



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 29 lutego 2024 r. \*

Odesłanie prejudycjalne – Bezpieczeństwo żywnościowe – Dodatki paszowe – Rozporządzenie (WE) nr 1831/2003 – Procedura udzielania zezwoleń – Zakaz wprowadzania do obrotu bez zezwolenia – Status produktów istniejących – Ważność w świetle Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Prawo własności – Zasada proporcjonalności – Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2021/758 – Wycofanie z obrotu wyciągu z grejpfruta (owocu pomelo) – Pasza zawierająca wyciąg z pestek i skórek grejpfruta

W sprawie C-13/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Verwaltungsgericht Osnabrück (sąd administracyjny w Osnabrücku, Niemcy) postanowieniem z dnia 15 grudnia 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 stycznia 2023 r., w postępowaniu:

**cdVet Naturprodukte GmbH**

przeciwko

**Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES),**

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: F. Biltgen, prezes izby, J. Passer i M.L. Arastey Sahún (sprawozdawczynie), sędziowie,

rzecznik generalny: A.M. Collins,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu cdVet Naturprodukte GmbH – M. Immel, Rechtsanwalt,
- w imieniu Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES) – L. Berning, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu francuskiego – G. Bain oraz J.-L. Carré, w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: niemiecki.

- w imieniu rządu fińskiego – H. Leppo, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Parlamentu Europejskiego – G.C. Bartram, G. Mendola oraz L. Stefani, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej – N. Brzezinski, L. Hamtcheva oraz A. Jaume, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – B. Hofstätter, B. Rechena oraz M. Zerwes, w charakterze pełnomocników,

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

### Wyrok

- 1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy, po pierwsze, ważności rozporządzenia (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 sierpnia 2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt (Dz.U. 2003, L 268, s. 29), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1381 z dnia 20 czerwca 2019 r. (Dz.U. 2019, L 231, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1831/2003”), w świetle art. 16, 17 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), a także, po drugie, wykładni art. 2 ust. 3 w związku z częścią 1 rozdziału I.A załącznika I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2021/758 z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie statusu niektórych produktów jako dodatków paszowych objętych zakresem rozporządzenia (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz w sprawie wycofania z obrotu niektórych dodatków paszowych (Dz.U. 2021, L 162, s. 5).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu, jaki zaistniał pomiędzy cdVet Naturprodukte GmbH (zwaną dalej „cdVet”) a Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LA-VES) (urzędem ds. ochrony konsumentów i bezpieczeństwa żywności kraju związkowego Dolna Saksonia, Niemcy) w przedmiocie zakazu wprowadzania do obrotu paszy zawierającej jako dodatek wyciąg z pestek i skórek grejpfruta.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

##### *Rozporządzenie nr 1831/2003*

- 3 Zgodnie z motywami 4, 6 i 11 rozporządzenia nr 1831/2003:  
„(4) Aby chronić zdrowie ludzkie, zdrowie zwierząt i środowisko, dodatki paszowe należy poddawać ocenie bezpieczeństwa według procedury wspólnotowej, zanim zostaną wprowadzone do obrotu, zastosowane lub przetworzone we Wspólnocie. [...]”

[...]

(6) Działalność Wspólnoty odnosząca się do zdrowia ludzkiego, zdrowia zwierząt i środowiska naturalnego powinna opierać się na zasadzie ostrożności.

[...]

(11) Podstawową zasadą w tej dziedzinie powinna polegać na tym, że tylko dodatki zatwierdzone w ramach procedury przewidzianej w niniejszym rozporządzeniu mogą być wprowadzone do obrotu, stosowane i przetwarzane w żywieniu zwierząt na warunkach określonych w zezwoleniu”.

4 Artykuł 1 ust. 1 tego rozporządzenia brzmi następująco:

„Celem niniejszego rozporządzenia jest ustanowienie wspólnotowej procedury dotyczącej zezwalania na wprowadzanie do obrotu i stosowanie dodatków paszowych oraz ustanowienie zasad nadzoru i etykietowania dodatków paszowych i premiksów w celu zapewnienia podstaw dla zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, dobrostanu i zdrowia zwierząt, środowiska, interesów użytkowników i konsumentów w odniesieniu do dodatków paszowych, zapewniając skuteczne funkcjonowanie rynku wewnętrznego”.

5 Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia:

„Dodatek paszowy może być wprowadzony do obrotu, przetwarzany lub stosowany tylko, jeżeli:

a) jest on objęty zezwoleniem wydanym zgodnie z niniejszym rozporządzeniem”.

6 Artykuł 4 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Każdy, kto ubiega się o uzyskanie zezwolenia na dodatki paszowe lub na nowe stosowanie dodatków paszowych, przedkłada wniosek zgodnie z art. 7.

2. Zezwolenie zostaje wydane, cofnięte, przedłużone, zmienione, zawieszane, lub odwołane wyłącznie na podstawie uzasadnienia i zgodnie z procedurami określonymi w niniejszym rozporządzeniu [...]”.

7 Artykuł 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1831/2003 stanowi:

„Wniosek o zezwolenie przewidziany w art. 4 zostaje wysłany do Komisji. Komisja bezzwłocznie informuje państwa członkowskie i przesyła wniosek Europejskiemu Urzędowi ds. Bezpieczeństwa Żywności [...] ([European Food Safety Authority, zwanemu dalej »EFSA«])”.

8 Artykuł 8 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia stanowi:

„1. [EFSA] wydaje opinię w ciągu sześciu miesięcy po otrzymaniu ważnego wniosku. [...]

[...]

3. W celu przygotowania opinii [EFSA]:

a) weryfikuje, czy dane szczegółowe i dokumenty złożone przez wnioskodawcę są zgodne z art. 7 i dokonuje oceny mającej na celu ustalenie, czy dodatek paszowy jest zgodny z warunkami ustanowionymi w art. 5;

[...]”.

9 Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 1 tego rozporządzenia:

„W ciągu trzech miesięcy po otrzymaniu opinii [EFSA] Komisja sporządza projekt rozporządzenia mającego na celu udzielić zezwolenia lub wycofać zezwolenie. Projekt ten uwzględnia wymagania art. 5 ust. 2 i 3, prawo wspólnotowe i inne uzasadnione czynniki dotyczące rozpatrywanej sprawy w szczególności korzyści dla zdrowia zwierząt i ich dobrostanu i dla konsumenta produktów zwierzęcych.

W przypadku gdy projekt nie jest zgodny z opinią [EFSA], zawiera on uzasadnienie takich niezgodności.

[...]”.

10 Artykuł 10 ust. 1, 2 i 5 tego rozporządzenia stanowi:

„1. W drodze odstępstwa od przepisów art. 3 dodatek paszowy, który został wprowadzony do obrotu na mocy dyrektywy [Rady] 70/524/EWG [z dnia 23 listopada 1970 r. dotyczącej dodatków paszowych (Dz.U. 1970, L 270, s. 1)] [...] może być wprowadzona do obrotu i stosowana zgodnie z warunkami określonymi w [tej dyrektywie] i [jej] środka[ch] wykonawczy[ch], włącznie ze szczególnymi przepisami dotyczącymi mieszanek paszowych i materiałów paszowych, jeżeli spełnione są następujące warunki:

a) w terminie jednego roku po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia, osoby które po raz pierwszy wprowadzają do obrotu dodatek paszowy lub wszystkie inne zainteresowane strony, powiadamiają o tym fakcie Komisję. [...];

[...]

2. Wniosek składa się zgodnie z art. 7, najpóźniej rok przed datą ważności zezwolenia wydanego na mocy [dyrektywy 70/524] w przypadku dodatków objętych terminowym zezwoleniem, i maksymalnie w ciągu siedmiu lat po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia w przypadku dodatków dopuszczonych bezterminowo [...] Szczegółowy kalendarz zawierający wykaz według ważności różnych dodatków, które mają zostać poddane ponownej ocenie, może być przyjęty zgodnie z procedurą określoną w art. 22 ust. 2. [...]

[...]

5. W przypadku gdy powiadomienie i dołączone dane szczegółowe określone w ust. 1 lit. a) nie zostały dostarczone w określonym terminie lub stwierdzono, że są błędne, lub gdy wniosek nie został złożony zgodnie z wymaganiami ust. 2 w określonym terminie, zostaje przyjęte rozporządzenie, zgodnie z procedurą określoną w art. 22 ust. 2, wymagające, aby dane dodatki zostały wycofane z rynku. Środek taki może przewidywać termin, w którym mogą być wykorzystane istniejące zapasy produktu”.

11 Punkt 2 lit. b) załącznika I do rozporządzenia nr 1831/2003 stanowi:

„W kategorii »dodatki sensoryczne« zawarte są następujące grupy funkcjonalne:

[...]

b) substancje aromatyzujące: substancje, których dodanie do pasz wzmacnia ich zapach i właściwości smakowe”.

*Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 230/2013*

12 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 230/2013 z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie wycofania z rynku niektórych dodatków paszowych należących do grupy „środki aromatyzujące i wzmagające apetyt” (Dz.U. 2013, L 80, s. 1) zostało przyjęte w szczególności na podstawie art. 10 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1831/2003 w jego pierwotnym brzmieniu.

13 Artykuł 1 akapit pierwszy rozporządzenia wykonawczego nr 230/2013 stanowi:

„Wycofuje się z rynku dodatki paszowe określone w części A załącznika, należące do grupy »środki aromatyzujące i wzmagające apetyt«”.

14 W części A załącznika do tego rozporządzenia wykonawczego, pod nagłówkiem „Produkty naturalne i odpowiadające im produkty syntetyczne”, wskazano między innymi następujące dodatki:

„*Citrus × paradisi* Macfad.: grejpfrut, koncentrat; CoE 140/wyciąg ze skórek owoców cytrusowych; CAS 94266-47-4; FEMA2318; EINECS 304-454-3/grejpfrut, olejek pozbawiony terpenów; CAS 90045-43-5; CoE 140/grejpfrut, olejek eteryczny; CoE 140/grejpfrut, nalewka; CoE 140/grejpfrut, terpeny; CoE 140”.

*Rozporządzenie wykonawcze 2021/758*

15 Podobnie jak rozporządzenie wykonawcze nr 230/2013, rozporządzenie wykonawcze 2021/758 zostało przyjęte w szczególności na podstawie art. 10 ust. 5 rozporządzenia nr 1831/2003.

16 Zgodnie z motywem 7 rozporządzenia wykonawczego 2021/758:

„Wycofanie z obrotu produktów wymienionych w załączniku I nie uniemożliwia udzielenia zezwolenia na ich stosowanie ani objęcia ich środkami dotyczącym ich statusu zgodnie z rozporządzeniem [nr 1831/2003]”.

17 Artykuł 1 tego rozporządzenia wykonawczego stanowi:

„Dodatki paszowe określone w załączniku I wycofuje się z obrotu w odniesieniu do gatunków zwierząt lub kategorii zwierząt określonych w tym załączniku”.

18 Artykuł 2 ust. 1 i 3 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Istniejące zapasy dodatków paszowych wymienionych w rozdziałach I.A i I.C załącznika I mogą być nadal wprowadzane do obrotu i stosowane do dnia 30 maja 2022 r.

[...]

3. Mieszanki paszowe i materiały paszowe wytwarzane przy użyciu dodatków, o których mowa w ust. 1, [...] mogą być nadal wprowadzane do obrotu i stosowane do dnia 30 maja 2023 r.”.
- 19 W załączniku I do rozporządzenia wykonawczego 2021/758 wymieniono dodatki paszowe, które mają zostać wycofane z obrotu i o których mowa w art. 1 tego rozporządzenia wykonawczego. W części 1 rozdziału I.A tego załącznika wymienione zostały dodatki, które mają zostać wycofane z obrotu w odniesieniu do wszystkich gatunków i kategorii zwierząt, wśród których znajdują się, pod tytułem „Środki aromatyzujące i wzmagające apetyt – Produkty naturalne – zdefiniowane botaniczne”, następujące dodatki:
- „Citrus × paradisi Macfad.: grejpfrut [(owoc pomelo)], olejek wyciśnięty CAS 8016-20-4 FEMA 2530 CoE 140 EINECS 289-904-6/wyciąg z grejpfruta [(owocu pomelo)] CoE 140”.

### ***Prawo niemieckie***

- 20 Paragraf 21 ust. 3 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (kodeksu żywnościowego i paszowego) stanowi:

„O ile zdanie drugie nie stanowi inaczej, pasze, w odniesieniu do których:

1. podczas ich produkcji lub przetwarzania,

[...]

b) wykorzystany został dodatek paszowy należący do kategorii innej niż ta określona w art. 6 ust. 1 lit. e) rozporządzenia [nr 1831/2003],

[...]

nie mogą być wprowadzane do obrotu ani stosowane w żywieniu zwierząt. Zdanie pierwsze pkt 1 nie ma zastosowania w przypadku, gdy stosowany dodatek paszowy jest dopuszczony na mocy mającego bezpośrednie zastosowanie aktu prawnego Wspólnoty Europejskiej lub Unii Europejskiej, a stosowany dodatek paszowy lub pasza spełniają wymóg określony w tym podlegającym bezpośredniemu stosowaniu akcie prawnym lub w rozporządzeniu [nr 1831/2003], jeśli przewidziany w nich został taki wymóg. [...]”.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 21 Spółka cdVet produkuje i sprzedaje pasze, w tym produkt „DarmRein Pulver/GutClean Powder”, będący uzupełniającą paszą przeznaczoną dla psów, kotów i innych zwierząt domowych (zwaną dalej „spornym produktem”). Produkt ten zawiera dodatek sensoryczny określony na etykiecie tego produktu pod nazwą „wyciąg z pestek grejpfruta” (zwany dalej „spornym dodatkiem”).
- 22 W dniu 24 lutego 2022 r. urzędnicy LA-VES przeprowadzili urzędową kontrolę w fabryce cdVet w przedmiocie w szczególności spornego produktu. Podczas przeprowadzonej przez nich przy tej okazji analizy dokumentu poddostawcy określającego cechy spornego dodatku (zwanego dalej

„specyfikacją”) okazało się, że dodatek ten jest określony w tym dokumencie nazwą „wyciąg z pestek grejpfruta S” i że składa się on głównie z zawierającego glicerynę wyciągu uzyskiwanego przez ekstrakcję pestek i skórek grejpfruta za pomocą gliceryny pochodzenia roślinnego.

- 23 Decyzją z dnia 30 marca 2022 r. po wysłuchaniu cdVet LA-VES zakazał temu przedsiębiorstwu oferowania i wprowadzania do obrotu spornego produktu oraz nakazał natychmiastowe wykonanie tej decyzji. LA-VES uzasadnił wspomnianą decyzję, przyjmując w istocie, że wyciąg z pestek grejpfruta został wycofany z obrotu w zastosowaniu art. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 230/2013 w związku z częścią A załącznika do tego rozporządzenia wykonawczego, nie będąc przedmiotem złożonego w wymaganym terminie wniosku o udzielenie zezwolenia przewidzianego w art. 10 ust. 2 rozporządzenia nr 1831/2003. Zdaniem LA-VES należało zatem stwierdzić, że wprowadzenie do obrotu spornego dodatku stanowiło naruszenie art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1831/2003 lub § 21 ust. 3 pkt 1 lit. b) kodeksu żywnościowego i paszowego.
- 24 W dniu 11 października 2022 r. cdVet wniosło skargę na tę decyzję oraz wniosek o zastosowanie środka tymczasowego do Verwaltungsgericht Osnabrück (sądu administracyjnego w Osnabrücku, Niemcy), czyli sądu odsyłającego, podnosząc, że ze względu na swój skład sporny dodatek należy zakwalifikować nie jako wyciąg z pestek z grejpfruta, lecz jako wyciąg z grejpfruta, zwany również „wyciągiem z grejpfruta [(owocu pomelo)]”.
- 25 Ze specyfikacji jasno bowiem ma wynikać, że ten sporny dodatek jest otrzymywany nie tylko z pestek grejpfruta – co byłoby uzasadnieniem w sytuacji, w której jego dostawca przyjmowałaby w tej specyfikacji nazwę „wyciąg z pestek grejpfruta” – lecz również ze skórek grejpfruta.
- 26 Zdaniem cdVet zaś w art. 1 rozporządzenia wykonawczego 2021/758 w związku z częścią 1 rozdziału I.A załącznika I do tego rozporządzenia dodatek „wyciąg z grejpfruta [(owocu pomelo)]; CoE 140” został niewątpliwie co do zasady usunięty z obrotu. Jednak zawarty w art. 2 ust. 3 tego rozporządzenia wykonawczego przepis przejściowy zdaniem tego przedsiębiorstwa pozwala mu na dalsze wprowadzanie do obrotu wytworzonego z tym dodatkiem spornego produktu do dnia 30 maja 2023 r.
- 27 Spółka cdVet wyraża ponadto wątpliwości co do tego, czy zastosowane przez LA-VES przepisów rozporządzenia nr 1831/2003 są zgodne z prawem Unii w zakresie, w jakim rozporządzenie to zawiera ogólny zakaz wprowadzania do obrotu i stosowania wszelkich dodatków paszowych bez uwzględnienia przy tym okoliczności poszczególnych indywidualnych przypadków.
- 28 Przed sądem odsyłającym LA-VES odpira te argumenty, podnosząc, że wyciąg z pestek grejpfruta, dodawany jako dodatek do spornego produktu, i wyciąg z grejpfruta nie są substancjami identycznymi, w związku z czym cdVet nie może zasadnie powoływać się na przewidziany w art. 2 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego 2021/758 system przejściowy, który dotyczy wyłącznie „wyciągu z grejpfruta [(owocu pomelo)]”.
- 29 Wreszcie, zdaniem LA-VES nie ma żadnych poważnych wątpliwości co do proporcjonalności rozporządzenia nr 1831/2003 z punktu widzenia prawa Unii, ponieważ wyjaśniony w motywie 4 tego rozporządzenia jego cel, polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska, wiąże się z wymogiem ustanowienia procedury udzielania zezwoleń, która będzie umożliwiać przeprowadzenie oceny bezpieczeństwa dodatków paszowych zgodnie z zasadą ostrożności.

- 30 Ze względu na wątpliwości co do ważności i wykładni rozpatrywanych przepisów prawa Unii sąd odsyłający uwzględnił złożony przez cdVet wniosek o zastosowanie środków tymczasowych i przywrócił skutek zawieszający wniesionej przez to przedsiębiorstwo skargi.
- 31 W pierwszej kolejności sąd ten nie jest bowiem pewien, czy w niniejszym przypadku zachowana zostaje właściwa, zgodna z zasadą proporcjonalności w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty, równowaga między z jednej strony wolnością prowadzenia działalności gospodarczej i prawem własności, o których mowa odpowiednio w art. 16 i art. 17 ust. 1 tej Karty, i z drugiej strony ochroną interesów prawnych, którymi są zdrowie ludzi i zwierząt oraz środowisko, o których mowa w rozporządzeniu nr 1831/2003. Sąd ten wskazuje, że w rozporządzeniu tym wprowadzony został ogólny zakaz wprowadzania do obrotu, stosowania i przetwarzania dodatków paszowych, które nie zostały dopuszczone; nie są przy tym brane pod uwagę okoliczności poszczególnych przypadków, takie jak kwestia tego, jaka jest zawarta w danej żywności całkowita ilość dodatku do żywności lub też jego stężenie, czy też kwestia tego, czy dodatek ten jest substancją roślinną, istniejącą również w naturze, czy też syntetyczną. W tym względzie wspomniany sąd podkreśla, że składniki spornego dodatku, którego stężenie znajduje się zresztą poniżej progu wykrywalności, są wyłącznie pochodzenia naturalnego, efektem czego nie jest oczywiście to, iż mogą one stanowić zagrożenie dla zdrowia ludzi lub zwierząt.
- 32 W drugiej kolejności sąd odsyłający zastanawia się, czy sporny dodatek odpowiada substancji „wyciąg z grejpfruta [(owocu pomelo)]; CoE 140”, o którym mowa w części 1 rozdziału I.A załącznika I do rozporządzenia wykonawczego 2021/758. Sąd ten uważa, że w takim przypadku cdVet miałoby możliwość, w oparciu o przewidziany w art. 2 ust. 3 tego rozporządzenia wykonawczego przepis przejściowy, dalszego wprowadzania do obrotu spornego produktu aż do dnia 30 maja 2023 r. W dniu przyjęcia decyzji, to jest w dniu 30 marca 2022 r., LA-VES nie mógł zatem stwierdzić, że doszło do uchybienia przepisów prawa dotyczących pasz.
- 33 W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Osnabrück (sąd administracyjny w Osnabrücku) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy rozporządzenie [...] nr 1831/2003, a w szczególności jego art. 3 ust. 1 lit. a), art. 4 ust. 1, art. 7 ust. 1, art. 10 ust. 1 lit. a) oraz art. 10 ust. 2 i 5, które w przypadku braku zezwolenia nakładają generalny zakaz obrotu dodatkami paszowymi oraz ich stosowania i przetwarzania bez uwzględnienia okoliczności konkretnego przypadku, jest zgodne z zasadą proporcjonalności ustanowioną w art. 52 ust. 1 [Karty] w świetle swobody prowadzenia działalności gospodarczej, która jest chroniona na podstawie art. 16 [Karty], oraz prawa własności na podstawie art. 17 ust. 1 [Karty]?
- 2) W przypadku udzielenia przez Trybunał odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, w wyniku czego rozporządzenie [nr 1831/2003], w szczególności jego art. 3 ust. 1 lit. a), art. 4 ust. 1, art. 7 ust. 1, art. 10 ust. 1 lit. a) oraz art. 10 ust. 2 i 5, musiałyby być stosowane bez ograniczeń: czy stosowany przez skarżącą jako dodatek paszowy wyciąg, który zgodnie ze [specyfikacją] produktu poddostawcy jest wytwarzany z pestek i skórek grejpfruta i opisany w tej karcie jako wyciąg z pestek grejpfruta (dokładnie: wyciąg z pestek grejpfruta S) jest (w każdym razie również) substancją »wyciąg z grejpfruta [(owocu pomelo)] CoE 140« wymienioną w art. 2 pkt 3 [rozporządzenia wykonawczego 2021/758] w związku z częścią 1 rozdziału I.A załącznika I do tego rozporządzenia?».



## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### ***W przedmiocie pytania pierwszego***

- 34 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału z pytaniem o ważność rozporządzenia nr 1831/2003, a w szczególności art. 3 ust. 1 lit. a), art. 4 ust. 1, art. 7 ust. 1, art. 10 ust. 1 lit. a) oraz art. 10 ust. 2 i 5 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim wprowadzono w nim ogólny zakaz wprowadzania do obrotu, przetwarzania lub stosowania dodatków paszowych, które nie uzyskały zezwolenia, i to niezależnie od charakteryzujących poszczególne przypadki okoliczności. Sąd ten zwraca się do Trybunału o dokonanie oceny ważności tych przepisów w świetle wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności, ustanowionych odpowiednio w art. 16 i art. 17 ust. 1 Karty, a także zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 52 ust. 1 Karty.
- 35 Na wstępie należy zauważyć, po pierwsze, że zakaz, na który powołuje się sąd odsyłający w swoim pytaniu, został przewidziany w art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1831/2003. Po drugie, w art. 10 tego rozporządzenia określono status istniejących produktów, czyli dodatków paszowych, które zostały wprowadzone do obrotu zgodnie w szczególności z dyrektywą 70/524, co ma miejsce właśnie w przypadku spornego dodatku.
- 36 W art. 4 ust. 1 i art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 1831/2003 prawodawca ograniczył się natomiast w istocie do przewidzenia, że każdy, kto ubiega się o uzyskanie na podstawie tego rozporządzenia zezwolenia, przedkłada odpowiedni wniosek do Komisji. W związku z tym przepisy te, biorąc pod uwagę okoliczności sporu zawisłego w postępowaniu głównym, pozostają bez wpływu na analizę ważności rozporządzenia nr 1831/2003. Spór ten dotyczy bowiem zakazu wprowadzania do obrotu dodatku, w odniesieniu do którego nie złożono na podstawie tego rozporządzenia żadnego wniosku o zezwolenie, w związku z czym szczegółowe zasady składania takiego wniosku są w niniejszej sprawie pozbawione znaczenia.
- 37 A zatem w niniejszej sprawie należy przeprowadzić analizę, w świetle art. 16, art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty, jedynie ważności art. 3 ust. 1 lit. a), art. 10 ust. 1 lit. a) oraz art. 10 ust. 2 i 5 rozporządzenia nr 1831/2003.
- 38 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności, przewidziane, odpowiednio, w art. 16 i art. 17 ust. 1 Karty, nie mają charakteru absolutnego, lecz powinny być rozpatrywane przez pryzmat ich funkcji w społeczeństwie (wyrok z dnia 2 września 2021 r., *Irish Ferries*, C-570/19, EU:C:2021:664, pkt 170 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Następnie w art. 52 ust. 1 Karty dopuszcza się wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu ustanowionych w niej praw i wolności, o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności, i z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.
- 40 Wreszcie, gdy zachodzi konflikt pomiędzy kilkoma prawami chronionymi w porządku prawnym Unii, oceny ich ograniczeń należy dokonywać, przestrzegając konieczności pogodzenia wymogów związanych z ochroną poszczególnych praw oraz zapewnienia odpowiedniej równowagi między nimi (wyrok z dnia 2 września 2021 r., *Irish Ferries*, C-570/19, EU:C:2021:664, pkt 172 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 41 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że z motywu 4 i z art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1831/2003 wynika, iż rozporządzenie to ma na celu ustanowienie unijnej procedury wydawania zezwoleń na wprowadzanie do obrotu i stosowanie dodatków paszowych w celu zapewnienia podstaw dla wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zdrowia i dobrostanu zwierząt, środowiska oraz interesów użytkowników i konsumentów w odniesieniu do tych dodatków, przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego funkcjonowania rynku wewnętrznego.
- 42 W tym celu, jak wynika z motywu 11 rozporządzenia nr 1831/2003, prawodawca Unii przewidział, że tylko dodatki zatwierdzone w ramach procedury przewidzianej w tym rozporządzeniu mogą być wprowadzane do obrotu, stosowane i przetwarzane w żywieniu zwierząt. Ta procedura wydawania zezwoleń została przewidziana w rozdziale II tego rozporządzenia, w którym znajdują się jego art. 3–15. W art. 3 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia ustanowiony został zakaz wprowadzania do obrotu, przetwarzania i stosowania dodatków paszowych, które nie uzyskały zezwolenia.
- 43 Z art. 4 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 2, art. 8 ust. 1 i 3 oraz art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1831/2003 wynika, że wniosek o zezwolenie jest w pierwszej kolejności opiniowany przez EFSA, w odniesieniu do którego to wniosku organ ten przeprowadza ocenę ryzyka w celu ustalenia, czy dany dodatek spełnia określone w tym rozporządzeniu warunki udzielenia zezwolenia. W drugiej kolejności zezwolenia udziela się lub odmawia jego udzielenia na mocy rozporządzenia przyjętego przez Komisję w ramach wykonywania jej uprawnień wykonawczych. Przygotowując projekt rozporządzenia dotyczącego udzielenia zezwolenia, Komisja bierze pod uwagę w szczególności warunki jego udzielenia oraz inne czynniki w zasadny sposób związane z rozpatrywaną dziedziną, w szczególności korzyści dla zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz dla konsumentów produktów pochodzenia zwierzęcego.
- 44 W art. 10 rozporządzenia nr 1831/2003 przewidziano, że w drodze odstępstwa od art. 3 dodatki wprowadzone do obrotu między innymi na mocy dyrektywy 70/524 mogą być nadal wprowadzane do obrotu, pod warunkiem, że w szczególności wniosek o zezwolenie został złożony nie później niż w ciągu siedmiu lat od wejścia w życie tego rozporządzenia.
- 45 Należy zatem stwierdzić, po pierwsze, że ustanowiony w rozporządzeniu nr 1831/2003 system udzielania zezwoleń został przewidziany ustawą w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty.
- 46 Po drugie, w ramach stosowania tego systemu zezwoleń poszanowana zostaje istota wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności, przewidzianych odpowiednio w art. 16 i art. 17 ust. 1 Karty. Z jednej strony bowiem nie stoi on na przeszkodzie prowadzeniu działalności polegającej na produkcji i sprzedaży pasz, lecz uzależnia je od spełnienia warunków określonych w interesie zdrowia ludzi i zwierząt oraz środowiska (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, pkt 71). Z drugiej strony stosowanie tego systemu udzielania zezwoleń nie prowadzi do pozbawienia własności, a zatem nie stanowi ingerencji naruszającej samą istotę tego prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Adusbef i in., C-686/18, EU:C:2020:567, pkt 89).
- 47 Po trzecie, jeśli chodzi o przestrzeganie zasady proporcjonalności, należy przypomnieć, że w odniesieniu do sądowej kontroli tej zasady Trybunał uznał, iż prawodawcy Unii przysługuje szeroki zakres uznania w dziedzinie wymagającej od niego dokonywania oceny złożonych rozstrzygnięć o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym. Oznacza to, że przyjęty w tej dziedzinie środek jest niezgodny z prawem jedynie wówczas, gdy jest ewidentnie niewłaściwy do realizacji zamierzonego przez właściwą instytucję celu (wyrok z dnia 2 września

2021 r., Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, pkt 151 i przytoczone tam orzecznictwo). Jest tak w szczególności w dziedzinach: weterynaryjnej i fitosanitarnej (zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2005 r., ABNA i in., C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04, EU:C:2005:741, pkt 69).

- 48 W tym względzie, podobnie jak w przypadku systemów udzielania zezwoleń przewidzianych, jak przypominają Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja w swoich uwagach na piśmie, w licznych aktach przyjętych przez Unię w dziedzinie bezpieczeństwa żywnościowego, należy stwierdzić, że system zezwoleń przewidziany w rozporządzeniu nr 1831/2003, w postaci opisanej w pkt 42–44 niniejszego wyroku, nie jest w oczywisty sposób niewłaściwy w świetle celu tego rozporządzenia, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, zdrowia i dobrostanu zwierząt, środowiska oraz interesów użytkowników i konsumentów.
- 49 Jeśli chodzi o ten cel, należy zauważyć, że choć sąd odsyłający powołuje się na art. 16 i art. 17 ust. 1 Karty, to należy również uwzględnić jej art. 35, 37 i 38, które zmierzają do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony – odpowiednio – zdrowia ludzkiego, środowiska i konsumentów. Ponadto zarówno z orzecznictwa Trybunału, jak i z art. 13 TFUE wynika, że ochrona dobrostanu zwierząt stanowi uznawany przez Unię cel interesu ogólnego (wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Centraal Israëlitisch Consistorie van België i in., C-336/19, EU:C:2020:1031, pkt 63).
- 50 Ponadto system udzielania zezwoleń taki jak ten ustanowiony w rozporządzeniu nr 1831/2003 stanowi środek odpowiedni do tego, aby zapewnić przestrzeganie zasady ostrożności, która – jak wynika z motywu 6 tego rozporządzenia – ma zastosowanie w danej dziedzinie.
- 51 Należy też zauważyć, że rozporządzenie nr 1831/2003 zawiera szereg przepisów, które zgodnie z zasadą proporcjonalności mają na celu znalezienie odpowiedniej równowagi między celem tego rozporządzenia a interesami przedsiębiorstw stosujących dodatki paszowe. W zakresie dotyczącym w szczególności procedury ponownej oceny produktów, które zostały wprowadzone do obrotu na podstawie dyrektywy 70/524, takich jak sporny dodatek, dotyczy to przewidzianego w art. 10 ust. 2 tego rozporządzenia i trwającego maksymalnie siedem lat okresu przejściowego, podczas którego produkty te mogą być nadal wprowadzane do obrotu bez konieczności składania przewidzianego w art. 7 tego rozporządzenia wniosku o udzielenie zezwolenia, czy też skorzystania przez Komisję, gdy zażąda ona wycofania z obrotu dodatków na mocy art. 10 ust. 5 tego rozporządzenia, uprawnienia do wyznaczenia ograniczonego terminu w celu likwidacji istniejących zapasów danego produktu. W niniejszej sprawie zaś Komisja przewidziała taki termin w art. 2 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego 2021/758, na który cdVet powołuje się w postępowaniu głównym.
- 52 Ponadto sąd odsyłający skłania się do uznania, że ustanowiony w rozporządzeniu nr 1831/2003 system zezwoleń nie pozwala na uwzględnienie „okoliczności właściwych dla każdego przypadku”, i zastanawia się w szczególności nad wpływem okoliczności takiej jak zawarta w danej żywności całkowita ilość dodatku do niej lub jego w niej stężenie, albo też takiej jak okoliczność polegająca na tym, czy dodatek ten jest substancją naturalną, czy syntetyczną. W tym względzie wystarczy przypomnieć, że rozporządzenia wykonawcze nr 230/2013 i 2021/758 zakazują wprowadzania do obrotu szeregu dodatków opisanych w załącznikach do tych rozporządzeń jako produkty naturalne. Ponadto ustalenie abstrakcyjnych progów ilości bezwzględnej lub stężenia dodatku bez przeprowadzenia oceny ryzyka jest trudne do pogodzenia z wymogami związanymi z ochroną zdrowia ludzi i zwierząt, w szczególności z uwagi na zasadę ostrożności.

- 53 Wreszcie, jak wynika z motywu 7 rozporządzenia wykonawczego 2021/758, wycofanie z obrotu dodatków wymienionych w załączniku I do tego rozporządzenia nie stoi na przeszkodzie udzieleniu w odniesieniu do nich zezwolenia zgodnie z rozporządzeniem nr 1831/2003. Tak więc cdVet może w ramach ewentualnego wniosku o udzielenie zezwolenia dla spornego dodatku powołać się na okoliczności, które mogą charakteryzować spór zawisły przed sądem krajowym.
- 54 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że analiza pytania pierwszego nie wykazała niczego, co mogłoby podważać ważność art. 3 ust. 1 lit. a), art. 10 ust. 1 lit. a) oraz art. 10 ust. 2 i 5 rozporządzenia nr 1831/2003 w świetle art. 16, art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty.

### ***W przedmiocie pytania drugiego***

- 55 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy pojęcie „wyciągu z grejpfruta [(owocu pomelo)]”, o którym mowa w części 1 rozdziału I.A załącznika I do rozporządzenia wykonawczego 2021/758, należy interpretować w ten sposób, że objęty zakresem tego pojęcia jest wyciąg, który został wytworzony z pestek i skórek grejpfruta.
- 56 Na wstępie należy stwierdzić z jednej strony, że w załączniku do rozporządzenia wykonawczego nr 230/2013 i w załączniku I do rozporządzenia wykonawczego 2021/758 w niektórych wersjach językowych posłużono się dwiema nazwami potocznymi w odniesieniu do tego samego owocu, którego naukowa nazwa brzmi „*Citrus × paradisi*”. Ma to przykładowo miejsce we francuskich wersjach tych dwóch załączników, w których używa się odpowiednio wyrażen „pamplemousse (grapefruit)” i „pomélo (grapefruit)”.
- 57 Z drugiej strony, jak zauważa rząd francuski w swych uwagach na piśmie, „wyciąg z grejpfruta [(owocu pomelo)]” został określony w części 1 rozdziału I.A załącznika I do rozporządzenia wykonawczego 2021/758 jako „środek aromatyzujący i wzmagający apetyt”.
- 58 W tym względzie z postanowienia odsyłającego wynika, że sporny dodatek został opisany na etykiecie spornego produktu jako „dodatek sensoryczny”. W pkt 2 załącznika I do rozporządzenia nr 1831/2003 wskazano zaś, że substancje aromatyzujące należą do kategorii dodatków sensorycznych. Wydaje się zatem, z zastrzeżeniem sprawdzenia tego przez sąd odsyłający, że sporny dodatek jest rzeczywiście używany w spornym produkcie jako substancja aromatyzująca i wzmagająca apetyt.
- 59 Co się tyczy pojęcia „wyciągu z grejpfruta [(owocu pomelo)]”, o którym mowa w części 1 rozdziału I.A załącznika I do rozporządzenia wykonawczego 2021/758, należy zauważyć, że nie jest ono zdefiniowane w tym rozporządzeniu wykonawczym, ani też w rozporządzeniu wykonawczym nr 230/2013.
- 60 W tych okolicznościach należy zauważyć, że przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględnić nie tylko jego brzmienie zgodnie z jego zwykłym znaczeniem w języku potocznym, lecz także jego kontekst oraz cele uregulowania, którego część przepis ten stanowi. Ponadto rozporządzenie wykonawcze należy w miarę możliwości interpretować w taki sposób, aby było ono zgodne z rozporządzeniem podstawowym (wyrok z dnia 7 grudnia 2023 r., Syngenta Agro, C-830/21, EU:C:2023:959, pkt 31, 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 61 Tak więc zgodnie z jego zwyczajowym znaczeniem w języku potocznym pojęcie „wyciągu z grejpfruta [(owocu pomelo)]” należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono każdy wyciąg uzyskany z grejpfruta, niezależnie od tego, czy dany ekstrakt został uzyskany z niektórych części tego owocu, czy też z jego całości.
- 62 Taką wykładnię pojęcia „wyciągu z grejpfruta [(owocu pomelo)]” potwierdzają cele regulacji, której część to pojęcie stanowi. Rozporządzenie wykonawcze 2021/758 zostało bowiem przyjęte w celu wykonania przepisów art. 10 ust. 5 rozporządzenia nr 1831/2003. W tym ostatnim rozporządzeniu ustanowiono zaś, jak wynika z pkt 42 niniejszego wyroku, zasadę zakazu wprowadzania do obrotu, przetwarzania i stosowania dodatków paszowych, które nie uzyskały zezwolenia. W art. 10 rozporządzenia nr 1831/2003 wdrożono tę zasadę w odniesieniu do dodatków, które zostały wprowadzone do obrotu wcześniej, na podstawie dyrektywy 70/524, lecz w przedmiocie których nie złożono nowego wniosku o zezwolenie na podstawie tego rozporządzenia, przewidując w szczególności wynoszący maksymalnie siedem lat okres przejściowy, po upływie którego dodatki te mają zostać wycofane z obrotu.
- 63 Ponieważ zakaz ten stanowi ogólną zasadę, na której opiera się rozporządzenie nr 1831/2003, należy dokonywać jego rozszerzającej wykładni, zgodnie z którą dodatki, które nie zostały wyraźnie dopuszczone, są zakazane również wtedy, gdy były wcześniej wprowadzane do obrotu zgodnie z dyrektywą 70/524.
- 64 W związku z tym w zakresie, w jakim w rozporządzeniu wykonawczym 2021/758 nie wprowadzono, przewidując wycofanie z obrotu dodatku „wyciąg z grejpfruta [(owocu pomelo)]”, rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi częściami tego owocu, należy uznać, że to rozporządzenie wykonawcze dotyczy wyciągów uzyskanych z dowolnych części tego owocu, lub nawet – z owoców jako całości.
- 65 Za przyjęciem wykładni, o której mowa w pkt 61 niniejszego wyroku, przemawia również załącznik do rozporządzenia wykonawczego nr 230/2013, w którym wśród dodatków na bazie „*Citrus × paradisi*” wskazano między innymi wyciąg ze skórek cytrusów, które to pojęcie obejmuje bez wątpienia wyciąg ze skórek grejpfruta. W związku z tym, gdyby prawodawca Unii zamierzał wprowadzić rozróżnienie między wyciągami uzyskanymi z różnych części tego owocu, uściśliłby to, podobnie jak uczynił to w odniesieniu do wyciągu ze skórek cytrusów.
- 66 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że część 1 rozdziału I.A załącznika I do rozporządzenia wykonawczego 2021/758 należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „wyciągu z grejpfruta [(owocu pomelo)]” w rozumieniu tego przepisu obejmuje wyciąg wytwarzany z pestek i skórek grejpfruta.

### **W przedmiocie kosztów**

- 67 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) **Analiza pytania pierwszego nie wykazała niczego, co mogłoby podważać ważność art. 3 ust. 1 lit. a), art. 10 ust. 1 lit. a) oraz art. 10 ust. 2 i 5 rozporządzenia (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 sierpnia 2003 r. w sprawie dodatków stosowanych w żywieniu zwierząt, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1381 z dnia 20 czerwca 2019 r. w świetle art. 16, art. 17 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.**
- 2) **Część 1 rozdziału I.A załącznika I rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2021/758 z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie statusu niektórych produktów jako dodatków paszowych objętych zakresem rozporządzenia (WE) nr 1831/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady oraz w sprawie wycofania z obrotu niektórych dodatków paszowych**

**należy interpretować w ten sposób, że:**

**pojęcie „wyciągu z grejpfruta [(owocu pomelo)]” w rozumieniu tego przepisu obejmuje wyciąg wytwarzany z pestek i skórek grejpfruta.**

Podpisy