

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

CHRISTINE STIX-HACKL

przedstawiona w dniu 17 lutego 2005 r.¹

I — Uwagi wstępne

encefalopatii bydła (BSE) i żywienia białkami pochodzącymi od ssaków², która obecnie już nie obowiązuje. Artykuł 1 tej decyzji miał następujące brzmienie w wersji mającej zastosowanie do niniejszej sprawy:

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, związany z problematyką BSE, dotyczy głównie kwestii, czy państwo członkowskie powinno podjąć kroki prawne przeciwko Komisji, w sytuacji gdy ta nie udzieliła zezwolenia, o które państwo to wnioskowało.

„1. W terminie 30 dni od notyfikacji niniejszej decyzji państwa członkowskie wprowadzą zakaz wykorzystywania białek pochodzących z tkanek ssaków w żywieniu przeżuwaczy.

II — Ramy prawne

A — Uregulowania wspólnotowe

2. W ramach walki z chorobą BSE Komisja wydała decyzję 94/381/WE z dnia 27 czerwca 1994 r. dotyczącą niektórych środków ochronnych w odniesieniu do gąbczastej

2. Komisja, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 17 dyrektywy 90/425/EWG, zezwoli jednakże państwom członkowskim, które są w stanie wprowadzić system umożliwiający rozróżnienie między białkami zwierzęcymi pochodzącymi od przeżuwaczy i białkami pochodzącymi od innych gatunków niż przeżuwacze, na dopuszczenie żywienia przeżuwaczy białkami pochodzącymi od innych gatunków niż przeżuwacze” [tłumaczenie nieoficjalne].

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 172, str. 23.

3. Artykuł 17 dyrektywy 90/425/EWG³ stanowi:

„Gdy występuje odwołanie się do procedury przewidzianej w niniejszym artykule, Stały Komitet Weterynaryjny powołany dyrektywą 68/361/EWG podejmie decyzje zgodnie z przepisami ustanowionymi w art. 17 dyrektywy 89/662/EWG”.

4. Artykuł 17 dyrektywy Rady z dnia 11 grudnia 1989 r. dotyczącej kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzspółnotowym w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego (89/662/EWG)⁴, w wersji sprostowanej, zawartej w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich* z dnia 15 czerwca 1990 r.⁵, stanowi:

„1. Gdy procedura ustanowiona w niniejszym artykule ma być zastosowana, sprawy są bezzwłocznie przedstawiane przez przewodniczącego, z jego inicjatywy lub na wniosek państwa członkowskiego, Stałemu Komitetowi Weterynaryjnemu (zwanemu dalej »Komitetem«) ustanowionemu decyzją 68/361/EWG.

2. Przedstawiciel Komisji przedkłada Komitetowi projekt środków, które należy przedsięwziąć. Komitet wyraża opinię o projekcie w ciągu dwóch dni⁶. Opinia przyjmowana jest większością głosów określoną w art. 148 ust. 2 traktatu w przypadku decyzji, które Rada podejmuje na wniosek Komisji. Głosy przedstawicieli państw członkowskich w ramach Komitetu są wazone w sposób określony w tym artykule. Przewodniczący nie bierze udziału w głosowaniu.

3. Komisja przyjmuje przewidziane środki, jeżeli są one zgodne z opinią Komitetu.

4. Jeżeli przewidziane środki nie są zgodne z opinią Komitetu lub w przypadku braku opinii, Komisja bezzwłocznie przedkłada Radzie wniosek w sprawie środków, jakie powinny zostać przedsięwzięte.

Rada stanowi większością kwalifikowaną.

Jeżeli po upływie okresu 15 dni od daty przedłożenia wniosku Radzie, Rada nie pod-

3 — Dyrektywa Rady z dnia 26 czerwca 1990 r. dotycząca kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzspółnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego (Dz.U. L 224, str. 29).

4 — Dz.U. L 395, str. 13.

5 — Dz.U. 1990, L 151, str. 40.

6 — W wersji pierwotnej, poprzedzającej sprostowanie, art. 17 ust. 2 zdanie drugie brzmiał: „Komitet wyraża opinię o projekcie w terminie ustalonym przez przewodniczącego przy uwzględnieniu pilności zadanego pytania” [tłumaczenie nieoficjalne; sprostowanie nie dotyczy polskiej wersji językowej].

jęła działań, Komisja przyjmuje proponowane środki, o ile Rada nie sprzeciwiła się przyjęciu tych środków stanowiąc zwykłą większością głosów”.

5. Decyzja Komisji 96/449/WE z dnia 18 lipca 1996 r. w sprawie zatwierdzenia alternatywnych systemów obróbki termicznej do przetwarzania odpadów zwierzęcych, które ma na celu inaktywację czynników wywołujących gąbczaste encefalopatie⁷, zabroniła co do zasady przetwarzania odpadów zwierzęcych pochodzących od ssaków i zezwoliła jedynie na niektóre określone metody przetwarzania. W celu umożliwienia danym przedsiębiorcom przystosowania lub wymiany ich urządzeń, wejście w życie tej decyzji zostało przewidziane na dzień 1 kwietnia 1997 r.

7. Protokół został dodany jako załącznik I do rozporządzenia Vvr regeling verwerking dierlijke producten in diervoeders (rozporządzenie w sprawie przetwarzania produktów pochodzenia zwierzęcego w paszę dla zwierząt) z dnia 9 listopada 1994 r. (zwanego dalej „rozporządzeniem z 1994 r.”). Rozporządzenie to zabraniało producentom pasz przetwarzania produktów pochodzenia zwierzęcego w pasze przeznaczone dla przeżuwaczy. Zakaz ten nie miał zastosowania w przypadku produktów pochodzących wyłącznie od gatunków innych niż przeżuwacze, jeżeli producent został na podstawie tego rozporządzenia akredytowany przez Productschap, a dana partia produktów została opatrzona oznaczeniem. Producent produktów pochodzenia zwierzęcego został uznany przez Productschap, jeżeli podjął działalność zgodnie z protokołem załącznika I.

8. Protokół nie wszedł jednak w życie ze względu na brak zgody właściwego ministra.

B — Uregulowania krajowe

6. Productschap voor veevoeder (organizacja prawa publicznego ds. żywienia zwierząt, dalej zwana: „Productschap”) wypracowała w projekcie protokołu (dalej zwanym „protokołem”) system produkcji i kontroli umożliwiający rozróżnienie między białkami pochodzącymi od przeżuwaczy i białkami pochodzącymi od innych gatunków niż przeżuwacze, np. białkami wieprzowymi.

9. Pismem z dnia 29 listopada 1994 r. rząd niderlandzki wniósł do Komisji o udzielenie, zgodnie z decyzją 94/381, zezwolenia na stosowanie protokołu w sprawie rozróżniania białek. Rozporządzenie z 1994 r. nie zostało przyjęte.

10. Rząd niderlandzki zwrócił się jednakże w grudniu 1995 r. do Komisji o podjęcie postępowania w sprawie zezwolenia.

⁷ -- Dz.U. L 184, str. 43.

W czerwcu 1997 r. Królestwo Niderlandów ponownie zwróciło się do Komisji z prośbą o udzielenie wyjaśnień w kwestii tego wniosku, aby państwo to mogło udzielić przedsiębiorstw jasnej informacji w tym względzie.

11. Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport wykonał decyzję 96/449 poprzez przyjęcie „Regeling warmtebehandelingssystemen en eindproducten” (rozporządzenie dotyczące systemów obróbki cieplnej i produktów końcowych) z dnia 25 marca 1997 r.⁸, zmienione rozporządzeniem z dnia 23 lipca 1997 r.⁹, które weszło w życie 30 lipca 1997 r. Po tej dacie białko pochodzące z tkanki ssaków mogło być sprzedawane dla celów wykorzystania w paszy dla przeżuwaczy, jeżeli miało miejsce jej podgrzanie.

12. Środek ten (obowiązek podgrzewania) miał również zastosowanie do procesów produkcyjnych Ten Kate, która od dnia 30 lipca 1997 r. powinna była stosować przepisana metodę podgrzewania. Ponieważ metoda ta wiązała się z koniecznością przeprowadzenia przez Ten Kate poważnych inwestycji, a wciąż nie można było przewidzieć, czy Komisja udzieli zezwolenia zgodnie z decyzją 94/381, Ten Kate zaprzestała produkcji białka pochodzącego z tłuszczów wieprzowych.

13. Pismem z dnia 9 marca 1998 r. minister zwrócił się do Productschap o doprowadzenie rozporządzenia z 1994 r. i uchwały przewodniczącego z dnia 8 sierpnia 1994 r. do zgodności z decyzją 94/381, ponieważ w najbliższym czasie nie planowano na szczelbu europejskim podjęcia decyzji dotyczącej protokołu.

14. W dniu 30 czerwca 1998 r. przewodniczący Productschap wydał Besluit PDV regeling verwerking dierlijke producten in diervoeders 1998 [uchwałę Productschap Diervoeder (organizacji prawa publicznego sektora produkcji pasz), dotyczącą przetwarzania produktów pochodzenia zwierzęcego w pasze]¹⁰. Artykuł 2 tej uchwały zabrania producentom pasz przetwarzania produktów pochodzenia zwierzęcego w pewne rodzaje pasz przeznaczonych dla przeżuwaczy. Z zakazu tego wyłączone są (między innymi) produkty pochodzące wyłącznie od gatunków niebędących przeżuwaczami i które zostały wyprodukowane w Niderlandach zgodnie ze stanowiącym załącznik I protokołem w sprawie rozróżniania białek przez producentów uznanych przez Productschap na podstawie tej uchwały, i które zostały opatrzone oznaczeniem wskazanym w art. 8. Zgodnie z art. 3 akredytacja na podstawie tej uchwały może nastąpić dopiero wówczas, gdy Komisja zaaprobuje protokół w sprawie rozróżniania białek.

15. W dniu 22 lutego 1999 r. Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

8 — Stert., str. 61.

9 — Stert., str. 141.

10 — Verordeningenblad Bedrijfs-organisatie 1998, nr 44.

(minister rolnictwa, ochrony przyrody i rybołówstwa) wydał Regeling verbod diermelen in diervoeders (rozporządzenie w sprawie zakazu stosowania mąki zwierzęcej w paszach)¹¹, które weszło w życie w dniu 1 marca 1999 r. W rozporządzeniu tym zabroniono (poza pojedynczymi wyjątkami, które nie mają zastosowania w niniejszej sprawie) stosowania białka zwierzęcego w paszy przeznaczonej dla przeżuwaczy.

III — Okoliczności faktyczne i postępowanie przed sądem krajowym

16. Ten Kate Musselkanaal B.V. jest spółką dominującą wobec Ten Kate Europrodukten B.V. i wobec Ten Kate Produktie Maatschappij B.V. (dalej zwane „Ten Kate”), które między innymi wytwarzają i sprzedają białko przeznaczone do zastosowania w mleku cielęcym. Białko to stanowi produkt końcowy przetwarzania tłuszczów pochodzących z uboju świń.

17. Ten Kate dostosowała swą metodę produkcji do protokołu w sprawie rozróżniania białek. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (urząd badania bydła i mięsa, zwany dalej „RVV”) udzielił Ten Kate pozwolenia na prowadzenie działalności z wykorzystaniem tej metody. Ten Kate była w Niderlandach jedynym zakładem przetwarzania tłuszczów pracującym zgodnie z systemem ustalonym w protokole w sprawie rozróżniania białek.

18. W dniu 24 lutego 1998 r. Ten Kate wniosła do Rechtbank Den Haag skargę o stwierdzenie odpowiedzialności państwa niderlandzkiego za szkody wyrządzone w następstwie wejścia w życie w dniu 30 lipca 1997 r. zakazu produkcji i sprzedaży białka przeznaczonego do zastosowania w mleku cielęcym oraz zasądzenie odszkodowania.

19. Szkoda miała powstać w wyniku przyjęcia przez państwo środków na podstawie decyzji 94/381 i 96/449. Państwo nie podjęło w terminie środków dla zapewnienia udzielenia przez Komisję wnioskowanego zezwolenia.

20. W listopadzie 1994 r. państwo zgłosiło bowiem do Komisji wniosek o zezwolenie, zgodnie z decyzją 94/381, na stosowanie systemu produkcji i kontroli w zakresie rozróżniania białka, który został opracowany przez władze niderlandzkie.

21. Rechtbank Den Haag oddalił pozew. Odwołanie Ten Kate zostało uwzględnione przez Gerechtshof Den Haag.

22. Dla stron postępowania przed sądem krajowym jest okolicznością bezsporną, że skarga na bezczynność podniesiona przez samą Ten Kate byłaby niedopuszczalna. Ponadto skarga o odszkodowanie oparta na art. 288 WE nie mogła prowadzić do umożliwienia Ten Kate kontynuowania działalności.

¹¹ — Stcrt. 1999, nr 37.

23. Hoge Raad dąży do ustalenia zakresu uprawnień dyskrecyjnych, którymi dysponuje państwo w zakresie wniesienia skargi na bezczynność. Ponadto Hoge Raad uważa, że należy wyjaśnić, czy Komisja posiada wyłączne prawo inicjatywy w zakresie przedkładania projektów środków Komitetowi.

2) Jeżeli na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi w całości lub w części na podstawie przepisów prawa wspólnotowego:

a) Czy prawo wspólnotowe może, w danym przypadku, stanowić podstawę zobowiązania i odpowiedzialności, o których mowa w tym pytaniu?

IV — Pytania prejudycjalne

24. Hoge Raad zwraca się do Gerichtshof o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania prejudycjalne:

b) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie lit. a), jakie przepisy prawa wspólnotowego należy wziąć pod uwagę jako kryteria przy udzielaniu odpowiedzi na pytanie pierwsze w konkretnym przypadku, takim jak będący przedmiotem niniejszego postępowania?

„1) Czy kwestię zobowiązania państwa – w takim przypadku jak w niniejszej sprawie – wobec zainteresowanego obywatela, takiego jak w niniejszym przypadku Ten Kate, do skorzystania z uprawnienia do wniesienia skargi na podstawie, odpowiednio, art. 175 traktatu WE (obecnie art. 232 WE) i art. 173 traktatu WE (obecnie art. 230 WE), a w przypadku niewykonania tego zobowiązania, kwestię zobowiązania tego państwa do naprawienia wynikłej stąd szkody poniesionej przez obywatela, należy rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa niderlandzkiego, czy prawa wspólnotowego?

3) Czy art. 1 ust. 2 decyzji 94/381/WE, w razie konieczności w związku z art. 17 dyrektywy 90/425/EWG i art. 17 dyrektywy 89/662/EWG należy interpretować w ten sposób, że z przepisu tego wynika zobowiązanie Komisji lub Rady do udzielenia przewidzianego w nim zezwolenia, jeżeli system, który stosuje lub zamierza stosować wnioskujące państwo rzeczywiście umożliwi rozróżnienie białek pochodzących od przeżuwaczy od białek pochodzących od innych gatunków niż przeżuwacze?

4) W jakim zakresie odpowiedź na pytanie trzecie prowadzi do ograniczenia prawa lub określonego w pytaniu pierwszym obowiązku państwa do zaskarżenia, odpowiednio — na podstawie art. 175 traktatu WE (obecnie art. 232 WE) — zaniechania wydania zezwolenia tego rodzaju, jak w niniejszym przypadku, oraz — na podstawie art. 173 traktatu WE (obecnie art. 230 WE) — odmowy udzielenia takiego zezwolenia?”.

25. Pytanie trzecie ma znaczenie niezależnie od tego, czy na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi na podstawie prawa niderlandzkiego, czy prawa wspólnotowego, chyba że odpowiedź na pytanie drugie lit. a) byłaby przecząca. Pytanie czwarte ma znaczenie jedynie w związku z pytaniem drugim lit. b).

27. Jako możliwą podstawę prawną sąd odsyłający wskazuje również prawo niderlandzkie. W związku z tym pierwsze pytanie prejudycjalne zmierza również do ustalenia wykładni prawa krajowego.

28. Mając na uwadze określone w art. 234 WE kompetencje Trybunału w zakresie wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym, wykładnia prawa krajowego nie leży jednakże w granicach właściwości Trybunału. W tym zakresie pierwsze pytanie prejudycjalne jest wobec tego niedopuszczalne.

VI — W przedmiocie pierwszego i drugiego pytania prejudycjalnego

V — W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych

26. Pierwsze pytanie prejudycjalne zmierza do ustalenia podstawy prawnej ewentualnego obowiązku państw członkowskich w zakresie wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności lub skargi na bezczynność i — w przypadku niewniesienia takiej skargi — odpowiedzialności państwa członkowskiego.

29. W swych pierwszych dwóch pytaniach prejudycjalnych, których zakres należy ograniczyć, mając na uwadze właściwość Trybunału, sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy prawo wspólnotowe nakłada na państwa członkowskie obowiązek wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności lub skargi na bezczynność i czy w przypadku uchybienia temu obowiązkowi państwa członkowskie powinny naprawić szkodę wyrządzoną obywatelom.

30. Ponieważ przesłanką powstania ewentualnego obowiązku odszkodowawczego jest zgodnie z prawem wspólnotowym naruszenie zobowiązania wynikającego z prawa wspólnotowego, należy najpierw zbadać, czy prawo wspólnotowe ustanawia odpowiedni obowiązek.

31. Na podstawie zwykłej analizy oczywistego w tym zakresie brzmienia art. 230 WE i art. 232 WE we wszystkich wersjach językowych należy jednoznacznie stwierdzić, że przepisy te nadają państwom członkowskim uprawnienie do wniesienia takich skarg.

32. Tego rodzaju obowiązku nie da się wywieść ani z brzmienia obydwu tych przepisów, ani z systemu wspólnotowej ochrony prawnej. Obowiązek wniesienia skarg jest obcy właściwym przepisom prawa pierwotnego. Również cele ochrony prawnej państw członkowskich nie przemawiają za obowiązkiem wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności lub skargi na beczynność. Przeciwnie, państwa członkowskie, które są również wysokimi umawiającymi się stronami, a więc prawodawcami prawa pierwotnego, chciały pozostawić dysponującym legitymacją czynną państwom członkowskim decyzję, czy skorzystają ze swego uprawnienia do wniesienia skargi, czy też nie. Państwa członkowskie powinny wobec tego zachować możliwość swobodnego decydowania w tej kwestii.

33. W związku z tym brak jest w tym zakresie odpowiedniego zamiaru prawodawców.

34. Obowiązek wniesienia skargi stanowi zawsze daleko idące zawężenie uprawnień strony, której przyznano legitymację czynną. Takie ograniczenie zakresu swobodnego działania wymagałoby odpowiednio wyraźnej regulacji.

35. Przeciwno istnieniu obowiązku wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności lub skargi na beczynność przemawia ponadto przytoczone przez rząd francuski porównanie ze skargą w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 226 WE. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Komisja nie jest zobowiązana do wniesienia takiej skargi. Jeżeli nawet Komisja, będąca strażniczką traktatów, nie jest zobowiązana do wniesienia skargi na podstawie art. 226 WE, to tym bardziej państwa członkowskie nie są zobowiązane do wykonania swych uprawnień w zakresie kontroli przestrzegania prawa wspólnotowego.

36. Obowiązku wniesienia skargi nie można również wywieść z przewidzianego w art. 10 WE obowiązku lojalności państw członkowskich. Ten przepis prawa pierwotnego przewiduje wprawdzie obowiązek państw członkowskich do podjęcia działania, jednakże chodzi tu o „środki ogólne lub szczególnie w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty”. Oznacza to, że art. 10 WE nawiązuje do istniejącego zobowiązania wynikającego z prawa wspólnotowego, a więc istnienie

takiego zobowiązania stanowi przesłankę stosowania tego przepisu. W przedmiotowym postępowaniu należy jednak najpierw ustalić występowanie takiego zobowiązania.

szkody poniesionej przez obywatela, nie należy rozstrzygać na podstawie przepisów prawa wspólnotowego.

37. Obowiązek wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności lub skargi na beczynność może jedynie wynikać z właściwego prawa krajowego.

38. Na pytanie drugie lit. a) należy wobec tego odpowiedzieć, że prawo wspólnotowe w takim przypadku jak niniejszy nie zobowiązuje państw członkowskich do skorzystania z ich uprawnień do wniesienia skargi na podstawie art. 230 WE lub na podstawie art. 232 WE.

39. Ponieważ odpowiedź na pytanie drugie lit. a) jest przecząca, udzielenie odpowiedzi na pytanie drugie lit. b) jest zbędne.

40. Na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że kwestii zobowiązania państwa wobec zainteresowanego obywatela – w przypadku takim jak w niniejszej sprawie – do skorzystania z uprawnienia do wniesienia skargi na podstawie art. 232 WE lub art. 230 traktatu WE, a w przypadku niewykonania tego zobowiązania, kwestii zobowiązania tego państwa do naprawienia wynikłej stąd

VII — W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

41. W pytaniu trzecim sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy właściwe przepisy prawa wtórnego zobowiązują Wspólnotę do udzielenia zezwolenia.

42. Brzmienie art. 1 ust. 2 decyzji 94/381 we wszystkich dostępnych w chwili jej przyjęcia wersjach językowych przemawia, przynajmniej po wstępnej analizie, za tym, że Komisja ma obowiązek udzielenia takiego zezwolenia.

43. Różne wersje językowe posługują się w głównej mierze takimi sformułowaniami, jak „Komisja [...] zezwoli [...] państwowi członkowskim”¹² lub „Komisja [...] powinna zezwolić [...] państwowi członkowskim”¹³.

12 — W ten sposób romańskie wersje językowe, jak również wersja niemiecka i niderlandzka.

13 — Angielska wersja językowa używa słowa „shall”.

44. Ten pierwszy wniosek interpretacyjny należy jednakże zweryfikować, biorąc pod uwagę zawarte w art. 1 ust. 2 odesłanie do art. 17 dyrektywy 90/425, który z kolei odsyła do procedury przewidzianej w art. 17 dyrektywy 89/662.

45. Odesłania te miały zapewnić, aby Komisja podejmowała decyzje, przestrzegając określonej procedury komitologii.

46. Przepis, do którego odesłano, to jest art. 17 dyrektywy 89/662, przewiduje szczególną procedurę przewidującą konsultację z komitetem, a mianowicie Stałym Komitetem Weterynaryjnym.

47. Artykuł 17 dyrektywy 89/662 rozróżnia przy tym dwa możliwe przypadki, w zależności od tego, czy przewidziane przez Komisję środki są zgodne z opinią Komitetu, czy też nie (lub gdy Komitet nie wyrazi opinii).

48. Te sposoby postępowania uregulowane w art. 17 ust. 3, względnie w art. 17 ust. 4 dyrektywy 89/662, mają jedną cechę wspólną. Komisja podejmuje w pierwszej kolejności decyzję tylko w zakresie przewidzianych środków. Jedynie tę decyzję Komisja może podjąć niezależnie od innych organów. Jednakże decyzja ta stanowi wniosek i nie można jej mylić z udzieleniem zezwolenia.

49. Decyzja w przedmiocie zezwolenia zostaje wydana dopiero po podjęciu pierwszej decyzji i po konsultacji z Komitetem. Jest ona, w zależności od przypadku, podejmowana albo przez Komisję, albo przez Radę.

50. Ze względów proceduralnych obowiązek Komisji może odnosić się wyłącznie do aktów, które Komisja może ustanowić samodzielnie. Akty, które pozostają w zakresie kompetencji Rady lub Stałego Komitetu Weterynaryjnego, nie są nim objęte. Należy odróżnić problem prawny będący przedmiotem niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym od pytania, czy Rada lub Komitet są ze swej strony zobowiązane do wydania pewnych aktów.

51. Komisja jest w sposób wyraźny zobowiązana na podstawie art. 17 ust. 3 dyrektywy 89/662 do przedstawienia Komitetowi projektu (a nie jedynie wniosku danego państwa członkowskiego) i do podjęcia przewidzianych środków tylko w jednym przypadku, a mianowicie wówczas, gdy środki te są zgodne z opinią Komitetu.

52. Ponadto z art. 17 ust. 4 akapitu pierwszego dyrektywy 89/662 wynika obowiązek Komisji w zakresie bezzwłocznego przedłożenia Radzie wniosku w sprawie środków, które powinny zostać przedsięwzięte. Ma to zastosowanie w przypadku, w którym przewidziane środki nie są zgodne z opinią Komitetu lub w przypadku braku opinii.

53. Wreszcie w świetle art. 17 ust. 4 akapit 3 dyrektywy 89/662 na Komisji ciąży szczególnie obowiązek, jeżeli Rada nie podejmie działań. W takim przypadku Komisja przyjmuje proponowane środki, o ile Rada nie sprzeciwiła się przyjęciu tych środków, stanowiąc zwykłą większością głosów.

54. Ponadto również porównanie z innymi przepisami wskazanej dyrektywy przemawia za tym, że wykładni art. 2 ust. 1 decyzji 94/381 w związku z art. 17 dyrektywy 90/425 i art. 17 dyrektywy 89/662 należy dokonywać w ten sposób, że przepis ten ustanawia obowiązki Komisji, nawet jeśli ma to miejsce pod pewnymi warunkami.

55. Poza powyższymi postanowieniami dyrektywa 89/662 zawiera w odniesieniu do Komisji wyraźnie fakultatywne przepisy, takie jak art. 7 ust. 1 lit. a), art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 3.

56. Co się tyczy dyrektywy 90/425, można wskazać art. 9 ust. 1 na poparcie tezy, że dyrektywa ta, podobnie jak inne akty wtórnego prawa wspólnotowego, rozróżnia pomiędzy sformułowaniem „może” a „powinna”.

57. Tego charakteru przepisu art. 1 ust. 2 w związku z art. 17 dyrektywy 90/425 nie zmienia także przedostatni motyw tej dyrektywy. Również ten motyw odsyła do art. 17 dyrektywy 89/662 i również „importuje” w ten sposób uregulowaną w niej procedurę przewidującą udział Komitetu.

58. W tym kontekście należy rozpatrzyć pytanie, czy art. 17 ust. 2 dyrektywy 89/662 przewiduje termin, w którym Komitet powinien wyrazić opinię.

59. Jedyną trudność związana z tym pytaniem dotyczy istnienia dwóch wersji decydującego fragmentu art. 17 ust. 2 zdanie drugie. W pierwszej wersji, opublikowanej po przyjęciu dyrektywy 89/662, brak jest wyraźnego terminu. Wersja ta została jednakże później sprostowana, choć nastąpiło to dopiero w publikacji z czerwca 1990 r. Dopiero ta druga, poprawiona wersja ustanawia dwudniowy termin na wyrażenie opinii przez Komitet. Należy przy tym zwrócić uwagę na okoliczność, że

w odróżnieniu od zwykłych sprostowań pierwotna wersja zawierała w tym przypadku we wszystkich obowiązujących wówczas wersjach językowych tę samą regulację, niezawierając terminu liczonego w dniach. Dlatego też zostały sprostowane wszystkie wersje językowe.

60. Ponieważ wykładni art. 17 ust. 2 zdanie drugie dyrektywy 89/662 należy dokonywać według sprostowanej wersji, wniosek jest jednoznaczny. Komitet powinien podjąć decyzję w ciągu dwóch dni.

61. Ponieważ termin ten odnosi się do działania Komitetu, a art. 17 nie ustanawia żadnego terminu dla działań Komisji, obowiązki Komisji wynikające z art. 17 pozostają niezmiennione.

62. Należy w związku z tym wstępnie stwierdzić, że Komisja ma obowiązek działania. Od tej kwestii należy jednakże odróżnić pytanie, czy Komisja jest zobowiązana do przedłożenia Stałemu Komitetowi Weterynaryjnemu lub Radzie wniosku w sprawie środków o określonej treści. Rozpatrywana sprawa dotyczy udzielenia szczególnego zezwolenia, a zwłaszcza przesłanek jego udzielenia.

63. W tym miejscu należy przypomnieć, że udzielenie zezwolenia nie może nastąpić w drodze działania jedynie samej Komisji. Wiąże się z tym pytanie, jakie zobowiązania przypadają poszczególnym organom biorącym udział w postępowaniu.

64. W niniejszej sprawie należy jednakże w pierwszej kolejności rozpatrzyć materialne przesłanki, przy których spełnieniu powstaje obowiązek udzielenia zezwolenia.

65. Odpowiedź na to pytanie wynika z brzmienia niebudzącego wątpliwości w tym zakresie art. 1 ust. 2 decyzji 94/381. Zezwolenia udziela się tym państwom członkowskim, „które są w stanie wprowadzić system umożliwiający rozróżnienie między białkami zwierzęcymi pochodzącymi od przeżuwaczy i białkami pochodzącymi od innych gatunków niż przeżuwacze”.

66. Artykuł 1 ust. 2 decyzji 94/381 nawiązuje wobec tego do wystąpienia obiektywnej przesłanki, a nie do przekonania Komisji wynikającego z subiektywnej oceny. Ponieważ jednak przy spełnieniu przesłanki przepis ten nie przewiduje powstania uprawnienia zainteresowanego państwa członkowskiego z mocy prawa, lecz wyraźnie stanowi o udzieleniu zezwolenia, można stąd wnioskować, że organy uczestniczące w postępowaniu na podstawie art. 17 dyrektywy 89/662, takie jak Stały Komitet Weterynaryjny, Komisja i Rada, powinny ocenić, czy przesłanki zostały spełnione.

67. Wykładni art. 1 ust. 2 decyzji 94/381 należy ponadto dokonywać w ten sposób, że działalność przedsiębiorstw jest bezprawna również wówczas, gdy odpowiada ona wprawdzie wymogom obiektywnie prawidłowego systemu krajowego, na który jednakże nie udzielono jeszcze zezwolenia na mocy prawa wspólnotowego. Zezwolenie udzielone jedynie przez organ zainteresowanego państwa członkowskiego nie może zastąpić zezwolenia Wspólnoty i jest w związku z tym niewystarczające jako podstawa działalności zgodnej z prawem wspólnotowym.

68. Artykuł 1 ust. 2 decyzji 94/381 należy wobec tego rozumieć w ten sposób, że organy biorące udział w postępowaniu na podstawie art. 17 dyrektywy 89/662 nie tylko *mogą* uzyskać obraz funkcjonowania systemu, którego dotyczy wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego, lecz są również *zobowiązane* do dokonania oceny konkretnej sytuacji.

69. Komisja powinna być wobec tego przekonana o przydatności systemu. W tym celu Komisja dysponuje wieloma środkami, takimi jak chociażby przeprowadzenie inspekcji lub żądanie wyjaśnień. W celu przeprowadzenia takich działań Komisja musi dysponować odpowiednim czasem. Wymóg ten uwzględniono w uregulowaniach decyzji 94/381, które nie związują Komisji terminem.

70. Uregulowanie wynikające z przepisów decyzji 94/381, dyrektywy 90/425 i dyrektywy 89/662 różni się przy tym od uregulowania leżącego u podstaw sprawy Monsanto, w której Trybunał orzekł, że Komisja nie była związana opinią Komitetu¹⁴. Pomijając fakt, że regulacja podlegająca w tej sprawie wykładni odnosiła się do zupełnie innego stosunku pomiędzy Komisją a Komitetem, to Komisja miała zgodnie z odpowiednimi przepisami podjąć środki, „uwzględniając” opinię¹⁵.

71. W przedmiocie pytania, czy w sprawie przed sądem krajowym Komisja lub inny organ był zobowiązany do udzielenia zezwolenia wnioskowanego przez Niderlandy, należy w pierwszej kolejności wskazać, że właściwe organy Wspólnoty nie były przekonane o tym, że zainteresowane państwo członkowskie wprowadziło system umożliwiający rozróżnienie między białkami zwierzęcymi pochodzącymi od przeżuwaczy i białkami pochodzącymi od innych gatunków niż przeżuwacze.

14 — Wyrok z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie C-248/99 P Francja przeciwko Monsanto i Komisji (Rec. 2002, str. I-1, pkt 71, 86 i nast.).

15 — Artykuł 6 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2377/90 z dnia 26 czerwca 1990 r. ustanawiającego wspólnotową procedurę dla określania maksymalnego limitu pozostałości weterynaryjnych produktów leczniczych w środkach spożywczych pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. L 224, str. 1), z późniejszymi zmianami.

72. Kwestia, czy Komisja naruszyła w konkretnym przypadku swe obowiązki, mogła być w każdym razie przedmiotem skargi na bezczynność na podstawie art. 232 WE. To, czy skarga taka została by uwzględniona, nie jest jednakże dopuszczalnym przedmiotem postępowania prejudycjalnego w niniejszej sprawie.

73. Należy jedynie rozpatrzyć, czy ocena zgodności systemu wnioskowanego przez Niderlandy z wymogami prawa wspólnotowego jest przedmiotem niniejszego postępowania prejudycjalnego.

74. Przedmiot postępowania prejudycjalnego jest określony przez przedstawione pytania przy uwzględnieniu pozostałych fragmentów postanowienia odsyłającego. W ten sposób wskazany jest jedynie maksymalny możliwy zakres postępowania. Pytania prejudycjalne, które są w części lub w całości niedopuszczalne, nie są bowiem przedmiotem postępowania. Jak wynika jednakże z przedstawionych pytań prejudycjalnych i postanowienia odsyłającego, pytanie o przydatność wnioskowanego systemu nie znajduje się pośród pytań przedstawionych Trybunałowi. Nie jest również możliwe rozszerzenie przedmiotu postępowania.

75. Ponadto przydatności wnioskowanego systemu nie można również ocenić z tego względu, że badanie zgodności środka krajowego z prawem wspólnotowym nie może być

przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 234 WE.

76. Wreszcie ocena zachowania organów faktycznie uczestniczących w rozpatrywanym postępowaniu lub organów, które powinny były wziąć w nim udział, dotyczący badania okoliczności konkretnej sprawy. Również to wykraczałoby poza możliwy zakres przedmiotu postępowania prejudycjalnego na podstawie art. 234 WE.

77. Na trzecie pytanie prejudycjalne należy w związku z tym odpowiedzieć, że wykładni art. 1 ust. 2 decyzji 94/381/WE w związku z art. 17 dyrektywy 90/425/EWG i art. 17 dyrektywy 89/662/EWG należy dokonywać w ten sposób, że z przepisu tego wynika obowiązek Komisji przedłożenia Stałemu Komitetowi Weterynaryjnemu lub Radzie wniosku o udzielenie państwu członkowskiemu odpowiedniego zezwolenia lub obowiązek udzielenia zezwolenia, jeżeli jest to zgodne z opinią Komitetu lub jeżeli Rada nie podejmie działań w terminie 15 dni od daty przedłożenia jej wniosku, o ile Rada nie sprzeciwi się temu, stanowiąc zwykłą większością głosów. Obowiązek działania obejmuje w związku z tym również Stały Komitet Weterynaryjny i Radę. Przesłanką powstania obowiązku udzielenia zezwolenia jest wprowadzenie przez zainteresowane państwo członkowskie systemu umożliwiającego rozróżnienie między białkami zwierzęcymi pochodzącymi od przeżuwaczy i białkami pochodzącymi od innych gatunków niż przeżuwacze.

VIII — W przedmiocie czwartego pytania prejudycjalnego

78. Zgodnie ze wskazaniem sądu krajowego pytanie czwarte ma znaczenie jedynie

w związku z pytaniem drugim lit. b), a to pytanie ma z kolei znaczenie jedynie w razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie lit. a), to znaczy w przypadku, gdyby prawo wspólnotowe miało w danych okolicznościach ustanawiać obowiązek i przewidywać odpowiedzialność. W związku z tym, w świetle proponowanej odpowiedzi na pytania pierwsze i drugie, udzielenie odpowiedzi na pytanie czwarte jest zbędne.

IX — Wnioski

79. Mając na uwadze powyższe, proponuję, by Trybunał odpowiedział w następujący sposób na pytania prejudycjalne:

- „1) Kwestii zobowiązania państwa wobec zainteresowanego obywatela – w przypadku takim jak w niniejszej sprawie – do skorzystania z uprawnienia do wniesienia skargi na podstawie art. 232 WE lub art. 230 traktatu WE, a w przypadku niewykonania tego zobowiązania, kwestii zobowiązania tego państwa do naprawienia wynikłej stąd szkody poniesionej przez obywatela, nie należy rozstrzygać na podstawie przepisów prawa wspólnotowego.

- 2) Wykładni art. 1 ust. 2 decyzji 94/381/WE w związku z art. 17 dyrektywy 90/425/EWG i art. 17 dyrektywy 89/662/EWG należy dokonywać w ten sposób, że z przepisu tego wynika zobowiązanie Komisji do:

— dokonania oceny wystąpienia przesłanek wskazanych w art. 1 ust. 2 decyzji 94/381;

- przedłożenia Stałemu Komitetowi Weterynaryjnemu lub Radzie wniosku o udzielenie państwu członkowskiemu odpowiedniego zezwolenia;

- udzielenia zezwolenia, jeżeli jest to zgodne z opinią Komitetu lub jeżeli Rada nie podejmie działań w terminie 15 dni od daty przedłożenia jej wniosku, o ile Rada nie sprzeciwi się temu, stanowiąc zwykłą większością głosów.

Obowiązek działania obejmuje również Radę i Stały Komitet Weterynaryjny.

- 3) Przesłanką powstania obowiązku udzielenia zezwolenia jest wprowadzenie przez zainteresowane państwo członkowskie systemu umożliwiającego rozróżnienie między białkami zwierzęcymi pochodzącymi od przeżuwaczy i białkami pochodzącymi od innych gatunków niż przeżuwacze”.