

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

L.A. GEELHOEDA

przedstawiona w dniu 17 marca 2005 r.¹

I — Wprowadzenie

II — Ramy prawne

A — Uregulowania wspólnotowe w przedmiocie produktów kosmetycznych i zaskarżony przepis

1. W niniejszej skardze wniesionej na podstawie art. 230 WE Republika Francuska zwraca się do Trybunału o stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 2 dyrektywy 2003/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 lutego 2003 r.² w zakresie, w jakim przepis ten dodaje art. 4a w dyrektywie Rady 76/768/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do produktów kosmetycznych³.

Geneza i rozwój uregulowań

2. Uregulowania krajowe odnoszące się do produktów kosmetycznych zostały zharmonizowane dyrektywą 76/768, której celem było ustanowienie „przepisów, które muszą być przestrzegane w całej Wspólnocie w zakresie składu, etykietowania i pakowania produktów kosmetycznych”. Początkowo dyrektywa ta nie zawierała żadnego przepisu odnoszącego się do testów na zwierzętach.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Dyrektywa zmieniająca dyrektywę Rady 76/768/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do produktów kosmetycznych (Dz.U. L 66, str. 26).

3 — Dz.U. L 262, str. 169.

3. Dyrektywa 93/35/EWG dodała w dyrektywie 76/768 nowy art. 4 ust. 1 lit. i), na mocy którego państwa członkowskie miały od dnia 1 stycznia 1998 r. ustanowić zakaz obrotu produktami kosmetycznymi zawierającymi składniki, które były testowane na zwierzętach w celu spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy⁴. Termin ten został początkowo odroczony do dnia 30 czerwca 2000 r., a następnie do dnia 30 czerwca 2002 r. ze względu na to, że zbyt mało alternatywnych metod testowania zostało naukowo potwierdzonych⁵.

4. Przyjęcie zaskarżonego przepisu poprzedziła następująca procedura legislacyjna.

5. W kwietniu 2000 r. Komisja przedstawiła po raz siódmy projekt zmian dyrektywy

4 — Dyrektywa Rady 93/35/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. zmieniająca po raz szósty dyrektywę 76/768/EWG (Dz.U. L 151, str. 32). Artykuł 4 ust. 1 lit. i) dyrektywy 76/768 ze zmianami stanowi: „Jeżeli postęp w rozwoju zadowalających metod zastępujących testowanie na zwierzętach jest niewystarczający, w szczególności w przypadkach, gdy pomimo wszelkich możliwych wysiłków alternatywne metody testowania nie zostały potwierdzone naukowo jako zapewniające równoważny poziom ochrony konsumenta, biorąc pod uwagę wytyczne OECD dla testów toksyczności, do dnia 1 stycznia 1997 r. Komisja przedstawi projekt środków zmierzających do odroczenia terminu wprowadzenia w życie niniejszego przepisu na dostateczny okres, jednakże nie krótszy niż dwa lata [...]”.

5 — Dyrektywa Komisji 97/18/WE z dnia 17 kwietnia 1997 r. odraczająca termin wprowadzenia zakazu przeprowadzania na zwierzętach testów dotyczących składników oraz kombinacji składników produktów kosmetycznych (Dz.U. L 114, str. 43) oraz dyrektywa Komisji 2000/41/WE z dnia 19 czerwca 2000 r. odraczająca po raz drugi termin wprowadzenia zakazu przeprowadzenia na zwierzętach testów dotyczących składników oraz kombinacji składników produktów kosmetycznych (Dz.U. L 145, str. 25).

76/768⁶. Ponieważ podstawę prawną dla tego projektu stanowił art. 95 WE, zastosowaną procedurą legislacyjną była procedura współdecydowania, określona w art. 251 WE.

6. Komisja w swoim projekcie zaproponowała między innymi wprowadzenie stałego i ostatecznego zakazu testów na zwierzętach końcowych produktów kosmetycznych na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto Komisja zaproponowała usunięcie z dyrektywy zakazu obrotu.

7. Rada we wspólnym stanowisku przyjętym w lutym 2002 r., dotyczącym projektu zmian, ponownie wprowadziła zakaz obrotu produktami kosmetycznymi, jeżeli produkt końcowy lub jego składniki były testowane na zwierzętach, uzależniając jednocześnie wprowadzenie w życie zakazu obrotu od opracowania alternatywnych metod testowania, zaakceptowanych w ramach OECD i przyjętych na poziomie wspólnotowym. Wspólne stanowisko nie przewidywało terminu wprowadzenia w życie zakazu obrotu⁷.

6 — Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej po raz siódmy dyrektywę 76/768 [COM (2000)189, Dz.U. C 311 E, str. 134].

7 — Wspólne stanowisko Rady (WE) nr 29/2002 z dnia 14 lutego 2002 r., przyjęte zgodnie z procedurą określoną w art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w celu przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 76/768 (Dz.U. C 113 E, str. 109).

8. W czerwcu 2002 r. Parlament zajął stanowisko wobec wspólnego stanowiska Rady. Pośród przedstawionych zmian znalazła się propozycja wprowadzenia zakazu obrotu, pod warunkiem i od chwili, gdy dostępne będą alternatywne metody testowania, z ostateczną datą, po upływie której żadne produkty testowane na zwierzętach nie mogłyby być wprowadzane do obrotu, niezależnie od istnienia zatwierdzonych metod alternatywnych⁸.

dzy odpowiednimi stanowiskami obu instytucji, został następnie zatwierdzony przez Radę i Parlament.

Zaskarżony przepis

9. W lipcu 2002 r. Komisja przyjęła opinię w przedmiocie poprawek Parlamentu Europejskiego do wspólnego stanowiska Rady, w której odrzuciła ona ponowne wprowadzenie zakazu obrotu w brzmieniu zaproponowanym przez Parlament⁹.

11. *Testowanie na zwierzętach i zakaz obrotu.* Artykuł 1 pkt 2 dyrektywy 2003/15 zmieniającej dyrektywę 76/768, dodając między innymi art. 4a, który ustanawia zakaz testowania na zwierzętach i zakaz obrotu produktami i składnikami produktów kosmetycznych testowanymi na zwierzętach, mający wejść w życie w określonym dniu. Tekst zakazu znajduje się w art. 4a ust. 1:

10. Ponieważ Rada nie mogła zaakceptować w całości zmian do wspólnego stanowiska Rady zaproponowanych przez Parlament, w październiku 2002 r. został powołany komitet pojednawczy Rady i Parlamentu. Porozumienie co do spornego przepisu zostało osiągnięte podczas drugiego zebrania komitetu pojednawczego w listopadzie 2002 r., które nastąpiło po pierwszym zebraniu, w trakcie którego próby osiągnięcia porozumienia zakończyły się bezowocnie¹⁰. Wspólny tekst, będący kompromisem mię-

„Bez uszczerbku dla zobowiązań ogólnych, wynikających z art. 2, państwa członkowskie zabraniają:

- a) obrotu produktami kosmetycznymi, których produkt końcowy, w celu spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy, podlegał testom na zwierzętach przy użyciu metod innych niż metody alternatywne, mimo że takie metody alternatywne zostały uznane i przyjęte na poziomie wspólnotowym w poszanowaniu rozwoju metod uznawalności w ramach OECD;

8 — Zalecenie do drugiego czytania dotyczące wspólnego stanowiska Rady mającego na celu przyjęcie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej po raz siódmy dyrektywę 76/768 (PE 232.072/DEF).

9 — COM (2002)435 (01).

10 — Sprawozdanie dotyczące wspólnego projektu zatwierdzonego przez komitet pojednawczy w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej po raz siódmy dyrektywę 76/768 [PE-CONS 3668/2002-C5-0557/2002 — 2000/0077 (COD)].

b) obrotu produktami kosmetycznymi zawierającymi składniki lub ich kombinacje, które, w celu spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy, były testowane na zwierzętach przy zastosowaniu metod innych niż metody alternatywne, mimo że takie metody alternatywne zostały uznane i przyjęte na poziomie wspólnotowym w poszanowaniu rozwoju metod uznawalności w ramach OECD;

c) prowadzenia na ich terytorium, w celu spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy, testów końcowych produktów kosmetycznych¹¹ na zwierzętach;

d) prowadzenia na ich terytorium, w celu spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy, testów na zwierzętach, dotyczących składników lub kombinacji składników produktów kosmetycznych, nie później niż do dnia zastąpienia takich testów przez jedną lub więcej zatwierdzonych metod alternatywnych, wymienionych w załączniku V do dyrektywy Rady 67/548/EWG z dnia

27 czerwca 1967 r. [...] lub w załączniku IX do niniejszej dyrektywy [...]”¹².

12. Artykuł 2 dyrektywy 76/768, przywołany w spornym przepisie, zawiera jedną z podstawowych zasad dyrektywy: „Produkty kosmetyczne wprowadzone na rynek Wspólnoty nie mogą szkodzić zdrowiu ludzkiemu w normalnych warunkach stosowania”.

13. Podsumowując, art. 4a stanowi, że zakaz testowania na zwierzętach i zakaz obrotu zaczął obowiązywać po sześciu latach od dnia wejścia w życie dyrektywy w odniesieniu do większości metod testowania, przy czym Komisja ustali harmonogram stopniowego wycofania testów najpóźniej do 2009 r. Uznanie i potwierdzenie alternatywnych metod testowania ma nastąpić na poziomie wspólnotowym w poszanowaniu ustaleń dokonanych w ramach OECD.

14. *Harmonogram.* Artykuł 4a ust. 2 stanowi, że Komisja ustali harmonogram wpro-

11 — Artykuł 4a ust. 3 stanowi, że „gotowy produkt kosmetyczny” oznacza produkt kosmetyczny w postaci końcowej, w jakiej jest wprowadzany do obrotu i dostępny dla konsumenta końcowego, lub prototyp takiego produktu (który z kolei oznacza pierwszy model lub projekt, nieprodukowany jeszcze seryjnie, którego kopia lub ostateczna modyfikacja stanowi gotowy produkt kosmetyczny).

12 — Artykuł 4a stanowi, że Komisja ustali treść załącznika IX nie później niż do dnia 11 września 2004 r., działając zgodnie z procedurą, określoną w art. 10 ust. 2, oraz po konsultacji z Komitetem Naukowym ds. Produktów Kosmetycznych i Produktów Nieżywnościowych Przeznaczonych dla Konsumentów (SCCNFP). Zobacz dyrektywę Komisji 2004/94/WE z dnia 15 września 2004 r. zmieniającą dyrektywę Rady 76/768/EWG w odniesieniu do załącznika IX (Dz.U. L 294, str. 28).

wadzenia w życie przepisów określonych w art. 4 ust. 1 lit. a), b) i d), który będzie podany do publicznej wiadomości nie później niż do dnia 11 września 2004 r. Harmonogram ten został ustalony po konsultacjach z SCCNFP i Europejskim Centrum ds. Uznawania Metod Alternatywnych (ECVAM), w poszanowaniu rozwoju metod uznawalności w ramach OECD¹³. Artykuł 4a ust. 1 lit. c), który zabrania testów na zwierzętach końcowych produktów kosmetycznych, miał wejść w życie w dniu 11 września 2004 r., podczas gdy art. 4a ust. 1 lit. a), b) i d) ma obowiązywać od marca 2009 r. Jednakże w odniesieniu do testów dotyczących toksyczności powtórnej dawki, toksyczności reprodukcyjnej i toksykokinetyki, dla których nie istnieją jeszcze metody alternatywne, art. 4a ust. 1 lit. a) i b) ma obowiązywać od 2013 r.¹⁴.

15. Artykuł 4a ust. 2.2 stanowi, że Komisja bada możliwe trudności techniczne w dostosowywaniu się do zakazu dotyczącego testów, dla których nie istnieją jeszcze metody alternatywne. Informacja o częściowych i końcowych wynikach tych badań jest przedstawiana w rocznych sprawozdaniach przedkładanych przez Komisję

Parlamentowi Europejskiemu i Radzie¹⁵. Ponadto na podstawie tych rocznych sprawozdań harmonogram ustalony zgodnie z ust. 2 może zostać skorygowany w granicach określonego maksymalnego terminu (tj. sześciu lub dziesięciu lat). Zmiana harmonogramu może nastąpić wyłącznie po konsultacjach z SCCNFP i ECVAM.

16. Zgodnie z art. 4a ust. 2.3, jeżeli w badaniach Komisji stwierdzone zostanie, najpóźniej w marcu 2007 r., że z przyczyn technicznych jednego lub kilku testów określonych w ust. 2.1 nie można przeprowadzić lub zatwierdzić przed marcem 2009 r., Komisja powiadomi o tym Parlament Europejski i Radę oraz prześle im projekt aktu prawnego, zgodnie z art. 251 WE.

17. *Procedura dotycząca przyznawania odstępstw.* Artykuł 4a ust. 2.4 stanowi, że w wyjątkowych okolicznościach, „w przypadku gdy powstaną poważne obawy dotyczące bezpieczeństwa istniejącego składnika kosmetycznego”, państwo członkowskie może zwrócić się do Komisji o odstępstwo

13 — Zobacz roboczy dokument służb Komisji z dnia 1 października 2004 r., SEC(2004)1210, Timetables for the phasing-out of animal testing in the framework of the 7th Amendment to the Cosmetics Directive (Council Directive 76/768/EEC) (Harmonogram stopniowego znoszenia testowania na zwierzętach w ramach dokonanej po raz siódmy zmiany dyrektywy o produktach kosmetycznych).

14 — Artykuł 4a ust. 2.1.

15 — Zobacz art. 9 dyrektywy 76/768, zmieniony art. 1 ust. 9 dyrektywy 2003/15, na mocy którego te roczne sprawozdania powinny obejmować także postęp dokonany przez Komisję w jej staraniach o uzyskanie akceptacji OECD dla metod alternatywnych zatwierdzonych na poziomie wspólnotowym oraz uznanie przez państwa trzecie wyników testów bezpieczeństwa przeprowadzonych we Wspólnocie przy użyciu metod alternatywnych, w szczególności w ramach umów o współpracy między Wspólnotą a tymi państwami; oraz sposób, w który uwzględniono w tym zakresie szczególne potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw.

od art. 4a ust. 1. Komisja może, po konsultacji z SCCNFP, w drodze uzasadnionej decyzji, upoważnić do takiego odstępstwa zgodnie z procedurą określoną w art. 10 ust. 2 dyrektywy 76/768¹⁶. Upoważnienie, warunki związane z odstępstwem i końcowe wyniki powinny znaleźć się w rocznym sprawozdaniu Komisji.

19. Artykuł 3 dyrektywy 2003/15 nakazuje państwu członkowskiemu wprowadzenie w życie przepisów transponujących dyrektywę do dnia 11 września 2004 r.²⁰.

B — Pozostałe uregulowania wspólnotowe

18. *Pozostałe przepisy dyrektywy 2003/15.* Poza spornym przepisem dyrektywa 2003/15 przewiduje również, między innymi: a) skreślenie art. 4 ust. 1 lit. i) dyrektywy 76/768 (który ustanawiał odrębny zakaz obrotu produktami kosmetycznymi zawierającymi składniki testowane na zwierzętach) ze skutkiem wstecznym od dnia 1 lipca 2002 r.¹⁷; b) zakaz używania w produktach kosmetycznych substancji uznanych za rakotwórcze, mutagenne i toksyczne ze względu na zaburzenia rozrodczości¹⁸ oraz c) obowiązkowe etykietowanie niektórych produktów kosmetycznych wraz z podaniem daty „minimalnej trwałości” i wykazu składników¹⁹.

20. Poza omówionymi powyżej przepisami, odnoszącymi się wyłącznie do produktów kosmetycznych prawo wspólnotowe zawiera pewną liczbę ogólnych przepisów, także spoza sektora kosmetycznego, które dotyczą testów na zwierzętach.

21. W związku z tym wspólne zasady dotyczące wykorzystywania zwierząt do celów doświadczalnych w obrębie Wspólnoty zostały ustanowione w dyrektywie Rady 86/609/EWG ze zmianami²¹. Dyrektywa ta określa warunki przeprowadzania takich doświadczeń na terytorium państw członkowskich. W szczególności art. 7 dyrektywy stanowi, że doświadczenia na zwierzętach zostają zastąpione przez metody alterna-

16 — Artykuł 4a ust. 2.4 stanowi, że upoważnienie takie „określa warunki związane z odstępstwem, w zakresie szczególnych celów, czasu trwania oraz sposobu powiadomienia o wynikach. Odstępstwo może być przyznane jedynie wówczas, gdy: a) składnik jest w powszechnym użyciu i nie może być zastąpiony innym składnikiem o podobnym działaniu; b) uwzględniony jest szczególny problem zdrowia ludzi, a potrzeba przeprowadzenia testów na zwierzętach jest uzasadniona oraz potwierdzona przez szczegółowy protokół badań, zgłaszany jako podstawa do wydania oceny”.

17 — Artykuł 1 pkt 1 dyrektywy 2003/15.

18 — Artykuł 1 pkt 2 dyrektywy 2003/15 (wprowadzający art. 4a w dyrektywie 76/768).

19 — Artykuł 1 pkt 3 i 4 dyrektywy 2003/15. Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2003/15 państwa członkowskie podejmą „wszelkie niezbędne środki” w celu zapewnienia, że od dnia 11 marca 2005 r. ani producenci, ani importerzy działający we Wspólnocie nie będą mogli wprowadzać do obrotu produktów kosmetycznych niezgodnych z tymi warunkami.

20 — Jednakże dla zagwarantowania pewności prawa dyrektywa przewiduje retroaktywne zastosowanie art. 1 pkt 1, który skreśla art. 1 pkt 1 lit. i) dyrektywy 76/768 (j. ustanawia zakaz testowania na zwierzętach produktów kosmetycznych od dnia 30 czerwca 2002 r.).

21 — Dyrektywa z dnia 24 listopada 1986 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów doświadczalnych i innych celów naukowych (Dz.U. L 358, str. 1).

tywne, o ile metody takie istnieją i są naukowo zadowalające. Dyrektywa ta nie ustanawia jednak żadnego terminu zastąpienia doświadczeń na zwierzętach.

ustanawia zasadę niedyskryminacji przywozu z uwagi na wewnętrzne uregulowania:

22. Ponadto do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską załączony został przez traktat amsterdamski protokół w sprawie ochrony i dobrobytu zwierząt. Protokół ten stanowi, że:

„Pragnąc zapewnić większą ochronę i lepsze poszanowanie dobrobytu zwierząt jako istot zdolnych do odczuwania, [...] [p]rzy formułowaniu i wykonywaniu wspólnotowej polityki rolnej i transportu oraz jej polityk dotyczących rynku wewnętrznego i badań, Wspólnota i państwa członkowskie w pełni uwzględniają wymagania w zakresie dobrobytu zwierząt, przy równoczesnym przestrzeganiu przepisów prawnych i administracyjnych oraz zwyczajów państw członkowskich związanych w szczególności z obyczajami religijnymi, tradycjami kulturowymi i dziedzictwem regionalnym”.

C — *Artykuły III ust. 4 i XX lit. b) GATT*

23. Artykuł III ust. 4 Układu ogólnego w sprawie taryf celnych i handlu (GATT)

„Produkty importowane z terytorium jednej układającej się strony, na terytorium innej układającej się strony, nie będą traktowane mniej korzystnie, niż traktuje się podobne produkty pochodzenia krajowego, w zakresie wszelkich ustaw, przepisów i wymogów wpływających na sprzedaż na rynku wewnętrznym, oferowanie do sprzedaży, zakup, przewóz, dystrybucję i użytkowanie” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tego układu poniżej].

24. Artykuł XX lit. b) w zw. ze zdaniem wprowadzającym do tego przepisu, zawiera następujące odstępstwo:

„Z zastrzeżeniem, że środki poniższe nie będą użyte w sposób stwarzający możliwość stosowania samowolnej lub nieusprawiedliwionej dyskryminacji w stosunkach między krajami, gdzie panują te same warunki, bądź stosowania ukrytych ograniczeń w handlu międzynarodowym, żadne z postanowień niniejszego Układu nie będzie interpretowane jako stanowiące przeszkodę dla podjęcia lub stosowania przez jakąkolwiek układającą się stronę środków [...] koniecznych dla ochrony życia lub zdrowia ludzi, zwierząt lub roślin”.

25. W związku z tym zgodnie z dokonaną wykładnią pojęcie „konieczności” oznacza, że środek nie jest uzasadniony w rozumieniu tego przepisu, jeżeli inny środek jest racjonalnie dostępny i mniej niezgodny z przepisami GATT²².

28. Rozprawa, w której uczestniczyły wszystkie strony postępowania, odbyła się w dniu 18 stycznia 2005 r.

III — Postępowanie przed Trybunałem

26. Niniejsza skarga o stwierdzenie nieważności złożona została w sekretariacie Trybunału przez rząd francuski w dniu 10 czerwca 2003 r. Następnie złożone zostały odpowiedzi na skargę Rady i Parlamentu Europejskiego, replika rządu francuskiego oraz dupliki pozwanych.

27. W piśmie z dnia 15 listopada 2004 r. Trybunał zwrócił się do stron o przedstawienie w formie pisemnej argumentów odnoszących się do zgodności art. 4a dyrektywy 76/768 z przepisami WTO, bez uszczerbku dla ich odpowiednich stanowisk co do możliwości powołania się w niniejszej sprawie na przepisy Światowej Organizacji Handlu (WTO). Po złożeniu tych odpowiedzi w formie pisemnej procedura pisemna została zakończona.

IV — Uwagi stron

A — Rząd francuski

29. Rząd francuski twierdzi na wstępie, że skarga jest dopuszczalna. W odpowiedzi na argument pozwanych, że stwierdzenie częściowej nieważności dyrektywy 2003/15 nie jest możliwe z uwagi na to, że nie można oddzielić art. 1 pkt 2 od art. 1 pkt 1, rząd francuski przyznaje, że żądane stwierdzenie częściowej nieważności spowodowałoby, że testowanie produktów kosmetycznych na zwierzętach nie byłoby dłużej zakazane. Zdaniem tego rządu nie wpływa to jednak na możliwość oddzielenia art. 1 pkt 2, biorąc pod uwagę fakt, że pozostałe przepisy dyrektywy „nadal wywoływałyby skutki prawne” i że między dwoma punktami nie ma koniecznego związku prawnego.

30. W związku z tym rząd francuski odwołuje się do wyroku Trybunału w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie²³, dla poparcia twierdzenia, że subiektywny

22 — Zobacz np. raport Organu Apelacyjnego w sprawie EC-Asbestos, WT/DS135/AB/R, 2001, przyjęty w dniu 5 kwietnia 2001 r.

23 — Wyrok z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-376/98 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie reklamy tytoniu”, Rec. str. I-8419.

zamiar ustawodawcy wspólnotowego dotyczący kwestii, czy przyjąłby dyrektywę bez spornego przepisu, jest bez znaczenia: znaczenie ma natomiast kwestia, czy stwierdzenie częściowej nieważności narusza istotę dyrektywy. Rząd francuski uważa, że nie zachodzi to w niniejszym przypadku. Twierdzi on ponadto, że cel związany z ochroną zwierząt byłby nadal przestrzegany na mocy dyrektywy 86/609, jak też, że umieszczenie w niniejszej skardze żądania stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 1 byłoby nielogiczne, ponieważ przywróciłoby to art. 4 ust. 1 lit. i) dyrektywy 76/768, który wyznaczył na dzień 30 czerwca 2002 r. termin wprowadzenia zakazu obrotu produktami kosmetycznymi testowanymi na zwierzętach.

31. W zakresie dotyczącym istoty sprawy rząd francuski podnosi pięć zasadniczych argumentów na poparcie skargi.

32. Po pierwsze, twierdzi on, że zaskarżony przepis narusza zasadę pewności prawa. Zdaniem rządu francuskiego: a) treść art. 4a zakazującego testów na zwierzętach „w celu spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy” nie jest jasna, w tym znaczeniu, że nie wynika w jednoznaczny sposób z treści dyrektywy, że zakaz ten dotyczy testów przeprowadzanych w celu podporządkowania się innym przepisom. Nie jest zatem wiadome, czy wyniki uzyskane w testach przeprowadzonych w celu podporządkowania się innym przepisom mogą być wykorzystywane również

w przemyśle kosmetycznym; b) nie jest wiadome, czy zakazane są nowe produkty kosmetyczne, które nie były testowane na zwierzętach, ale korzystają z wyników przeprowadzonych uprzednio testów; c) nie jest wiadome, czy zakazane są testy na zwierzętach na terytorium państw członkowskich, w przypadku gdy ich celem jest podporządkowanie się przepisom państw trzecich lub gdy produkty przeznaczone są do wywozu; d) nie jest wiadome, czy składniki i produkty, które mogły być testowane na zwierzętach poza obszarem Unii Europejskiej mogą być wprowadzone do obrotu w Unii Europejskiej, zważywszy, że testy te nie zostały przeprowadzone „w celu spełnienia wymogów” dyrektywy. Mimo że rząd francuski przyznaje, iż wykładnia przyjęta w uwagach przedstawionych przez Radę i Parlament jest możliwa, a w pewnych przypadkach najbardziej prawdopodobna, uważa on, że wykładnia ta nie jest wystarczająco jasna, aby spełnić wymogi pewności prawa.

33. Zdaniem rządu francuskiego wątpliwości w odniesieniu do tych kwestii powodują, że państwa członkowskie mogą dokonać transpozycji dyrektywy na wiele różnych sposobów, co prowadzi do niedopuszczalnej dla przedsiębiorstw kosmetycznych sytuacji braku pewności prawa. W związku z tym rząd francuski zwraca uwagę na fakt, że francuskie przedsiębiorstwa kosmetyczne, które są w czołówce wspólnotowego sektora kosmetycznego, średnio ponad połowę swojego obrotu wypracowują dzięki wywozowi. Ponadto główne kraje przywozu wspólnotowych produktów kosmetycznych, w tym Chiny, Japonia, Korea i w pewnym stopniu Stany Zjednoczone wymagają, przed wydaniem zezwolenia na wprowadzenie do obrotu, aby przedsiębiorstwa kosmetyczne

dostarczyły dowodów, że ich produkty są bezpieczne dla zwierząt. W rezultacie rząd francuski uznaje, że pewność prawa jest konieczna dla utrzymania konkurencyjnej pozycji europejskiego przemysłu kosmetycznego. Zaskarżony przepis spowodowałby stopniowe zmniejszenie liczby substancji używanych w sektorze kosmetycznym.

34. Po drugie, rząd francuski twierdzi, że dyrektywa narusza zasadę wolności wykonywania zawodu²⁴. Jego zdaniem ochrona zwierząt nie stanowi leżącego w ogólnym interesie Wspólnoty celu, wystarczającego dla uzasadnienia ograniczenia tej wolności. Ponadto, nawet jeśli ochrona zwierząt stanowiłaby uzasadniony w tym względzie cel, rząd francuski uważa, że ograniczenie tej wolności, wynikające z art. 4a, jest nieproporcjonalne do zamierzonego celu. W szczególności, zdaniem rządu francuskiego, zaskarżony przepis nadmiernie osłabiłby przemysł europejski w stosunku do konkurentów pochodzących z państw niebędących członkami Unii Europejskiej. Przyjęcie ściślej wykładni w przypadkach wyrażonych powyżej wątpliwości zmusiłoby przedsiębiorstwa kosmetyczne do przeniesienia swoich ośrodków badawczych poza terytorium Wspólnoty, a to mogłoby się okazać bardzo trudne dla wielu małych i średnich przedsiębiorstw.

35. Po trzecie, rząd francuski uznaje, że dyrektywa narusza zasadę proporcjonalności, ponieważ niekorzystne skutki wywołane wprowadzeniem w życie jej przepisów byłyby nieproporcjonalne w stosunku do jej celu. Na poparcie tego argumentu rząd francuski utrzymuje, że korzyść wynikająca dla zwierząt z zaskarżonego przepisu jest wyjątkowo ograniczona, ponieważ jedynie 0,3% testów na zwierzętach przeprowadzanych jest dla produktów kosmetycznych. Nie jest to wystarczające, zdaniem rządu francuskiego, dla uzasadnienia wspomnianych ograniczeń wolności wykonywania zawodu ustanowionych w dyrektywie lub zagrożenia dla zdrowia ludzi, wynikającego z obecnego braku alternatywnych metod.

36. Rząd francuski twierdzi ponadto, że klauzula derogacyjna, zawarta w art. 4a ust. 2.4 jest niewystarczająca dla zapobieżenia takim zagrożeniom dla zdrowia ludzi, z uwagi na to, że rygorystyczne przesłanki zastosowania odstępstwa powodują, że klauzula derogacyjna weszłaby w życie zbyt późno, aby można było w odpowiedni sposób zapobiec zagrożeniu dla zdrowia ludzi.

37. Po czwarte, rząd francuski uważa, że zaskarżony przepis narusza zasadę ostrożności. Odnosząc się w szczególności do wyroku Sądu Pierwszej Instancji w sprawie

24 — Wyrok z dnia 28 kwietnia 1998 r. w sprawie C-200/96 *Metronome Musik*, Rec. str. I-1953, pkt 21.

Pfizer Animal Health przeciwko Radzie²⁵, rząd francuski utrzymuje, że dyrektywa z przedstawionych powyżej względów dotyczących proporcjonalności wywołuje niemożliwe do zaakceptowania zagrożenia dla zdrowia ludzi. W szczególności twierdzi on, że ustawodawca wspólnotowy popełnił oczywisty błąd w ocenie nie uwzględniając naukowych raportów SCCNPF oraz ECVAM, zgodnie z którymi nie wszystkie alternatywne metody będą dostępne w wyznaczonym w dyrektywie terminie, tj. w 2009 r. i 2013 r.

38. Po piąte, rząd francuski uznaje, że art. 4a stanowi naruszenie zasady niedyskryminacji. Jego zdaniem, gdyby hipotezy przedstawione przez niego w uwagach dotyczących pewności prawa stanowiły obowiązującą wykładnię, mogłoby to prowadzić do dyskryminacji między: a) spółkami działającymi wyłącznie w sektorze kosmetycznym a spółkami działającymi w innych sektorach, ponieważ te ostatnie mogłyby stosować w swoich produktach kosmetycznych składniki testowane na zwierzętach w celu podporządkowania się innym przepisom; b) spółkami wywozującymi produkty kosmetyczne a spółkami niewywozującymi, w sytuacji gdyby dyrektywę należało interpretować w ten sposób, że zezwala ona na przeprowadzanie testów w przypadku produktów przeznaczonych do wywozu; lub c) między spółkami, które prowadzą całą swoją działalność we Wspólnocie, a tymi, które działają również w państwach trzecich,

w sytuacji gdyby dyrektywę należało interpretować w ten sposób, że dopuszcza ona testy niezależnie od tego, czy są one przeprowadzane w obrębie Wspólnoty, czy poza Wspólnotą, w celu podporządkowania się przepisom państw trzecich.

39. W odpowiedzi na wniosek skierowany przez Trybunał do stron o sprecyzowanie ich argumentów dotyczących zgodności zaskarżonego przepisu z przepisami WTO, rząd francuski zauważa wreszcie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału legalność aktów instytucji wspólnotowych nie może być badana w świetle porozumienia WTO i jego załączników ze względu na charakter tego porozumienia. Ponadto rząd francuski jest zdania, że zaskarżony przepis nie jest objęty żadnym z dwóch wyjątków od tej zasady, ustanowionych przez Trybunał²⁶.

40. Rząd francuski zwraca się jednak do Trybunału o zbadanie, czy przepisy GATT mają znaczenie w niniejszej sprawie w świetle zasady wykładni zgodnej tj. zasady, zgodnie z którą „pierwszeństwo umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę przed przepisami wtórnego prawa wspólnotowego wymaga, aby w miarę możliwości przepisy te były interpretowane zgodnie z tymi umowami”²⁷. W odniesieniu do tego rząd francuski zauważa, że Komisja ograni-

25 — Wyrok z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-13/99, Rec. str. II-3305.

26 — Wyrok z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawie C-149/96 Portugalia przeciwko Radzie, Rec. str. I-8395.

27 — Wyrok z dnia 10 września 1996 r. w sprawie C-61/94 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-3989.

czyła swój początkowy projekt do zakazu przeprowadzania testów na zwierzętach na terytorium państw członkowskich, aby podporządkować się przepisom WTO. Rząd francuski wnioskuje na tej podstawie, że zaskarżony przepis, a w szczególności zakaz obrotu jest niezgodny z przepisami GATT z następujących powodów:

41. W pierwszej kolejności twierdzi on, że zakaz obrotu jest niezgodny z art. III ust. 4 GATT, ponieważ: a) zakaz jest środkiem wpływającym na sprzedaż produktów kosmetycznych w rozumieniu art. III ust. 4; b) produkty kosmetyczne lub składniki testowane za pomocą metod alternatywnych uznanych na poziomie wspólnotowym oraz produkty i składniki testowane innymi metodami stanowią produkty „podobne” w rozumieniu tego przepisu w odniesieniu do ich cech fizycznych, końcowego wykorzystania, zwyczajów i upodobań konsumentów, jak też ich klasyfikacji taryfowej; oraz c) na mocy dyrektywy przywóz podlega mniej korzystnemu traktowaniu niż produkty wspólnotowe, ponieważ art. 4a dyrektywy zezwala na obrót produktami kosmetycznymi wyłącznie, jeżeli przeprowadzony test stanowi „metod[ę] alternatywn[ą], [która] został[a] uznan[a] i przyjęt[a] na poziomie wspólnotowym [...]”.

42. Rząd francuski kwestionuje ponadto, że ogólny wyjątek, o którym mowa w art. XX

lit. b) GATT, znajduje zastosowanie w odniesieniu do zaskarżonego przepisu. Jakkolwiek uznaje on, że zakaz obrotu jest działaniem zmierzającym do ochrony życia i zdrowia zwierząt, to jego zdaniem zakaz nie jest konieczny do osiągnięcia tego celu, biorąc pod uwagę fakt, że inne środki pozwoliłyby na jego realizację, nie pozostając przy tym w sprzeczności z przepisami WTO²⁸. Co więcej, rząd francuski utrzymuje, że zakaz obrotu nie jest zgodny ze „zdaniami wprowadzającym” art. XX GATT, ponieważ jest on równoważny z embargiem gospodarczym mającym zmusić innych członków do przyjęcia zasadniczo takich samych przepisów o ogólnym zasięgu dla osiągnięcia wyznaczonego celu na terytorium Wspólnoty²⁹. Rząd francuski utrzymuje, że taki eksterytorialny cel wynika wyraźnie z wymiany uwag między Parlamentem i Komisją i stanowi w rzeczywistości „podstawowy wzgląd uzasadniający zakaz obrotu na terytorium wspólnotowym”.

43. Na podstawie tych argumentów rząd francuski twierdzi, że zakaz obrotu zawarty w zaskarżonym przepisie jest sprzeczny z przepisami WTO.

28 — Zobacz np. raport Organu Apelacyjnego w sprawie Korea-Various Measures on Beef, WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, przyjęty w dniu 10 czerwca 2001 r.

29 — Zobacz raport Organu Apelacyjnego w sprawie US-Shrimp, WT/DS58/AB/R, przyjęty w dniu 6 listopada 1998 r.

B — Rada Unii Europejskiej

44. Rada na poparcie swojego stanowiska przedstawia następujące argumenty.

45. W kwestii dopuszczalności Rada zajęła w toku rozprawy przed Trybunałem stanowisko zgodne z argumentami Parlamentu, w których twierdzi on, że niniejsza skarga jest niedopuszczalna ze względu na to, że nie jest możliwe oddzielenie art. 1 pkt 2 od art. 1 pkt 1³⁰. Zdaniem Rady stwierdzenie częściowej nieważności spowodowałoby całkowitą zmianę aktu i pozbawiłoby dyrektywę 2003/15 jej istoty.

46. W odniesieniu do zarzucanego naruszenia zasady pewności prawa Rada utrzymuje, że wyrażenie „w celu spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy” zawarte w zaskarżonym przepisie odsyła jedynie do celu dyrektywy 76/768, jakim jest ochrona zdrowia publicznego. Zdaniem Rady sporny przepis oznacza wyraźnie, że wyłącznie alternatywne metody, które nie odwołują się do testów na zwierzętach, mogą służyć jako dowód, że składnik lub produkt kosmetyczny jest bezpieczny dla zdrowia publicznego. W rezultacie, jak twierdzi Rada, przeprowadzanie w Unii Europejskiej testów na zwie-

rzętach dla produktów lub składników kosmetycznych przeznaczonych do wywozu jest wyraźnie zakazane; zakaz „obrotu” obejmuje również udostępnianie tych produktów i składników osobom trzecim, łącznie z wywozem i przywozem; zakaz obrotu rozciąga się także na produkty kosmetyczne, dla których testy na zwierzętach przeprowadzone zostały poza Wspólnotą w celu podporządkowania się przepisom państw trzecich. Zdaniem Rady twierdzenia rządu francuskiego dotyczące braku pewności prawa są w rezultacie nieuzasadnione.

47. Jeśli chodzi o zarzucane naruszenie zasady wolności wykonywania zawodu, Rada zauważa, że zakaz obrotu we Wspólnocie obejmuje nie tylko produkty, dla których testy na zwierzętach zostały przeprowadzone we Wspólnocie, ale również te, dla których testy na zwierzętach zostały przeprowadzone poza Wspólnotą. Zdaniem Rady przypuszczenie, że w terminie wyznaczonym w zaskarżonym przepisie alternatywne metody nie zostaną przyjęte na poziomie wspólnotowym lub że państwa trzecie odmówią uznania takich alternatywnych metod, jest przedwczesne. Przedwczesne jest również przypuszczenie, że przemysł europejski zostanie osłabiony względem konkurentów działających w państwach trzecich³¹. W każdym razie, jak twierdzi Rada, wszelkie

30 — Zobacz poniżej, pkt 53.

31 — W tym zakresie Rada zwraca uwagę na pkt 10 preambuły dyrektywy.

ograniczenia zasady wolności wykonywania zawodu są uzasadnione istotnym interesem Wspólnoty, tj. dobrobytem zwierząt.

48. Co się tyczy zarzucanego naruszenia zasady proporcjonalności, Rada podważa twierdzenie, zgodnie z którym zaskarżony przepis jest oczywiście nieodpowiedni do realizacji wyznaczonego w nim celu. W szczególności, jak utrzymuje Rada, zakaz nie może prowadzić do obrotu produktami, które są szczególnie niebezpieczne dla zdrowia ludzi, zważywszy, że wszystkie produkty dopuszczone do obrotu we Wspólnocie muszą spełniać wymogi bezpieczeństwa publicznego określone w dyrektywie 76/768.

49. W odniesieniu do zarzucanego naruszenia zasady ostrożności, Rada stwierdza, że nie można uznać, iż zaskarżony przepis jest obarczony oczywistym błędem w ocenie. Wręcz przeciwnie, stanowi on część kompromisu przyjętego w wyniku złożonej oceny ogółu naukowych danych, którymi dysponował ustawodawca wspólnotowy w chwili jego przyjęcia.

50. Z powodów analogicznych do tych przedstawionych w związku z twierdzeniami dotyczącymi braku pewności prawa Rada kwestionuje ponadto twierdzenie rządu fran-

cuskiego, zgodnie z którym zaskarżony przepis stanowi niezgodną z prawem dyskryminację między spółkami sektora kosmetycznego. Innymi słowy, ponieważ zakaz obrotu we Wspólnocie obowiązuje wszystkie spółki kosmetyczne niezależnie od siedziby czy miejsca dokonywania testów na zwierzętach, wszelkie argumenty dotyczące dyskryminacji muszą być odrzucone.

51. Co się tyczy w końcu argumentów przedstawionych przez rząd francuski w odniesieniu do znaczenia przepisów WTO dla niniejszej sprawy, Rada twierdzi, że produkty kosmetyczne, które nie były testowane na zwierzętach, nie są „podobne”, w rozumieniu art. III ust. 4 GATT, do produktów testowanych na zwierzętach, z uwagi na odmienne upodobania konsumentów dotyczące każdej z tych kategorii. Jeśli chodzi o art. XX lit. b) GATT, Rada powtarza, że zakaz obrotu stosuje się do ogółu produktów kosmetycznych, które stanowiły przedmiot testów na zwierzętach i które zostały wprowadzone do obrotu we Wspólnocie bez dyskryminacji opartej na ich pochodzeniu. Co więcej, nie istnieje żaden alternatywny środek, który byłby mniej restrykcyjny w świetle przepisów GATT. Ponadto w przeciwieństwie do polityki będącej przedmiotem sprawy US-Shrimp, na którą powołuje się rząd francuski, polityka rozważana w niniejszej sprawie nie jest polityką rygorystyczną i pozostawia pozostałym umawiającym się stronom wolny wybór sposobu spełnienia wymogu, aby produkty kosmetyczne nie były testowane na zwierzętach. Rada zauważa, że zgodnie

z dyrektywą Komisja i państwa członkowskie Wspólnoty podejmują wszelkie odpowiednie działania w celu ułatwienia akceptacji przez OECD alternatywnych metod zatwierdzonych na poziomie wspólnotowym.

działań sądowych”, zważywszy, że art. 1 pkt 1 nie zostałby nigdy przyjęty bez jednoczesnego przyjęcia art. 1 pkt 2.

C — *Parlament Europejski*

52. Parlament na poparcie swojego stanowiska powtarza liczne argumenty przedstawione przez Radę. Spośród dodatkowych elementów chciałbym wymienić następujące:

53. Co się tyczy dopuszczalności, Parlament kwestionuje twierdzenie, zgodnie z którym zaskarżony przepis można oddzielić od art. 1 pkt 1 dyrektywy 2003/15. Parlament zauważa, że w przypadku tej dyrektywy negocjacje w obrębie komitetu pojednawczego były „szczególnie trudne i delikatne”, a tekst końcowy jest wyrazem „ogólnego kompromisu”, osiągniętego przez Coreper (Komitet Stałych Przedstawicieli), Parlament i Komisję, i że niemożliwe byłoby oddzielenie art. 1 pkt 1 od art. 1 pkt 2 dyrektywy³². Stwierdzenie częściowej nieważności, którego żąda Republika Francuska, równałoby się „próbie stanowienia prawa przy użyciu

54. W opinii Parlamentu niniejsza sprawa jest całkowicie różna od ww. sprawy Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, gdyż w tej ostatniej sprawie Komisja przyznała, iż rozważany przepis można było oddzielić, a skargę o stwierdzenie częściowej nieważności zakwestionowała jedynie z uwagi na to, że nie przyjęłaby ona omawianej dyrektywy bez przyjęcia tego przepisu. Parlament nie podziela ponadto argumentu rządu francuskiego, zgodnie z którym odrzucenie skargi z powodu niedopuszczalności równałoby się odmowie przyznania ochrony sądowej, i wskazuje, że Republika Francuska mogła zaskarżyć dyrektywę 93/95, która posługiwała się językiem analogicznym do tego zakwestionowanego w dyrektywie 2003/15.

55. Co się tyczy istoty sprawy, Parlament twierdzi w odniesieniu, po pierwsze, do pewności prawa, że w braku naruszenia zasady uzasadnionych oczekiwań zasada pewności prawa nie może sama w sobie doprowadzić do stwierdzenia nieważności aktu wspólnotowego.

56. Po drugie, Parlament wyraża wątpliwości co do prawdziwego celu argumentów rządu francuskiego dotyczących pewności prawa,

32 — W tym zakresie Parlament powołuje się na wyrok z dnia 31 marca 1998 r. w sprawach połączonych C-68/94 i C-30/95 Francja i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-1375.

sugerując, że celem tym mogłoby być uzyskanie korzystnej (tj. ścisłej) wykładni dyrektywy za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności. W opinii Parlamentu stanowiłoby to nadużycie procedury.

V — Analiza

Dopuszczalność

57. Po trzecie, Parlament odrzuca twierdzenie, zgodnie z którym dyrektywa wywołałaby katastroficzne skutki dla europejskiego przemysłu kosmetycznego, wskazując na znaczącą liczbę spółek kosmetycznych, które już przed przyjęciem dyrektywy wprowadziły w życie zgodną z nią politykę.

58. W odniesieniu wreszcie do znaczenia przepisów WTO w niniejszej sprawie Parlament powtarza argument Rady, zgodnie z którym produkty kosmetyczne testowane oraz produkty kosmetyczne nietestowane na zwierzętach nie są „podobne” w rozumieniu przepisów WTO. Parlament odrzuca ponadto twierdzenie, że ustawodawca wspólnotowy, posługując się dyrektywą, chciał ukryć protekcjonistyczną politykę, i zauważa, że wspólnotowy przemysł kosmetyczny zajmuje pod względem wielkości większą niż Stany Zjednoczone i Japonia część światowego rynku kosmetycznego. Jego zdaniem zaprzecza to argumentowi, zgodnie z którym dyrektywa prowadzi do „mniej korzystnego” traktowania w rozumieniu art. III ust. 4 GATT, jak też argumentowi, że jest ona dyskryminująca w rozumieniu art. XX lit. b) GATT.

59. Pierwsza kwestia, którą należy rozważyć, dotyczy ustalenia, czy niniejsza skarga o stwierdzenie częściowej nieważności jest niedopuszczalna ze względu na to, że zaskarżonego przepisu nie można oddzielić od art. 1 pkt 1 dyrektywy, o którego stwierdzenie nieważności rząd francuski nie wnosi. Jak wiadomo, stwierdzenie częściowej nieważności aktu normatywnego lub decyzji jest możliwe, o ile elementy, których stwierdzenia nieważności domaga się strona, mogą zostać oddzielone od pozostałych elementów tego aktu lub decyzji³³.

60. Rozważając tę kwestię, należy przypomnieć orzecznictwo Trybunału dotyczące możliwości oddzielenia przepisów aktu normatywnego w ramach skargi o stwierdzenie częściowej nieważności. Trzy sprawy są moim zdaniem szczególnie istotne.

61. Pierwszą z nich jest sprawa Niemcy przeciwko Komisji, która dotyczyła skargi o stwierdzenie nieważności art. 5 ust. 5 rozporządzenia Komisji (WE) nr 690/2001 z dnia 3 kwietnia 2001 r. w sprawie specjalnych środków wspierania rynku w sektorze

33 — Zobacz wyrok z dnia 21 października 1974 r. w sprawie 17/74 *Transocean Maritime Paint* przeciwko Komisji, Rec. str. 1063, pkt 21; ww. wyrok w sprawie *Francja i in. przeciwko Komisji*, pkt 256 oraz wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-29/99 *Komisja przeciwko Radzie*, Rec. str. I-11221, pkt 45.

wołowiny (Dz.U. L 95, str. 8), ze względu na to, że przepis ten stanowił, iż każde zainteresowane państwo członkowskie pokrywa 30% ceny wołowiny zakupionej w ramach tego rozporządzenia³⁴. W tej sprawie Trybunał zwrócił się do stron o przedstawienie uwag dotyczących dopuszczalności skargi w świetle zasady, zgodnie z którą stwierdzenie częściowej nieważności aktu wspólnotowego jest możliwe wyłącznie wtedy, gdy elementy, których stwierdzenia nieważności domaga się strona, mogą zostać oddzielone od pozostałych elementów tego aktu. Trybunał uznał, że zaskarżony przepis można oddzielić od reszty rozporządzenia, „ponieważ stwierdzenie nieważności tego przepisu nie zmienia istoty rozporządzenia”³⁵. Trybunał w uzasadnieniu wyroku orzekł, że biorąc pod uwagę, iż istotą zaskarżonego rozporządzenia jest ustanowienie specjalnego systemu skupu wołowiny w celu przeciwstawienia się kryzysowi związanemu z gąbczastą encefalopatią (BSE), stwierdzenie nieważności przepisu, który stanowi, że każde państwo członkowskie pokrywa 30% ceny zakupionego mięsa „pozostawia całkowicie nienaruszoną istotę rzeczzonego rozporządzenia, skoro daje on jedynie podstawę do dokonania rekompensaty finansowej między Wspólnotą a zainteresowanym państwem członkowskim”³⁶. Odrzucając argument Komisji, zgodnie z którym w braku spornego przepisu prawdopodobnie nie przyjęłaby ona pozostałych przepisów rozporządzenia w obecnym brzmieniu, a w szczególności przepisu stanowiącego, że dochody ze sprzedaży produktów uzyskane na podstawie rozporządzenia przynależą zainteresowanemu państwu członkowskiemu³⁷, Trybunał stwierdził, że „możliwość zmiany istoty zaskarżonego aktu w wyniku stwierdzenia częściowej nieważ-

ności stanowi kryterium obiektywne, nie zaś subiektywne, powiązane z polityczną wolą organu, który przyjął sporny akt”³⁸.

62. Kwestia ta była również rozważana przez rzecznika generalnego N. Fennelly'ego w sprawie Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie (tzw. sprawa „reklamy papierosów”)³⁹. Przedmiotem tej sprawy była skarga o stwierdzenie nieważności dyrektywy 98/43/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lipca 1998 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych w państwach członkowskich, odnoszących się do reklamy oraz sponsorowania wyrobów tytoniowych (Dz.U. L 213, str. 9), której celem było zakazanie wszelkich form reklamy i sponsorowania wyrobów tytoniowych. Uznawszy, że ustawodawca wspólnotowy nie mógł przyjąć dyrektywy na przywołanej podstawie, ponieważ dotyczyła ona reklamy w mediach zawierających wyłącznie reklamę tytoniu, a mogłyby to zrobić w przypadku mediów, które zawierają inny niezależny przekaz i w których występuje odrębny czynnik o charakterze usługowym lub handlowym (np. prasa i audycje radiowe) rzecznik generalny Fennelly zajął się kwestią, czy Trybunał może dokonać stwierdzenia częściowej nieważności dyrektywy. Odnosząc się do wyroków Trybunału wydanych w sprawach „czasu pracy” i w skargach o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji Komisji, wydanych

34 — Wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-239/01, Rec. str. I-10333.

35 — Ibidem, pkt 34.

36 — Ibidem, pkt 35.

37 — Artykuł 10 omawianego rozporządzenia.

38 — Wymieniony w przypisie 34 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 37.

39 — Wyrok wymieniony w przypisie 23.

w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji⁴⁰, rzecznik generalny zauważył, że:

jednocześnie zachować niektóre konary [...]”⁴².

„Trybunał nie przedstawił ogólnych wskazówek w kwestii tego, jak podzielić akt normatywny na ważne i nieważne części. Niemniej jednak wydaje mi się, że zdecydował on o stwierdzeniu częściowej nieważności w dwóch przypadkach: po pierwsze, gdy przepis jest odrębny, a zatem da się oddzielić bez zmiany reszty tekstu; i po drugie, gdy stwierdzenie nieważności tego przepisu nie wpływa na ogólną spójność uregulowania, którego część on stanowi”⁴¹.

63. Uznał on, że skoro dyrektywa nie czyniła rozróżnienia między mediami zawierającymi wyłącznie reklamę tytoniu i niezależnymi mediami ukierunkowanymi na świadczenie usług, stwierdzenie częściowej nieważności nie było możliwe, ponieważ dokonanie takiego rozróżnienia przez Trybunał równałoby się prawotwórczej wykładni dyrektywy na drodze sądowej. Rzecznik generalny zauważył w szczególności, że „fragmenty dyrektywy, które zostałyby zachowane, odpowiadały jedynie w części przedmiotowi zakazu, podczas gdy ustawodawca wspólnotowy wyraźnie ustanowił ten zakaz w ogólny sposób. Trybunał ściąłby drzewo, usiłując

64. Ostatni znaczący przykład dotyczy sprawy Komisja przeciwko Radzie, w której Komisja zwróciła się o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji Rady zatwierdzającej przystąpienie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej do Konwencji bezpieczeństwa jądowego⁴³. Komisja domagała się w szczególności stwierdzenia nieważności ostatniego akapitu deklaracji EWEA załączonej do tej decyzji, który określał zakres kompetencji Wspólnoty w dziedzinie objętej konwencją, z uwagi na to, że akapit ten pomijał niektóre dziedziny kompetencji wspólnotowych. Odrzucając podniesiony przez Radę zarzut niedopuszczalności, oparty na braku możliwości oddzielenia przepisu, Trybunał uznał, że stwierdzenie częściowej nieważności „nie zmieniłoby istoty zaskarżonej decyzji”, biorąc pod uwagę fakt, że „w żaden sposób nie wpłynęłoby ono na znaczenie prawne przepisów, co do których Rada zajęła już stanowisko” (w odniesieniu do kompetencji wspólnotowej)⁴⁴. Rzecznik generalny F.G. Jacobs, w opinii przedstawionej w tej sprawie, porównał okoliczności faktyczne rozważanej sprawy ze skargami o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji z dziedziny prawa konkurencji, które nie mają charakteru

40 — W szczególności wyrok z dnia 13 lipca 1966 r. w sprawach połączonych 56/64 i 58/64 Consten i Grundig przeciwko Komisji, Rec. str. 429 oraz wymieniony w przypisie 33 wyrok w sprawie Transocean Maritime Paint przeciwko Komisji.

41 — Punkt 122.

42 — Punkt 128.

43 — Wyrok wymieniony w przypisie 33.

44 — Punkt 46.

prawodawczego, jak np. w sprawie *Transocean Maritime Paint* przeciwko Komisji oraz w sprawie *Francja i in.* przeciwko Komisji⁴⁵, w których stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów „mogło narużyć samą istotę tych decyzji”⁴⁶.

65. Uważam, że przywołane orzecznictwo wykazuje, że skarga o stwierdzenie częściowej nieważności aktu normatywnego jest niedopuszczalna, jeżeli w świetle podstawowego normatywnego celu danego przypadku stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu pozbawiłoby ustanowiony system jego istoty. Zachodzi to, również w przypadku, gdy z czysto formalnologicznego punktu widzenia można uznać zaskarżony przepis za odrębny względem reszty przepisów (np. w braku wyraźnych wzajemnych odniesień w zaskarżonym przepisie i reszcie aktu normatywnego). W przeciwnym razie obiektywny cel ustawodawcy wspólnotowego zostałby wypaczony, a przepisy zamierzone jedynie jako posiłkowe zostałyby utrzymane w mocy. Nie można wykluczyć, że te posiłkowe przepisy, rozważane oddzielnie, mogłyby w pewnych przypadkach niekorzystnie oddziaływać na pierwotny cel ustawodawcy.

66. Stosując tę zasadę w niniejszej sprawie, można jednoznacznie wywnioskować, między innymi z preambuły dyrektywy 2003/15, że jednym z niewątpliwych celów dyrektywy jest wyeliminowanie testów produktów kosmetycznych na zwierzętach. Punkt 4 preambuły stanowi, że „niezbędne jest dążenie do

wyeliminowania doświadczeń na zwierzętach przy testowaniu produktów kosmetycznych i doprowadzenie do zakazu takich doświadczeń na terytorium państw członkowskich”. Punkty 1–11 preambuły dyrektywy odnoszą się do tego celu.

67. Jak przyznał wyraźnie rząd francuski, jeżeli wniesiona przez niego skarga o stwierdzenie częściowej nieważności została uznana, spowodowałoby to, że poprzez wykreślenie art. 4 ust. 1 lit. i) dyrektywy 76/768⁴⁷ obrót kosmetykami testowanymi na zwierzętach byłby we Wspólnocie bezwarunkowo dopuszczony.

68. Z powyższych rozważań wynika, że skutek taki byłby w istocie sprzeczny z obiektywnym celem, zamierzonym przez ustawodawcę wspólnotowego, jak też z istotą dyrektywy. Oczywiście jest, że cel art. 1 pkt 1 był wyłącznie pomocniczy względem zaskarżonego przepisu: art. 4a dyrektywy 76/768, wprowadzony przez zaskarżony przepis, miał bowiem zastąpić art. 4 ust. 1 lit. i) dyrektywy 76/768. Stwierdzenie częściowej nieważności wywołałoby zatem skutek odwrotny od wyraźnie zamierzonego.

45 — Zobacz odpowiednio przypisy 33 i 32.

46 — Punkt 75.

47 — Przepis ten stanowi, że państwa członkowskie wprowadzą zakaz obrotu produktami kosmetycznymi testowanymi na zwierzętach od dnia 30 czerwca 2002 r., zob. powyżej, pkt 3.

69. Chciałbym ponadto zauważyć, że również w odniesieniu do pozostałych przepisów dyrektywy 2003/15, a w szczególności do art. 1 pkt 7 wydaje się, że ustawodawca przyjął te przepisy z uwagi na art. 1 pkt 2.

70. Z powyższych względów nie można, moim zdaniem, oddzielić art. 1 pkt 2 dyrektywy 2003/15 od reszty dyrektywy, a w szczególności od art. 1 pkt 1, i należy stwierdzić, że niniejsza skarga jest niedopuszczalna. Niemniej jednak, w razie gdyby Trybunał doszedł do odmiennego wniosku, chciałbym zbadać zasadność argumentów stron dotyczących istoty sprawy.

Istota sprawy

A — Pewność prawa

71. Rząd francuski uważa, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonego przepisu, ponieważ nie jest on wystarczająco jasny i precyzyjny. Twierdzi on, że nowy art. 4a może być wielorako interpretowany, co oznacza, że państwa członkowskie mogą dokonać jego transpozycji na różne sposoby, co w odniesieniu do przedsiębiorstw może spowodować sytuację braku pewności prawa.

72. Chciałbym na wstępie zauważyć, że mimo iż strony w swych pismach procesowych odwołują się do „zasady pewności prawa”, zwrot ten może prowadzić do nieporozumień, jako że jest on często używany na określenie kilku różnych, choć związanych ze sobą pojęć prawnych. Chodzi mianowicie o: zasadę niedziałania prawa wspólnotowego wstecz; zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań rozumianych jako racjonalne oczekiwania oparte na akcie lub deklaracji instytucji wspólnotowej; oraz pojęcie przestrzegania bezwzględnie obowiązującego charakteru norm wspólnotowych⁴⁸. W niniejszej sprawie argumenty rządu francuskiego ograniczają się do zarzucanego braku jasności treści i skutków zaskarżanego przepisu i nie odnoszą się do żadnego z wymienionych powyżej znaczeń.

73. Uważam, że przed zbadaniem istoty tych argumentów należy rozważyć okoliczności, w których co do zasady nieprecyzyjna lub niejasna treść dyrektywy może stanowić sama w sobie podstawę stwierdzenia nieważności.

74. W związku z tym chciałbym po pierwsze zauważyć, że niezwykle rzadko można wskazać wspólnotowy akt normatywny o ogólnym zastosowaniu, który podlega tylko jednej, jednoznacznej wykładni. Immanentną cechą

48 — W przedmiocie różnych znaczeń pewności prawa w prawie wspólnotowym zob. J.P. Puissechet i H. Légal, „Le principe de sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes”, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, nr 11/2001, str. 98.

takiego aktu, w szczególności aktu uzgodnionego na najwyższym szczeblu wspólnotowego systemu ustawodawczego jest, że nie każdy użyty zwrot może i powinien być zdefiniowany w wyczerpujący i ostateczny sposób w samym tym akcie. Dążenie do uzyskania takiej wyczerpującej definicji jest w większości przypadków po prostu nieosiągalne, a w licznych przypadkach niemożliwe i niewłaściwe. Wynika to nie tylko z trudności wcześniejszego przewidzenia każdej możliwej sytuacji, w której dyrektywa może znaleźć zastosowanie, ale również, bardziej ogólnie, z braku precyzji języka prawnego⁴⁹.

75. Prawo wspólnotowe, jak też niewątpliwie porządki prawne państw członkowskich, zawierają wiele instytucji prawnych, których szczegóły i zastosowanie w sposób zamierzony pozostawione zostały władzom sądowym i administracyjnym. Wśród wyrażnych przykładów wspólnotowego prawa wtórnego można wymienić wyjątki od zasady równego traktowania, określone w art. 2 dyrektywy 76/207/EWG, pojęcie „przywilejów socjalnych”, zawarte w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (EWG) nr 1612/68, jak też odstępstwa od swobodnego przepływu, uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, które początkowo określone zostały w dyrektywie

64/221/EWG, zastąpionej dyrektywą 2004/38/WE⁵⁰.

76. Wynika z tego, że gdy w postępowaniu sądowym wystąpi sytuacja, która nie została wyraźnie przewidziana w znajdujących zastosowanie przepisach, do sądu należy dokonanie wykładni tych przepisów i ich zastosowanie w rozpatrywanej sprawie. W prawie wspólnotowym, przykładowo, zasada, zgodnie z którą wykładnia i stosowanie prawa należą do podstawowych zadań Trybunału Sprawiedliwości, wyrażona jest w art. 220 WE. Wykonując to zadanie, Trybunał musi wziąć pod uwagę, że skutek norm wspólnotowych ma być jasny i możliwy do przewidzenia dla podmiotów prawa⁵¹. Ten czynnik był decydujący w wielu sprawach, w których zwrócono się

50 — Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (Dz.U. L 39, str. 40); rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, str. 2) oraz dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, str. 77).

51 — Zobacz przykładowo wyrok z dnia 15 grudnia 1987 r. w sprawie 325/85 Irlandia przeciwko Komisji, Rec. str. 5041 oraz z dnia 22 stycznia 1997 r. w sprawie T-115/94 Opel Austria przeciwko Radzie, Rec. str. II-39, pkt 124, jak też przywołane tam orzecznictwo.

49 — To znaczy ideę, że wielość możliwych prawniczych interpretacji wynika z wrodzonego braku precyzji samego języka. Zobacz np. R. Dworkin, „Law's Empire”, Fontana Press, Londyn 1986.

do Trybunału o dokonanie wykładni lub zastosowanie prawa wspólnotowego⁵².

77. Choć uwaga ta zachowuje ważność względem ogółu wspólnotowych aktów normatywnych, ma ona szczególne znaczenie w przypadku dyrektyw. W związku z tym za szczególnie interesującą uznaję argumentację przedstawioną przez rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Niderlandy przeciwko Parlamentowi i Radzie⁵³. Odrzucając argument rządu niderlandzkiego, zgodnie z którym należało stwierdzić nieważność dyrektywy 98/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lipca 1998 r. w sprawie ochrony prawnej wynalazków biotechnologicznych (Dz.U. L 213, str. 13) ze względu na naruszenie zasady pewności prawa, rzecznik generalny F.G. Jacobs zauważył, że art. 249 WE stanowi, iż dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, ale pozostawia organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Następnie dodał on:

„Dyrektywy ze względu na ich charakter mogą regulować kwestie objęte zakresem

ich zastosowania w sposób niewyczerpujący i z pominięciem szczegółów. Mimo że oczywiście nie oznacza to, że wskazane są niejasne sformułowania, pozwala to jednak uznać, że okoliczność, iż dyrektywa pozostawia państwom członkowskim pewien zakres swobodnej oceny, nie uzasadnia stwierdzenia jej nieważności. Nawet jeżeli przepis danej dyrektywy może być interpretowany na różne sposoby, jak twierdzi w niniejszym przypadku Królestwo Niderlandów, nie uważam jednak, aby mogło to stanowić samo w sobie podstawę stwierdzenia nieważności. W ostatnich wyrokach, w których Trybunał orzekł, że państwo członkowskie, transponując w nieprawidłowy sposób nieściśle zredagowany przepis dyrektywy, nadało temu przepisowi znaczenie racjonalnie możliwe do przyjęcia, nic nie wskazywało, że dyrektywa (a nawet przepis) powinna być uznana za nieważną jedynie dlatego, że nie jest ściśła i może być interpretowana na wiele sposobów.

Ponadto Trybunał, wyrażając zasadę, zgodnie z którą jedynie jasne i jednoznaczne przepisy dyrektywy mogą odznaczać się bezpośrednio skutecnością, nie stwierdził, o ile mi wiadomo, że wszystkie przepisy, które nie są równie ściśle i bezwarunkowe, są nieważne⁵⁴.

78. Zgadzam się z tą argumentacją. O ile prawdą jest, jak zauważyłem powyżej i co

52 — Zobacz przykładowo, orzecznictwo Trybunału, w którym poszanowanie zasady pewności prawa zostało uznane za czynnik przemawiający na rzecz określonego rozwiązania czy szczególnej wykładni, jak w wyroku z dnia 9 lipca 1981 r. w sprawie 169/80 Gondrand Frères i Garancini, Rec. str. 1931 (pewność prawa wymaga, aby dane produkty podlegały określonej podpozycji taryfowej); w wyroku w sprawie Irlandia przeciwko Komisji (wymieniony w przypisie 50) (pewność prawa wymaga, aby jednostronna propozycja przedstawiona Irlandii przez Komisję w odniesieniu do kwot połowowych nie została uznana za zasadę wspólnotową); w wyroku z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawie 257/86 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-3249 (prawnie niejednoznaczny charakter włoskich przepisów spowodował, że zostały one zastosowane z naruszeniem prawa wspólnotowego) oraz w wyroku z dnia 16 czerwca 1993 r. w sprawie C-325/91 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-3283 (pewność prawa wymaga, aby wiążący charakter każdego przepisu prawa wspólnotowego miał podstawę prawną).

53 — Wyrok z dnia 9 października 2001 r. w sprawie C-377/98, Rec. str. I-7079.

54 — Punkty 87 i 88. Skarga została ostatecznie oddalona.

potwierdza rząd francuski, że skutek przepisów wspólnotowych ma być jasny i możliwy do przewidzenia dla podmiotów prawa, nie prowadzi to i nie może prowadzić do wniosku, że należy stwierdzić nieważność wszystkich uregulowań, które mogą być interpretowane na wiele sposobów. Z przedstawionych powyżej względów uważam, że brak jasności stanowi podstawę stwierdzenia nieważności uregulowania wspólnotowego lub jego części jedynie w skrajnym przypadku, gdy jest ono wyraźnie wewnętrznie niespójne lub gdy rozważanemu przepisowi nie można przypisać jakiegokolwiek logicznego znaczenia⁵⁵.

79. Przy zastosowaniu tych uwag w niniejszej sprawie widać, że argumenty rządu francuskiego odnoszące się do pewności prawa koncentrują się wokół idei, że jedynie testy na zwierzętach przeprowadzane „w celu spełnienia wymogów dyrektywy” objęte są zakazami zawartymi w dyrektywie. Zwrot ten znajduje się w każdym z czterech typów zakazów ustanowionych w dyrektywie.

55 — Jednym z nielicznych przykładów takiej sytuacji jest sprawa Opel Austria przeciwko Radzie, w której skarżąca domagała się stwierdzenia nieważności rozporządzenia Rady (WE) nr 3697/93 z dnia 20 grudnia 1993 r. w sprawie zniesienia koncesji taryfowych na podstawie art. 23 ust. 2 i art. 27 ust. 3 pkt a) umowy o wolnym handlu zawartej pomiędzy Wspólnotą a Austrią (Dz.U. L 343, str. 1), które ustanawiało clo 4,9% na przywóz produkowanych przez skarżącą skrzyni biegów, z uwagi między innymi na to, że było ono sprzeczne z Porozumieniem o Europejskim Obszarze Gospodarczym, które weszło w życie w dniu 1 stycznia 1994 r., a które zakazywało cel przywozowych i wszelkich opłat o skutkach równoważnych. Sąd Pierwszej Instancji uznał, że przyjmując sporne rozporządzenie, „Rada świadomie stworzyła sytuację, w której od stycznia 1994 r. współistniały dwie sprzeczne normy prawne [...] W rezultacie nie można uznać spornego rozporządzenia za uregulowanie wspólnotowe, które jest pewne i którego stosowanie podmioty prawa mogą przewidzieć”. Sąd stwierdził nieważność rozporządzenia. Wyrok wymieniony w przypisie 51, pkt 125.

80. Nie przekonują mnie te argumenty. Uważam, że dyrektywa spełnia wymienione przeze mnie powyżej wymogi jasności i przewidywalności z następujących powodów.

81. Jak zauważyła Rada, wyrażenie „w celu spełnienia wymogów niniejszej dyrektywy” powinno być odczytane w kontekście zasadniczego celu dyrektywy 76/768, któremu jest wyraźnie podporządkowany art. 4a, tj. ochrony zdrowia publicznego. Zasada ta — jak wykazałem powyżej — została wyrażona w art. 2 dyrektywy: „Produkty kosmetyczne wprowadzone na rynek Wspólnoty nie mogą szkodzić zdrowiu ludzkiemu w normalnych warunkach stosowania”.

82. Moim zdaniem jasne jest, że omawiany zwrot wyraża zamiar ustawodawcy, zgodnie z którym objęte zakazem testy na zwierzętach mają spełniać wymogi dotyczące zdrowia publicznego, określone w dyrektywie 76/768 dla produktów kosmetycznych. Ponadto uzasadnione wydaje mi się przypuszczenie, że w sektorze produktów kosmetycznych wszystkie testy na zwierzętach są w praktyce przeprowadzane w takim celu, czemu rząd francuski nie zaprzeczył. Chciałbym w tym względzie zauważyć, że zwrot ten został po raz pierwszy użyty w art. 4a dyrektywy 76/768 w wyniku zmian wprowa-

dzonych dyrektywą 93/35. Chociaż, jak zauważyłem powyżej, wejście w życie tego przepisu zostało odroczone, rząd francuski nie zakwestionował w tym czasie jego brzmienia ani też nie podnosił braku jasności przepisu.

83. W świetle powyższych uwag wszystkie wątpliwości wymienione przez rząd francuski wydadają się pozorne.

84. Po pierwsze, jasne jest, że zakaz testów na zwierzętach obejmuje także testy przeprowadzane w celu podporządkowania się wymogom innych przepisów, o ile substancje, które stanowią przedmiot takich testów, nie mogą być używane jako produkty kosmetyczne lub w produktach kosmetycznych. Taka wykładnia jest konieczna dla *effet utile* dyrektywy i jest zgodna z zamierzeniem wyrażonym w dokumentach przygotowawczych poprzedzających jej przyjęcie⁵⁶.

56 — Zobacz np. wymieniony w przypisie 6 projekt dyrektywy przedstawiony przez Komisję, który w pkt 2.4 stanowi, że „w celu polepszenia dostarczanych konsumentowi informacji niniejsza propozycja zakłada również, że producent lub osoba odpowiedzialna za wprowadzenie na rynek produktów kosmetycznych mogą zadeklarować, że żadne (bezpośrednie czy pośrednie) testy na zwierzętach nie były przeprowadzane. Jednakże dla uniknięcia nadużywania takich deklaracji, Komisja we współpracy z państwami członkowskimi, opracuje wytyczne określające ich użycie. Wytyczne te powinny zawierać szczególne przepisy, stawiające wymóg, aby docelowe produkty i składniki nigdy nie były testowane na zwierzętach, również dla celów pozostających poza zakresem zastosowania niniejszej dyrektywy”.

85. Po drugie, uważam, że z treści zaskarżonego przepisu wynika, że znajduje on zastosowanie do testów produktów lub składników kosmetycznych przeprowadzanych na zwierzętach na terytorium państwa członkowskiego, niezależnie od tego, czy dotyczą one produktów przeznaczonych do wywozu. Taką wykładnię sugeruje również art. 1 pkt 7 dyrektywy 2003/15⁵⁷.

86. Po trzecie, z treści przepisu wynika także, że produkty kosmetyczne poddawane testom na zwierzętach poza Wspólnotą objęte są zakazem obrotu. Takie testy, ze względu na ich charakter, przeprowadzane są w celu spełnienia wymogów związanych ze zdrowiem publicznym, a zatem objęte są tym zakazem⁵⁸.

87. W rezultacie nie uważam, aby zaskarżony przepis stwarzał w zakresie pewności

57 — Przepis ten stanowi, że „dane dotyczące wszelkich testów na zwierzętach, przeprowadzonych przez producenta, jego przedstawicieli lub dostawców w trakcie opracowania lub badania bezpieczeństwa produktu lub jego składników, w tym testów na zwierzętach przeprowadzanych w celu spełnienia wymogów przepisów ustawowych lub wykonawczych w państwach trzecich” mają być udostępnione właściwym organom zainteresowanego państwa członkowskiego w celu dokonania kontroli przez producenta, jego przedstawiciela, osoby, pod której kierownictwem został wytworzony produkt kosmetyczny, lub osoby odpowiedzialnej za wprowadzenie do obrotu sprowadzanego produktu kosmetycznego.

58 — Zobacz również pkt 1.2.3 wymienionego w przypisie 6 projektu dyrektywy Komisji: „Obecny art. 4 ust. 1 lit. i) dyrektywy 76/768/EWG stanowi, że państwa członkowskie mają ustanowić zakaz wprowadzenia na rynek produktów kosmetycznych zawierających składniki testowane na zwierzętach od dnia 30 czerwca 2000 r., niezależnie od tego, czy produkty te były wyprodukowane w Unii Europejskiej, czy sprowadzone z państw trzecich”.

prawa sytuację niemożliwą do zaakceptowania przez przedsiębiorstwa kosmetyczne. Chciałbym dodać, że w przypadku wątpliwości interpretacyjnych przedsiębiorstwa te mogą zwrócić się do sądów krajowych, które z kolei mogą, na podstawie art. 234 WE, przedstawić Trybunałowi Sprawiedliwości pytania z tym związane.

B — Proporcjonalność

88. Jak powszechnie wiadomo, zasada proporcjonalności wymaga, aby działania podejmowane za pomocą przepisów wspólnotowych były odpowiednio do realizacji zamierzonego celu i nie wychodziły poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia⁵⁹. W rezultacie spośród większej liczby właściwych działań możliwych do wyboru należy stosować najmniej restrykcyjne⁶⁰.

89. Chciałbym przedstawić kilka wstępnych uwag dotyczących rodzaju kontroli, jakiej

powinien dokonać Trybunał w przypadkach takich jak ten obecnie rozważany.

90. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w zakresie złożonych wyborów politycznych, w których ustawodawca wspólnotowy dysponuje szerokim zakresem swobodnego uznania, merytoryczna kontrola aktów normatywnych dokonywana przez sąd jest ograniczona. W takich przypadkach nieważność aktu normatywnego można stwierdzić jedynie wówczas, gdy wyraźnie wykracza on poza granicę kompetencji ustawodawcy⁶¹. W przypadku wspólnotowego zakazu wyrobów tytoniowych do stosowania ustnego Trybunał stwierdził, że:

„ustawodawcy wspólnotowemu należy przyznać szeroki zakres swobodnego uznania w [takiej] dziedzinie [...], która pociąga za sobą konieczność dokonywania przez niego politycznych, ekonomicznych i społecznych wyborów i w której musi on dokonywać złożonych ocen. Jedynie wyraźnie nieodpowiednie działanie, podjęte w tej dziedzinie, w odniesieniu do celu, jaki właściwe instytucje zamierzały osiągnąć, może naruszyć legalność takiego działania”⁶².

59 — Wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, Rec. str. I-11453, pkt 122 oraz z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-434/02 *Arnold André*, Zb.Orz. str. I-11825, pkt 45. Zobacz również między innymi wyroki: z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 *Maizena*, Rec. str. 4587, pkt 15; z dnia 7 grudnia 1993 r. w sprawie C-339/92 *ADM Ölmühl*, Rec. str. I-6473, pkt 15 oraz z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-210/00 *Käserei Champignon Hofmeister*, Rec. str. I-6453, pkt 59.

60 — Wyrok z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 *Fedesa i in.*, Rec. str. I-4023, pkt 13. Zobacz opinię przedstawioną w dniu 16 grudnia 2004 r. przez rzecznika generalnego Ruiz-Jarabá Colomera w sprawie przed Trybunałem sprawie C-110/03 *Belgia przeciwko Komisji*, pkt 71; wyroki: z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 122/78 *Buitoni*, Rec. str. 677 oraz z dnia 10 lipca 2003 r. w sprawie C-15/00 *Komisja przeciwko EBI*, Rec. str. I-7281; wymienione w przypisie 59 wyroki: w sprawie *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco* oraz w sprawie *Maizena*.

61 — Zobacz przedstawioną przeze mnie opinię w sprawie *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, wymienionej w przypisie 59, pkt 225.

62 — Wymienione w przypisie 59 wyroki: w sprawie *Arnold André*, pkt 46 oraz w sprawie *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco*, pkt 123. Zobacz w związku z tym wyroki: z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94 *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, Rec. str. I-5755, pkt 58; z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie C-233/94 *Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie*, Rec. str. I-2405, pkt 55 i 56; z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-157/96 *National Farmers' Union i in.*, Rec. str. I-2211, pkt 61 oraz wymienione w przypisie 59 wyrok w sprawie *Fedesa i in.*, pkt 14.

91. Oczywiście jest, że ograniczona merytoryczna kontrola sądowa takich aktów normatywnych wynika przede wszystkim z podstawowej zasady równowagi instytucjonalnej i podziału władz. Właściwy tej równowadze jest obowiązek Trybunału poszanowania nałożonej przez traktat na ustawodawcę wspólnotowego „odpowiedzialności politycznej”⁶³ i powstrzymywania się od zastępowania opinii ustawodawcy w tego rodzaju politycznych kwestiach⁶⁴.

92. Z zasady równowagi instytucjonalnej, jak też z samej zasady demokracji wynika moim zdaniem, że Trybunał powinien być szczególnie ostrożny w przypadku kontroli legalności aktu normatywnego przyjętego wspólnie przez Radę i Parlament w procedurze współdecydowania. Trybunał powinien działać z rozwagą przed stwierdzeniem nieważności ze względów merytorycznych politycznych rozstrzygnięć normatywnych bezpośrednio i demokratycznie wybranego organu, reprezentującego obywateli Wspólnoty. Chciałbym dodać, że taka troska o jak największe poszanowanie demokratycznych zasad cechuje orzecznictwo Trybunału w wielu innych przypadkach⁶⁵.

93. Stosując te uwagi w niniejszej sprawie, jest jasne, że zakaz testowania produktów i składników kosmetycznych na zwierzętach stanowi bardzo delikatną decyzję polityczną, która wymagała dokonania przez Komisję, Radę i Parlament całościowej i wnikliwej analizy korzyści i niedogodności zamierzonego systemu. Jak zauważyłem powyżej, porozumienie w przedmiocie dyrektywy osiągnięte zostało po długiej i złożonej procedurze współdecydowania obejmującej wiele „trójstronnych” spotkań z Komisją i liczne — jak się zdaje — konsultacje z zainteresowanymi podmiotami⁶⁶. Ostateczne porozumienie było możliwe jedynie dzięki interwencji komitetu pojednawczego.

94. Warto zauważyć, że w toku procesu legislacyjnego silny impuls na rzecz wprowadzenia terminu zakazu testowania produktów kosmetycznych na zwierzętach pochodził, jak wskazałem powyżej, od Parlamentu⁶⁷. Parlament stwierdza, że dyrektywa, stanowiąc „owoc ponad dziesięcioletniego procesu legislacyjnego, jest aktem normatywnym o dużym znaczeniu i politycznie bardzo wrażliwym”⁶⁸.

63 — Zobacz np. wymieniony w przypisie 60 wyrok w sprawie Fedesa i in., pkt 14 oraz wyrok z dnia 5 października 1994 r. w sprawie C-280/93 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. str. I-4973, pkt 89.

64 — W odróżnieniu od przesłanki, która stanowi podstawę ograniczonej kontroli sądowej decyzji administracyjnych podjętych przez Komisję, tj. ekonomicznej i technicznej złożoności analizy, prowadzącej do przyjęcia aktu.

65 — Zobacz np. wyroki: z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 Les Verts przeciwko Parlamentowi, Rec. str. 1339 oraz z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-70/88 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-4529.

66 — Parlament zauważa, że w celu uzyskania kompromisu, miało miejsce osiem „trójstronnych” spotkań między Coreperem i przedstawicielami Parlamentu i Komisji: zob. powyżej, pkt 10.

67 — Zobacz również wymieniony w przypisie 8 projekt Parlamentu dotyczący zmiany dyrektywy w drugim czytaniu, pkt 12: „Opinia publiczna domaga się, aby testowanie produktów kosmetycznych na zwierzętach było zakazane”.

68 — Pismo Parlamentu Europejskiego z dnia 20 lutego 2004 r. skierowane do Trybunału, w którym potwierdza on chęć przedstawienia uwag w toku procedury ustnej.

95. W rezultacie merytoryczna kontrola sądowa legalności zaskarżonego przepisu, oraz w niniejszej sprawie jego zgodności z zasadą proporcjonalności, winna być co do zasady szczególnie ograniczona.

96. W celu dokonania tej kontroli należy po pierwsze ustalić cel zaskarżonego przepisu. Wymieniony jest on w preambule dyrektywy 2003/15, która stanowi, że „[w] celu uzyskania możliwie jak najwyższego stopnia ochrony zwierząt należy ustalić nieprzekraczalny termin wprowadzenia całkowitego zakazu”⁶⁹. Komisja w przedstawionym projekcie dyrektywy stwierdziła, że:

„Wspólnym celem wszystkich zainteresowanych stron jest ograniczenie cierpienia zadawanego zwierzętom w wyniku testów, zmniejszenie liczby testów oraz w granicach możliwości jak najszybsze wyeliminowanie cierpienia zwierząt. Cel ten odpowiada popieranym przez opinię publiczną etycznym wymogom dotyczącym poszanowania życia i dążeniom wyrażonym przez Parlament Europejski. Do tego celu zmierza także dyrektywa 86/609/EWG dotycząca ochrony zwierząt wykorzystywanych do celów doświadczalnych i innych celów naukowych”.

97. Nie ulega wątpliwości, że chodzi o uznany cel ustawodawstwa wspólnotowego. Potwierdza to załączony do traktatu WE protokół w sprawie ochrony i dobrobytu zwierząt⁷⁰. W przeciwieństwie do tego, co twierdzi rząd francuski, nie uważam, aby wyrok Trybunału w sprawie Jippes i in. prowadził do przyjęcia odmiennego wniosku⁷¹. Wręcz przeciwnie, rozstrzygnięcie kwestii, czy ustawodawca wspólnotowy w pełni uwzględnił wymogi związane z dobrobytem zwierząt, stanowiło w tej sprawie istotny etap dokonanej przez Trybunał oceny proporcjonalnego charakteru rozważanej polityki wspólnotowej⁷².

98. Po drugie, badanie proporcjonalności wymaga udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy zaskarżony przepis jest działaniem odpowiednim do osiągnięcia tego celu. W niniejszej sprawie trudno zaprzeczyć, że ustanowienie ostatecznego zakazu testowania produktów i składników kosmetycznych na zwierzętach we Wspólnocie jest działaniem, które sprzyja dobrobytowi zwierząt, czego rząd francuski nie podważa.

99. Po trzecie, przy badaniu proporcjonalności należy rozważyć, czy sporny przepis wykracza poza to, co jest konieczne do

70 — Zobacz powyżej, pkt 22.

71 — Wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01, Rec. str. I-5689.

72 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 85.

69 — Motyw siódmy dyrektywy.

osiągnięcia zamierzonego w nim celu. Na tym etapie ograniczony charakter kontroli sądowej staje się bardziej istotny.

kosmetycznych na zwierzętach, Rada zauważa, że osiągnięcie tego celu powinno nastąpić bez narażania zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów”⁷⁴.

100. Z dokumentów przyjętych w trakcie procedury legislacyjnej jasno wynika, że ustawodawca wspólnotowy, redagując zaskarżony przepis, dążył do uzyskania delikatnej równowagi pomiędzy wymogiem ochrony zwierząt a innymi wchodzącymi w grę interesami obejmującymi zdrowie publiczne i konieczność przestrzegania zobowiązań międzynarodowych. Po rozważeniu kilku innych możliwych rozwiązań — wśród nich tego przedstawionego w projekcie Komisji, które nie zawierało zakazu obrotu — ustawodawca wspólnotowy wybrał zaskarżony przepis, który po długich dyskusjach został uznany za najwłaściwszy kompromis⁷⁵. We wspólnym stanowisku Rada zauważa, że:

101. W spornym przepisie, jak też w całej dyrektywie 2003/15, występują liczne przykłady starań zmierzających do osiągnięcia takiej równowagi, a końcowy tekst stanowi starannie w tym celu wypracowany kompromis.

„Popierając cel, jakim jest jak najszybsze zaprzestanie testów składników produktów

102. Przykładowo, podstawowa troska dotycząca zachowania bezpieczeństwa publicznego i ochrony konsumentów wynika wyraźnie z art. 4a ust. 1, który stanowi, że zawarte w nim zakazy stosuje się bez uszczerbku dla ogólnych zobowiązań bezpieczeństwa publicznego, wynikających z art. 2⁷⁵. Troska o zachowanie bezpieczeństwa publicznego przejawia się w całej dyrektywie 2003/15, obejmując przepisy zawierające odstępstwo w przypadku udowodnionych szczególnych problemów dla zdrowia ludzi⁷⁶; możliwość przedstawienia przez Komisję projektu aktu prawnego, jeżeli zbyt mała liczba metod

73 — Przykładowo projekt Komisji wymieniony w przypisie 6 zawiera w pkt 2.3 stanowisko odmienne: „[...] Unia Europejska powinna zatwierdzić wyniki badań prowadzonych na zwierzętach, które mogłyby być wykorzystane jako potwierdzenie bezpiecznego charakteru produktów i składników kosmetycznych. W każdym razie badania takie byłyby prowadzone w celu podporządkowania się ustawowemu wymogom państw trzecich. Wzajemne uznawanie jest kluczowym elementem takiego stanowiska. Niewłaściwe byłoby, aby Unia Europejska wymagała ponownego przeprowadzenia testu przy użyciu metody alternatywnej, ponieważ stanowiłoby to utrudnienie wymiany handlowej i mogłoby mieć niekorzystny wpływ na ewentualne przychylne stanowisko dotyczące możliwości uznania danych uzyskanych in vitro w Unii Europejskiej. Stanowisko to pozwala także na odparcie krytyki, zgodnie z którą nowe rozwiązania normatywne, zgodne z przepisami WTO, dotyczące testów na zwierzętach przeprowadzanych w sektorze produktów kosmetycznych powodują wyłącznie »przeniesienie« problemu. Chodzi bowiem o projekt, który faktycznie zmierza do uzyskania zalegalizowania alternatywnych metod na poziomie światowym”.

74 — Wymieniony w przypisie 7, pkt 10.

75 — Zobacz powyżej, pkt 12.

76 — Artykuł 4a ust. 2.4.

alternatywnych została zatwierdzona⁷⁷; specjalne przedłużenie terminu w odniesieniu do testów dotyczących toksyczności powtórnej dawki, toksyczności reprodukcyjnej i toksykokinetyki⁷⁸ oraz wyrażoną w preambule możliwość sformułowania przez Komisję po konsultacji z państwami członkowskimi wytycznych zapewniających jednolite kryteria stosowania oznaczeń, że produkty kosmetyczne nie były testowane na zwierzętach, tak aby nie wprowadzać konsumentów w błąd⁷⁹.

zakresie szczególne potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw”. Ponadto alternatywne metody uznane lub zatwierdzone na poziomie wspólnotowym mają być natychmiast ogłoszone⁸⁰. Wyraźnym celem tych przepisów jest wspieranie wspólnotowych przedsiębiorstw i zwiększenie przejrzystości.

103. Ponadto dyrektywa wyraża wyraźną troskę o uwzględnienie interesów przemysłu kosmetycznego w kontekście celów, jakimi są ochrona zwierząt i bezpieczeństwo publiczne. Przykładowo art. 9 dyrektywy 76/768 ze zmianami stanowi, że roczne sprawozdanie przedstawione przez Komisję Parlamentowi i Radzie dotyczy postępu dokonanego przez Komisję w jej staraniach o uzyskanie akceptacji OECD dla metod alternatywnych zatwierdzonych na poziomie wspólnotowym oraz uznanie przez państwa trzecie wyników testów bezpieczeństwa przeprowadzonych we Wspólnocie, jak też „sposobu, w który uwzględniono w tym

104. W odpowiedzi na argument rządu francuskiego dotyczący podniesionej zbyt małej liczby dostępnych metod alternatywnych wystarczy zauważyć, że wszystko wskazuje na to, iż ustawodawca był zaznajomiony ze stopniem rozwoju alternatywnych metod i w pełni uwzględnił je w ostatecznie uzyskanym kompromisie⁸¹.

105. Z powyższych rozważań wynika jednoznacznie, że zaskarżony przepis jest wyrazem

77 — Artykuł 4a ust. 2.3.

78 — Artykuł 4a ust. 2.1.

79 — Preambuła, pkt 11.

80 — Preambuła, pkt 7.

81 — Zobacz np. pkt 6 preambuly, który stanowi, że Komisja powinna ustalić wytyczne w celu ułatwienia wprowadzenia, w szczególności w małych i średnich przedsiębiorstwach, metod zapewnienia bezpieczeństwa gotowych produktów kosmetycznych, które nie obejmują testów na zwierzętach. Zobacz również sprawozdanie z marca 2004 r. ustalające harmonogram stopniowego wyeliminowania testów na zwierzętach dla celów dyrektywy dotyczącej produktów kosmetycznych, zredagowane przez utworzoną przez Komisję grupę, złożoną z przedstawicieli Komisji, przedstawicieli przemysłu, stowarzyszeń opieki nad zwierzętami oraz stowarzyszeń konsumentów, jak też przedstawicieli OECD, dostępne pod następującym adresem internetowym: <http://pharmacos.eudra.org/F3/cosmetic/AnimalTest.htm>.

starannie wypracowanej i wyważonej przez ustawodawcę wspólnotowego równowagi interesów wchodzących w grę w omawianym przypadku. Uważam, w szczególności w świetle ograniczonego charakteru odpowiedniej kontroli sądowej w tym przypadku, że stanowi to wystarczającą podstawę do oddalenia żądania rządu francuskiego, aby stwierdzić nieważność zaskarżonego przepisu ze względu na naruszenie zasady proporcjonalności.

C — Zasada ostrożności

106. Jak przypomniałem ostatnio w opinii przedstawionej przeze mnie w sprawie Arnold André, Trybunał streścił zasadę ostrożności w następujących słowach:

„Jeżeli istnienie lub zakres domniemanego zagrożenia okażą się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji niewystarczającego, nieostatecznego lub niedokładnego charakteru wyników przeprowadzonych badań, lecz pozostaje prawdopodobieństwo powstania rzeczywistej szkody dla zdrowia publicznego, gdyby to zagrożenie miało wystąpić, zasada ostrożności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających”⁸².

107. W szczególności w celu uzasadnienia zastosowania zasady ostrożności podnoszone zagrożenie ma być więcej niż przypuszczalne⁸³.

108. W niniejszej sprawie rząd francuski przywołuje tę zasadę w celu podważenia spornego przepisu z uwagi na to, że stanowi on zagrożenie dla zdrowia publicznego, ponieważ nie jest pewne, czy wystarczająca liczba alternatywnych metod zostanie opracowana przed upływem wyznaczonego terminu.

109. Jak już jednak wyjaśniłem, ochrona bezpieczeństwa publicznego stanowi integralną część dyrektywy 2003/15 i dyrektywy 76/768. W szczególności zakazy zawarte w art. 4a wyraźnie podporządkowane są ogólnemu obowiązkowi państw członkowskich, które mają zapewnić, że produkty kosmetyczne wprowadzone do obrotu we Wspólnocie nie są szkodliwe dla zdrowia ludzi w normalnych warunkach stosowania. W rezultacie, jak zauważyłem powyżej w pkt 100–102, cel jakim jest bezpieczeństwo publiczne, jest wyraźnie zachowany. Zważywszy, że rząd francuski nie przedstawił dowodu na zagrożenie zdrowia publicznego, które byłoby „więcej niż przypuszczalne”, argument ten może być odrzucony.

82 — Wymieniony w przypisie 59 wyrok, pkt 100, przywołujący fragmentu wyroku z dnia 23 września 2003 r. w sprawie C-192/01 Komisja przeciwko Danii, Rec. str. I-9693.

83 — Wymieniony w przypisie 59 wyrok w sprawie Arnold André, pkt 98.

D — *Niedyskryminacja*

110. Argumenty rządu francuskiego dotyczące niedyskryminacji oparte są na ważności twierdzeń, sformułowanych w celu wykazania, że zaskarżony przepis nie spełnia wymogów pewności prawa. Rozważając powyżej te twierdzenia, doszedłem do wniosku, że opierają się one na błędnym rozumieniu zaskarżonego przepisu⁸⁴. Z tych samych względów argumenty dotyczące niedyskryminacji powinny być odrzucone.

E — *Ograniczenia wolności wykonywania zawodu*

111. Trybunał streścił wspólnotową zasadę wolności wykonywania zawodu w wyroku w sprawie *Metronome Musik*:

„[Z]godnie z utrwalonym orzecznictwem swoboda wykonywania działalności zawodo-

wej stanowi, podobnie jak prawo własności, część ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Zasady te nie są jednak zasadami bezwzględnymi, lecz muszą być rozpatrywane w odniesieniu do ich funkcji w społeczeństwie. W związku z tym prawo do swobodnego wykonywania działalności zawodowej, podobnie jak wykonywanie prawa własności, może zostać poddane ograniczeniom, pod tym wszakże warunkiem, że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom realizowanym przez Wspólnotę w ogólnym interesie i nie stanowią ze względu na zamierzony cel nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która narusza istotę zagwarantowanych w ten sposób praw [...]”⁸⁵.

112. Z powyższego fragmentu wyraźnie wynika, że analiza ograniczeń wolności wykonywania zawodu jest zbieżna z analizą przeprowadzaną dla dokonania oceny zgodności z zasadą proporcjonalności⁸⁶.

85 — Wyrok wymieniony w przypisie 24, pkt 21. Zobacz również wyroki: z dnia 15 lipca 2004 r. w sprawach połączonych C-37/02 i C-38/02 *Di Lenardo i Dilexport*, Rec. str. I-6911, pkt 82 oraz z dnia 9 września 2004 r. w sprawach połączonych C-184/02 i C-223/02 *Hiszpania i Finlandia przeciwko Parlamentowi i Radzie*, Rec. str. I-7789, pkt 52.

86 — Jak wyraził to rzecznik generalny M. Poiares Maduro w opinii przedstawionej w sprawie *Panayotova i in.* „test ingerencji w istotę prawa nie zależy po prostu od analizy wpływu ograniczających środków na prawo samo w sobie. Zależy również od celów, jakim służą ograniczające środki, oraz od tego, czy środki te są odpowiednie do ich osiągnięcia. Mimo że ten test nie wymaga oceny proporcjonalności lub nawet istnienia mniej restrykcyjnej alternatywy dla danego środka (konieczności), to jednak wymaga oceny odpowiedniego lub adekwatnego charakteru środków i celów”. Punkt 44 opinii przedstawionej przez rzecznika generalnego w dniu 19 lutego 2004 r. w sprawie C-327/02, w której zapadł wyrok z dnia 16 listopada 2004 r., Zb.Orz. str. I-11055.

84 — Zobacz powyżej, pkt 71–87.

113. W rezultacie, chociaż oczywiste jest, że każdy zakaz testowania produktu lub obrotu nim z dużym prawdopodobieństwem ogranicza w jakimś stopniu wykonywanie zawodu z przedstawionych powyżej powodów⁸⁷, uważam, że ograniczenie ustanowione w niniejszej sprawie nie stanowi nieproporcjonalnego naruszenia wolności wykonywania zawodu.

kontroli legalności aktów instytucji wspólnotowych⁸⁸. Niniejszej sprawie, jak zostało to również stwierdzone, nie obejmuje żaden z wyjątków od tej zasady wyrażonych przez Trybunał, obejmujących przypadek, gdy Wspólnota zamierza wykonać szczególne zobowiązanie podjęte w ramach WTO, lub sytuację, w której akt wspólnotowy wyraźnie odsyła do określonych przepisów porozumień WTO⁸⁹.

F — Znaczenie przepisów WTO

114. W odniesieniu do argumentów przedstawionych w przedmiocie zgodności zaskarżonego przepisu z przepisami WTO należy po pierwsze rozstrzygnąć, w jakim stopniu argumenty te mogą być brane pod uwagę przy badaniu legalności zaskarżonego przepisu.

115. Jak przyznał rząd francuski, Trybunał orzekł, że z uwagi na swój charakter i strukturę porozumienia WTO nie znajdują się co do zasady pośród przepisów, w świetle których Trybunał Sprawiedliwości dokonuje

116. W niniejszej sprawie, w ramach wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonego przepisu, rząd francuski zwrócił się jednak do Trybunału o stwierdzenie, że zakaz obrotu ustanowiony w tym przepisie jest niezgodny z układem GATT. Wniosek rządu francuskiego w tym przedmiocie oparty jest na tzw. zasadzie zgodnej wykładni, wyrażonej w orzecznictwie wspólnotowym. W swojej pierwotnej formie zasada ta zakłada, że „pierwszeństwo umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę przed przepisami wtórnego prawa wspólnotowego wymaga, aby w miarę możliwości przepisy te były interpretowane zgodnie z tymi umowami”⁹⁰. Oczywiście jest, że zasada ta nawiązuje do zasady, zgodnie

88 — Zobacz wymieniony w przypisie 26 wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, pkt 47 oraz wyrok z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawach połączonych C-300/98 i C-392/98 Dior i in., Rec. str. I-11307, pkt 43.

89 — Zobacz wyrok z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-69/89 Nakajima przeciwko Radzie, Rec. str. I-2069, pkt 31 oraz wymieniony w przypisie 26 wyrok w sprawie Portugalia przeciwko Radzie, pkt 49.

90 — Wymieniony w przypisie 27 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 52.

87 — Zobacz powyżej, pkt 88–105.

z którą, w przypadku gdy przepis wtórnego prawa wspólnotowego może być przedmiotem różnej wykładni, pierwszeństwo tak dalece jak to możliwe należy dać wykładni, która zapewnia zgodność przepisu z traktatem⁹¹. Trybunał uznał zatem, że ponieważ Wspólnota jest stroną porozumienia TRIPS, ma ona, w miarę możliwości, obowiązek interpretowania własnych przepisów dotyczących znaków towarowych w świetle brzmienia i celów tego porozumienia⁹².

117. W niniejszej sprawie rząd francuski twierdzi, że powodem niezgodności rozważanego przepisu z GATT jest sam charakter zakazu obrotu jakimikolwiek produktami kosmetycznymi, które były testowane na zwierzętach przy użyciu metody „innej niż metod[a] alternatywn[a], [która] został[a] uznan[a] i przyjęt[a] na poziomie wspólnotowym”⁹³. Rząd francuski twierdzi, że stanowi to mniej korzystne traktowanie w rozumieniu art. III ust. 4 GATT, ponieważ nakłada na importerów produktów do Wspólnoty obowiązek uzyskania zatwierdzenia stosowanych przez nich metod alternatywnych na poziomie wspólnotowym.

118. Tymczasem taka jest wyraźna treść dyrektywy. Przykładowo, niezależnie od przyjętej logicznej wykładni tego przepisu nie można, jak zauważyła Rada, przyjąć takiej wykładni, zgodnie z którą oznacza on, że alternatywne metody przyjęte na poziomie OECD są również wystarczające. Uważam w związku z tym, że nie zachodzi tu przypadek, w którym można dokonać alternatywnej, rzekomo „bardziej zgodnej z GATT” wykładni tego przepisu. Istotą zasady zgodnej wykładni jest, jak zauważyłem powyżej, że wykładnia ta jedynie „tak dalece jak to możliwe” ma być dokonana z uwzględnieniem wyraźnej treści rozważanych przepisów. Sądzę ponadto, że rząd francuski dąży w istocie nie tyle do uzyskania wykładni dyrektywy 2003/15, ale do stwierdzenia jej nieważności. Chciałbym zauważyć, że rząd ten nie przedstawia żadnej możliwej wykładni zakazu wprowadzenia do obrotu, która byłaby, jego zdaniem, zgodna z GATT.

119. Ponadto argumenty przedstawione w niniejszej sprawie nie przekonują mnie, że zaskarżony przepis jest niezgodny z GATT. Ponieważ argumenty rządu francuskiego w tym przedmiocie nie zostały rozwinięte wystarczająco, aby umożliwić wyczerpującą analizę tej kwestii, ograniczę się do następujących uwag.

91 — Ibidem.

92 — Wyrok z dnia 16 listopada 2004 r. w sprawie C-245/02 Anheuser-Busch, Zb.Orz. str. I-10989, pkt 42; zob. także wyrok z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie C-53/96 Hermès, Rec. str. I-3603 oraz wymieniony w przypisie 88 wyrok w sprawie Dior i in.

93 — Artykuł 4a ust. 1 lit. a).

120. W odniesieniu do art. III ust. 4 GATT, mimo iż moim zdaniem jest prawdopodobne, że na obecnym etapie rozwoju rynku produkty kosmetyczne testowane i produkty kosmetyczne nietestowane na zwierzętach spełniają warunki do uznania ich za produkty „podobne”, uwzględniając ich aktualną konkurencyjną pozycję z punktu widzenia konsumentów⁹⁴, wątpliwe jest, aby warunek zatwierdzenia alternatywnych metod na poziomie wspólnotowym spowodował mniej korzystne traktowanie przywożonych produktów kosmetycznych. O ile wiadomo jest, że warunek ten nie jest prawnie dyskryminujący, gdyż znajduje jednakowe zastosowanie względem producentów wspólnotowych i producentów z państw trzecich, nie jest moim zdaniem równie jasne, że taki warunek wywołałby w praktyce skutki bardziej uciążliwe z punktu widzenia konkurencji dla producentów z państw trzecich w stosunku do spółek wspólnotowych⁹⁵. Każde przedsiębiorstwo kosmetyczne podlegałoby temu wymogowi, który stanowi wstępny warunek wprowadzenia produktów do obrotu w Unii Europejskiej. Nie widzę powodów, dla których uzyskanie zatwierdzenia danej metody alternatywnej miałoby być trudniejsze dla spółek spoza Wspólnoty (w porównaniu np. z uzyskaniem takiego zatwierdzenia na poziomie OECD), a rząd francuski również

nie przedstawia argumentów, które uzasadniałyby takie twierdzenie.

121. Co więcej, istnieją moim zdaniem argumenty wskazujące, że warunek uznania alternatywnych metod na poziomie Unii Europejskiej jest uzasadniony w świetle art. XX lit. b) GATT. Uważam w szczególności, że warunek ten spełnia kryterium konieczności w rozumieniu tego przepisu. Na podstawie materiałów, którymi dysponuję, z trudem można by uznać, że Unia Europejska posiadała inne racjonalne środki, które byłyby „mniej niezgodne” z GATT w rozumieniu orzecznictwa w zakresie GATT⁹⁶.

122. Mimo iż rząd francuski twierdzi, że taki środek stanowi wymóg, aby alternatywne metody zostały uznane na poziomie OECD, oczywiste jest, że ustawodawca wspólnotowy wiedział o takiej możliwości i odrzucił ją ze słusznych — jak się wydaje — powodów, ponieważ środek ten nie był wystarczająco skuteczny dla osiągnięcia celu dyrektywy. W związku z tym Komisja w projekcie z 2000 r. podkreśliła konieczność zatwier-

94 — Zobacz zasady wyrażone w raporcie Organu Apelacyjnego w sprawie Japan-AlcoholicBeverages II, WT/DS8/AB/R, WT/DS11/AB/R, przyjętym w dniu 1 listopada 1996 r. oraz wymieniony w przypisie 22 raport Organu Apelacyjnego w sprawie EC-Asbestos.

95 — Zobacz m.in. wymieniony w przypisie 28 raport Organu Apelacyjnego w sprawie Korea-Variou Measures on Beef, pkt 142, w którym zwrócono się do zespołu orzekającego o znalezienie „podstawowego skutku i znaczenia rozważanego środka”; raport Organu Apelacyjnego w sprawie US-FSC (artykuł 21.5-EC), WT/DS108/AB/RW, przyjęty w dniu 29 stycznia 2002 r., pkt 215. Jako przykład środka stosowanego bez rozróżnienia, który został uznany za sprzeczny z art. III ust. 4, zob. raport zespołu orzekającego w sprawie Canada-Provincial Liquor Boards (US), BISD 39S/27, przyjęty w dniu 18 lutego 1992 r.

96 — Zobacz wymieniony w przypisie 28 raport Organu Apelacyjnego w sprawie Korea-Variou Measures on Beef.

dzenia metod alternatywnych na poziomie wspólnotowym:

„Mimo że Komisja musi dołożyć starań, aby przekonać OECD do zatwierdzenia alternatywnych metod uznanych przez ECVAM, doświadczenie wykazało, że potrzeba niekiedy wielu lat, aby dana metoda została zatwierdzona przez członków OECD. W tej sytuacji, uwzględniając znaczenie, jakie na płaszczyźnie moralnej posiada dobrobyt zwierząt, oczekiwanie na takie zatwierdzenie przez OECD nie jest możliwe. Wymaga to podjęcia działań na poziomie wspólnotowym, ponieważ istnieją metody alternatywne, które zostały naukowo uznane lub zatwierdzone przez ECVAM i zatwierdzone przez Komitet Naukowy ECVAM. W rezultacie projekt dyrektywy zawiera nowe podejście, zgodnie z którym prawne zaakceptowanie metody na poziomie wspólnotowym jest wystarczające dla przedłożenia projektów normatywnych dotyczących testowania produktów kosmetycznych w Unii Europejskiej”.

123. Z podobnych powodów uważam, że warunek zatwierdzenia na poziomie wspólnotowym odpowiada warunkowi wyrażonemu w zdaniu wprowadzającym art. XX, ponieważ nie stanowi on środka samowolnej lub niesprawiedliwej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu międzynarodowym. W związku z tym uważam,

w przeciwieństwie do stanowiska, jakie przyjął rząd francuski, że można odróżnić niniejszą sprawę od sprawy US-Shrimp, w której Organ Apelacyjny uznał, że wymóg, aby inne kraje przyjęły szczególne przepisy, które w istocie były tymi samymi, jakie przyjęła zainteresowana umawiająca się strona, bez sprawdzenia, czy takie przepisy będą odpowiednie względem uwarunkowań tych krajów, stanowi samowolną i niesprawiedliwą dyskryminację⁹⁷. W niniejszej sprawie wymóg zatwierdzenia na poziomie wspólnotowym został przyjęty, jak wskazałem powyżej, w dobrej wierze, stanowiąc z punktu widzenia ustawodawcy wspólnotowego jedyny skuteczny środek do osiągnięcia celu dyrektywy, jakim jest ochrona zwierząt i miał doprowadzić do jak największej akceptacji na poziomie OECD alternatywnych metod, zatwierdzonych na poziomie wspólnotowym⁹⁸.

124. Z tych względów argumenty rządu francuskiego oparte na podnoszonej niezgodności z GATT powinny być moim zdaniem odrzucone.

97 — W sprawie tej Stany Zjednoczone Ameryki zmusiły pozostałe umawiające się strony do przyjęcia takich samych przepisów dotyczących ochrony żółwi, w celu uzyskania zezwolenia na przywóz krewetek do Stanów Zjednoczonych: wymieniony w przypisie 29 raport Organu Apelacyjnego na temat amerykańskiego zakazu przywozu niektórych krewetek i produktów na bazie krewetek.

98 — Zobacz np. treść art. 4a, który dla każdego członka zakazu dodaje wyrażenie „w poszanowaniu rozwoju metod uznawalności w ramach OECD”; art. 9 dyrektywy, który stanowi, że coroczne sprawozdanie Komisji dotyczy postępu dokonanego przez Komisję w jej staraniach o uzyskanie akceptacji OECD dla metod alternatywnych zatwierdzonych na poziomie wspólnotowym oraz uznanie przez państwa trzecie wyników testów bezpieczeństwa przeprowadzonych we Wspólnocie przy użyciu metod alternatywnych, w szczególności w ramach umów o współpracy między Wspólnotą a tymi państwami; pkt 10 preambuły dyrektywy, który stanowi, że należy wspierać uznanie metod alternatywnych rozwiniętych we Wspólnocie przez państwa trzecie i że Komisja i państwa członkowskie powinny podjąć wszelkie właściwe kroki w celu ułatwienia przyjęcia takich metod przez OECD.

VI — Wnioski

125. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- 1) odrzucił wniesioną przez rząd francuski skargę o stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 2 dyrektywy 2003/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 lutego 2003 r. zmieniającej dyrektywę Rady 76/768/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do produktów kosmetycznych, ze względu na to, że dodaje on art. 4a w dyrektywie Rady 76/768/EWG z dnia 27 lipca 1976 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących produktów kosmetycznych;

- 2) obciążył Republikę Francuską kosztami postępowania.