Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

18. juuli 2013*

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — Määrus (EÜ) nr 1829/2003 — Sööt — Geneetiliselt muundatud toit — Tootmine, turuleviimine või kasutamine — Veel jõustumata siseriiklik keeld

Kohtuasjas C-313/11,

mille ese on ELTL artikli 258 alusel 20. juunil 2011 esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: D. Bianchi ja A. Szmytkowska, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

versus

Poola Vabariik, esindaja: M. Szpunar,

kostja,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: kohtunik A. Borg Barthet viienda koja presidendi ülesannetes, kohtunikud M. Safjan ja M. Berger (ettekandja),

kohtujurist: P. Mengozzi,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

otsuse

1 Oma hagis palub Euroopa Komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Poola Vabariik on keelanud Poolas geneetiliselt muundatud sööda ning teatavate söödas kasutamiseks mõeldud geneetiliselt muundatud organismide tootmise, turuleviimise ja kasutamise loomasöödaks, siis on Poola Vabariik

* Kohtumenetluse keel: poola.

rikkunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. septembri 2003. aasta määruse (EÜ) nr 1829/2003 geneetiliselt muundatud toidu ja sööda kohta (ELT L 268, lk 1; ELT eriväljaanne 13/32, lk 432) artikli 16 lõikest 5 ning artiklitest 19, 20 ja 34 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

2 Vastavalt määruse nr 1829/2003 põhjendustele 3, 4, 7 ja 30 peaks inimeste ja loomade tervise kaitsmiseks ning võrdse ja ausa konkurentsi tagamiseks geneetiliselt muundatud organismidest (edaspidi „GMO") koosnev, neid sisaldav või neist toodetud toit ja sööt enne Euroopa Liidus turule viimist läbima ühtse, tõhusa ja läbipaistva ühenduse menetluse kohase ohutushindamise.

3 Selle määruse põhjenduse 31 kohaselt peaks geneetiliselt muundatud toidu ja sööda ühtlustatud teadusliku hindamise tagamiseks sellist hindamist läbi viima Euroopa Toiduohutusamet.

4 Määruse „Reguleerimisala" artiklis 15 on ette nähtud, et geneetiliselt muundatud söödale lubade andmist puudutavaid sätteid ning järelevalve eekirju kohaldatakse:

„[...]

a) söödaks kasutatavate GMO-de suhtes;

b) GMO-dest koosneva või neid sisaldava sööda suhtes;

c) GMO-dest toodetud sööda suhtes."

5 Selle määruse artikli 16 „Nõuded" lõike 1 punktis a ning lõigetes 2, 3 ja 5 on sätestatud:

„1. Artikli 15 lõikes 1 osutatud sööt ei tohi:

a) avaldada kahjulikku mõju inimeste või loomade tervisele ega keskkonnale;

[...]

2. Mitte keegi ei tohi turule viia, kasutada või käidelda artikli 15 lõikes 1 osutatud toodet, kui selle jaoks ei ole vastavalt käesolevale jaole antud luba ja kui pole täidetud asjakohased loa andmise tingimused.

3. Ühegi artikli 15 lõikes 1 osutatud toote jaoks ei või anda luba, kui sellise loa taotleja pole asjakohaselt ja piisavalt tõendanud, et see vastab käesoleva artikli lõike 1 nõuetele.

[...]

5. Lõikes 2 osutatud luba antakse, pikendatakse, muudetakse, peatatakse või tühistatakse üksnes käesolevas määruses sätestatud põhjendustega ja käesolevas määruses sätestatud korra kohaselt.

[…]"

6 Määruse artiklites 17–19 on sätestatud lubade andmise kord. Artikkel 19 täpsustab eelkõige, et lubade andmine kuulub komisjoni pädevusse.

7 Määruse nr 1829/2003 artiklis 20 on kindlaks määratud olemasolevate toodete staatus ning selles on kindlaks määratud tingimused, millal võib tooteid, mis olid õiguspäraselt turule viidud enne määruse nr 1829/2003 kohaldamist, ka edaspidi turule viia, kasutada ja käidelda, kui on täidetud teatavad tingimused.

8 Määruse artiklis 34 on ette nähtud, et erakorralisi meetmeid võib võtta Euroopa Parlamendi ja nõukogu 28. jaanuari 2002. aasta määruse (EÜ) nr 178/2002, millega sätestatakse toidualaste õigusnormide üldised põhimõtted ja nõuded, asutatakse Euroopa Toiduohutusamet ja kehtestatakse toidu ohutusega seotud menetlused (EÜT L 31, lk 1; ELT eriväljaanne 15/06, lk 463), artiklites 53 ja 54 sätestatud korras, kui toode võib kujutada endast tõsist ohtu inimeste või loomade tervisele või keskkonnale.

9 Määruse nr 178/2002 artiklites 53 ja 54 on ette nähtud, et sellisel juhul võtab asjakohased meetmed komisjon ning liikmesriik võib meetmeid võtta üksnes selle institutsiooni tegevusetuse korral.

Poola õigus

10 Vastavalt 22. juuli 2006. aasta seaduse loomasööda kohta (*Dziennik Ustaw*, edaspidi „*Dz. U.*”, nr 144, jrk nr 1045; edaspidi „LSS”) artikli 15 lõike 1 punktile 4 on Poolas keelatud geneetiliselt muundatud sööda ning teatavate söödas kasutamiseks mõeldud GMO-de tootmine, turuleviimine ja kasutamine loomasöödaks (edaspidi „vaidlusalune keeld”).

11 LSS artikli 53 kohaselt karistatakse vaidlusalust keeldu rikkuvat isikut rahatrahviga.

12 See keeld oleks pidanud vastavalt LSS artiklile 65 jõustuma kaks aastat pärast avaldamist, see tähendab 12. augustil 2008.

13 Poola seadusandja võttis 26. juunil 2008 vastu LSS muutmise seaduse (*Dz. U.* nr 144, jrk nr 899; edaspidi „LSS muutmise seadus”), mis jõustus 12. augustil 2008 ja millega muudeti LSS artiklit 65, lükates vaidlusaluse keelu jõustumise edasi 1. jaanuarile 2013.

Kohtueelne menetlus

14 Pärast seda, kui komisjon oli teada saanud LSS-i jõustumisest, saatis ta Poola Vabariigile 24. oktoobril 2006 kirja, milles asus seisukohale, et vaidlusalune keeld kujutab endast määruse nr 1829/2003 rikkumist, kuna see piirab selle määruse alusel juba heakskiidetud sööda vaba turustamist, liikumist ja kasutamist.

15 Poola Vabariik vastas 28. novembri 2006. aasta kirjaga, viidates Poolas geneetiliselt muundatud sööta puudutava poliitilise ja ühiskondliku arutelu raames Poola ministrite nõukogu vastu võetud „raamseisukohale”, milles viimane oli sellise sööda turuleviimise vastu. Nimetatud liikmesriik teavitas komisjoni muu hulgas mitmetest pooleliolevatest uuringutest sellise keelu mõju kohta geneetiliselt muundatud sööda tootmisele ja pakkumisele ning sellise sööda asendamise võimalustest, rõhutades, et vaidlusalust sätet puudutav lõplik otsus tuleb vastu võtta enne selle sätte jõustumist, see tähendab enne 12. augustit 2008.

16 Komisjon saatis 23. märtsil 2007 Poola Vabariigile märgukirja, milles ta täpsustas, et GMO-sid määruse nr 1829/2003 tähenduses võib keelata üksnes erandjuhtudel, millega ei ole aga käesolevas asjas tegemist. Seega, kuna Poola Vabariik on keelanud Poolas geneetiliselt muundatud sööda ning teatavate söödas kasutamiseks mõeldud geneetiliselt muundatud organismide tootmise, turuleviimise ja kasutamise loomasöödaks, siis on Poola Vabariik rikkunud määrusest nr 1829/2003 tulenevaid kohustusi.

17 Poola Vabariik palus 22. mail 2007 komisjonil pikendada märgukirjale vastamise tähtaega 22. juunini 2007, kuna „geneetiliselt muundatud toodete kasutamisega seotud oht inimestele, loomadele ja keskkonnale tekitab tõsist muret". Ta väidab ka, et oma vastuse ettevalmistamiseks peab ta arvesse võtma erinevate ekspertide seisukohti ja arvamusi, mis nõuab nõupidamiste, uuringute ja arutelude läbiviimist ning suure hulga dokumentide läbitöötamist. Komisjon rahuldas selle taotluse 31. mai 2007. aasta kirjaga.

18 Poola Vabariik vastas märgukirjale 22. juuni 2007. aasta kirjaga ning kordas sisuliselt samu argumente, mille ta oli välja toonud 28. novembri 2006. aasta kirjas.

19 Kuna komisjoni see vastus ei rahuldanud, saatis ta 23. oktoobril 2007 Poola Vabariigile põhjendatud arvamuse, milles kutsus seda liikmesriiki üles võtma vajalikud meetmed enda kohustuste täitmiseks kahe kuu jooksul selle arvamuse kättesaamisest, mis toimus samuti 23. oktoobril 2007.

20 Kuna põllumajandus- ja maaelu arengu minister oli alles hiljuti ametisse nimetatud, siis leidis Poola Vabariik, et ministril on keeruline kujundada õigeaegselt enda lõplik seisukoht väidetava rikkumise suhtes, ning seetõttu palus ta pikendada põhjendatud arvamusele vastamise tähtaega 13. detsembrini 2007. Komisjon jättis selle taotluse rahuldamata, kuna leidis, et tähtaja pikendamise tingimused ei ole täidetud.

21 Põhjendatud arvamusele 21. jaanuaril 2008 esitatud vastuses teatas see liikmesriik, et kavatseb tühistada LSS artikli 15 lõike 4.

22 Kuna komisjon ei saanud teadet tühistamise kohta, palus ta 16. juuni 2008. aasta kirjas, et teda teavitataks esimesel võimalusel vaidlusaluse keelu tühistamisest.

23 Poola Vabariik teatas 26. juuni 2008. aasta kirjas komisjonile, et alustatud on LSS-i muutmist ettevalmistava seaduseelnõu väljatöötamisega ning vaidlusalune keeld ei jõustu mitte 12. augustil 2008, vaid 1. jaanuaril 2012. Tegelikkuses lükati see kuupäev Poola seadusandja vastuvõetud muudatustega edasi 1. jaanuarile 2013.

24 Neil asjaoludel otsustas komisjon esitada käesoleva hagi.

Hagi

Poolte argumendid

25 Mis puudutab esmalt Poola Vabariigi argumenti, et kuni 1. jaanuarini 2013 vaidlusaluse keelu suhtes kehtiva *vacatio legis* järgi on kooskõlas määrusega nr 1829/2003 tegelikult võimalik geneetiliselt muundatud sööta toota, turule viia ja kasutada, siis selles osas väidab komisjon eelkõige 29. oktoobri 1998. aasta otsusele kohtuasjas C-185/96: komisjon *vs*. Kreeka (EKL 1998, lk I-6601) ja 28. novembri 2002. aasta otsusele kohtuasjas C-259/01: komisjon *vs*. Prantsusmaa (EKL 2002, lk I-11093) tuginedes, et vaidlusaluse keelu vastuvõtmine ning selle jõustumise edasilükkamine on vastuolus õiguskindluse põhimõttega.

26 Selles osas täpsustab komisjon, et kuna Poola Vabariik ei ole vaidlusalust keeldu tühistanud, on asjaomased söödatootjad, kes peavad eelkõige leidma uusi tooraine allikaid, õiguslikult ebakindlas olukorras, kuivõrd esineb oht, et selle keelu jõustumist lükatakse taas edasi.

27 Sellises olukorras meenutab komisjon Euroopa Kohtu praktikale tuginedes, et liikmesriik ei riku liidu õigust mitte üksnes siis, kui ta säilitab liidu õigusega vastuolus oleva õigusnormi, isegi kui vaidlusalust normi ei rakendata, vaid ka siis, kui ta kehtestab direktiiviga vastuolus oleva õigusliku raamistiku, isegi kui seda ei ole veel konkreetsete juhtumite suhtes kohaldatud.

28 Lisaks ei saa liikmesriik õigustada liidu õiguse järgimata jätmist asjaoluga, et sellega ei ole kaasnenud ühtegi negatiivset tagajärge, kui mitmetest dokumentidest nähtub, et vaidlusaluse keelu jõustumisel oleksid koheselt sellised tagajärjed.

29 Komisjon rõhutab ka, et liikmesriigi vabadus normitehnika valikul ei tähenda seda, et ta võib vastu võtta liidu õigusega vastuolus olevaid õigusnorme.

30 Ka meenutab komisjon, et ta saatis Poola Vabariigile põhjendatud arvamuse enne vaidlusaluse keelu jõustumist, mis oli kavandatud 12. augustiks 2008, ning see, et Poola Vabariik muutis selle keelu jõustumise kuupäeva, mis on nüüd määratud 1. jaanuarile 2013, ei mõjuta mingil moel käesolevas kohtuasjas toimepandud rikkumise sisu.

31 Mis puudutab seejärel võimalikku õigustatust tulenevalt kõlblusest vastavalt ELTL artiklile 36, siis selles osas rõhutab komisjon kõigepealt, et määrus nr 1829/2003 on geneetiliselt muundatud sööda ja söödas kasutamiseks mõeldud GMO-de valdkonda täielikult ühtlustav meede. Seega tuleb siseriiklikku meedet hinnata mitte esmase õiguse sätetest, vaid nimetatud ühtlustamismeetmest lähtuvalt.

32 Ka määruse nr 1829/2003 artiklis 34 ette nähtud erakorralise menetluse kasutamisel, mis viitab järgimisele kuuluvale määruses nr 178/2002 ette nähtud keerulisele menetlusele, võib juhul, kui esineb tõsine oht inimeste või loomade tervisele või keskkonnale, võtta asjakohaseid meetmeid siiski vaid komisjon ning liikmesriik võib ajutisi kaitsemeetmeid võtta üksnes selle institutsiooni tegevusetuse korral.

33 Komisjon kahtleb, kas liikmesriik võib – nagu käesolevas asjas – tugineda ELTL artiklis 36 nimetatud eranditele ja väidab lisaks, et Poola Vabariik ei ole igatahes tõendanud, nagu seda nõuab väljakujunenud kohtupraktika, et täidetud oleksid ELTL artikli 36 järgi erandi tegemise tingimused.

34 Selles osas heidab komisjon Poola Vabariigile ette, et viimane ei ole kõlblusele eraldi tuginenud, vaid ajab selle pigem segi tervise ja keskkonna kaitsest tuleneva õigustusega. Lisaks ei ole see liikmesriik tõendanud, et vaidlusalune keeld ja kõlblus on omavahel seotud, ning asjaolu, et selles osas ei ole esitatud ühtegi uuringut, on komisjoni arvates vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga, mille kohaselt ei saa liikmesriik tugineda ühele osale avalikkuse arvamusest, et seada ühepoolselt kahtluse alla ühtlustamismeede.

35 Rõhutades, et liikmesriik, mis viitab ELTL artiklis 36 ette nähtud meetmetele, peab Euroopa Kohtu praktikale vastavalt järgima proportsionaalsuse põhimõtet, väidab komisjon lõpuks, et vaidlusalune keeld on igal juhul ilmselgelt ebaproportsionaalne.

36 Poola Vabariik väidab vastu, et käesolevas asjas ei ole võimalik pidada liidu õiguse rikkumiseks ainuüksi asjaolu, et siseriiklik seadusandja on vastu võtnud õigusnorme, mis ei ole jõustunud ja mida ei kavatseta jõustada.

37 Selles osas vaidlustab nimetatud liikmesriik komisjoni argumentide toetuseks viidatud kohtupraktika asjakohasuse, rõhutades, et vaidlusalused kohtuotsused puudutavad üksnes juhtumeid, milles Euroopa Kohus otsustas, et liidu õigust on rikutud asjaomastes liikmesriikides kehtiva siseriikliku õigusega, millega just ei ole aga käesoleval juhul tegemist.

38 Väidetava rikkumise toime võib ilmneda pärast seaduses ette nähtud *vacatio legis* ajavahemikku ja seega pärast pikema ajavahemiku möödumist, kuid ka see on Poola Vabariigi arvates hüpoteetiline, kuna Poola seadusandja võib seda keeldu veel enne *vacatio legis* ajavahemiku möödumist muuta või selle keelu tühistada. Komisjon ei saa ELTL artiklis 258 ette nähtud menetluses seetõttu tugineda võimalikele või hüpoteetilistele rikkumistele.

39 Rõhutades liikmesriigi vabadust normitehnika valikul, eelkõige õigusnormi jõustumise kuupäeva osas, väidab Poola Vabariik, et kui komisjon saaks vaidlustada veel jõustumata sätteid, tähendaks see, et sellel institutsioonil oleks võimalus vaidlustada normitehnikat, mida liikmesriik vastavalt enda õiguskorrale kasutab, kuigi asjaomase liikmesriigi õigusnormid on tegelikkuses liidu õigusega kooskõlas.

40 Poola Vabariik järeldab eeltoodust, et kui kehtivad siseriiklikud õigusnormid tagavad täielikult võimaluse geneetiliselt muundatud sööta ning teatavaid söödas kasutamiseks mõeldud GMO-sid toota, turule viia ja loomasöödaks kasutada, siis ei ole ohtu õiguskindlusetuseks, nagu seda väidab komisjon.

41 Lisaks väidab Poola Vabariik, et nimetatud *vacatio legis* ajavahemik näitab tema ettevaatlikku suhtumist geneetiliselt muundatud toodete kasutamisesse ning et nimetatud õigusnormidest oli teatatud vastavalt määruse nr 1829/2003 artiklites 17–19 ette nähtud menetlusele.

42 Lõpuks andis Poola Vabariik enda repliigis teada, et LSS-i muudetakse 2012. aasta algusest, nähes eelkõige ette vaidlusaluse keelu *vacatio legis* ajavahemiku pikendamise kuni 1. jaanuarini 2017, mistõttu ei jõustu see keeld vastupidi komisjoni väidetule 1. jaanuaril 2013.

Euroopa Kohtu hinnang

43 Kõigepealt tuleb märkida, et Poola Vabariik toob oma peamises kaitseväites esile asjaolu, et vaidlusalune keeld ei olnud põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemisel veel jõustunud ning seetõttu ei ole liidu õigust rikutud.

44 Komisjon ei vaidle küll vastu LSS artikli 15 lõike 1 punkti 4 *vacatio legis*'ele, kuid väidab, et tema arvates on Poola Vabariik juba selle sätte vastuvõtmise ja avaldamisega rikkunud määrusest nr 1829/2003 tulenevaid kohustusi.

45 Selles osas piisab meenutusest, et Euroopa Kohus on korduvalt otsustanud, et kohustuste rikkumise esinemist tuleb hinnata liikmesriigile põhjendatud arvamuses antud tähtaja lõppemisel esineva olukorra alusel ning Euroopa Kohus ei saa arvestada hiljem toimunud muutusi (vt eelkõige 17. jaanuari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-152/02: komisjon *vs.* Saksamaa, EKL 2008, lk I-39, punkt 15, ja 6. novembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-286/12: komisjon *vs.* Ungari, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

46 Seega on kooskõlas väljakujunenud kohtupraktikaga kuupäevaks, mille Euroopa Kohus peab Poola Vabariigile ette heidetud rikkumise hindamisel aluseks võtma, 23. detsember 2007.

47 Käesolevas kohtuasjas on selge, et vaidlusalune keeld ei olnud nimetatud tähtaja lõppemisel jõustunud, kuna see pidi vastavalt LSS artiklile 65 jõustuma kaks aastat pärast avaldamist, see tähendab 12. augustil 2008, ja seega pärast põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppemist, mistõttu ei saa see olla käesoleva hagi esemeks.

48 Komisjoni hagi saab rahuldada üksnes juhul, kui määrus nr 1829/2009 oleks juba enne 12. augustit 2008 pannud Poola Vabariigile teatavad kohustused. Käesoleva kohtuasja kontekstis tähendaksid niisugused kohustused eelkõige, et liikmesriigid peaksid hoiduma selliste õigusnormide vastuvõtmisest, mis võiksid juba enne nende jõustumist omada selle määruse eesmärkidega vastuolus olevat negatiivset

mõju (vt selle kohta 28. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-508/08: komisjon *vs*. Malta, EKL 2010, lk I-10589, punkt 21). Siiski tuleb tõdeda, et komisjon ei ole oma hagiavalduse aluseks esitatud väiteid mingil moel põhjendanud otse sellest määrusest tulenevate kohustuste olemasoluga.

49 Lisaks väidab komisjon teistest liidu õiguse sätetest tulenevate võimalike kohustuste osas, et vaidlusalune keeld rikub õiguskindluse põhimõtet, viidates siinkohal mitmetele Euroopa Kohtu otsustele.

50 Selles osas piisab tõdemusest, et komisjoni viidatud kohtupraktika puudutab esiteks üksnes neid juhtumeid, milles Euroopa Kohus otsustas, et liidu õigust on rikutud asjaomastes liikmesriikides kehtiva siseriikliku õigusega, ja teiseks direktiivide ülevõtmist. Käesolev kohtuasi ei sarnane aga kirjeldatud olukordadele ja komisjon ei ole piisavalt täpselt näidanud, et käesoleva kohtuasja konkreetsetel asjaoludel oleks rikutud õiguskindluse põhimõtet.

51 Lisaks ei ole komisjon ka tuginenud asjaolule, et liikmesriigil on käesoleva asja asjaoludel täiendavaid kohustusi, mida oleks rikutud, nagu näiteks ELL artikli 4 lõike 3 esimeses lõigus sisalduv lojaalsuskohustus.

52 Eeltoodut arvestades tuleb komisjoni hagi rahuldamata jätta, ilma et oleks vaja käsitleda teisi komisjoni ja Poola Vabariigi etteheiteid.

Kohtukulud

53 Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna Poola Vabariik on komisjonilt kohtukulude hüvitamist nõudnud ja komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista komisjonilt.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

1. Jätta hagi rahuldamata.

2. Mõista kohtukulud välja Euroopa Komisjonilt.

Allkirjad