Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

18. července 2013 *

„Nesplnění povinnosti státem — Nařízení (ES) č. 1829/2003 — Krmiva — Geneticky modifikovaná krmiva — Výroba, uvádění na trh nebo používání — Vnitrostátní zákaz, který dosud nenabyl účinnosti“

Ve věci C-313/11,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU, podaná dne 20. června 2011,

Evropská komise, zastoupená D. Bianchim a A. Szmytkowskou, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Polské republice, zastoupené M. Szpunarem, jako zmocněncem,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení A. Borg Barthet, vykonávající funkci předsedy pátého senátu, M. Safjan a M. Berger (zpravodajka), soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Evropská komise se svou žalobou domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Polská republika tím, že zakázala výrobu, uvádění na trh a používání geneticky modifikovaných krmiv pro výživu zvířat v Polsku, jakož i geneticky modifikované organismy určené pro použití v krmivech, nesplnila

* Jednací jazyk: polština.

povinnosti vyplývající z čl. 16 odst. 5, článků 19, 20 a 34 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1829/2003 ze dne 22. září 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech (Úř. věst. L 268, s. 1).

Právní rámec

Unijní právo

2 Na základě bodů odůvodnění 3, 4, 7 a 30 nařízení č. 1829/2003 by měly potraviny a krmiva, které obsahují geneticky modifikované organismy (dále jen „GMO“), sestávají z nich nebo jsou z nich vyrobeny (dále jen „geneticky modifikované potraviny a krmiva“), s cílem chránit lidské zdraví a zdraví zvířat a k zaručení podmínek spravedlivé a loajální soutěže, podléhat před uvedením na trh v Evropské unii hodnocení bezpečnosti podle jednotného, účinného a průhledného postupu Společenství.

3 Uvedené nařízení ve svém bodě 31 odůvodnění stanoví, že má-li být zajištěno harmonizované vědecké hodnocení geneticky modifikovaných potravin a krmiv, měl by taková posouzení provádět Evropský úřad pro bezpečnost potravin.

4 Článek 15 uvedeného nařízení nadepsaný „Oblast působnosti“ v odst. 1 stanoví, že ustanovení týkající se povolování geneticky modifikovaných krmiv, jakož i pravidla upravující dohled, se vztahují na:

„[...]

a) [...] GMO pro použití v krmivech;

b) [...] krmiva obsahující GMO nebo sestávající z GMO;

c) [...] krmiva vyrobená z GMO.“

5 Článek 16 tohoto nařízení nadepsaný „Požadavky“ stanoví ve svém odst. 1 písm. a), odst. 2, 3 a 5:

„1. Krmiva uvedená v čl. 15 odst. 1 nesmějí:

mít nepříznivé účinky na lidské zdraví, zdraví zvířat nebo na životní prostředí;

[...]

2. Nikdo nesmí uvést na trh, používat nebo zpracovávat produkt uvedený v čl. 15 odst. 1, pokud se na produkt nevztahuje povolení udělené v souladu s tímto oddílem a pokud nejsou splněny odpovídající podmínky povolení.

3. Žádný produkt uvedený v čl. 15 odst. 1 nesmí být povolen, pokud žadatel o toto povolení řádně a dostatečně neprokázal, že produkt splňuje požadavky odstavce 1 tohoto článku.

[...]

5. Povolení uvedené v odstavci 2 se uděluje, zamítá, obnovuje, mění, pozastavuje nebo zrušuje pouze na základě důvodů a podle postupů stanovených v tomto nařízení.

[...]“

6 Články 17 až 19 uvedeného nařízení upravují postup pro vydávání povolení. Článek 19 mimo jiné stanoví, že povolení vydává Komise.

7 Článek 20 nařízení č. 1829/2003 upravuje status stávajících produktů a stanoví podmínky, za kterých mohou být tyto výrobky v případě, že byly uvedeny na trh v souladu s předpisy přede dnem použitelnosti nařízení č. 1829/2003, nadále uváděny na trh, používány a zpracovávány, za předpokladu, že jsou splněny určité podmínky.

8 Článek 34 uvedeného nařízení stanoví, že mimořádná opatření lze přijímat v souladu s postupy uvedenými v článcích 53 a 54 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, jenž stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (Úř. věst. L 31, s. 1), v případě vážného rizika pro lidské zdraví, zdraví zvířat nebo životní prostředí, které vychází z produktu.

9 Články 53 a 54 nařízení č. 178/2002 stanoví, že v takovém případě je přijetí vhodných opatření vyhrazeno Komisi a členský stát je může přijmout výlučně v případě její nečinnosti.

Polské právo

10 Článek 15 odst. 1 bod 4) zákona o krmivech ze dne 22. července 2006 (Dz. U č. 144, položka 1045, dále jen „zákon APA“) stanoví, že výroba, uvádění na trh a používání geneticky modifikovaných krmiv pro účely výživy zvířat v Polsku, jakož i GMO určené k použití pro krmiva jsou zakázány (dále jen „sporný zákaz“).

11 Článek 53 zákona APA stanoví, že každému, kdo poruší sporný zákaz, bude uložena pokuta.

12 Tento zákaz měl v souladu s článkem 65 zákona APA nabýt účinnosti dva roky po vyhlášení, tedy dne 12. srpna 2008.

13 Dne 26. června 2008 přijal polský zákonodárce novelu zákona APA (Dz. U č. 144, položka 899), jež vstoupila v platnost dne 12. srpna 2008 a pozměnila článek 65 zákona APA v tom smyslu, že odložila datum nabytí účinnosti sporného zákazu k 1. lednu 2013.

Postup před zahájením soudního řízení

14 Dne 24. října 2006 Komise poté, co se dozvěděla o datu vstupu zákona APA v platnost, zaslala Polské republice dopis, v němž uvedla, že sporný zákaz představuje porušení nařízení č. 1829/2003, jelikož má dopad na volné uvádění na trh, oběh a používání krmiv, která již byla na základě tohoto nařízení schválena.

15 Polská republika odpověděla dopisem ze dne 28. listopadu 2006, v němž zdůraznila rámcové stanovisko přijaté polskou Radou ministrů v rámci politické a společenské debaty, která byla v Polsku zahájena v souvislosti s geneticky modifikovanými krmivy, a v němž se tato rada vyslovila proti uvádění uvedených krmiv na trh. Tento členský stát Komisi informoval především o několika probíhajících studiích týkajících se dopadu tohoto zákazu na výrobu a nabízení geneticky modifikovaných krmiv, jakož i na možnost jejich nahrazení, a dodal k tomu, že konečné rozhodnutí o sporném ustanovení by mělo být přijato před datem nabytí jeho účinnosti, tedy před 12. srpnem 2008.

16 Dne 23. března 2007 zaslala Komise Polské republice výzvu dopisem, v níž uvedla, že GMO ve smyslu nařízení č. 1829/2003 lze zakázat pouze ve výjimečných případech a že podmínky pro takové výjimečné případy nejsou v projednávaném případě splněny. Podle názoru Komise tedy Polská republika zákazem výroby, uvádění na trh a používání geneticky modifikovaných krmiv v Polsku, jakož i GMO určených k použití v krmivech, nesplnila povinnosti, které má podle nařízení č. 1829/2003.

17 Dne 22. května 2007 požádala Polská republika Komisi o odložení lhůty pro odpověď na výzvu dopisem do 22. června 2007 a uvedla, že existují „vážné obavy z rizik spojených s používáním geneticky modifikovaných produktů pro člověka, zvířata a životní prostředí“. Tento stát rovněž tvrdil, že při přípravě své odpovědi je odpovědný za to, že budou zohledněna vyjádření a stanoviska různých odborníků, což vyžaduje provedení konzultací, šetření a uskutečnění schůzek, jakož i analýzu velkého množství dokumentů. Komise této žádosti vyhověla dopisem ze dne 31. května 2007.

18 Dopisem ze dne 22. června 2007 Polská republika odpověděla na výzvu dopisem a zopakovala v podstatě stejné argumenty, které již uvedla ve svém dopise ze dne 28. listopadu 2006.

19 Vzhledem k tomu, že se Komise s touto odpovědí nespokojila, zaslala Polské republice dne 23. října 2007 odůvodněné stanovisko, v němž ji vyzvala, aby přijala nezbytná opatření ke splnění svých povinností ve lhůtě dvou měsíců od doručení tohoto stanoviska, k němuž došlo rovněž dne 23. října 2007.

20 Polská republika s poukazem na obtíže, které nastaly na straně ministra zemědělství a rozvoje venkova, jenž byl teprve nedávno jmenován, v souvislosti s včasným přijetím rozhodnutí o konečné pozici k tvrzenému porušení práva, požádala o odložení lhůty k odpovědi na odůvodněné stanovisko do 13. prosince 2007. Tuto žádost Komise zamítla z toho důvodu, že nebyly splněny stanovené podmínky.

21 Uvedený členský stát ve své odpovědi na odůvodněné stanovisko ze dne 21. ledna 2008 oznámil, že zrušil čl. 15 odst. 4 zákona APA.

22 Jelikož Komise o tomto zrušení neobdržela žádnou informaci, požádala dopisem ze dne 16. června 2008 o to, aby jí v co nejkratší lhůtě byly oznámeny podrobnosti o zrušení sporného zákazu.

23 Dopisem ze dne 26. června 2008 Polská republika Komisi informovala, že probíhají legislativní práce ohledně návrhu na změnu zákona APA a že sporný zákaz má nabýt účinnosti nikoli dne 12. srpna 2008, ale až 1. ledna 2012. Změna přijatá polským zákonodárcem nakonec toto datum odložila až na 1. ledna 2013.

24 Za těchto podmínek se Komise rozhodla podat projednávanou žalobu.

K žalobě

Argumentace účastnic řízení

25 Komise nejprve k argumentu předloženému Polskou republikou, podle něhož legisvakance týkající se sporného zákazu trvající až do 1. ledna 2013 fakticky umožňuje zachovat v souladu s nařízením č. 1829/2003 výrobu, uvádění na trh a používání geneticky modifikovaných krmiv, uvádí – s odkazem konkrétně na rozsudky ze dne 29. října 1998, Komise v. Řecko (C-185/96, Recueil s. I 6601), a ze dne 28. listopadu 2002, Komise v. Francie (C-259/01, Recueil s. I 11093) – že přijetí sporného zákazu a odložení jeho účinnosti je v rozporu se zásadou právní jistoty.

26 Komise v této souvislosti poukazuje na to, že kvůli tomu, že Polská republika nezrušila sporný zákaz, se dotčení výrobci krmiv, kteří jsou především povinni hledat nové zdroje surovin, nacházejí v nejisté právní situaci vzhledem k riziku, že účinnost tohoto zákazu bude znovu odložena.

27 Komise v tomto ohledu odkazuje na judikaturu Soudního dvora a připomíná, že členský stát porušuje unijní právo nejen tehdy, když ponechá v platnosti legislativní ustanovení, které je s tímto právem v rozporu, i když dotyčné ustanovení není uplatňováno, ale rovněž v případě, že zavede legislativní rámec, který je v rozporu se směrnicí, ačkoli tento rámec nebyl dosud použit na konkrétní případy.

28 Kromě toho Komise tvrdí, že členský stát nemůže odůvodnit nedodržení unijního práva skutečností, že z tohoto nedodržení nevyplynul žádný negativní následek, když z několika dokumentů vyplývá, že sporný zákaz by takové následky vyvolal, jakmile by nabyl účinnosti.

29 Komise také tvrdí, že svoboda volby legislativní techniky, kterou mají členské státy, neznamená, že mohou volně přijímat právní předpisy, které jsou neslučitelné s unijním právem.

30 Komise také připomíná, že před nabytím účinnosti sporného zákazu, které bylo stanoveno na 12. srpna 2008, zaslala Polské republice své odůvodněné stanovisko, a že tedy změna nabytí účinnosti tohoto zákazu provedená Polskou republikou, které bylo nyní stanoveno na 1. leden 2013, nemá žádný dopad na podstatu porušení práva, k němuž v této věci došlo.

31 Dále Komise k případnému odůvodnění veřejnou mravností podle článku 36 SFEU nejprve tvrdí, že nařízení č. 1829/2003 představuje opatření, které zavádí úplnou harmonizaci v oblasti geneticky modifikovaných krmiv, jakož i GMO určených k použití v krmivech. Vnitrostátní opatření tedy musí být posuzováno nikoli z hlediska ustanovení primárního práva, ale z hlediska ustanovení tohoto harmonizačního opatření.

32 Komise také uvádí, že i při použití postupu pro přijetí mimořádných opatření podle článku 34 nařízení č. 1829/2003, který odkazuje na komplexní postup upravený nařízením č. 178/2002, je však přijetí vhodných opatření v případě, že existuje vážné riziko pro lidské zdraví, zdraví zvířat nebo životní prostředí, vyhrazeno Komisi a členský stát je oprávněn přijmout dočasná ochranná opatření pouze v případě její nečinnosti.

33 Komise vyjadřuje pochybnosti o tom, zda členský stát může – tak jako to činí v projednávaném případě – uplatňovat výjimky uvedené v článku 36 SFEU, a dále poznamenává, že Polská republika každopádně neprokázala, jak to vyžaduje ustálená judikatura, že jsou splněny podmínky, které umožňují dovolávat se výjimky na základě článku 36 SFEU.

34 V této souvislosti Komise Polské republice vytýká, že veřejnou mravnost neuplatňuje samostatně, ale že ji směšuje s odůvodněním v souvislosti s ochranou zdraví a životního prostředí. Komise také tvrdí, že tento členský stát neprokázal souvislost mezi sporným zákazem a veřejnou mravností a že skutečnost, že v tomto ohledu nebyla předložena žádná studie, je podle jejího názoru v rozporu s judikaturou Soudního dvora, podle níž se členský stát nemůže opírat o názor části veřejného mínění k tomu, aby jednostranně zpochybnil harmonizační opatření.

35 Komise konečně zdůrazňuje, že členský stát, který přijme opatření podle článku 36 SFEU, je podle judikatury Soudního dvora povinen dodržovat zásadu proporcionality, a tvrdí, že sporný zákaz je každopádně zjevně nepřiměřený.

36 Polská republika namítá, že v projednávaném případě za porušení unijního práva nelze považovat pouhou skutečnost, že vnitrostátní zákonodárce přijal právní ustanovení, která nenabyla a nenabudou účinnosti.

37 Tento členský stát v této souvislosti zpochybňuje relevanci judikatury uvedené Komisí na podporu jejích argumentů a tvrdí, že rozsudky, o které se jedná, se týkají pouze situací, v nichž Soudní dvůr rozhodl o tom, že došlo k porušení unijního práva vnitrostátním právem platným v dotčených členských státech, k čemuž právě v projednávaném případě nedošlo.

38 Účinek tohoto tvrzeného porušení může případně nastat po uplynutí v zákoně upravené legisvakance, a tedy po uplynutí značně dlouhé doby, avšak podle názoru Polské republiky je hypotetický vzhledem k tomu, že polský zákonodárce může sporný zákaz až do uplynutí uvedené legisvakance ještě pozměnit anebo zrušit. Komise proto v řízení podle článku 258 SFEU nemůže vycházet z takovýchto eventuálních a hypotetických porušení práva.

39 Polská republika zdůrazňuje volnost členského státu při výběru legislativní techniky především pro stanovení lhůty pro nabytí účinnosti předpisu a tvrdí, že pokud Komise bude zpochybňovat ustanovení, která dosud nenabyla účinnosti, může to vést k situaci, že bude mít možnost napadnout legislativní techniky, které členský stát používá podle svého právního řádu, i když je právní úprava dotyčného členského státu ve skutečnosti v souladu s unijním právem.

40 Z toho Polská republika vyvozuje, že ačkoli Komise tvrdí opak, k riziku právní nejistoty nedochází, jestliže platná vnitrostátní úprava plně zaručuje možnost vyrábět, uvádět na trh a používat k výživě zvířat geneticky modifikovaná krmiva a GMO určené k výživě zvířat.

41 Tento členský stát navíc tvrdí, že uvedená legisvakance odráží opatrný přístup Polské republiky k používání geneticky modifikovaných výrobků a že tato ustanovení byla oznámena v souladu s postupem upraveným články 17 až 19 nařízení č. 1829/2003.

42 Polská republika konečně ve své duplice pro informaci uvádí, že zákon APA bude počátkem roku 2012 novelizován s tím, že je zamýšleno především prodloužení legisvakance sporného zákazu až do 1. ledna 2017, který tedy v rozporu s tím, co tvrdí Komise, nenabude účinnosti dne 1. ledna 2013.

Závěry Soudního dvora

43 Úvodem je třeba konstatovat, že Polská republika jako hlavní důvod na svou obranu uvádí skutečnost, že sporný zákaz v okamžiku uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku dosud nenabyl účinnosti, a že tedy nebylo porušeno unijní právo.

44 Komise nezpochybňuje legisvakanci upravenou v článku 15 odst. 1 bodu 4 zákona APA, avšak tvrdí, že samotné přijetí a vyhlášení uvedeného ustanovení představuje nesplnění povinností Polskou republikou, které jsou vymezeny v nařízení č. 1829/2003.

45 V tomto ohledu postačí připomenout, že Soudní dvůr opakovaně judikoval, že nesplnění povinnosti musí být posuzováno vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, a že změny, ke kterým došlo následně, nemohou být Soudním dvorem brány v úvahu (viz zejména rozsudky ze dne 17. ledna 2008, Komise v. Německo, C-152/05, Sb. rozh. s. I-39, bod 15, jakož i ze dne 6. listopadu 2012, Komise v. Maďarsko, C-286/12, bod 41 a citovaná judikatura).

46 Je tedy nutné konstatovat, že v souladu s uvedenou judikaturou je dnem, k němuž musí Soudní dvůr posuzovat nesplnění povinnosti vytýkaného Polské republice, datum 23. prosince 2007.

47 V projednávaném případě je přitom nesporné, že na konci uvedené lhůty nebyl sporný zákaz účinný, jelikož podle článku 65 zákona APA měl nabýt účinnosti dva roky po jeho vyhlášení, to znamená dne 12. srpna 2008, tedy po uplynutí lhůty uvedené v odůvodněném stanovisku, takže nemůže být předmětem projednávané žaloby.

48 Žaloba Komise by mohla mít úspěch pouze tehdy, pokud by nařízení č. 1829/2003 Polské republice ukládalo splnění určitých povinností před 12. srpnem 2008. V kontextu projednávaného sporu by takové povinnosti konkrétně znamenaly, že se členské státy by musely zdržet přijímání právních předpisů, které by mohly ještě před nabytím své účinnosti vyvolat negativní účinky, jež jsou v rozporu s cíli tohoto nařízení (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 28. října 2010, Komise v. Malta, C-508/08, Sb. rozh. s. I-10589, bod 21). Je však nutné konstatovat, že Komise nijak nezaložila důvody uváděné na podporu své žaloby na existenci povinností, které vyplývají přímo z uvedeného nařízení.

49 Dále Komise o případných povinnostech vyplývajících z dalších ustanovení unijního práva tvrdí – a odkazuje přitom na několik rozsudků Soudního dvora – že sporným zákazem došlo k porušení právní jistoty.

50 V této souvislosti postačí konstatovat, že judikatura citovaná Komisí se týká na jedné straně situací, v nichž Soudní dvůr rozhodl o porušení unijního práva vnitrostátními právními předpisy platnými v dotčených členských státech, a na straně druhé o provedení směrnic do vnitrostátního práva. Vzhledem k tomu, že tyto situace nejsou identické se situací v projednávané věci, Komise s dostatečnou přesností neprokázala, že za zvláštních okolností projednávaného případu došlo k porušení zásady právní jistoty.

51 Komise se nedovolávala ani okolnosti, že v souvislosti s projednávaným případem má členský stát ještě jiné povinnosti, které jsou v projednávaném případě porušeny, jako je například povinnost vyplývající ze zásady loajality zakotvené v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci SEU.

52 Žalobu Komise je s ohledem na výše uvedené, a aniž je třeba vyslovovat se k ostatním výtkám předloženým jak Komisí, tak i Polskou republikou, zamítnout.

K nákladům řízení

53 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Polská republika požadovala náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.