

Jadwiga Urban *

ZASADA SOLIDARNOŚCI A ZASADA OSTROŻNOŚCI W RAMACH SWOBODNEGO PRZEPLYWU TOWARÓW

1. Wstęp

Traktaty założycielskie zawierały postanowienia dotyczące podstawowych kwestii związanych z funkcjonowaniem Wspólnoty oraz wytyczały kierunki rozwoju przyszłej integracji. Państwa członkowskie były świadome faktu, że Wspólnota będzie się rozwijała, a jej relacji z państwami członkowskimi nie da się w całości uregulować przepisami. W Traktacie umieszczono zatem ogólne zobowiązanie do współpracy oraz powstrzymania się od przeszkadzania w wykonywaniu celów Wspólnoty¹.

Zasada solidarności ma fundamentalne znaczenie dla systemu prawa wspólnotowego, niemniej i ona ma swoje granice. Jej zastosowanie jest możliwe, co do zasady, jedynie w stosunku do problematyki pierwszego filara². Państwa członkowskie nie są zobligowane do uwzględniania jej w dziedzinach należących do ich wyłącznej kompetencji. Art. 10 TWE³ nie może sam

* Mgr Jadwiga Urban – doktorantka, Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

¹ A general obligation to help and not to hinder. Zob. J. Temple Lang, *The duties of cooperation of national authorities and Courts under Article 10 E.C.: two more reflections*, „European Law Review” 2001, nr 26, s. 86.

² Trybunał rozszerzył zastosowanie zasady solidarności na trzeci filar w orzeczeniu w sprawie C-105/03 *Postępowanie karne p. Maria Pupino* ECR [2005] I-5285, pkt 41–43.

³ Według numeracji postanowień Traktatu uwzględniającej zmiany wprowadzone przez Traktat Amsterdamski.

nakładać nowych zobowiązań na państwa członkowskie, o ile nie znajdują one podstawy w innych przepisach traktatowych⁴.

Wyrazem zasady solidarności w handlu wewnątrzspółnotowym jest sformułowana w orzeczeniu w sprawie *Cassis de Dijon*⁵ zasada wzajemnego uznawania standardów. Stanowi ona, że każdy towar legalnie wyprodukowany i sprzedawany na terytorium jednego z państw członkowskich powinien być dopuszczony do obrotu w innych państwach członkowskich. Reguła ta może jednak doznawać ograniczeń, a to ze względu na art. 30 TWE lub wymogi imperatywne. Jako, że zdrowie i życie ludzkie jest najwyższą wartością⁶, w rezultacie względy ochrony zdrowia publicznego mogą uzasadniać ograniczenia swobodnego przepływu towarów.

Momentem przełomowym w podejściu Wspólnoty do ochrony zdrowia publicznego było zidentyfikowanie w 1986 r. przez brytyjskie służby weterynaryjne zakaźnej choroby zwierząt, gąbczastej encefalopatii bydła. Kryzys bezpieczeństwa sektora środków spożywczych, jaki nastąpił po odkryciu, że ludzie mogą zapaść na podobną chorobę Creutzfeldta-Jacoba (CJD), czyli przedstarcze otępienie umysłowe, postawił pytanie o efektywność ochrony zdrowia. W takich okolicznościach przewagę uzyskała polityka zapobiegania, dając początek zasadzie ostrożności.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie wpływu zasady ostrożności na zobowiązania wynikające z zasady solidarności. W pierwszej części zostanie przybliżona idea wzajemnej współpracy oraz jej zastosowanie. W szczególności omówiona zostanie zasada wzajemnego uznawania standardów. Następnie przedstawione zostaną orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczące choroby, zwanej gąbczastą encefalopatią bydła (BSE), oraz wpływ tych orzeczeń na podejście do problematyki ochrony zdrowia publicznego we Wspólnocie. Wskazane zostaną rozbieżności między stanowiskiem instytucji wspólnotowych a poglądami państw członkowskich

⁴ Orzeczenia Trybunału w sprawach: 9/73 *Carl Schlüter v. Hauptzollamt Lörrach* ECR [1973] 1135, pkt 39 i 40; 229/86 *Brother Industries Limited i inni v. Komisji* ECR [1987] 3757.

⁵ Orzeczenie Trybunału w sprawie 120/78 *Rewe Centrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* ECR [1979] 649.

⁶ Orzeczenie Trybunału w sprawach: 104/75 *Adriaan de Peiper* ECR [1976] 613, pkt 15; C-347/89 *Freistaat Bayern v. Eurim-Pharm GmbH* ECR [1991] I-1747, pkt 26; C-62/90 *Komisja v. Niemcy* ECR [1992] I-2575, pkt 10; C-320/93 *Lucien Ortscheit GmbH v. Eurim-Pharm Arzneimittel GmbH* ECR [1994] I-5243, pkt 16; C-473/98 *Kemikalieinspektionen v. Toolex Alpha AB* ECR [2000] I-5681, pkt 38; C-322/01 *Deutscher Apothekerverband eV v. 0800 DocMorris NV and Jacques Waterval* ECR [2003] I-14887, pkt 79 i 103; C-170/04 *Klas Rosengren v. Riksdåklagaren* ECR [2007] pkt 39; C-434/04 pkt 33.

na temat dopuszczalności powoływania się na zasadę ostrożności. Część trzecia zostanie w całości poświęcona zasadzie ostrożności. Rozpoczynając od genezy, poprzez jej charakter i sposób zastosowania, przedstawione zostanie jej znaczenie dla porządku prawnego Unii Europejskiej a także systemów krajowych. Na przykładach orzecznictwa ETS omówione zostaną interakcje tej zasady z art. 10 TWE, wprowadzającym obowiązek wzajemnej współpracy i współdziałania *bona fide*.

2. Zasada solidarności podstawą działania w Unii Europejskiej

Zasadę solidarności, zwaną także zasadą lojalnej współpracy, statuuje art. 10 TWE, nakładający na państwa członkowskie obowiązek podjęcia wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających zarówno z prawa pierwotnego, jak i działań instytucji Wspólnoty. Ponadto państwa członkowskie mają ułatwiać Wspólnocie wypełnianie jej zadań oraz powstrzymać się od podejmowania jakichkolwiek środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu. Przed omówieniem poszczególnych obowiązków mających swe źródło w tej zasadzie przedstawiona zostanie jej idea, charakter oraz podmioty związane jej postanowieniami.

2.1. Istota zasady lojalnej współpracy

Genezę zasady solidarności należy upatrywać w zasadzie *pacta sunt servanda*⁷. Niemniej obecne jej znaczenie wykracza znacznie poza obowiązek wykonywania w dobrej wierze zobowiązań zaciągniętych przez państwa członkowskie w drodze umów międzynarodowych⁸. Żywe kontrowersje budzi utożsa-

⁷ J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego (zarys wykładu)*, Toruń 1996, s. 176–177. Odmienne zdanie wyraża Z. Brodecki, *Część pierwsza. Zasady*, [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 160.

⁸ J.-E. de Cockborne, L. Defalque, C.-F. Durand, H. Prahl, G. Vandersanden, *Commentaire Megret: Le droit de la CEE. Preamble. Principes. Libre circulation des marchandises*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1992, s. 25; V. Constantinesco, *L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire*, [w:] *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum – Pierre Pescatore*, red. F. Capotorti, C.-D. Ehlermann, J. Frowein, F. Jacobs, R. Joliet, T. Koopmans, R. Kovar, Baden-Baden 1987, s. 97; K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, London 2005, s. 115; H. Smit, P.E. Herzog, *The law of the European Community. A commentary on the EEC Treaty*, New York 1996, s. 92.

mianie zasady lojalnej współpracy z zasadą wierności interesowi federalnemu (niem. *Bundestreue*, ang. *federal legal principle*, franc. *fidélité fédérale*)⁹.

Zasadę solidarności uznaje się za fundamentalną zasadę prawa wspólnotowego¹⁰. Zgodnie ze stanowiskiem ETS brak jej respektowania „podcina korzenie porządku prawnego Wspólnoty”¹¹. W oficjalnym raporcie z konferencji FIDE¹² wyrażono zaś pogląd, że art. 10 TWE jest „najważniejszym i najbardziej dynamicznym pojedynczym artykułem Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską”¹³.

Istotą zasady solidarności jest współpraca i szeroko rozumiane współdziałanie w urzeczywistnianiu celów Wspólnoty¹⁴. Początkowo ETS stosował art. 10 TWE wyłącznie w połączeniu z innymi przepisami traktatowymi. W orzeczeniu w sprawie *Deutsche Grammophon* stwierdził, że „przepis ten wyraża generalny obowiązek państw członkowskich, którego brzmienie zależy w każdym przypadku od pozostałych przepisów Traktatu”¹⁵. Orzecznictwo ETS ewoluowało przyjmując, że art. 10 TWE może także stanowić autonomiczne źródło obowiązków państw członkowskich¹⁶.

Ogólne ujęcie zobowiązań wynikających z zasady lojalnej współpracy poddaje w wątpliwość możliwość uznania jej za bezpośrednio skuteczną. Art. 10 TWE pozostawia państwom członkowskim i instytucjom wspólnotowym stosunkowo dużą swobodę uznania co do konkretnych środków, które powinny być podjęte w danym stanie faktycznym¹⁷. Dokładna analiza orzecnic-

⁹ Za utożsamianiem tych zasad opowiadają się: D. Chalmers, C. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law*, Cambridge 2007, s. 193; J.-M. Favret, *Droit et pratique de l'Union européenne*, Paryż 2001, s. 283; I. Pingel-Lenuzza, *Les principes*, [w:] *Commentaire article par article des traités UE et CE*, red. P. Léger, Dalloz, Paris 2000, s. 190. Odmienne stanowisko prezentują: P.J.G. Kapetyn, P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities. From Maastricht to Amsterdam*, Kluwer Law International 1998, s. 162; S. van Raepenbursch, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liege, 2005, s. 452.

¹⁰ P. Justyńska, *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy prawa Unii Europejskiej. Zarys wykładu*, red. J. Galster, Toruń 2006, s. 253 i 257.

¹¹ Orzeczenie Trybunału w sprawie 128/78 *Komisja v. Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, ECR [1979] 419, pkt 12.

¹² Kongres FIDE, Fédération International pour le Droit Européen, na temat obowiązku współpracy władz krajowych w ramach art. 10 TWE, Helsinki 2000.

¹³ J. Temple Lang, *The duties of cooperation...*, s. 85.

¹⁴ P. Justyńska, op.cit., s. 110.

¹⁵ Orzeczenie Trybunału w sprawie 78/70 *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH v. Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co. KG* ECR [1971] 487, pkt 5.

¹⁶ I. Pingel-Lenuzza, op.cit., s. 191.

¹⁷ J.-E. de Cockborne, L. Defalque, C.-F. Durand, H. Prah, G. Vandersanden, op.cit., s. 26.

twa¹⁸ skłania do przyjęcia, że art. 10 TWE może tworzyć prawa na rzecz jednostek jedynie w połączeniu z innymi bezpośrednio skutecznymi przepisami¹⁹.

Jeśli chodzi o podmiotowy zakres zasady solidarności, art. 10 TWE wskazuje wyraźnie na państwa członkowskie. Państwa członkowskie same decydują, który organ krajowy jest odpowiedzialny za wykonanie zobowiązania wynikającego z prawa wspólnotowego²⁰. W rezultacie, obowiązek działania lub zaniechania może ciążyć w konkretnym przypadku na organie władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej²¹, zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym²². Art. 10 TWE wiąże także państwowe przedsiębiorstwa oraz organy niezależne, którym państwo delegowało do wykonania zadania z zakresu administracji publicznej²³.

¹⁸ Orzeczenia Trybunału w sprawach: 9/73 *Carl Schlüter v. Hauptzollamt Lörrach* ECR [1973] 1135, pkt 47; 10/73 *Rewe Zentral AG v. Hauptzollamt Kahl* ECR [1973] 1175, pkt 26; 44/84 *Derrick Guy Edmund Hurd v. Kenneth Jones (Her Majesty's Inspector of Taxes)* ECR [1986] 29, pkt 47; C-72 i C-73/91 *Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG v. Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG* ECR [1993] I-887, pkt 28.

¹⁹ P. J. G. Kapetyn, P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities...*, s. 149; I. Pingel-Lenuzza, *op.cit.*, s. 189–190.

²⁰ Orzeczenia Trybunału w sprawach: 51 i 54/71 *International Fruit Company NV p. Produktschap voor groenten en fruit*, Rec. 1971, s. 1107, pkt 3 i 4; 50/76 *Amsterdam Bulb BV p. Produktschap voor Siergewassen*, Rec. 1977, s. 137, pkt 32; 240/78 *Atalanta Amsterdam BV p. Produktschap voor Vee en Vlees*, Rec. 1979, s. 2137, pkt 5; 96/81 *Komisja p. Holandii*, Rec. 1982, s. 1791, pkt 12; 227, 228, 229 i 230/85 *Komisja p. Belgii*, Rec. 1988, s. 1, pkt 9; C-131/88 *Komisja p. Niemcom*, Rec. 1991, s. I-825, pkt 71; C-417/99 *Komisja p. Hiszpanii*, Rec. 2001, s. I-6015, pkt 37; C-97/01 *Komisja p. Wielkiemu Księstwu Luksemburg*, Rec. 2003, s. I-5797, pkt 37.

²¹ Orzeczenia Trybunału w sprawach: 14/83 *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* ECR [1984] 1891, pkt 26; 79/83 *Dorit Harz v. Deutsche Tradax GmbH* ECR [1984] 1921, pkt 26; C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA* ECR [1990] I-4135, pkt 8; C-213/89 *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd* ECR [1990] I-2433, pkt 23; C-15/04 *Koppensteiner GmbH v. Bundesimmobilien-gesellschaft mbH* ECR [2005] I-4855, pkt 33; C-316/04 *Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie v. College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen* ECR [2005] I-9759, pkt 77. Zob. J. Temple Lang, *The Duties of National Courts under Community Constitutional Law*, „European Law Review” 1997, nr 22, s. 3–6.

²² Orzeczenia Trybunału w sprawach: 8/88 *Niemcy v. Komisja* ECR [1990] I-2321, pkt 13; 103/88 *Fratelli Costanzo SpA v. Comune di Milano* ECR [1989] 1839, pkt 32; C-453/00 *Kühne&Heitz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren* ECR [2004] I-837, pkt 28. Zob. także A. Evans, *Prawo integracji europejskiej*, cz. 1, Warszawa 1996, s. 91; A. Jurcewicz, *Integralność i granice Wspólnej Polityki Rolnej w kontekście dostosowania ustawodawstwa rolnego do standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2, s. 55–66; S. Weatherill, *Law and Integration in the European Union*, Oxford 1996, s. 49.

²³ J. Temple Lang, *Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty*, „Common Market Law Review” 1990, nr 27, s. 645.

Zasadę solidarności należy jednak widzieć w szerszej perspektywie, obejmując nią także instytucje wspólnotowe²⁴. Pogląd ten został *explicite* wyrażony przez ETS w sprawie *Zwartveld*²⁵. W orzeczeniu tym sędzia wspólnotowy nakazał Komisji przekazanie sądowi krajowemu raportów ze śledztwa dotyczącego oceny wprowadzonego w Holandii systemu nadzoru rybołówstwa oraz umożliwienie funkcjonariuszom, zajmującym się tą sprawą, składania zeznań. Zgodnie z przyjętą przez ETS linią orzeczniczą, zasada lojalności znajduje zastosowanie również do współpracy międzyinstytucjonalnej (ang. *inter-institutional dialogue*, franc. *dialogue interinstitutionnel*)²⁶.

Zasady wynikające z art. 10 TWE są tradycyjnie dzielone na obowiązki o charakterze pozytywnym, negatywnym oraz na zobowiązania służące ułatwianiu osiągnięcia celów Wspólnoty.

Jeśli chodzi o obowiązki pozytywne, ciężące na państwach członkowskich, należy wyróżnić:

- obowiązek podejmowanie właściwych środków w celu zapewnienia efektywnego stosowania prawa wspólnotowego²⁷;

²⁴ Orzeczenia Trybunału w sprawach: 230/81 *Luksemburg v. Parlamentowi Europejskiemu* ECR [1983] 255, pkt 37; 44/84 *Derrick Guy Edmund Hurd v. Kenneth Jones (Her Majesty's Inspector of Taxes)* ECR [1986] 29, pkt 38; 94/87 *Komisja v. Niemcom* ECR [1989] 175, pkt 9; C-234/89 *Stergios Delimitis v. Henninger Bräu AG* ECR [1991] I-935, pkt 53; C-67/91 *Dirección General de Defensa de la Competencia v. Asociación Española de Banca Privada* ECR [1992] I-4785, pkt 39; C-36/97 i C-37/97 *Hilmar Kellinghusen v. Amt für Land- und Wasserwirtschaft Kiel* oraz *Ernst-Detlef Ketelsen v. Amt für Land- und Wasserwirtschaft Husum* ECR [1998] I-6337, pkt 30; C-319/97 *Postępowanie karne v. Antoine Kortas* ECR [1999] I-3143, pkt 35; C-404/97 *Komisja v. Portugalia* ECR [2000] I-4897, pkt 34; T-139/99 *Alsace International Car Service (AICS) v. Parlamentowi Europejskiemu* ECR [2000] II-2849, pkt 41; C-261/99 *Komisja v. Francja* ECR [2001] I-2537, pkt 24. Zob. także Declaration (No 3) on Article 10 of the Treaty establishing the European Community, Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the treaties establishing the European Communities and certain related acts, O.J. C 80/01, s. 77.

²⁵ Orzeczenie Trybunału w sprawie 2/88 *J.J. Zwartveld* ECR [1990] I-3365, pkt 18.

²⁶ Orzeczenia Trybunału w sprawach: 204/86 *Grecja v. Rada* ECR [1988] 5323, pkt 16; C-65/93 *Parlament Europejski v. Radzie* ECR [1995] I-00643, pkt 23.

²⁷ Orzeczenia Trybunału w sprawach: 94/87 *Komisja v. Niemcy* ECR [1989] 175, pkt 9; 68/88 *Komisja p. Grecja* ECR [1989] 2965, pkt 23; C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA* ECR [1990] I-4135, pkt 8; C-208/90 *Theresa Emmott v. Minister for Social Welfare* ECR [1991] I-4269, pkt 18; C-91/92 *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl* ECR [1994] I-3325, pkt 26; C-334/92 *Teodoro Wagner Miret v. Fondo de Garantía Salarial* ECR [1993] I-6911, pkt 20; C-259/07 *Komisja v. Szwecja* ECR [2008] 9, pkt 10. Zob. także M. Fallon, *Droit matériel général de l'Union européenne*, Bruylant 2002, s. 74–75; G. Isaac, M. Blanquet, *Droit communautaire général*, Armand Colin 2001, s. 224–225; J.-P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Dalloz 2003, s. 554–555; J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, J.G.D.J. 1996, s. 720–722; J. Temple Lang, *The duties of cooperation...*, s. 87–89.

- obowiązek zapewnienia ochrony praw jednostek udzielonych im na mocy Traktatów i prawa pochodnego²⁸;
- zobowiązanie do podjęcia działania w celu realizacji zadań traktatowych, w szczególności w przypadku bezczynności ze strony właściwej instytucji wspólnotowej²⁹.

Obowiązek zaniechania obejmuje powstrzymywanie się państw członkowskich od podejmowania jakichkolwiek środków, które mogłyby uniemożliwić realizację zadań określonych w Traktacie. Oznacza to, iż państwa członkowskie nie mogą stanowić prawa sprzecznego z porządkiem wspólnotowym, a w przypadku istnienia takiego przepisu muszą uczynić wszystko, co konieczne, by zakończyć konflikt³⁰. Ponadto, zgodnie z zasadą lojalnej współ-

²⁸ Orzeczenia Trybunału w sprawach: 33/76 *Rewe-Zentralfinanz eG i Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland* ECR [1976] 1989, pkt 5; 199/82 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio* ECR [1983] 3595, pkt 12; C-6/90 i 9/90 *Andrea Francovich i Danila Bonifaci v. Włochy* ECR [1991] I-5357, pkt 43; C-312/93 *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v. Belgia* ECR [1995] I-4599, pkt 12; C-394/93 *Gabriel Alonso-Pérez v. Bundesanstalt für Arbeit* ECR [1995] I-4101, pkt 28; C-430/93 i C-431/93 *Jeroen van Schijndel i Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten* ECR [1995] I-4705, pkt 17; C-397/98 i C-410/98 *Metallgesellschaft Ltd (C-397/98), Hoechst AG i Hoechst (UK) Ltd (C-410/98) v. Commissioners of Inland Revenue i HM Attorney General* ECR [2001] I-1727, pkt 85; C-129/00 *Komisja v. Włochy* ECR [2003] I-14637, pkt 25; C-222 do 225/05 *J. van der Weerd i in. (C-222/05), H. de Rooy sr. i H. de Rooy jr. (C-223/05), Maatschap H. en J. van 't Oever i in. (C-224/05) i B.J. van Middendorp (C-225/05) v. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit* ECR [2007] 4, pkt. 33. Zob. także J.-E. de Cockborne, L. Defalque, C.-F. Durand, H. Prahl, G. Vandersanden, op.cit., s. 30–32; Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2006, s. 126–127.

²⁹ Orzeczenia Trybunału w sprawach z zakresu ochrony zasobów morskich: 141/78 *Francja v. Wielka Brytania* ECR [1979] 2923, pkt 8 i 9; 32/79 *Komisja v. Wielka Brytania* ECR [1980] 2403, pkt 10–15; 804/79 *Komisja v. Wielka Brytania* ECR [1981] 1045, pkt 30–31. Orzeczenia Trybunału dotyczące obowiązku uznawania dyplomów w celu zapewnienia efektywności zasadzie swobody przedsiębiorczości: 71/76 *Jean Thieffry v. Conseil de l'ordre des avocats a la cour de Paris* ECR [1977] 765, pkt 17–19; C-340/89 *Irene Vlassopoulou v. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* ECR [1991] I-2357, pkt 14; C-55/94 *Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano* ECR [1995] I-4165, pkt 36–38. Zob. także J.-E. de Cockborne, L. Defalque, C.-F. Durand, H. Prahl, G. Vandersanden, op.cit., s. 32–34; J. Justyński, *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2003, s. 111–114; P.J.G. Kapetyn, P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities...*, s. 153–155; K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law...*, s. 120; J. Temple Lang, *Community Constitutional Law...*, s. 657–659; tenże, *The Duties of National...*, s. 112, s. 117–118.

³⁰ Orzeczenia Trybunału w sprawach dotyczących konkurencji: 13/77 *SA GB-INNO-BM v. Association des détaillants en tabac (ATAB)* ECR [1977] 2115, pkt 32–32; 66/86 *Ahmed Saeed Flugreisen i Silver Line Reisebüro GmbH v. Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V* ECR [1989] 803, pkt 48; 267/86 *Pascal Van Eycke v. ASPA NV* ECR [1988] 4769, pkt 16;

pracy, działanie organów krajowych nie może utrudniać wewnętrznego funkcjonowania instytucji wspólnotowych³¹, ani ograniczać procesu integracji³².

Pojęcie konieczności współpracy i współdziałania *bona fide* między państwami członkowskimi i instytucjami wspólnotowymi, które było przedmiotem bogatego orzecznictwa ETS, znajduje nowy wyraz w serii spraw, w których Trybunał zachęca państwa członkowskie do konsultowania się z Komisją przed przyjęciem środków krajowych dotyczących problematyki wspólnotowej³³, bądź w przypadku trudności w realizacji prawa Unii Europejskiej³⁴. Ułatwianie wykonywania zadań Wspólnoty może polegać także na opiniowaniu, tworzeniu organów doradczych czy dostarczaniu niezbędnych informacji³⁵. W tym miejscu warto zaznaczyć, że art. 24 Statutu ETS³⁶ stanowi, iż Trybunał może nakazać państwom członkowskim i instytucjom wspólnotowym, nawet jeśli nie są stronami w sprawie, by dostarczyły „wszelkie informacje, które Trybunał uzna za niezbędne w postępowaniu”.

C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas i Nicolaos Avdellas* ECR [1991] I-2925, pkt 35.

³¹ Orzeczenia Trybunału w sprawach: 208/80 *Rt. Hon. Lord Bruce of Donington v. Eric Gordon Aspen* ECR [1981] 2205, pkt 19; 230/81 *Luksemburg v. Parlament Europejski* ECR [1983] 255, pkt 37; 44/84 *Derrick Guy Edmund Hurd v. Kenneth Jones (Her Majesty's Inspector of Taxes)* ECR [1986] 29, pkt 45 i 49; 85/85 *Komisja v. Belgia* ECR [1986] 1149, pkt 22; C-6/89 *Komisja v. Belgia* ECR [1990] I-1595, pkt 14 i 17. Zob. także J.-E. de Cockborne, L. Defalque, C.-F. Durand, H. Prahl, G. Vandersanden, op.cit., s. 35–37; J. Temple Lang, *Community Constitutional Law...*, s. 662–664.

³² ETS, orzeczenia w sprawach: 804/79 *Komisja v. Wielka Brytania* ECR [1981] 1045, pkt 28; C-195/90 *Komisja v. Niemcy* ECR [1992] I-3141, pkt 36; C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie ASBL v. Région wallonne* ECR 1997 I-7411, pkt 45.

³³ ETS, orzeczenia w sprawach: 141/78 *Francja v. Wielka Brytania* ECR [1979] 2923, pkt 12; 186/85 *Komisja v. Belgia* ECR [1987] 2029, pkt 39.

³⁴ ETS, orzeczenia w sprawach: 52/84 *Komisja v. Belgia* ECR [1986] 89, pkt 16; 94/87 *Komisja v. Niemcy* ECR [1989] 175, pkt 9; C-217/88 *Komisja v. Niemcy* ECR [1990] I-2879, pkt 33; C-75/97 *Belgia v. Komisja* ECR [1999] I-3671, pkt 88; C-404/97 *Komisja v. Portugalia* ECR [2000] I-4897, pkt 40; C-378/98 *Komisja v. Belgia* ECR [2001] I-5107, pkt 31; C-261/99 *Komisja v. Francja* ECR [2001] I-2537, pkt 24; C-499/99 *Komisja v. Hiszpania* ECR [2002] I-6031, pkt 24.

³⁵ ETS, orzeczenia w sprawach: 97/81 *Komisja v. Holandia* ECR [1982] 1819, pkt 7; 192/84 *Komisja v. Grecja* ECR [1985] 3967, pkt 19; C-58/89 *Komisja v. Niemcy* ECR [1991] I-4983, pkt 35–37; C-33/90 *Komisja v. Włochy* ECR [1991] I-5987, pkt 20; C-137/91 *Komisja v. Grecja* ECR [1992] I-4023, pkt 8; C-375/92 *Komisja v. Hiszpania* ECR [1994] I-923, pkt 24–26; C-319/97 *Postępowanie karne p. Antoine Kortas* ECR [1999] I-3143, pkt 35; C-478/01 *Komisja v. Luksemburg* ECR [2003] I-2351, pkt 24; C-105/02 *Komisja v. Niemcy* ECR [2006] I-9659, pkt 93.

2.2. Zasada wzajemnego uznawania standardów wyrazem idei solidarności w dziedzinie handlu wewnątrzspółnotowego

Idea zasady solidarności, w dziedzinie handlu wewnątrzspółnotowego, została wyrażona w orzeczeniu w sprawie *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, znanej powszechnie, od nazwy przedmiotu sporu, jako orzeczenie *Cassis de Dijon*³⁷. Statuuje ona zasadę wzajemnego uznawania standardów (ang. *mutual recognition*, franc. *le principe de reconnaissance mutuelle*), zgodnie z którą każdy towar legalnie wyprodukowany i sprzedawany na terytorium jednego z państw członkowskich powinien być dopuszczony do obrotu w innych państwach członkowskich³⁸. Kluczowym elementem przyjęcia powyższego toku rozumowania było uznanie przepisów niemieckich, ustalających minimalne zawartości procentowe alkoholu w poszczególnych kategoriach napojów alkoholowych, za „regulacje podwójnego obciążenia” (ang. *dual-burden rules*)³⁹. Na podstawie *Branntweinmonopolgesetz* importowane napoje alkoholowe musiały spełniać zarówno wymogi kraju pochodzenia, jak również kraju importu. Co więcej, uzasadnionym wydaje się twierdzenie, iż zasada uznawania standardów powinna obejmować także towary pochodzące z państw trzecich, które zostały wprowadzone do wolnego obrotu na terytorium jednego z państw Wspólnoty⁴⁰.

Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i może doznawać ograniczeń na podstawie art. 30 TWE, bądź wymogów imperatywnych (ang. *mandatory requirements*, franc. *exigences imperatives*), które to wymogi stanowiły drugie znamienne *novum* wprowadzone w orzeczeniu *Cassis de Dijon*. Obie te

³⁶ Protokół w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości załączony do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, O.J. z 29.12.2006 r., s. 203–224.

³⁷ ETS, orzeczenie w sprawie 120/78 *Rewe-Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* ECR [1979] 649.

³⁸ W. Czapliński, *Swoboda przepływu towarów*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, (red. J. Barcz), Warszawa 2003, s. 58; J. Justyński, *Podstawy prawne polityk gospodarczych Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Toruń 2004, s. 54.

³⁹ ETS, orzeczenie w sprawie 120/78 *Rewe-Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* ECR [1979] 649, pkt 14.

⁴⁰ ETS, orzeczenie w sprawie 41/76 *Suzanne Criel, née Donckerwolcke i Henri Schou v. Procureur de la République au tribunal de grande instance de Lille and Director General of Customs* ECR [1976] 1921.

normy dają państwu członkowskiemu możliwość ograniczenia swobody przepływu towarów ze względu na ważny i uzasadniony interes publiczny.

Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 30 TWE państwa członkowskie mają możliwość wprowadzania jednostronnie pewnych ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, o ile są one uzasadnione ze względu na enumeratywnie wyliczone w tym przepisie dobra, takie jak: moralność publiczna⁴¹, bezpieczeństwo i porządek publiczny⁴², ochrona zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt lub ochrona roślin, ochrona narodowych dóbr kultury, ochrona własności przemysłowej i handlowej⁴³.

Jeśli chodzi o wymogi konieczne, ETS w orzeczeniu w sprawie *Cassis de Dijon* wyraźnie wskazał na skuteczność kontroli podatkowej, ochronę zdrowia publicznego, rzetelność obrotu handlowego oraz ochronę konsumentów⁴⁴. Podkreślić należy, że katalog podstaw ma charakter otwarty⁴⁵.

Rodzi się pytanie o praktyczne zastosowanie zasady wzajemnego uznawania standardów; na ile jest ona rozstrzygająca, a w jakiej stopniu przewagę uzyskują wspomniane wyżej istotne interesy publiczne. Mając na uwadze zakres niniejszego opracowania, bliżej zostanie przedstawiony jedynie wpływ ochrony zdrowia na wspomnianą zasadę, ze szczególnym uwzględnieniem zasady ostrożności.

⁴¹ ETS, orzeczenie w sprawie: 34/79 *Regina v. Henn i Darby* ECR [1979] 3795; 121/85 *Congate v. HM Customs&Excise* ECR [1986] 1665; 350/89 *Sheptonhurst Ltd v. Newham Borough Council* ECR [1991] 3795.

⁴² ETS, orzeczenia w sprawach: 7/78 *Królowa v. Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson i Colin Alex Norman Woodiwiss* ECR [1978] 2247; 72/83 *Campus Oil Limited i inni v. Minister przemysłu i energii et al.* ECR [1984] 2727; 231/83 *Cullet v. Centre Leclerc* ECR [1985] 305; 154/85 *Komisja v. Włochy* ECR [1987] 2256; C-265/95 *Komisja v. Francja* ECR [1997] I-6959; C-394/97 *Postępowanie karne p. Sami Heinonen* ECR [1999] I-3599; C-398/98 *Komisja v. Grecja* ECR [2001] I-7915.

⁴³ Zob. ETS, orzeczenia w sprawach: 55 i 57/80 *Musik-Vertrieb membran GmbH i K-tel International v. Gesellschaft für musikalische Aufführungs und mechanische Vervielfältigungsrechte (GEMA)* ECR [1981] 147; C-3/91 *Exportur* ECR [1992] I-5529.

⁴⁴ ETS, orzeczenie w sprawie 120/78 *Rewe-Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* ECR [1979] 649, pkt 8.

⁴⁵ W późniejszym orzecznictwie zaliczono do wymogów koniecznych m. in.: ochronę środowiska (C-389/96 *Aher-Waggon GmbH v. Niemcom* ECR [1998] I-4473), ochronę kina jako formę kulturalnego wyrazu (60 i 61/84 *Cinétheque SA i in. v. Fédération nationale des cinémas Francis* ECR [1985] 2605), popieranie różnorodności prasy (C-368/95 *Vereinigte Familienpressverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag* ECR [1997] I-3689), ochronę praw podstawowych (C-112/00 *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge p. Republik Österreich (Schmidberger)* ECR [2003] I-5659) czy poprawę warunków pracy (155/80 *Postępowanie uproszczone p. Sergius Oebel* ECR [1981] 1993).

2.3. Zasada wzajemnego uznawania standardów w orzecznictwie ETS

Zasada wzajemnego uznawania standardów jest wyrazem koncepcji wolnego rynku oraz idei współpracy i współdziałania *bona fide* państw członkowskich. Jak zostało już zasygnalizowane wcześniej, ważne interesy publiczne, jak względy ochrony zdrowia, mogą skutkować ograniczeniami w wymianie handlowej na terytorium Wspólnoty⁴⁶. Godne zauważenia jest, że państwa członkowskie, wprowadzając środki limitujące swobodny przepływ towarów z uwagi na ochronę życia i zdrowia, dysponują znacznym stopniem autonomii. Niemniej, zgodnie ze zdaniem drugim art. 30 TWE, wszelkie regulacje krajowe, mające postać środka arbitralnej dyskryminacji (franc. *discrimination arbitraire*), są w sposób jednoznaczny zakazane i nie mogą być uzasadnione⁴⁷.

Jeśli chodzi o przeprowadzanie dodatkowych kontroli granicznych w państwie importu, ETS, biorąc pod uwagę przyjęty na obszarze Wspólnoty zharmonizowany, jednolity system inspekcji, opierający się na kontroli produktów w państwie eksportu⁴⁸, wyklucza możliwość podwójnej kontroli o charakterze permanentnym⁴⁹. W rezultacie za sprzeczne ze swobodnym przepływem towarów zostały uznane obowiązkowe kontrole fitosanitarne produktów roślinnych⁵⁰, czy inspekcje weterynaryjne mięsa i wyrobów pochodzenia zwierzęcego⁵¹.

Warto podkreślić, że systematyczny charakter kontroli ma zasadnicze znaczenie dla kwalifikacji czy konkretna regulacja krajowa jest środkiem o skutku

⁴⁶ P. Icard, *Le principe de précaution façonné par le juge communautaire*, „Revue du Droit de l'Union Européenne” 2005, nr 1, s. 94.

⁴⁷ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 155; A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 301; W. Czaplinski, op.cit., s. 50; J. Pertek, *Droit matériel de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France 2005, s. 110; M. Szpunar, *Promocja towarów w prawie wspólnotowym: Studium artykułu 28 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, Kraków 2002, s. 90.

⁴⁸ Zob. D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej. Część druga: Prawo gospodarcze*, Toruń 1998, s. 49.

⁴⁹ M. Biernat, *Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2006, s. 51–52.

⁵⁰ ETS, orzeczenie w sprawie 4/75 *Rewe-Zentralfinanz eGmbH v. Landwirtschaftskammer* ECR [1975] 843, pkt 5.

⁵¹ ETS, orzeczenia w sprawach: 35/76 *Simmenthal SpA v. Ministère des finances italien* ECR [1976] 1871, pkt 8; 190/87 *Oberkreisdirektor des Kreises Borken and Vertreter des öffentlichen Interesses beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen v. Handelsonderneming Moormann BV* ECR [1988] 4689.

równoważnym do ograniczeń ilościowych w rozumieniu art. 28 TWE⁵². Konsekwencją takiego poglądu jest przyjęcie za zgodne z prawem wspólnotowym sporadycznych inspekcji, które są dopuszczalne pod warunkiem, że nie stanowią ukrytego ograniczenia handlu (franc. *restriction déguisée*)⁵³. Przepis art. 28 TWE wyklucza możliwość wprowadzania w handlu między państwami członkowskimi środków krajowych, nakładających na importerów wymóg uzyskania licencji wwozowych lub stosowania innych analogicznych procedur⁵⁴. Takie utrudnienia, nawet jeżeli mają czysto formalny charakter, są sprzeczne z prawem wspólnotowym⁵⁵. Zakres swobody, jaką dysponują organy państw członkowskich, nie stanowi usprawiedliwienia dla ustanawiania ograniczeń w handlu. Swobodny przepływ towarów jest jedną z fundamentalnych zasad rynku wewnętrznego, której obowiązywanie nie może być uszczuplane w wyniku wykonywania przez państwa członkowskie uprawnień dyskrecjonalnych, czy też przez przyznawanie przez władze krajowe koncesji. Środki krajowe, mające wpływ na wymianę wewnątrzspółnotową, są dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i spełniają warunek proporcjonalności⁵⁶.

Należy wreszcie zaznaczyć, że zarówno w przypadku względów wymienionych w art. 30 TWE, jak również wymogów imperatywnych ciężar dowodu (*onus probandi*), że wprowadzony środek krajowy jest uzasadniony względami ochrony zdrowia, spoczywa każdorazowo na państwie członkowskim. Trybunał wielokrotnie uznawał przepisy krajowe za sprzeczne z art. 28–30 TWE, ponieważ w toku postępowania nie przedstawiono dowodów potwierdzających zagrożenie dla jednej z chronionych wartości.

⁵² ETS, orzeczenia w sprawach: 42/82 *Komisja v. Francja* ECR [1983] 1013; C-426/92 *Bundesrepublik Deutschland v. Deutsches Milch-Kontor GmbH* ECR [1994] I-2757. Zob. także F. Lefebvre, *Union Européenne 2006–2007: Juridique, fiscal, social, comptable, financier*, Memento pratique 2005, s. 220; M. Szwarc, *Swobodny przepływ towarów na rynku wewnętrznym*, [w:] *Unia Europejska. Prawo instytucjonalne i gospodarcze*, (red. A. Łazowski), Warszawa 2005, s. 735–736.

⁵³ P. Icard, *Droit matériel et politiques communautaires*, „Droit public et sciences politiques” 2001, s. 155.

⁵⁴ Orzeczenia Trybunału w sprawach: 124/81 *Komisja p. Wielkiej Brytanii*, Rec. 1983, s. 203, pkt 9; C-170/04 *Klas Rosengren p. Riksaklagaren*, Rec. 2007, s. 2–3.

⁵⁵ ETS, orzeczenie w sprawie C-212/03 *Komisja v. Francja* ECR [2005] I-4213, pkt 16. Zob. także M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2006, s. 205–206.

⁵⁶ ETS, orzeczenia w sprawach: C-304/88 *Komisja v. Belgia* ECR [1990] I-2801, pkt 14 (belgijski system przywozu żywych zwierząt); C-17/93 *Postępowanie karne p. J.J.J. Van der Heldt* ECR [1994] I-3537, pkt 15; C-189/95 *Postępowanie karne p. Harry Franzén* ECR [1997] I-5909, pkt 75; C-394/97 *Postępowanie karne p. Sami Heinonen* ECR [1999] I-3599, pkt 36; C-434/04 *Postępowanie karne p. Jan-Erik Anders Ahokainen i Mati Leppik* ECR [2006] I-9171. Zob. także F. Lefebvre, op.cit., s. 220.

Jako przykład niech posłuży sprawa⁵⁷, w której Komisja Europejska została zaalarmowana przez napływające do niej skargi przedsiębiorstw na istnienie barier w imporcie i sprzedaży we Włoszech pewnego rodzaju napojów energetycznych, które były legalnie produkowane i wprowadzone do obrotu w innych państwach członkowskich. Napoje te, do których zaliczały się takie marki jak Red Bull, CULT i GUVI, charakteryzowały się tym, że zawierały od 250 mg/l do 320 mg/l kofeiny, jak również inne substancje, jak np. taurynę. Początkowo we Włoszech obowiązywał zakaz sprzedaży takich napojów. W późniejszym okresie dopuszczone były do obrotu napoje zawierające nie więcej niż 125 mg/l kofeiny. W październiku 1996 r., mając na uwadze, że wobec braku naukowych danych stwierdzających, iż przekroczenie wskazanego w ustawodawstwie włoskim limitu może pociągać za sobą ryzyko dla zdrowia, Komisja uznała wprowadzone przepisy za środek o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego oraz odmówiła mu usprawiedliwienia względami wymienionymi w art. 30 TWE, po czym zwróciła się do Włoch o wyjaśnienia w tej sprawie. Strona włoska zmieniła stanowisko, ale nie znowelizowała przedmiotowych regulacji. W konsekwencji Komisja wniosła sprawę do ETS.

Mając na uwadze przedstawiony stan faktyczny oraz odpowiedzi udzielone przez rząd włoski i Komisję na pisemne pytania sędziów wspólnotowych, ETS stanął na stanowisku, że zakaz sprzedaży napojów energetycznych zawierających kofeinę w ilości przekraczającej dopuszczony przez włoskie przepisy limit, które były wyprodukowane i wprowadzone do obrotu w innych państwach członkowskich, bez względu na to czy podstawą tego ograniczenia jest norma prawna czy praktyka administracyjna, utrudnia wewnątrzspółnotową wymianę handlową i stanowi środek o skutku równoważnym do ograniczenia ilościowego w znaczeniu art. 28 TWE⁵⁸. Następnie ETS zwrócił uwagę, że takie utrudnienie może być usprawiedliwione, o ile jest konieczne dla realizacji jednego z interesów publicznych, ustanowionych w art. 30 TWE, np. ochrony zdrowia i życia osób, lub wymogu imperatywnego, jakim jest ochrona konsumenta⁵⁹. W tej sprawie rząd włoski nie wykazał jednak, że wprowadzony zakaz sprzedaży napojów energetycznych, zawierających ponad 125 mg/l kofeiny, jest niezbędny i proporcjonalny do ochrony

⁵⁷ ETS, orzeczenie w sprawie C-420/01 *Komisja v. Włochy* ECR [2003] I-6445. Zob. także orzeczenie w sprawie 231/83 *Cullet v. Centre Leclerc* ECR [1985] 305.

⁵⁸ ETS, orzeczenie w sprawie C-42/90 *Postępowanie karne p. Jean-Claude Bellon* ECR [1990] I-4863, pkt 10.

⁵⁹ ETS, orzeczenie w sprawie C-420/01 *Komisja v. Włochy* ECR [2003] I-6445, pkt 31.

zdrowia publicznego. Rząd włoski powoływał się w tej mierze na wyniki badań, sugerujące istnienie ryzyka wywołania szkodliwych skutków w przypadku konsumpcji napojów zawierających powyżej 320 mg/l kofeiny. Ponieważ te opracowania dotyczyły kilkakrotnie wyższego stężenia kofeiny, nie były miarodajne i nie mogły zostać uznane za dowód⁶⁰. W konsekwencji ETS uznał, że stosując do napojów legalnie wyprodukowanych i wprowadzonych do obrotu w innych państwach członkowskich przepis zakazujący sprzedaży we Włoszech napojów energetycznych, zawierających ilość kofeiny przekraczającą dopuszczalny limit, oraz w braku przedstawienia dowodów, że ograniczenie to jest konieczne i proporcjonalne do ochrony zdrowia publicznego, Republika Włoska uchybiła ciążącym na niej, zgodnie z art. 28 i 30 TWE, zobowiązaniom.

Kolejne orzeczenie potwierdzające powyższe stanowisko ETS zapadło w sprawie dotyczącej przepisów francuskich, które wprowadzały wyczerpujące wyliczenie dopuszczalnych składników pokarmowych.⁶¹ W przedmiotowej sprawie rząd francuski nie przedstawił dowodów na poparcie twierdzeń na temat potencjalnego niebezpieczeństwa dodanych substancji, a krajowa procedura ubiegania się o pozwolenie na stosowanie nowych witamin lub innych składników pokarmowych była uciążliwa i czasochłonna⁶². W konsekwencji zastosowane środki krajowe zostały uznane za nieproporcjonalne. Istnienie potrzeby żywieniowej ludności danego państwa co do konkretnej substancji może być wskazówką, że środek krajowy spełnia wymóg proporcjonalności. Niemniej, wykazanie braku takiej potrzeby nie jest wystarczającym powodem uzasadniającym wprowadzenie zakazu stosowania konkretnego dodatku do żywności. Do takich wniosków doszedł ETS, badając duńską praktykę administracyjną polegającą na tym, że środki spożywcze przeznaczone do normalnego spożycia, wzbogacone w witaminy i minerały, które były legalnie wyprodukowane lub wprowadzone do obrotu w innych państwach członkowskich, nie mogły być sprzedawane na terytorium Danii, jeżeli wzbogacenie to nie odpowiadało potrzebie żywieniowej ludności tego państwa członkowskiego⁶³. O ile bowiem prawo wspólnotowe nie sprzeciwia się temu, by w imię zasady ostrożności ustawodawstwo państwa członkowskiego zabraniało sprzedaży, bez uprzedniego zezwolenia, środków spożyw-

⁶⁰ Zob. E. Skrzydło-Tefelska, *Swoboda przepływu towarów*, [w:] *Prawo europejskie. Zarys wykładu*, red. R. Skubisz, Lublin 2005, s. 230.

⁶¹ ETS, orzeczenie w sprawie C-24/00 *Komisja p. Francja* ECR [2004] I-1277.

⁶² Zob. F. Lefebvre, *op.cit.*, s. 225.

⁶³ ETS, orzeczenie w sprawie C-192/01 *Komisja v. Dania* ECR [2003] I-9693.

czych, jeżeli zostały do nich dodane substancje odżywcze inne niż te, których dodanie jest legalnie dopuszczone przez przepisy wspólnotowe, oraz stanowi, że – wobec braku harmonizacji oraz z uwagi na wciąż istniejące wątpliwości, pomimo postępu w dziedzinie badań naukowych – to do państw członkowskich należy podjęcie decyzji o poziomie ochrony zdrowia i życia osób, który chcą zapewnić, o tyle korzystanie z owej swobody musi uwzględnić zasadę proporcjonalności⁶⁴. Nadto, obowiązkiem władz krajowych jest udowodnienie w każdym przypadku, że w świetle krajowych zwyczajów żywieniowych i z uwzględnieniem wyników międzynarodowych badań naukowych, ich uregulowania są niezbędne dla zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, a w szczególności, że sprzedaż danych produktów stanowi rzeczywiste dlań zagrożenie⁶⁵. W tych warunkach systematyczny charakter zakazu sprzedaży wzbogaconych środków, które nie odpowiadają potrzebom żywieniowej ludności tego państwa członkowskiego, wynikający z krajowej praktyki administracyjnej, nie pozwala przestrzegać prawa wspólnotowego w zakresie rozpoznania i oceny rzeczywistego zagrożenia zdrowia publicznego, które dla każdego przypadku oddzielnie wymaga pogłębionej analizy skutków, jakie mógłby wywołać dodatek przedmiotowych witamin i soli mineralnych do tego środka⁶⁶.

3. Choroba „szalonych krów” – punkt zwrotny w podejściu do ochrony zdrowia

3.1. Odkrycie gąbczastej encefalopatii bydła – kryzys sektora spożywczego

Momentem przełomowym w podejściu Wspólnoty do ochrony zdrowia publicznego było zidentyfikowanie w 1986 r. przez brytyjskie służby weterynaryjne zakaźnej choroby zwierząt, gąbczastej encefalopatii bydła (BSE, ang. *Bovine Spongiform Encephalopathy*). Choroba ta, zaliczana do grupy pasażowalnych (przenośnych), jest przewlekłą, śmiertelną chorobą bydła, która

⁶⁴ J. Pertek, op.cit., s. 112; M. Szwarc, *Swobodny przepływ towarów...*, s. 729–730.

⁶⁵ ETS, orzeczenie w sprawie C-192/01 *Komisja v. Dania* ECR [2003] I-9693, pkt 46; zob. także orzeczenia w sprawach: 227/82 *Postępowanie karne p. Leendert van Bennekom* ECR [1983] 3883, pkt 40; C-228/91 *Komisja v. Włochy (Nicienie)* ECR [1993] I-2701, pkt 27.

⁶⁶ ETS, orzeczenia w sprawach: E-3/00 *EFTA Surveillance Authority v. Norwegia*, O.J. C 164, z 7.6.2001 r., s. 7, pkt 30; C-236/01 *Monsanto Agricoltura Italia SpA v. Presidenza del Consiglio dei Ministri* ECR [2003] I-8105, pkt 106.

atakując układ neurologiczny prowadzi do nieodwracalnych zmian degeneracyjnych w obrębie struktur mózgowych. Za podstawową drogę przeniesienia tej choroby, nazywanej potocznie „chorobą szalonych krów”, uznaje się karmienie bydła paszą z dodatkiem mączek mięsno-kostnych, zawierających białkowe czynniki zakaźne, tzw. priony⁶⁷.

Kryzys bezpieczeństwa sektora środków spożywczych, jaki nastąpił po odkryciu, że ludzie mogą zapaść na podobną chorobę Creutzfeldta-Jacoba (CJD), czyli przedstarcze otępienie umysłowe, zrodził pytanie o podział kompetencji między Wspólnotą a państwami członkowskimi w sprawach dotyczących ochrony zdrowia publicznego.

W zaistniałej sytuacji Komisja Europejska, powołując się na przepisy dyrektyw 90/425/EWG⁶⁸ oraz 89/662/EWG⁶⁹, stwierdziła, że „...w obecnej chwili, nie można definitywnie określić stopnia zagrożenia przeniesienia BSE na człowieka, niemniej istnienie takiego niebezpieczeństwa nie jest wykluczone; narosłe wątpliwości zaowocowały powszechnym zaniepokojeniem pośród konsumentów; w tych okolicznościach za właściwe należy uznać wprowadzenie, jako *mesure d'urgence*, zakazu eksportu bydła, mięsa wołowego i jego przetworów ze Zjednoczonego Królestwa do innego państwa członkowskiego i do państw trzecich”⁷⁰.

Podjęta przez Komisję decyzja stanowiła, w sposób nie budzący wątpliwości, ograniczenie stosowania zasady swobodnego przepływu towarów. W oczekiwaniu na uzyskanie wyników badań naukowych, które kładłyby kres niepewności co do możliwości zarażenia się przez ludzi chorobą Creutzfeldta-Jacoba, podjęte środki, jakkolwiek o charakterze przejściowym, tworzyły wyłom w generalnym wspólnotowym porządku prawnym. Co więcej, decyzja ta nakładała na jej adresatów podwójny obowiązek: pierwszy – polegający na zaniechaniu (eksportu), drugi – obligujący do przedsięwzięcia środków mających zwalczyć zagrożenie (ubój pogłowia bydła, kontynuowanie badań i ciągła ocena ryzyka).

⁶⁷ Zob. na dzień 20.2.2008 r. – <http://www.cbr.edu.pl/bse.htm#daty>; http://www.wetgiw.gov.pl/old/inspekcja_weterynaryjna/zwalczanie_chor/BSE/new/informacje%20o%20chorobie.pdf ; <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33195,821189.html>.

⁶⁸ Dyrektywa Rady z 26.6.1990 r. dot. kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzspółnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego, O.J. L 224 z 18.8.1990 r., s. 29–41.

⁶⁹ Dyrektywa Rady z 11.12.1989 r. dot. kontroli weterynaryjnych w handlu wewnątrzspółnotowym mając na względzie wprowadzenie rynku wewnętrznego, O.J. L 395 z 30.12.1989 r., s. 13–22.

⁷⁰ Decyzja Komisji 96/239/WE z 27.3.1996 r. w sprawie środków nadzwyczajnych w celu ochrony przed gąbczastą encefalopatią bydła, O.J. L 78 z 28.3.1996 r., s. 47.

W odpowiedzi na działania Komisji, Wielka Brytania wystąpiła o zawieszenie stosowania embarga⁷¹, domagała się uchylenia zastosowanych środków⁷² oraz wystąpiła do ETS z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym ich ważności⁷³. Na potwierdzenie swoich racji władze brytyjskie podniosły następujące zarzuty: przekroczenie przez Komisję przyznanych jej na mocy dyrektyw 90/425/EWG i 89/662/EWG kompetencji dotyczących kontroli weterynaryjnych; nadużycie władzy w wyniku naruszenia zasady swobodnego przepływu towarów oraz warunku proporcjonalności środka do zamierzonego celu; brak motywacji w zaskarżonej decyzji; sprzeczność z prawem art. 1 § 3 decyzji w stopniu, w jakim łamie zasadę pewności prawa.

Badając zasadność twierdzeń strony brytyjskiej ETS uznał, iż uchwalając decyzję 96/239/WE, a to w ramach nadzwyczajnych środków ochronnych, mających na celu ochronę przed gąbczastą encefalopatią bydła, która wprowadziła czasowo całkowity zakaz wywozu bydła, mięsa wołowego i jego przetworów ze Zjednoczonego Królestwa do innego państwa członkowskiego i do państw trzecich, Komisja działała w zakresie przyznanych jej przez dyrektywy 90/425/EWG i 89/662/EWG uprawnień, dotyczących stosowanych w handlu wewnątrzspółnotowym kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych. Po pierwsze, warunki regulujące dopuszczalność zastosowania środków ochronnych w ramach wspomnianych dyrektyw były spełnione, w szczególności biorąc pod uwagę, że środki te są usprawiedliwione przy wystąpieniu zoonozy lub innej choroby mogącej stanowić poważne niebezpieczeństwo⁷⁴. Po drugie, mając na uwadze fakt, że dyrektywy zakreślają w sposób szeroki ogólne zasady, nie zawierając żadnych ograniczeń co do czasowego lub terytorialnego zakresu powyższych środków, nie wydaje się, by Komisja wykroczyła poza przyznaną jej swobodę działania w ramach kompetencji dyskrecyjnych⁷⁵. Ta decyzja nie była dotknięta nadużyciem władzy, albowiem Komisja miała prawo podjąć natychmiastowe działania, w sytuacji istnienia ryzyka przeniesienia gąbczastej encefalopatii bydła na ludzi. Jeśli zaś chodzi o kryterium proporcjonalności, ze względu na poważne wątpliwości w stanie

⁷¹ ETS, orzeczenie w sprawie C-180/96 R *Wielka Brytania v. Komisja* ECR [1996] I-3903.

⁷² ETS, orzeczenie w sprawie C-180/96 *Wielka Brytania p. Komisja* ECR [1998] I-2265.

⁷³ ETS, orzeczenie w sprawie C-157/96 *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union, David Burnett and Sons Ltd, R. S. i E. Wright Ltd, Anglo Beef Processors Ltd, United Kingdom Genetics, Wyjac Calves Ltd, International Traders Ferry Ltd, MFP International Ltd, Interstate Truck Rental Ltd and Vian Exports Ltd (National Farmers' Union)*, ECR [1998] I-221.

⁷⁴ ETS, orzeczenie w sprawie C-157/96, pkt 51.

⁷⁵ ETS, orzeczenie w sprawie C-157/96, pkt 62.

badań naukowych, Komisja mogła podjąć środki zapobiegawcze, nie czekając na realizację i ocenę powagi zagrożeń, które były w sposób oczywisty widoczne⁷⁶. Tym samym, po wnikliwej analizie stanu faktycznego, ETS nie podzielił stanowiska Wielkiej Brytanii, a prezentowaną przez nią argumentację uznał w całości za niezasadną.

Konieczność podjęcia szybkich i efektywnych działań ze strony Wspólnoty i państw członkowskich, mających na celu zapobieżenie niebezpieczeństwom wynikającym z nagłego pojawienia się gąbczastej encefalopatii była i zagrożenia możliwością przeniesienia tej choroby na ludzi, stanowiło punkt zwrotny w podejściu do problematyki ochrony zdrowia i życia ludzi oraz zwierząt⁷⁷. Efektem transformacji sposobu myślenia było wprowadzenie dwóch istotnych zasad. Pierwsza, to prymat ochrony zdrowia i życia ludzkiego (franc. *primat de la protection de la santé et de la vie des personnes*), który instytucje wspólnotowe powinny brać pod uwagę przy wykonywaniu swoich uprawnień. Druga, to zasada ostrożności (ang. *precautionary principle*, franc. *principe de précaution*).

Przed przystąpieniem do analizy wpływu obu tych zasad na obowiązki, których źródłem jest idea działania w duchu solidarności oraz skutków ich współistnienia w porządku prawnym, przedstawione zostaną inne, godne uwagi orzeczenia w sprawach dotyczących problematyki gąbczastej encefalopatii bydła.

3.2. W poszukiwaniu równowagi – późniejsze orzecznictwo ETS dotyczące gąbczastej encefalopatii bydła

Kryzys wywołany pojawieniem się BSE zrodził pytanie o uprawnienia państw członkowskich do podejmowania jednostronnych działań za-

⁷⁶ L. Dubouis, C. Gueydan, *Les grands textes du droit de l'Union européenne*, t. 2: *Droit matériel*, Dalloz 2003, s. 670–675.

⁷⁷ V. Adam, C. Blumann, *La politique agricole commune dans la tourmente: la crise de la vache folle*, „Revue trimestrielle de droit européen” 1997, nr 2, s. 239–293; M. Blanquet, *Le contrôle parlementaire européen sur la crise de la vache folle*, „Revue du Marché commun et de l'Union européenne” 1998, nr 420, s. 457–470; J. Boudant, *Les institutions communautaires face à la crise (vache folle)*, „Revue de droit rural” 1997, nr 252, s. 207–213; N. de Grove-Valdeyron, *Libre circulation et protection de la santé publique: la crise de la vache folle*, „Revue du Marché commun et de l'Union européenne” 1996, nr 403, s. 759–767; T. Garcia, *Crise de la vache folle, crise dans l'Union européenne*, „Revue du Marché commun et de l'Union européenne” 1997, nr 408, s. 243–252; C. Goybet, *Ces vaches folles qui affolent l'Europe?*, „Revue du Marché commun et de l'Union européenne” 1996, nr 398, s. 349–352; B. Viale, *En réponse à la crise de la Vache Folle, plaidoyer en faveur d'une politique communautaire de l'alimentation*, „Revue de droit rural” 1997, nr 251, s. 158–165.

pobiegawczych oraz o ewentualne ciężące na nich zobowiązaniach. Powyższe zagadnienie było rozpatrywane przez ETS w sprawie *van den Bor*⁷⁸, dotyczącej wypłat odszkodowania za inwentarz żywy, poddany ubojowi z powodu podejrzenia zakażenia gąbczastą encefalopatią bydła.

ETS rozpoczął rozważania od stwierdzenia, że w razie istnienia na poziomie Wspólnoty przepisów regulujących wspólną organizację rynku w danym sektorze, państwa członkowskie winny powstrzymać się od uchwalania środków krajowych, które mogłyby wpłynąć negatywnie na jego poprawne funkcjonowanie. Zasada ta ma być przestrzegana także przy niewyczerpującym charakterze przepisów wspólnotowych⁷⁹. Cieleta, które wchodziły w skład sektora wołowiny i cielęciny, są objęte przez dyrektywę 90/425/EWG⁸⁰. Następnie ETS przeszedł do wskazania, że zgodnie z art. 8 ust. 1 wspomnianej dyrektywy odpowiednie organy krajowe, jeśli stwierdzą u zwierząt poddanych uprzednio importowi do tego państwa obecność czynników odpowiedzialnych za chorobę, której wykrycie jest poddane obowiązkowi notyfikacji według dyrektywy 82/894/EWG⁸¹, zoonozy lub innego schorzenia mogącego stanowić poważne zagrożenie dla zwierząt lub ludzi, mogą nakazać ich ubój. Co więcej, państwo członkowskie jest zobowiązane natychmiast powiadomić na piśmie pozostałe państwa członkowskie oraz Komisję o przedsięwziętych środkach, jak również o poczynionych ustaleniach, np. w przedmiocie oceny ryzyka wystąpienia zagrożenia⁸². Udzielona informacja ma umożliwić Komisji weryfikację zgodności działań krajowych z przepisami regulującymi wspólną organizację rynku w przedmiotowym sektorze. Jako podstawę powyższego rozstrzygnięcia ETS wskazał art. 10 TWE i wynikający z niego obowiązek wzajemnej szczerzej współpracy między państwami członkowskimi i Komisją⁸³. Analogicznie, w razie wystąpienia problemów podmioty te winny dążyć do ich przezwyciężenia z poszanowaniem idei solidarności. Co się tyczy rekom-

⁷⁸ ETS, orzeczenie w sprawie C-428/99 *H. van den Bor BV v. Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau* ECR [2002] I-127.

⁷⁹ ETS, orzeczenie w sprawie C-1/96 *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd* ECR [1998] I-1251, pkt 41.

⁸⁰ Dyrektywa Rady z 26.6.1990 r. dot. kontroli weterynaryjnych i zootechnicznych mających zastosowanie w handlu wewnątrzspółnotowym niektórymi żywymi zwierzętami i produktami w perspektywie wprowadzenia rynku wewnętrznego, O.J. L 224 z 18.8.1990 r., s. 29–41.

⁸¹ Dyrektywa Rady z 21.12.1982 r. w sprawie zgłaszania chorób zwierząt we Wspólnocie, O.J. L 378 z 31.12.1982 r., s. 58–62.

⁸² ETS, orzeczenie w sprawie C-428/99 *H. van den Bor BV v. Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau* ECR [2002] I-127, pkt 45.

⁸³ *Ibidem*, pkt 47.

pensaty za zlikwidowane bydło, państwo członkowskie dysponuje uprawnieniem do jego wypłacenia. Odszkodowanie ma na celu wyrównanie poniesionej przez hodowców szkody oraz skłonienie ich do ujawniania przypadków mogących stanowić zagrożenie dla życia zwierząt i ludzi. Niemniej wszelkie środki krajowe muszą zawsze być zgodne z regulacjami obowiązującymi lub wprowadzanymi na poziomie Wspólnoty⁸⁴.

Ważkie pytania dotyczące obowiązku państw członkowskich wprowadzania w życie decyzji Komisji oraz powoływania się na zasadę ostrożności padły w sprawie, której przedmiotem była odmowa Francji wznowienia importu bydła i przetworów mięsnych z terytorium Wielkiej Brytanii⁸⁵. Każde państwo uwzględnia w swoich działaniach nieodzowność ochrony obywateli przed niepewnością wynikającą z braku kategoriycznych danych naukowych. To właśnie na poziomie zasady ostrożności krzyżują się rozliczne koncepcje wspólnotowe i państwowe, mające wspólny cel, jakim jest strzeżenie zdrowia publicznego i środowiska. Podział kompetencji pomiędzy instytucje wspólnotowe a organy krajowe pociąga za sobą zwielokrotnienie możliwych stanowisk wobec zasady ostrożności oraz wdrażanych na ich podstawie rozwiązań⁸⁶. Stawka niezależności, a tym samym wartościowanie wprowadzanych wyłączeń przybiera najczęściej formę walki ekspertów⁸⁷.

Początkiem sporu między Komisją a Francją była wydana, przez tą pierwszą, decyzja o wznowieniu, pod precyzyjnie określonymi warunkami, eksportu mięsa i produktów mięsnych pochodzących z uboju bydła na terytorium Irlandii Północnej⁸⁸. Francja nie zastosowała się do tej zmiany, w wyniku czego Komisja skierowała sprawę do ETS. Jakkolwiek Trybunał nie mógł w trybie procedury z art. 226 TWE ustosunkować się merytorycznie do argumentów strony pozwanej, warto chwilę zatrzymać się nad jej twierdzeniami. Francja zarzuciła Komisji, że nie uwzględniła opinii mniejszościowych zespo-

⁸⁴ Ibidem, pkt 42.

⁸⁵ ETS, orzeczenie w sprawie C-1/00 *Komisja v. Francja* ECR [2001] I-9989.

⁸⁶ J. Dutheil de la Rochère, *La prudente émergence du principe de précaution dans la jurisprudence communautaire*, [w:] *Une communauté de droit*, (red. D. Ruiz-Jarabo Colomer), Berlin 2003, s. 532.

⁸⁷ P. Icard, *Le principe de précaution: exception à application du droit communautaire?*, „Revue trimestrielle de droit européen” 2002, nr 38, s. 490–491.

⁸⁸ Decyzja Rady nr 98/256/WE z 16.3.1998 r. w sprawie środków nadzwyczajnych w celu ochrony przed gąbczastą encefalopatią bydła, O.J. L 113 z 15.4.1998 r., s. 32–43; decyzja Komisji nr 98/351/WE z 29.5.1998 r. ustalająca datę rozpoczęcia wysyłania produktów bydłeczych z Irlandii Północnej w ramach systemu kwalifikowania stad do wywozu, O.J. L 157 z 30.5.1998 r., s. 110–111.

łu ds. BSE, powołanego *ad hoc*, zgodnie z którą „w obecnym stanie wiedzy naukowej i danych epidemiologicznych zagrożenie, że Wielka Brytania eksportuje zakażone mięso wołowe nie może być uważane za w pełni możliwe do ustalenia⁸⁹. Nadto podniosła, że gwarancje udzielone przez prawo wspólnotowe w rzeczywistości były niezabezpieczone, biorąc pod uwagę, że zakładały możliwość wyśledzenia produktów wytworzonych w Wielkiej Brytanii, co nie zostało w praktyce osiągnięte⁹⁰. Ustosunkowując się do tych zarzutów Komisja stwierdziła, że zaprezentowana przez Francuską Agencję ds. Bezpieczeństwa Żywności (AFSSA) opinia nie zawiera żadnego nowego elementu, mogącego usprawiedliwić rewizję poprzednio wyciągniętych wniosków, i dodała, że „mając na uwadze środki uchwalone przez Wielką Brytanię, ryzyko wynikające z brytyjskiego systemu DBES (*Date-Based Expert Scheme*) nie jest wyższe niż w innych państwach członkowskich”. W konsekwencji ETS uznał, że Francja uchybiła ciężącym na niej zobowiązaniom i naruszyła zasadę swobodnego przepływu towarów. Co się zaś tyczy zasady lojalnej współpracy, to zdaniem ETS nie doznała ona uszczerbku⁹¹.

Ramy swobody państw członkowskich co do respektowania zasady wzajemnego uznawania standardów zostały zakreślone w sprawie zakazu importu owiec przeznaczonych na ubój z powodu zaopatrzenia towaru w niewłaściwy rodzaj certyfikatu, który jednak posiadał wszystkie wymagane informacje. W sprawie tej chodziło o przywóz z terenu Wielkiej Brytanii owiec, które miały następnie zostać poddane ubojowi we Włoszech. Trybunał rozpoczął swoje rozważania od podkreślenia uprawnienia państwa członkowskiego do nałożenia wymogu posiadania certyfikatu zdrowotnego poświadczającego, że bydło i owce zostały wyhodowane na farmach we Francji, Irlandii, Portugalii czy Wielkiej Brytanii, na których w ciągu ostatnich sześciu lat nie stwierdzono ani jednego przypadku gąbczastej encefalopatii bydła. Nadto kraj przeznaczenia może, mając na uwadze zasadnicze interesy ochrony zdrowia ludzi i zwierząt, wprowadzić tymczasowe środki zabezpieczające⁹². Trybunał ustalił, że zwierzęta, co do których planowany jest ubój muszą spełniać najłżejsze wymogi dotyczące stanu zdrowia, w przeciwieństwie do owiec prze-

⁸⁹ Raport grupy *ad hoc*, zebranej w dniach 14–15.10.1999 r.

⁹⁰ ETS, orzeczenie w sprawie C-1/00 *Komisja v. Francja* ECR [2001] I-9989, pkt 38–39.

⁹¹ *Ibidem*, pkt 141; zob. także: ETS, orzeczenie w sprawie C-241/01 *National Farmers' Union v. Secrétariat général du gouvernement* ECR [2002] I-9079.

⁹² ETS, orzeczenie w sprawie C-220/01 *Joseph Lennox v. Industria Lavorazione Carni Ovine* ECR [2003] I-7091, pkt 70; zob. także: ETS, orzeczenie w sprawie C-477/98 *Eurostock Meat Marketing Ltd v. Department of Agriculture for Northern Ireland* ECR [2000] I-10695, pkt 57 i 79.

znaczonych do tuczenia lub rozrodu, w przypadku których wymagane są dodatkowe gwarancje. Biorąc pod uwagę fakt, że importowany inwentarz był zaopatrzony w certyfikat odpowiedni dla zwierząt do tuczenia, za słuszne należy uznać stanowisko ETS, iż nie można wątpić w ich zdatność do uboju⁹³. W dalszej części orzeczenia ETS stwierdził, że prawo wspólnotowe wprowadziło jednolite procedury kontroli oraz podjęło wystarczające środki mające na celu ochronę zdrowia ludzi i zwierząt, przez co niemożliwe jest powoływanie się na wyłączenia z art. 30 TWE⁹⁴.

4. Zasada ostrożności – remedium czy czynnik destabilizujący?

4.1. Geneza zasady ostrożności oraz jej wprowadzenie do prawa wspólnotowego

Idea ostrożności stanowi obecnie integralną część zestawu dostępnych narzędzi wielu systemów prawnych. Upłynęło jednak bardzo dużo czasu zanim została ona definitywnie uznana przez międzynarodowe prawo ochrony środowiska, a następnie przejęta przez ustawodawstwo wspólnotowe.

Prekursorem w tej dziedzinie byli Niemcy, które w 1974 r. wprowadziły w ochronie środowiska *Vorsorgeprinzip*⁹⁵. Zasada ta tworzyła po stronie kompetentnych organów krajowych nie tyle usprawienie co obowiązek podjęcia działania, w przypadku obawy powstania nieodwracalnej szkody dla środowiska, przy jednoczesnym braku wystarczających danych naukowych, mogących potwierdzić istnienie tego zagrożenia. Ponadto, *Vorsorgeprinzip* ustanowił globalny system badań naukowych i weryfikacji zebranych danych.

W prawie międzynarodowym zasada ostrożności została po raz pierwszy *explicitie* wyrażona w Deklaracji ministrów zamykającej Międzynarodową konferencję na temat ochrony Morza Północnego w Bremie. Następnie, zosta-

⁹³ ETS, orzeczenie w sprawie C-220/01 *Joseph Lennox v. Industria Lavorazione Carni Ovine* ECR [2003] I-7091, pkt 43.

⁹⁴ Ibidem, pkt 68; zob. także: ETS, orzeczenie w sprawie C-241/01 *National Farmers' Union v. Secrétariat général du gouvernement* ECR [2002] I-9079, pkt 48.

⁹⁵ Niemiecka ustawa o ochronie przed immisjami (niem. *Bundesimmissionsschutzgesetz*), w szczególności § 5 ust. 1 pkt 2, Bundesgesetzblatt 1974, III, s. 2129/8. Zasada ostrożności wyrażona jest w licznych przepisach prawa niemieckiego, m.in. w ustawie z 14.5.1990 r. dot. ochrony przed negatywnymi efektami dla środowiska wywołanymi przez zanieczyszczenie powietrza, wody, wstrząsy i podobnego rodzaju zjawiska; ustawie z 15.7.1985 r. o energii atomowej (niem. *Atomgesetz*); ustawie z 16.12.1993 r. o biotechnologii (niem. *Gentechnikgesetz*).

ła wprowadzona do większości traktatów dotyczących problematyki szeroko rozumianej ochrony środowiska⁹⁶, co uczyniło z niej instrument uprzywilejowany. Szereg reguł odnoszących się do ochrony środowiska, jak na przykład zasada działania zapobiegawczego, istniało w prawie wspólnotowym od przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego, przy czym zasada ostrożności została wprowadzona dopiero przez Traktat z Maastricht w 1992 roku⁹⁷. Zgodnie z treścią art. 130 R, paragraf drugi (obecny art. 174 TWE), polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego ma opierać się na zasadach ostrożności, działania zapobiegawczego, naprawienia szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz regule „zanieczyszczający płaci”. Zakres i znaczenie zasady ostrożności pozostają nadal nieokreślone, a jej wykorzystanie wydaje się być ograniczone wyłącznie do domeny środowiska naturalnego.

By rozwiązać wątpliwości należy przywołać art. 6 TWE, który wyraźnie statuuje, że „przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Wspólnoty, o których mowa w art. 3 (ust. 1 lit. p – przyczynianie się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony zdrowia) [...] muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego”⁹⁸. Powyższą konstatację zdaje się potwierdzać art. 152 TWE, zgodnie z którym Wspólnota zapewnia wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego⁹⁹. Co się zaś tyczy działań Wspólnoty, uzupełniających po-

⁹⁶ Deklaracja z Rio z 16.6.1992 r. na temat środowiska i rozwoju; Preambuła do Konwencji o różnorodności biologicznej z 1992 r.; Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r. art. 3; Porozumienie z 23.12.1994 r. w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych (WTO-GATT), O.J. L 336, s. 40; zob. także J. Cameron, T. Abouchar, *The precautionary principle and international law: the challenge of implementation*, Haga 1996, s. 37.

⁹⁷ J. Duthheil de la Rochere, op.cit., s. 524.

⁹⁸ Zob. ETS, orzeczenia w sprawach: C-146/91 *Koinopraxia Enóseón Georgikon Synetairismón Diacheiríséós Enchorion Proíonton Syn. PE (KYDEP) v. Rada i Komisja* ECR [1994] I-4199, pkt 61; T-13/99 *Pfizer Animal Health SA v. Rada* ECR [2002] II-3305, pkt 114.

⁹⁹ ETS, orzeczenia w sprawach: C-359/92 *Niemcy v. Rada* ECR [1994] I-3681, pkt 45; C-106/97 *Dutch Antillian Dairy Industry Inc. i Verenigde Douane-Agenten BV v. Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees* ECR [1999] I-05983, pkt 30; C-491/01 *The Queen p. Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd i Imperial Tobacco Ltd*. ECR [2002] I-11453, pkt 62; C-434/02 *Arnold André GmbH&Co. KG v. Landrat des Kreises Hereford* ECR [2004] I-11825, pkt 33; C-178/03 *Komisja v. Parlament i Rada* ECR [2006] I-107, pkt 40; C-210/03 *Swedish Match AB i Swedish Match UK Ltd v. Secretary of State for Health* ECR [2004] I-11893, pkt 32; C-380/03 *Niemcy v. Parlament i Rada* ECR [2006] I-11573, pkt 40; C-154/04 i C-155/04 *The Queen, on the application of Alliance for Natural Health and Nutri-Link Ltd p. Secretary of State for Health (C-154/04) and The Queen, on the application of National Association of Health Stores and Health Food Manufacturers Ltd v. Secretary of State for Health and National Assembly for Wales (C-155/04)* ECR [2005] I-6451, pkt 31.

lityki krajowe, mają one na celu m.in. zapobieganie chorobom i dolegliwościom ludzkim oraz usuwanie źródeł zagrożeń dla zdrowia ludzkiego. Tym samym, zasada ostrożności powinna łączyć się z obowiązkiem osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego¹⁰⁰. Oznacza to, że zapewniona ochrona, choć nie musi być najwyższą z możliwych¹⁰¹, nie może jednak mieć charakteru faktycznie nieistniejącej, czy przeciętnej¹⁰².

Ideę ostrożności można znaleźć w wielu aktach prawa pochodnego¹⁰³. Rzadko jednak ustawodawca *explicite* odwołuje się do tej zasady. Mając na uwadze jej niedookreśloność Komisja Europejska wydała kilka aktów, służących określeniu ram jej zastosowania¹⁰⁴. Jakkolwiek przepisy te są zaliczane do tzn. *soft law* (*droit mou*), czyli nie mają mocy prawnie wiążącej, odegrały doniosłą rolę w sposobie rozumienia zasady ostrożności.

4.2. Istota i warunki zastosowania zasady ostrożności

Dążenie Wspólnoty do prowadzenia polityki opartej na zasadach ostrożności i działania zapobiegawczego sugerują liczne odwołania do

¹⁰⁰ ETS, orzeczenia w sprawach C-418/97 i C-419/97 *ARCO Chemie Nederland Ltd p. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C-418/97)* i *Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt+ oraz Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen v. Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland (C-419/97)* ECR [2000] I-4475, pkt 39; C-1/03 *Postępowanie karne v. Paul Van de Walle i in.* ECR [2004] I-7613, pkt 45; C-270/03 *Komisja v. Włochy* ECR [2005] I-5233, pkt 19; C-418/04 *Komisja v. Irlandia*, O.J. C 51 z 23.2.2008 r., s. 3–4.

¹⁰¹ ETS, orzeczenia w sprawach: C-284/95 *Safety Hi-Tech Srl v. S.&T. Srl* ECR [1998] I-4301, pkt 49; C-341/95 *Gianni Bettati v. Safety Hi-Tech Srl* ECR [1998] I-4355, pkt 47.

¹⁰² Opinia Rzecznika Generalnego G. Cosmas z 30.9.1999 r. w sprawie C-318/98 *Postępowanie karne p. Giancarlo Formasar i in.* ECR [2000] I-4785, pkt 32.

¹⁰³ Dyrektywa 2000/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18.9.2000 r. w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie czynników biologicznych w miejscu pracy, O.J. L 262 z 17.10.2000 r., s. 21–45, art. 3 i art. 8 ust. 1; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z 12.3.2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG, O.J. L 106 z 17.4.2001 r., s. 1–39, art. 4; Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3.12.2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, O.J. L 11 z 15.01.2002 r., s. 4–17, art. 5 i art. 8 ust. 2.

¹⁰⁴ Zielona Księga Komisji – Ogólne zasady ustawodawstwa dotyczącego środków spożywczych w Unii Europejskiej, COM (97) 176, kwiecień 1997 r.; Komunikat Komisji na temat zdrowia konsumentów i bezpieczeństwa sektora spożywczego, COM (97) 183, kwiecień 1997 r.; Komunikat Komisji „Plan działań na rzecz polityki konsumenckiej 1999–2001”, COM (98) 696, grudzień 1998 r.; Biała Księga Komisji na temat bezpieczeństwa produktów spożywczych, COM (1999) 719, styczeń 2000 r.; Biała Księga – Razem na rzecz zdrowia: Strategiczne podejście dla UE na lata 2008–2013, COM(2007) 630, październik 2007.

tych idei, zarówno w prawie pierwotnym¹⁰⁵, jak i pochodnym. Istotne jest jednak rozróżnienie tych dwóch pojęć. Działania prewencyjne są podejmowane w celu uniknięcia szkody możliwej do przewidzenia (franc. *prévisible*)¹⁰⁶. Przewidywalność wynika przede wszystkim z przeprowadzonych ekspertyz naukowych, które pozwalają z dużym prawdopodobieństwem domniemywać istnienie związku przyczynowego pomiędzy zebranymi danymi a ewentualnymi negatywnymi następstwami. Tym samym, zasada działania zapobiegawczego pozwala na ustanawianie środków mających ograniczyć niebezpieczeństwo zidentyfikowane.

Źródłem, a zarazem racją bytu zasady ostrożności jest niepewność co do pojawienia się szkody. Umożliwia ona podjęcie działań prewencyjnych w stosunku do potencjalnych ujemnych następstw, których charakter lub pochodzenie pozostają nadal nieokreślone, a nawet nieznane¹⁰⁷. Mając na uwadze nieprecyzyjność pojęcia „ostrożność”, na szczególną uwagę zasługuje Komunikat Komisji w sprawie powoływania się na zasadę ostrożności¹⁰⁸, który formułuje warunki jej zastosowania. Zgodnie z zawartymi tam dyspozycjami, po identyfikacji potencjalnie szkodliwych dla środowiska, zdrowia lub bezpieczeństwa następstw, spowodowanych przez zjawisko, produkt lub sposób postępowania, należy przystąpić do oceny naukowej, której zadaniem jest scharakteryzowanie tych szkód. Powyższa ocena ma wprowadzać niepewność co do ewentualnych zagrożeń, z powodu niewystarczającej ilości danych naukowych, ich podważalności lub nieprecyzyjności. Komunikat pozwala przy wyborze możliwych środków na uwzględnienie czynników nienaukowych, jak np. opinia publiczna. Ponadto, daje Komisji prawo do działania na bardzo wczesnym etapie, także w przypadkach nagłych, bez oczekiwania na wyniki badań potwierdzające w sposób jednoznaczny prawdopodobieństwo ziszczenia się zagrożenia. Wprowadzone środki muszą być proporcjonalne, niedyskryminacyjne oraz koherentne z działaniami uprzednio podjętymi¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Art. 6, art. 140, art. 152 ust. 2, art. 174 ust. 2.

¹⁰⁶ L. González Vaqué, L. Ehring, C. Jacquet, *Le principe de précaution dans la législation communautaire et national relative a la protection de la santé*, „Revue du Marché Européen” 1999, nr 1, s. 88–89.

¹⁰⁷ A. Alemanno, *Le principe de précaution en droit communautaire. Stratégie de gestion des risques ou risque d’atteinte au Marché intérieur?*, „Revue du Droit de l’Union Européenne” 2001, nr 4, s. 929.

¹⁰⁸ Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution (Communication from the Commission on the precautionary principle), COM (2000) 1.

¹⁰⁹ P. Icard, *Le principe de précaution...*, s. 392; F. Lefebvre, *op.cit.*, s. 312–313.

Warunki zastosowania zasady ostrożności można podzielić na materialne: istnienie niepewności naukowej, odpowiednio wysoki stopień zagrożenia, konieczność podjęcia szybkich działań, i formalne: charakter tymczasowy przyjętych środków oraz obowiązek kontynuacji badań. Brak jednoznacznych danych naukowych (ang. *scientific uncertainty*, franc. *incertitude scientifique*) może dotyczyć zarówno pojawienia się szkody, jak również skali jej następstw. Integralną częścią polityki zapobiegawczej są wątpliwości, niemniej odwołanie się do zasady ostrożności wymaga zachowania pewnego stopnia racjonalności¹¹⁰. W konsekwencji, powodem uchwalenia środków nie może być jedynie zaniepokojenie opinii publicznej lub zainteresowanych środowisk.

Koniecznym elementem użycia zasady ostrożności jest wystarczająco wysoki poziom zagrożenia (ang. *severity of the hazard's impact*, franc. *gravité du risque*). Za słuszny należy uznać pogląd ETS, że pojęcie ryzyka wymaga pewnego prawdopodobieństwa pojawienia się negatywnych następstw, którym pragnie się zapobiec poprzez przyjęcie środków ochronnych. Dopuszczalny poziom ryzyka nie może zostać określony na poziomie zerowym (ang. *zero risk*, franc. *risque zéro*)¹¹¹. Nieodzowność podjęcia szybkich działań (franc. *urgence de l'action*), jak również powaga zagrożenia odgrywają rolę przy ocenie, czy uchwalone środki zapobiegawcze spełniają wymóg proporcjonalności.

Z powodu braku satysfakcjonujących danych naukowych, pragnąc uniknąć pomyłki, a nawet z obawy, iż przyjęty środek może zostać uznany za arbitralny, działania uchwalone na podstawie zasady ostrożności mają charakter jedynie tymczasowy. Zdobyte wystarczającej wiedzy wyklucza bowiem powoływanie się na zasadę ostrożności. Możliwe nadal pozostają środki zapobiegawcze. Prowadzenie dalszych badań, z zachowaniem najwyższej staranności i ciągła analiza uzyskiwanych wyników są niezbędne. Ma to na celu weryfikację i ewentualną zmianę podjętych działań.

Wprowadzone środki ochronne mogą naruszać wymianę wewnątrzspółnotową. Stąd też przy sprawdzaniu ich zasadności należy zawsze uwzględniać wymóg swobodnego przepływu towarów¹¹². Przyjęte ograniczenia muszą spełniać warunki wyłączeń z art. 30 TWE. W konsekwencji, uchwalanie nowych środków ochronnych jest możliwe jedynie w przypadku, gdy dana dziedzina nie została uregulowana w sposób kompletny przepisami prawa wtór-

¹¹⁰ P. Icard, *Le principe de précaution façonné par le juge...*, s. 98.

¹¹¹ SPI, orzeczenia w sprawach: T-13/99 *Pfizer Animal Health SA v. Rada* ECR [2002] II-3305, pkt 145; T-70/99 *Alpharma v. Rada* ECR [2002] II-3495, pkt 158; T-392/02 *Solvay Pharmaceuticals BV v. Rada* ECR 2003 II-4555, pkt 130.

¹¹² ETS, orzeczenie w sprawie 178/84 *Komisja v. Niemcy* ECR [1987] 1227, pkt 44.

nego¹¹³. Jeśli mamy do czynienia z harmonizacją pełną, dozwolone są jedynie środki krajowe przewidziane w przepisach ujednoczających systemy prawne państw członkowskich¹¹⁴. Działanie nie może przybrać postaci arbitralnej dyskryminacji lub ukrytego ograniczenia w handlu wewnątrzspółnotowym. Co więcej, ETS każdorazowo dokonuje oceny środka krajowego pod kątem proporcjonalności¹¹⁵. Oznacza to, że uchwalone instrumenty muszą być odpowiednie i niezbędne do realizacji zamierzonego celu, a także nie wykraczać poza to co jest konieczne. Na podmiocie, który wprowadzana środek ochronny, ciąży obowiązek udowodnienia, że spełnia on powyższe wymogi (*onus probandi*).

Decydujące znaczenie dla dopuszczalności zastosowania zasady ostrożności ma analiza ryzyka. Komisja w wydanym w 1997 r. komunikacie¹¹⁶ zdefiniowała ją poprzez wyróżnienie trzech oddzielnych kroków, jakie winny być podjęte, by przeprowadzona analiza była prawidłowa. Pierwszym etapem jest oszacowanie ryzyka (ang. *risk assessment*, franc. *évaluation du risque*), czyli naukowa ocena zagrożeń i prawdopodobieństwa ich pojawienia się w konkretnym, badanym przypadku. Kolejnym jest tzw. zarządzanie ryzykiem (ang. *risk management*, franc. *gestion du risque*), polegające na zbadaniu skutków wszystkich możliwych do podjęcia działań, pozwalających na utrzymanie pożądanego

¹¹³ ETS, orzeczenie w sprawach: 227/82 *Postępowanie karne p. Leendert van Bennekom* ECR [1983] 3883, pkt 36–37; 247/84 *Postępowanie karne p. Léon Motte* ECR [1985] 3887, pkt 19; 215/87 *Schumacker* ECR [1987] 617, pkt 15; C-13/91 i C-113/91 *Postępowanie karne p. Michel Debus* ECR [1992] I-3617, pkt 13; C-323/93 *Centre d'inseminacion de la Crespelle* ECR [1994] I-5077, pkt 31; C-3/99 *Cidrerie Ruwet* ECR [2000] I-8749, pkt 31; zob. także W. Czapliński, op.cit., s. 50; E. Skrzydło-Tefelska, op.cit., s. 228.

¹¹⁴ ETS, orzeczenia w sprawach: 5/77 *Carlo Tedeschi v. Denkavit Commerciale s.r.l* ECR [1977] 1555, pkt 35; 148/78 *Postępowanie karne p. Tullio Ratti* ECR [1979] 1629, pkt 36; 251/78 *Firma Denkavit Futtermittel GmbH v. Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen* ECR [1979] 3369, pkt 14; C-235/91 *Komisja v. Irlandia* ECR [1992] I-5917, pkt 8; C-112/97 *Komisja v. Włochy* ECR [1999] I-1821, pkt 54; zob. także P. Icard, *Le principe de precaution...*, s. 493.

¹¹⁵ ETS, orzeczenia w sprawach: 42/82 *Komisja v. Francja* ECR [1983] 1013, pkt 54; 265/87 *Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH&Co. KG v. Hauptzollamt Gronau* ECR [1989] 2237, pkt 21; C-473/98 *Kemikalieinspektionen v. Toolex Alpha AB* ECR [2000] I-5681, pkt 46–47; zob. także N. de Sadeleer, *Le statut juridique du principe de précaution...*, s. 122–124.

¹¹⁶ Komunikat Komisji na temat zdrowia konsumentów i bezpieczeństwa sektora spożywczego (*Communication of the European Commission – Consumer Health and Food Safety*), COM (97) 183, z 30.4.1997 r. Na uwagę zasługuje także Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28.1.2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności, O.J. L 31 z 1.2.2002 r., s. 1–24, art. 6 i 7.

poziomu ochrony, a następnie wybraniu najlepszego rozwiązania. Trzecią, a zarazem ostatnią fazą jest wymiana informacji z innymi podmiotami¹¹⁷.

Wyszczególnienie tych etapów doprecyzowuje sytuacje, w których powołanie się na zasadę ostrożności jest konieczne i jednocześnie usprawiedliwione. Ogranicza także możliwość ewentualnych nadużyć. Znalezienie złotego środka między z jednej strony koniecznością ochrony zdrowia publicznego, a z drugiej obowiązkiem zapewnienia swobodnego przepływu towarów i wypełnienia zobowiązań wynikających z zasady solidarności, jest niezmiernie trudne.

4.3. Zasada ostrożności w orzecznictwie ETS

W 1999 roku do ETS wpłynęły dwie sprawy dotyczące możliwości przeniesienia na ludzi odporności na antybiotyki, w wyniku spożycia produktów wytworzonych z mięsa zwierząt, którym owe antybiotyki były podawane¹¹⁸. Postępowania zostały wytoczone przez prywatne przedsiębiorstwa, w wyniku wniesienia przez nie skarg na decyzje odmawiające pozwolenia na import takich zwierząt. Trybunał w obu przypadkach nie podzielił stanowiska strony powodowej. Istotne znaczenie ma jednak nie tyle treść orzeczenia, co motywy jej podjęcia.

Rozpoczynając swe rozważania ETS przypominał, że zasada ostrożności jest jednym z priorytetów Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska. Instytucje wspólnotowe są zobowiązane do jej uwzględniania także przy podejmowaniu, w ramach wspólnej polityki rolnej, środków mających na celu ochronę zdrowia publicznego¹¹⁹. Ponadto, zgodnie z art. 129 (obecny art. 152 TWE), wymogi ochrony zdrowia stanowią integralną część pozostałych polityk Wspólnoty¹²⁰. W konsekwencji, muszą być brane pod uwagę podczas im-

¹¹⁷ Zob. A. Alemanno, op.cit., s. 930 i 935; N. de Sadeleer, *Le statut juridique du principe de précaution en droit communautaire : du slogan à la règle*, „Cahiers de droit européen” 2001, nr 1, s. 104–105.

¹¹⁸ SPI, orzeczenia w sprawach: T-13/99 *Pfizer Animal Health SA v. Rada* ECR [2002] II-3305; T-70/99 *Alpharma v. Rada* ECR [2002] II-3495.

¹¹⁹ ETS, orzeczenia w sprawach: C-157/96 *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, Commissioners of Customs & Excise, ex parte National Farmers' Union, David Burnett and Sons Ltd, R. S. and E. Wright Ltd, Anglo Beef Processors Ltd, United Kingdom Genetics, Wyjac Calves Ltd, International Traders Ferry Ltd, MFP International Ltd, Interstate Truck Rental Ltd and Vian Exports Ltd (National Farmers' Union)* ECR [1998] I-2211, pkt 64; C-180/96 *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej v. Komisja* ECR [1998] I-2265, pkt 100.

¹²⁰ ETS, orzeczenie w sprawie C-146/91 *KYDEP v. Rada i Komisja* ECR [1994] I-4199, pkt 61.

plementowania wspólnej polityki rolnej¹²¹. Następnie ETS stwierdził, że w przypadku braku jednoznacznych danych naukowych co do istnienia lub rozmiarów zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, instytucje wspólnotowe są uprawnione do podjęcia, nie czekając na ich pełną realizację, środków ochronnych w oparciu o zasadę ostrożności¹²². Tym samym za zasadne zostały uznane, wprowadzone przez instytucje wspólnotowe, środki ochronne, ograniczające użycie antybiotyków w produktach spożywczych¹²³. *A fortiori*, instytucje wspólnotowe nie musiały, pragnąc uchwalić środki zapobiegawcze, czekać na materializację negatywnych następstw¹²⁴. Sytuacje uzasadniające użycie zasady ostrożności, z definicji, łączą się z niepewnością. W konsekwencji, obowiązek oszacowania ryzyka¹²⁵ nie oznacza przedstawienia niezbitych dowodów na jego ziszczenie się, czy też dokładnego określenia rozmiaru szkód, wystarczające jest uprawdopodobnienie tych elementów¹²⁶. Przyjęcie środków ochronnych nie może jednak, w żadnym razie, opierać się na czysto hipotetycznych przypuszczeniach, które nie mogą zostać poparte naukowo¹²⁷. Instytucje wspól-

¹²¹ Istnienie takiej zasady zostało stwierdzone przez SPI oraz ETS w następujących orzeczeniach: C-331/88 *Fedesa* ECR [1990] I-4023; C-405/92 *Etablissements Armand Mondiet SA v. Armelement Islais SARL* ECR [1993] I-6133, pkt 27; C-435/92 *Association pour la Protection des Animaux Sauvages (APAS) v. Préfet de Maine-et-Loire and Préfet de Loire-Atlantique* ECR [1994] I-67, pkt 20; C-6/99 *Association Greenpeace France v. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche* ECR [2000] I-1651, pkt 45; T-199/96 *Bergaderm i Goupil v. Komisja* ECR [1998] II-2805, pkt 58, podtrzymany w apelacji C-352/98 P *Bergaderm i Goupil v. Komisja* ECR [2000] I-5291; T-13/99 R *Pfizer Animal Health v. Rada* [1999] II-1961, podtrzymany w apelacji C-329/99 P(R) *Pfizer Animal Health v. Rada* ECR [1999] I-8343; E-3/00 *EFTA Surveillance Authority v. Norwegii*, O.J. C 164, z 7.6.2001 r., s. 7.

¹²² ETS, orzeczenia w sprawach: C-157/96 *National Farmers' Union* ECR [1998] I-2211, pkt 63; C-180/96 *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej v. Komisja* ECR [1998] I-2265, pkt 99; SPI, orzeczenia w sprawach T-199/96 *Bergaderm i Goupil v. Komisja* ECR [1998] II-2805, pkt 66.

¹²³ SPI, orzeczenie w sprawie T-13/99 *Pfizer Animal Health SA v. Rada* ECR [2002] II-3305, pkt 140.

¹²⁴ ETS, orzeczenie w sprawie C-355/90 *Komisja v. Hiszpania* ECR [1993] I-4221, pkt 15.

¹²⁵ Jeśli chodzi o pojęcie ryzyka, jest ono rozumiane szeroko: K.-H. Ladeur, *The introduction of the precautionary principle into EU law: a pyrrhic victory for environmental and public health law? Decisionmaking under conditions of complexity in multi-level political systems*, CMLRev. 2003, nr 40, s. 1458–1462.

¹²⁶ ETS, orzeczenia w sprawach: C-405/92 *Etablissements Armand Mondiet SA p. Armelement Islais SARL* ECR [1993] I-6133, pkt 29-31; C-179/95 *Hiszpania v. Rada* ECR [1999] I-6475, pkt 31.

¹²⁷ ETS, orzeczenia w sprawach: E-3/00 *EFTA Surveillance Authority v. Norwegia*, O.J. C 164, z 7.6.2001 r., s. 7, pkt 36-38; C-236/01 *Monsanto Agricoltura Italia SpA v. Presidenza del Consiglio dei Ministri* ECR [2003] I-8105, pkt 106.

notowe podejmują na etapie oceny ryzyka decyzję, jaki ich zdaniem poziom zagrożenia nie jest już akceptowalny dla społeczeństwa, i powyżej którego interes ochrony zdrowia ludzkiego wymaga przyjęcia środków ochronnych, nawet przy braku jednoznacznych wyników badań naukowych¹²⁸. Obowiązek zapewnienia ochrony zdrowia publicznego nie oznacza najwyższego, możliwego do osiągnięcia poziomu¹²⁹. Do kompetentnych organów należy dokonanie oceny, biorąc pod uwagę wszelkie istotne okoliczności konkretnej sprawy. Decyzje te winny być podejmowane z uwzględnieniem najlepszych dostępnych informacji naukowych i bazować na najnowszych wynikach badań. Konieczność oszacowania ryzyka nie wyklucza możliwości szybkiego podjęcia przez odpowiednie organy środków ochronnych, w sytuacji wysokiego prawdopodobieństwa powstania szkody o znacznych rozmiarach. Tym samym, to na kompetentnych organach ciąży obowiązek zadecydowania czy należy czekać na przeprowadzenie dogłębnej analizy ryzyka i jego ewentualnych szkodliwych skutków, czy też lepiej wprowadzić szybkie działania zapobiegawcze.

Badając sprawę *Alpharma* ETS wskazał, że instytucje wspólnotowe posiadają, w dziedzinie wspólnej polityki rolnej, szeroki margines uznania co do środków, które winny być podjęte¹³⁰. Dotyczy to także określania poziomu ryzyka, który jest już ich zdaniem nieakceptowalny. Oznacza to, że akt wydany przez instytucję wspólnotową w ramach jej uprawnień dyskrecyjnych może zostać uznany za nieważny jedynie w przypadku stwierdzenia poważnego błędu (ang. *manifest terror*, franc. *erreur manifeste*) lub nadużycia władzy (ang. *misuse of powers*, franc. *detournement de pouvoir*)¹³¹. W przypadku, gdy instytucja wspólnotowa musi dokonać wszechstronnej oceny zagrożeń i możliwych negatywnych następstw ich ziszczenia się, jej uprawnie-

¹²⁸ ETS, orzeczenie w sprawie C-473/98 *Toolex* ECR [2000] I-5681, pkt 45; SPI, orzeczenie w sprawie T-13/99 *Pfizer Animal Health SA v. Rada* ECR [2002] II-3305, pkt 151. Zob. także ETS, orzeczenie w sprawie C-2/00 *Michael Höfner v. Macro-Tec* ECR [2002] I-4187, pkt 49.

¹²⁹ ETS, orzeczenie w sprawie C-284/95 *Safety Hi-Tech Srl v. S. & T. Srl* ECR [1998] I-4301, pkt 49.

¹³⁰ SPI, orzeczenie w sprawie T-13/99 *Pfizer Animal Health SA v. Rada* ECR [2002] II-3305, pkt 166.

¹³¹ ETS, orzeczenia w sprawach: 98/78 *A. Racke v. Hauptzollamt Mainz* ECR [1979] 69, pkt 5; 265/87 *Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG v. Hauptzollamt Gronau* ECR [1989] 2237, pkt 22; C-267-268/88 *Gustave Wuidart i in. v. Laiterie coopérative eupenoise société coopérative* ECR [1990] I-435, pkt 14; C-331/88 *Fedesa* ECR [1990] I-4023, pkt 136; C-180/96 *Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej v. Komisja* ECR [1998] I-2265, pkt 97; SPI, orzeczenie w sprawie T-392/02 *Solvay Pharmaceuticals BV v. Rada* ECR [2003] II-4555, pkt 126.

nia dyskrecjonalne rozciągają się także, w pewnym stopniu, na ustalenia faktyczne¹³². Szeroki margines swobody, przyznany organom Wspólnoty, nie oznacza jednak możliwości podejmowania decyzji nieprzemyślanych lub stronniczych. W każdym przypadku ciąży na nich obowiązek starannego i bezstronnego zbadania wszelkich istotnych aspektów danej sprawy¹³³. Ustosunkowując się do wycofania przez instytucję pozwolenia na dodatek do żywności, bez uprzedniego uzyskania opinii odpowiednich komisji naukowych, ETS zaznaczył, że jest to możliwe jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych oraz przy zagwarantowaniu obiektywności co do faktów naukowych¹³⁴.

Rodzi się pytanie, czy instytucja wspólnotowa może wydać decyzję niezgodną z opinią ekspertów. Trybunał stanął na stanowisku, że nieuwzględnienie wniosków komisji naukowej musi być poparte szczególnymi powodami, dla których instytucja odmawia racji wydanej opinii. Ponadto, sposób naukowego przedstawienia przyczyn odmiennego zdania instytucji nie może w sposób znaczący odbiegać od poziomu opinii ekspertów.

Wspólnota nie zawsze dysponuje wystarczającymi środkami, by zapewnić swym obywatelom odpowiedni poziom ochrony zdrowia. Odnosi się to przede wszystkim do dziedzin, które nie zostały zharmonizowane. Mając na uwadze, że zdrowie i życie ludzkie jest traktowane jako najwyższa wartość¹³⁵ a nawet prawo podstawowe człowieka¹³⁶, ETS przyznał państwom członkowskim prawo do podejmowania działań zapobiegawczych na bazie zasady ostrożności.

¹³² ETS, orzeczenia w sprawach: 138/79 *Roquette Freres v. Rada* ECR [1980] 3333, pkt 25; 197–200/80, 243/80, 245/80 i 247/80 *Ludwigshafener Walzmühle v. Rada i Komisja* ECR [1981] 3211, pkt 37; C-27/95 *Woodspring District Council v. Bakers of Nailsea Ltd* ECR [1997] I-1847, pkt 32; C-4/96 *Northern Ireland Fish Producers' Organisation Ltd (NIFPO) oraz Northern Ireland Fishermen's Federation v. Department of Agriculture for Northern Ireland* ECR [1998] I-681, pkt 41–42; C-120/97 *Upjohn Ltd v. The Licensing Authority* ECR [1999] I-223, pkt 34; C-179/95 *Hiszpania v. Rada* ECR [1999] I-6475, pkt 29.

¹³³ ETS, orzeczenie w sprawie C-269/90 *Technische Universität München v. Hauptzollamt München-Mitte* ECR [1991] I-5469, pkt 14.

¹³⁴ SPI, orzeczenie w sprawie T-70/99 *Alpharma v. Rada* ECR [2002] II-3495, pkt 209 i 213.

¹³⁵ ETS, orzeczenia w sprawach 104/75 *Adriaan de Peiper* ECR [1976] 613, pkt 15; C-347/89 *Freistaat Bayern v. Eurim-Pharm GmbH* ECR [1991] I-1747, pkt 26; C-62/90 *Komisja v. Niemcy* ECR [1992] I-2575, pkt 10; C-320/93 *Lucien Ortscheit GmbH v. Eurim-Pharm Arzneimittel GmbH* ECR [1994] I-5243, pkt 16; C-473/98 *Kemikalieinspektionen v. Toolex Alpha AB* ECR [2000] I-5681, pkt 38; C-322/01 *Deutscher Apothekerverband eV v. 0800 DocMorris NV i Jacques Waterval* ECR [2003] I-14887, pkt 79 i 103; C-170/04 *Klas Rosengren v. Riksåklagaren, O.J. C 170 z 21.7.2007 r., s. 2–3, pkt 39; C-434/04 Postępowanie karne p. Janowi-Erikowi Andersowi Ahokainenowi i Matiemu Leppikowi, O.J. C 294 z 2.12.2006 r., s. 9.*

¹³⁶ Art. 2 i 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności; art. 6 ust. 1 i art. 7 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19.12.1966 r.

Możliwość używania przez państwa członkowskie zasady ostrożności rodzi niebezpieczeństwo nadużywania jej dla ochrony partykularnych interesów. Następstwem takich działań byłoby ograniczenie zasady swobodnego przepływu towarów oraz zniweczenie, mającej swe źródło w idei solidarności, zasady wzajemnego uznawania standardów. Organem, który wyważa sprzeczne ze sobą interesy i sprawdza, czy wprowadzane ograniczenia handlu są konieczne, jest ETS.

Zasadniczo warunki zastosowania zasady ostrożności przez państwa członkowskie są takie same jak przy instytucjach wspólnotowych. Organy krajowe są zobowiązane wykazać prawdopodobieństwo wystąpienia wystarczająco poważnego zagrożenia dla zdrowia powszechnego, którego istnienie lub rozmiary choć nie są, ze względu na brak danych naukowych lub ich niejednoznaczność, w pełni znane, niemniej czynią niezbędnym podjęcie w trybie pilnym środków ochronnych. Wprowadzone ograniczenia muszą czynić zadość wymogom z art. 30 TWE, jak również mieć charakter proporcjonalny¹³⁷. Najistotniejsza różnica między państwami członkowskimi a instytucjami wspólnotowymi dotyczy ciężaru dowodu. Organy krajowe nie posiadają, przy uchwalaniu środków ochronnych, uprawnień dyskrejonalnych. W rezultacie, ETS stawia im wyższe wymagania przy udowadnianiu, że wprowadzone regulacje nie wykraczają poza to, co jest konieczne¹³⁸.

5. Podsumowanie

W dzisiejszych czasach społeczności w wymiarze lokalnym, regionalnym, jak i międzynarodowym stają się pod wieloma względami „społeczeństwami ryzyka”. Zważając na fakt, że obecny stan wiedzy naukowej nie pozwala na zwalczanie wszelkich czynników zagrażających zdrowiu publicznemu, coraz większego znaczenia nabiera strategia polegająca na zapobieganiu.

Szczegółne miejsce znajduje w tej dziedzinie zasada ostrożności. Na jej podstawie możliwe jest przyjęcie środków ochronnych w sytuacji niepewno-

¹³⁷ ETS, orzeczenia w sprawach: C-320/93 *Lucien Ortscheit GmbH v. Eurim-Pharm Arzneimittel GmbH* ECR [1994] I-5243, pkt 16; C-394/97 *Postępowanie karne p. Sami Heinonen* ECR [1999] I-3599, pkt 36; C-404/97 *Komisja v. Portugalia* ECR [2000] I-4897, pkt 45; C-434/04 *Postępowanie karne p. Janowi-Erikowi Andersowi Ahokainenowi oraz Mati Leppikowi* ECR [2006] I-9171, pkt 31.

¹³⁸ L. González Vaqué, L. Ehring, C. Jacquet, op.cit., s. 115.

ści co do istnienia lub rozmiarów szkody. Pozwala to na podjęcie działań na bardzo wczesnym etapie, co zwiększa nadzieje na uchronienie społeczeństwa przed negatywnymi następstwami ziszczenia się zagrożenia. Z drugiej strony zasada ostrożności budzi uzasadnione obawy. Prawo pozytywne wymaga przedstawienia dowodów. Skorzystanie z wyjątków, wyłączeń lub wszelkiego rodzaju ograniczeń, dopuszczalnych w danym systemie prawnym, łączy się nierozzerwalnie z obowiązkiem dowiedzenia, iż jest to w konkretnym przypadku słuszne i konieczne. Osoba domagająca się odszkodowania musi wykazać, w sposób niebudzący wątpliwości, związek przyczynowy pomiędzy doznałą krzywdą a zdarzeniem. Odmowa wydania pozwolenia na wprowadzenie do obrotu produktu lub technologii jest uzależniona od udowodnienia istnienia ryzyka. Co się zaś tyczy zasady ostrożności, jej źródłem i warunkiem istnienia jest niepewność. Brak danych lub niemożność oceny skutków pojawienia się czynnika generującego szkodę, stanowi *conditio sine qua non* jej zastosowania. Nadto, zgodnie z zasadą solidarności państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu. Cięży na nich również obowiązek powstrzymania się od wprowadzania jakichkolwiek środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów Traktatu.

Swobodny przepływ towarów jest jednym z celów Traktatu. Orzeczenie w sprawie *Cassis de Dijon*, formułując zasadę wzajemnego uznawania standardów, nie utworzyło nowej reguły, lecz podkreśliło znaczenie i uściśliło sposób rozumienia obowiązku lojalnej współpracy w aspekcie wymiany wewnątrzspółnotowej. W razie braku przepisów wspólnotowych, harmonizujących wymagania dotyczące określonej kategorii produktów, towar legalnie wyprodukowany i wprowadzony do obrotu na terenie jednego z państw członkowskich winien być dopuszczony do obrotu w każdym innym państwie członkowskim, bez konieczności spełnienia dodatkowych wymagań. W konsekwencji, wszelkie nowe wymogi odnoszące się do oznaczenia, formy, kształtu, wagi, składu, prezentacji, etykietowania, pakowania nakładane przez państwo członkowskie na towary importowane, należy uznać za środki o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych, o ile ich stosowanie nie może być usprawiedliwione obiektywnym interesem publicznym.

Ważnym interesem publicznym, mogącym uzasadniać ograniczenia w swobodnym przepływie towarów, są względy ochrony życia i zdrowia ludzi. Kwestią oczywistą jest, że przedstawione wyżej zasady prawa wspólnotowego krzyżują się. Stąd też, niezmiernie istotne staje się zrozumienie reguł dotyczących ich stosowania oraz motywów, jakimi w praktyce kieruje się ETS, dając pierwszeństwo zasadzie ostrożności.

Wskazując, że zasada ostrożności stanowi część procesu decyzyjnego, Trybunał nakreślił ogólne ramy powołania się na to ograniczenie wzajemnego uznawania standardów. Chęć przyjęcia środków ochronnych została uzależniona od spełnienia całej serii przesłanek. Wprowadzone środki muszą być rozsądne oraz mieć charakter wyjątkowy. Niezbędne jest przedstawienie wystarczająco sprawdzonych informacji, które z kolei rodzą poważne wątpliwości co do istnienia lub rozmiarów niebezpieczeństwa. Kolejnymi przesłankami skorzystania z zasady ostrożności jest niezbędność podjęcia szybkich działań oraz wystarczająco wysoki poziom ryzyka. Środki ochronne wprowadzone na tej podstawie mają jedynie tymczasowy charakter i muszą, w każdym przypadku, ulec zmianie lub przestać obowiązywać z chwilą uzyskania nowych danych, zawierających odmienną ocenę zagrożenia. Tej weryfikacji sprzyja istniejący wymóg kontynuowania badań naukowych.

Znalezienie złotego środka między z jednej strony koniecznością ochrony zdrowia publicznego, a z drugiej obowiązkiem zapewnienia swobodnego przepływu towarów i wypełnienia zobowiązań wynikających z zasady solidarności, jest niezmiernie trudne. Należy pamiętać, że zasada ostrożności ma charakter wyjątkowy. Tym samym winna być interpretowana restryktywnie. Nie można natomiast odmówić jej zupełnie znaczenia prawnego, albowiem jej obecność w systemie prawa wynika z przepisów traktatowych. Została także potwierdzona w licznych orzeczeniach ETS.

Pozytywnie należy ocenić działania Trybunału, zmierzające do zakreślenia ram powoływania się na zasadę ostrożności. Tym niemniej trudno wyobrazić sobie ich pełne sprecyzowanie, gdyż – jak zostało to wykazane wyżej – niepewność stanowi esencję tej zasady. Rzeczą pożądaną byłaby reforma ujednolicająca sposób stosowania zasady ostrożności. Obecnie jest on kształtowany przez regulacje sektorowe, akcentujące nieco inne kwestie, przyjęte często w pośpiechu, by zaradzić doraźnym kryzysom.