzyka przenoszenia się na ludzi TSE zwierzęcych innych niż BSE z pkt 107 zaskarżonego wyroku wynika bowiem, że Sąd uwzględnił również wydane w lutym 2008 r. przez SEAC (Spongiform Encephalopathy Advisory Committee) oświadczenie w przedmiocie potencjalnego ryzyka dla zdrowia ludzkiego, jakie niosą ze sobą zmiany w zakresie kontroli trzęsawki klasycznej. Zdaniem Sądu w oświadczeniu tym SEAC, pomimo że potwierdził, iż nie można wykluczyć istnienia związku między trzęsawką klasyczną i TSE u ludzi, uznał jednak, że ryzyko to musi być bardzo niskie. Zdaniem tego organu bardzo mała i stosunkowo stała częstotliwość występowania przypadków TSE u ludzi na świecie wykazuje, że istnieje istotna, o ile nie całkowita, bariera przenoszenia się trzęsawki klasycznej na ludzi. Wnosząca odwołanie nie kwestionuje zaś ani ważności tego oświadczenia, ani jego znaczenia dla niniejszej sprawy.

106 Po drugie, Republika Francuska nie wykazała w wystarczający pod względem prawnym sposób, że dokonana przez Sąd wykładnia tych opinii naukowych jest w oczywisty sposób sprzeczna z ich brzmieniem.

107 Należy zatem odrzucić jako bezzasadne części pierwszą i drugą zarzutu drugiego.

108 Jeśli chodzi o skierowaną przeciwko pkt 215–221 zaskarżonego zarzutu trzecią część zarzutu drugiego, należy sprawdzić, czy Republika Francuska wykazała przeinaczenie podniesionej przez Komisję argumentacji w zakresie nowatorskiego charakteru danych naukowych uzasadniających przyjęcie kwestionowanych środków.

109 W tym względzie należy zauważyć, że choć jest prawdą, iż w ww. punktach zaskarżonego wyroku Sąd przedstawił jako nowe – w porównaniu z sytuacją istniejącą w momencie wydania pierwotnych środków zapobiegawczych – trzy okoliczności, o których mowa w pkt 56 niniejszego wyroku, stwierdzić należy, iż taka kwalifikacja nie została oparta na argumentacji przedstawionej przez Komisję przed Sądem, lecz jest ona efektem zastosowania powołanego w pkt 83 i 212 zaskarżonego wyroku orzecznictwa.

110 W punktach tych Sąd przypomniał orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym w sytuacji, gdy nowe okoliczności zmienią postrzeganie danego zagrożenia lub wskazują, że zagrożenie to można ograniczyć metodami mniej restrykcyjnymi niż stosowane środki, instytucje, a w szczególności Komisja, która posiada inicjatywę prawodawczą, zobowiązane są dostosować regulację do nowych danych (zob. wyrok z dnia 12 stycznia 2006 r. w sprawie C-504/04 Agrarproduktion Staebelow, Zb.Orz. s. I-679, pkt 40). Sąd wyciągnął na tej podstawie wniosek, że złagodzenie przyjętych wcześniej środków zapobiegawczych musi zatem być uzasadnione nowymi informacjami zmieniającymi ocenę rozpatrywanego ryzyka, takimi jak nowa wiedza lub nowe odkrycia naukowe.

111 Wynika z tego, że argument oparty na rzekomym przeinaczeniu argumentacji Komisji należy oddalić bez konieczności badania podniesionej przez tę instytucję argumentacji kwestionującej zasadność wymogu, zgodnie z którym dane naukowe uzasadniające przyjęcie kwestionowanych środków muszą mieć nowatorski charakter.

112 W świetle powyższych rozważań należy oddalić część trzecią zarzutu drugiego, a co za tym idzie – zarzut drugi w całości jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego błędu w kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych

Argumentacja stron

113 W trzecim zarzucie Republika Francuska podnosi, że Sąd dopuścił się błędu w kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych ze względu na to, iż uznał on, że powołane przez Komisję dane naukowe stanowią nowe informacje mogące zmieniać postrzeganie ryzyka.

114 Zdaniem Republiki Francuskiej Sąd w pkt 215–221 zaskarżonego wyroku nie tylko błędnie założył nowatorski charakter danych naukowych, na które powołała się Komisja, lecz również błędnie uznał, że informacje te mogą zmieniać postrzeganie ryzyka.

115 Republika Francuska stoi na stanowisku, że nawet jeśli testy różnicujące stanowią nową informację naukową, to nie jest ona w stanie zmienić postrzegania ryzyka ze względu na ograniczoną wiarygodność owych testów. Jeśli chodzi o brak występowania powiązania epidemiologicznego pomiędzy trzęsawką klasyczną a TSE atakującymi ludzi oraz o niskie prawdopodobieństwo wystąpienia BSE u małych przeżuwaczy, Republika Francuska jest zdania, że ze względu na to, iż te dane naukowe były już dostępne w chwili przyjmowania wcześniejszych środków zapobiegawczych, pozostały one bez wpływu na postrzeganie ryzyka.

116 Komisja wnosi o odrzucenie trzeciego zarzutu jako ewidentnie niedopuszczalnego ze względu na to, że dokonana przez Sąd ocena, zgodnie z którą instytucja ta nie dopuściła się oczywistego błędu w dokonanej na podstawie odkryć naukowych ocenie, stanowi ocenę okoliczności faktycznych.

117 W każdym razie zarzut ten należy oddalić jako bezpodstawny ze względu na to, że naukowe oszacowanie ryzyka związanego z kwestionowanymi środkami zostało oparte na dostępnych w momencie przyjęcia tych środków dowodach naukowych, które świadczą o zaistniałej zmianie okoliczności faktycznych.

Ocena Trybunału

118 Republika Francuska kieruje zarzut trzeci, podobnie jak część trzecią zarzutu drugiego, przeciwko pkt 215–221 zaskarżonego wyroku. W przedstawionej na poparcie tego zarzutu argumentacji wnosząca odwołanie kwestionuje, że określone przez Sąd okoliczności, których nowatorskiemu charakterowi zaprzecza, mogły skutkować zmianą postrzegania ryzyka przez społeczeństwo.

119 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że kiedy Sąd dokona ustaleń lub oceny okoliczności faktycznych, Trybunał jest uprawniony na podstawie art. 256 TFUE do kontroli kwalifikacji prawnej tych okoliczności i skutków prawnych, które wywiódł z nich Sąd (zob. w szczególności wyroki: z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-551/03 P General Motors przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-3173, pkt 51; z dnia 18 maja 2006 r. w sprawie C-397/03 P Archer Daniels Midland i Archer Daniels Midland Ingredients przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4429, pkt 105; a także ww. wyrok w sprawie Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impali, pkt 29).

120 Jednak ze wskazanych przez Republikę Francuską w ramach jej zarzutu trzeciego pkt 215–221 zaskarżonego wyroku nie wynika, że Sąd dokonał w nich jakiejkolwiek kwalifikacji prawnej w odniesieniu do postrzegania ryzyka przez społeczeństwo. Sąd ograniczył się w nich bowiem do przeanalizowania nowatorskiego charakteru powołanych przez Komisję danych naukowych, co stanowi ustalenie dotyczące okoliczności faktycznych.

121 Twierdząc zatem, że Sąd dokonał w pkt 215–221 zaskarżonego wyroku kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych, Republika Francuska błędnie rozumie ów wyrok.

122 Zarzut trzeci podlega zatem oddaleniu jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia prawa

Argumentacja stron

123 Zarzut czwarty dzieli się na trzy części.

124 W części pierwszej tego zarzutu, powiązanej z częścią drugą zarzutu pierwszego, Republika Francuska twierdzi, że uznając w pkt 249 i 250 zaskarżonego wyroku, iż Komisja nie naruszyła przepisów art. 24a rozporządzenia nr 999/2001, jeśli wywiązała się z obowiązku ustanowionego w art. 152 ust. 1 WE, Sąd dopuścił się naruszenia prawa. Republika Francuska twierdzi w tym względzie, że w owym art. 24a ustanowiony został wymóg, który jest dodatkowy w stosunku do art. 152 ust. 1 WE, efektem czego Sąd błędnie ograniczył się do uznania, iż środki przyjęte przez Komisję na podstawie tego postanowienia traktatowego zapewniają wysoki poziom ochrony zdrowia ludzi. Aby móc wyciągnąć taki wniosek, Sąd powinien był upewnić się, że środki te utrzymują lub zwiększają zagwarantowany przez wcześniejsze środki zapobiegawcze poziom ochrony zdrowia ludzkiego.

125 W części drugiej zarzutu czwartego Republika Francuska podnosi, że Sąd naruszył prawo, zakładając w pkt 213 zaskarżonego wyroku, iż dowody naukowe powołane przez Komisję w celu uzasadnienia przyjęcia spornego rozporządzenia mogą pociągnąć za sobą zmianę poziomu ryzyka uznanego za dopuszczalne. Tytułem uzupełnienia owo państwo członkowskie twierdzi, że Sąd naruszył prawo, nie sprawdzając, czy aby określić poziom ryzyka uznanego za dopuszczalne, Komisja wzięła pod uwagę wagę i nieodwracalność szkodliwych skutków TSE dla zdrowia ludzkiego. Wreszcie Republika Francuska twierdzi, że musiało dojść do zwiększenia ryzyka dla zdrowia ludzkiego do przekraczającego dopuszczalny dla społeczeństwa poziomu.

126 W części trzeciej czwartego zarzutu Republika Francuska powołuje się na naruszenie prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd ze względu na to, iż nie wziął pod uwagę faktu, że sporne rozporządzenie nie zastępuje wcześniejszych środków zapobiegawczych, lecz uzupełnia je bardziej elastycznymi rozwiązaniami alternatywnymi. Współistnienie pierwotnych i nowych środków zapobiegawczych budzi wątpliwości co do spójności takiego uregulowania, którą to kwestię Sąd powinien był zbadać. Zdaniem Republiki Francuskiej to naruszenie prawa pociąga za sobą błędną ocenę podniesionego przez to państwo członkowskie argumentu opartego na naruszeniu zasady ostrożności przy zarządzaniu ryzykiem.

127 Zdaniem Komisji zarzut czwarty należy odrzucić jako ewidentnie niedopuszczalny lub, w każdym razie, oddalić jako bezzasadny.

128 W odniesieniu do części pierwszej tego zarzutu Komisja uważa, że przeprowadzona przez Sąd analiza była prawidłowa. Nawet jeśli, przyjmując oparte na danych naukowych środki łagodzące, Komisja mogła przyczynić się do zwiększenia narażenia ludzi na działanie czynnika trzęsawki, to nie mogło to jednak zmniejszyć poziomu ochrony zdrowia publicznego, ponieważ ryzyko przenoszenia się trzęsawki na ludzi jest bardzo niskie. Poziom ochrony nie uległ zatem obniżeniu, a określone w art. 24a rozporządzenia nr 999/2001 wymogi zostały należycie uwzględnione.

129 W odniesieniu do części drugiej zarzutu czwartego Komisja twierdzi, że Republika Francuska nie przedstawiła dowodów na poparcie swego argumentu, zgodnie z którym w związku z przyjęciem kwestionowanych środków ryzyko dla zdrowia ludzkiego przekroczyło dopuszczalny dla społeczeństwa poziom. Ani bowiem przed Sądem, ani w ramach niniejszego odwołania Republika Francuska nie przedstawiła jakiegokolwiek dowodu mogącego zakwestionować dokonaną przez Komisję i Sąd w tym zakresie ocenę.

130 Wreszcie w odniesieniu do części trzeciej zarzutu czwartego Komisja twierdzi, że Republika Francuska zmierza do zastąpienia swą analizą analizy dokonanej przez Sąd.

Ocena Trybunału

131 W odniesieniu do części pierwszej czwartego zarzutu, dotyczącej rzekomego naruszenia art. 24a rozporządzenia nr 999/2001, należy przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem decyzje podejmowane zgodnie z jedną z procedur, o których mowa w art. 24 tego rozporządzenia, czyli również wprowadzanie zmian w załącznikach, „opierają się na odpowiedniej ocenie potencjalnych zagrożeń dla zdrowia ludzi i zwierząt oraz, z uwzględnieniem dostępnej wiedzy naukowej, prowadzą do utrzymania lub, jeżeli jest to naukowo uzasadnione, do zwiększenia poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt zapewnianej w [Unii]".

132 Artykuł 24a został zawarty w rozporządzeniu nr 999/2001 na mocy rozporządzenia (WE) nr 1923/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 404, s. 1). Z prac przygotowawczych nad tym drugim rozporządzeniem wynika, że art. 24a nie został zawarty w przedstawionym przez Komisję wniosku dotyczącym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 grudnia 2004 r. zmieniającego rozporządzenie nr 999/2001 [COM(2004) 775 wersja ostateczna], lecz pochodzi on z datowanej na dzień 29 marca 2006 r. opinii Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi, i to Parlament Europejski w rezolucji ustawodawczej z dnia 27 kwietnia 2006 r. zaproponował jego włączenie do tekstu rozporządzenia.

133 Choć preambuła rozporządzenia nr 1923/2006 nie wyjaśnia celów przyjęcia tego przepisu, w szczególności z uzasadnienia przedstawionego przez Parlament w projekcie ww. rezolucji ustawodawczej wynika, że „[c]elem wprowadzenia tej poprawki jest zagwarantowanie, by Komisja i państwa członkowskie mogły zmienić istotne aspekty rozpatrywanego rozporządzenia w ramach procedury komitetowej jedynie wówczas, gdy zostanie wykluczone zmniejszenie poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt". W załączonym do tego projektu uzasadnieniu Parlament zwrócił zresztą uwagę na trudności związane ze zwróceniem odpowiedniej uwagi na wszystkie zmiany, w sytuacji gdy Komisja wraz z państwami członkowskimi przyjmuje krok po kroku złożony wykaz zmian.

134 Z tych prac przygotowawczych wynika również, że art. 24a rozporządzenia nr 999/2001 ma być gwarancją mającą na celu uniknięcie sytuacji, w której w ramach procedury komitetowej przyjęte zostaną środki mogące zmniejszyć poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt w Unii.

135 Wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie, z prac tych nie wynika jednak, że wskazany art. 24a wyklucza jakąkolwiek możliwość złagodzenia wcześniejszych środków zapobiegawczych. Po pierwsze, art. 24a rozporządzenia nr 999/2001 nie ustanawia bowiem jako kryterium okoliczności, że należy przeprowadzić porównanie w stosunku do poziomu ochrony wynikającego z wcześniej przyjętych w tej samej dziedzinie środków zapobiegawczych, lecz powołuje się w sposób ogólny na poziom ochrony zdrowia „zapewnianej w [Unii]". Po drugie, zarówno z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 178/2002, jak i z przytoczonego w pkt 110 niniejszego wyroku orzecznictwa wynika, że tymczasowe środki zarządzania ryzykiem przyjęte w kontekście braku pewności naukowej winny zostać poddane w rozsądnym terminie ponownej analizie w celu zagwarantowania, iż są one proporcjonalne i nie stanowią ograniczenia dla handlu w większym stopniu, niż jest to wymagane w celu osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia określanego w Unii.

136 Poziom ochrony ludzkiego zdrowia pozostaje zatem w ścisłym związku z poziomem ryzyka uznanym za dopuszczalny dla społeczeństwa, który to poziom jest z kolei uzależniony od dostępnej w danym momencie wiedzy naukowej. Nie jest zaś wykluczone, że biorąc pod uwagę rozwój wiedzy naukowej, możliwe będzie zapewnienie tego samego poziomu ochrony za pomocą mniej restrykcyjnych środków.

137 Aby ocenić kwestię tego, czy Sąd dopuścił się naruszenia prawa, uznając w pkt 65 i 250 zaskarżonego wyroku, że art. 24a rozporządzenia nr 999/2001 stanowi jedynie transkrypcję obowiązku określonego w art. 168 ust. 1 akapit pierwszy TFUE, należy porównać te punkty z całokształtem uzasadnienia tego wyroku.

138 W tym względzie należy zauważyć, że rzeczywiście w pkt 74, 79, 81, 174–176 i 250 zaskarżonego wyroku Sąd wspomina o spoczywającym na instytucjach obowiązku zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska, co może sprawiać wrażenie, jak twierdzi Republika Francuska, że Sąd poprzestał na sprawdzeniu, czy kwestionowane środki spełniają wymóg ustanowiony w art. 168 ust. 1 akapit pierwszy TFUE. Jednak z pkt 211–213, 221, 249 i 266 zaskarżonego wyroku wyraźnie wynika, że Sąd dokonuje wykładni art. 24a rozporządzenia nr 999/2001 z należytym uwzględnieniem obowiązku zachowania zapewnianego w Unii poziomu ochrony zdrowia ludzkiego.

139 W pkt 211–213 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził w szczególności, co następuje:

„211 Ponadto należy przypomnieć, że właściwe władze publiczne mają obowiązek utrzymania wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi, przy czym poziom ten nie musi być najwyższy z możliwych [...]. Artykuł 24a rozporządzenia nr 999/2001 przypomina ten obowiązek w kontekście uprawnień przyznanych Komisji, w celu wprowadzania zmian w załącznikach do rozporządzenia nr 999/2001, uzależniając podejmowanie decyzji wydawanych w kontekście wspomnianego rozporządzenia od warunku utrzymania lub – jeśli jest to uzasadnione z naukowego punktu widzenia – podwyższenia poziomu ochrony zdrowia ludzi zapewnianego we Wspólnocie. Zasada ostrożności jest jednym z instrumentów umożliwiających wspomnianym władzom spełnienie tego obowiązku [...]. Omawiana zasada nakłada bowiem na władze publiczne obowiązek zarządzania ryzykiem przekraczającym poziom ryzyka dla społeczeństwa uznany za dopuszczalny, tak aby zapewnić jego dostosowanie do tego poziomu [...]. Zarządzanie ryzykiem poprzez przyjęcie stosownych środków mających na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska odpowiada zatem wszystkim działaniom podjętym w celu stawienia czoła ryzyku w taki sposób, by zapewnić jego dostosowanie do akceptowalnego poziomu.

212 Poza tym zadaniem właściwych władz jest ponowne zbadanie środków tymczasowych, jakie przyjęły na podstawie zasady ostrożności w rozsądnym terminie. Zgodnie bowiem z orzecznictwem, w przypadku gdy nowe informacje zmieniają postrzeganie ryzyka lub wykazują, że ryzyko to może być ograniczone poprzez środki łagodniejsze niż te, które obowiązują, instytucje, a między innymi Komisja, powinny dbać o dostosowanie regulacji do nowych danych [...]. Złagodzenie środków zapobiegawczych przyjętych wcześniej musi zatem być uzasadnione nowymi informacjami zmieniającymi ocenę rozpatrywanego ryzyka.

213 Te nowe informacje, takie jak nowa wiedza lub nowe odkrycia naukowe, jeśli uzasadniają złagodzenie środka zapobiegawczego, zmieniają konkretną treść obowiązku stałego utrzymania przez władze publiczne wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi. Te nowe informacje mogą bowiem zmienić postrzeganie ryzyka, a także poziom ryzyka uznany za dopuszczalny przez społeczeństwo. Zgodności z prawem przyjęcia łagodniejszego środka zapobiegawczego nie ocenia się na podstawie poziomu ryzyka uznanego za dopuszczalny, uwzględnionego w celu przyjęcia pierwotnych środków zapobiegawczych. Pierwotne środki zapobiegawcze służące ograniczeniu ryzyka do poziomu uznanego za dopuszczalny są bowiem przyjmowane na podstawie oceny ryzyka, a w szczególności według poziomu ryzyka uznanego za dopuszczalny dla społeczeństwa.. Jeśli nowe informacje zmieniają tę ocenę ryzyka, zgodność z prawem przyjęcia łagodniejszych środków prewencyjnych należy oceniać z uwzględnieniem tych nowych informacji, a nie na podstawie informacji, które determinowały ocenę ryzyka w ramach przyjęcia pierwotnych środków zapobiegawczych. Tylko w przypadku gdy ten nowy poziom przekracza poziom uznany za dopuszczalny dla społeczeństwa, sąd powinien stwierdzić naruszenie zasady ostrożności”.

140 Z uzasadnienia tego wynika, że Sąd w istocie przypisuje art. 24a rozporządzenia nr 999/2001 zakres taki jak ten wynikający z pkt 134–136 niniejszego wyroku. Ze względu na to, że Republika Francuska nie zakwestionowała zasadności tej wykładni, lecz ograniczyła się do wskazania tych punktów zaskarżonego wyroku, w których jest mowa o obowiązku utrzymania wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi, część pierwszą zarzutu czwartego należy oddalić jako bezzasadną.

141 Jeśli chodzi o część drugą zarzutu czwartego, dotyczącą naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd, zakładając w pkt 213 zaskarżonego wyroku, iż dowody naukowe powołane przez Komisję w celu uzasadnienia przyjęcia spornego rozporządzenia mogą pociągnąć za sobą zmianę poziomu ryzyka uznanego za dopuszczalne, stwierdzić należy, że pomijając sposób, w jaki argumentacja ta została sformułowana, Republika Francuska w rzeczywistości ogranicza się do zakwestionowania za jej pomocą oceny okoliczności faktycznych, której kontrola, zgodnie z art. 256 ust. 1 akapit pierwszy TFUE i z orzecznictwem przypomnianym w pkt 70 niniejszego wyroku, nie należy do właściwości Trybunału w ramach postępowania odwoławczego.

142 W odniesieniu do podniesionego przez wnoszącą odwołanie tytułem ewentualnym argumentu, zgodnie z którym Sąd dopuścił się naruszenia prawa, nie sprawdzając, czy aby określić poziom ryzyka uznanego za dopuszczalne, Komisja wzięła pod uwagę wagę ryzyka przeniesienia TSE na człowieka i nieodwracalność spowodowanych przez TSE schorzeń, należy przypomnieć, że ze względu na to, iż mamy tu do czynienia z dziedziną, w której ustawodawca Unii jest powołany do dokonania złożonych ocen, kontrola sądowa wykonywania jego kompetencji musi się ograniczyć do zbadania, czy nie jest ono dotknięte oczywistym błędem w ocenie lub nadużyciem władzy lub też czy ustawodawca nie przekroczył w sposób oczywisty granic przysługującego mu swobodnego uznania (wyrok z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-236/01 Monsanto Agricoltura Italia i in., Rec. s. I-8105, pkt 135).

143 Biorąc zaś pod uwagę szeroki zakres swobodnego uznania przysługujący Komisji przy ustalaniu poziomu ryzyka uznanego za dopuszczalny dla społeczeństwa, Sąd słusznie ograniczył sprawowaną przez siebie kontrolę do oczywistych błędów w ocenie.

144 Z przedstawionych przed Sądem pism wynika zresztą, że Republika Francuska w swych dodatkowych żądaniach wyraźnie oświadczyła, iż nie podważa ona tego, że to zadaniem instytucji Unii jest określenie poziomu ryzyka uznanego za dopuszczalny dla społeczeństwa.

145 Wystarczy zaś stwierdzić, że przedstawiona przez Republikę Francuską argumentacja nie zawiera niczego, co mogłoby świadczyć o tym, że Komisja dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, który nie został następnie wykryty przez Sąd.

146 W tych okolicznościach należy częściowo odrzucić jako niedopuszczalny, a częściowo oddalić jako bezzasadny argument oparty na rzekomym naruszeniu prawa w ramach oceny zmiany poziomu ryzyka uznanego za dopuszczalny dla społeczeństwa.

147 W zakresie dotyczącym części trzeciej czwartego z podniesionych przez Republikę Francuską zarzutów, dotyczącej rzekomej niespójności spornego rozporządzenia, należy stwierdzić, że argument ten stanowi nowy zarzut, ponieważ nie został on podniesiony przez to państwo członkowskie przed Sądem.

148 Przed Sądem Republika Francuska twierdziła jedynie, że okoliczność, iż kwestionowane środki nie zastępują wcześniejszych środków zapobiegawczych, lecz uzupełniają je rozwiązaniami alternatywnymi, ma wpływ na ocenę zgodności spornego rozporządzenia z prawem.

149 W postępowaniu odwoławczym kompetencje Trybunału są zaś ograniczone do oceny prawnego rozstrzygnięcia w kwestii zarzutów i argumentów, które były roztrząsane w instancji rozpatrującej sprawę co do istoty (zob. w szczególności wyrok z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1233, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo). Strona nie może więc co do zasady podnosić po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutu, którego nie powołała przed Sądem,

ponieważ oznaczałoby to umożliwienie Trybunałowi kontroli zgodności z prawem rozstrzygnięcia przyjętego przez Sąd w odniesieniu do zarzutów, których Sąd ten nie rozpoznawał (wyrok z dnia 15 września 2011 r. w sprawie C-544/09 P Niemcy przeciwko Komisji, pkt 63).

150 W związku z tym część trzecią zarzutu czwartego należy oddalić jako niedopuszczalną.

151 W świetle powyższego zarzut czwarty należy częściowo odrzucić jako niedopuszczalny, a częściowo oddalić jako bezzasadny.

152 Ponieważ nie można uwzględnić żadnego z trzech zarzutów podniesionych przez wnoszącą odwołanie na jego poparcie, odwołanie to należy w całości oddalić.

W przedmiocie kosztów

153 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Republiki Francuskiej kosztami postępowania, a Republika Francuska przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

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

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Republika Francuska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy