Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

z 18. júla 2013 *

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Nariadenie (ES) č. 1829/2003 — Krmivá pre zvieratá — Geneticky modifikované krmivá — Výroba, uvádzanie na trh alebo používanie — Vnútroštátny zákaz, ktorý ešte nenadobudol účinnosť“

Vo veci C-313/11,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 258 ZFEÚ, podaná 20. júna 2011,

Európska komisia, v zastúpení: D. Bianchi a A. Szmytkowska, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

žalobkyňa,

proti

Poľskej republike, v zastúpení: M. Szpunar splnomocnený zástupca,

žalovanej,

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: sudcovia A. Borg Barthet, vykonávajúci funkciu predsedu piatej komory, M. Safjan a M. Berger (spravodajkyňa),

generálny advokát: P. Mengozzi,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Európska komisia sa v žalobe domáha, aby Súdny dvor určil, že Poľská republika si tým, že zakázala výrobu, uvádzanie na trh a používanie geneticky modifikovaných krmív, ako aj geneticky modifikovaných organizmov určených na použitie v krmivách v Poľsku, nesplnila povinnosti, ktoré jej

* Jazyk konania: poľština.

vyplývajú z článku 16 ods. 5, článkov 19, 20 a 34 nariadenia (ES) č. 1829/2003 Európskeho parlamentu a Rady z 22. septembra 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivách (Ú. v. EÚ L 268, s. 1; Mim. vyd. 13/032, s. 432).

Právny rámec

Právo Únie

2 Podľa odôvodnení 3, 4, 7 a 30 nariadenia č. 1829/2003 s cieľom ochrany zdravia ľudí a zvierat a zabezpečenia podmienok spravodlivej a lojálnej hospodárskej súťaže, potraviny a krmivá obsahujúce geneticky modifikované organizmy (ďalej len „GMO“), zložené z takýchto organizmov alebo vyrobené z nich (ďalej len „geneticky modifikované potraviny a krmivá“) by mali podliehať posúdeniu bezpečnosti pred ich uvedením na trh v rámci Európskej únie prostredníctvom jednoduchého, účinného a transparentného povoľovacieho konania na úrovni Spoločenstva.

3 Uvedené nariadenie stanovuje v odôvodnení 31, že s cieľom zabezpečenia zosúladeného vedeckého posúdenia geneticky modifikovaných potravín a krmív, by takéto posúdenie malo byť realizované Európskym úradom pre bezpečnosť potravín.

4 Článok 15 uvedeného nariadenia, nazvaný „Predmet úpravy“, stanovuje v odseku 1, že ustanovenia týkajúce sa povolenia geneticky modifikovaných krmív, ako aj pravidlá dohľadu sa uplatňujú na:

„…

a) … GMO na použitie ako krmivo,

b) … krmivá, ktoré obsahujú alebo sa skladajú z GMO,

c) … krmivá, ktoré sú vyrobené z GMO.“

5 Článok 16 tohto nariadenia, nazvaný „Požiadavky“, stanovuje v odseku 1 písm. a) a v odsekoch 2, 3 a 5 tohto nariadenia:

„1. Krmivá uvedené v článku 15 ods. 1 nesmú:

a) mať nepriaznivé účinky na ľudské zdravie, zdravie zvierat alebo na životné prostredie,

…

2. Žiadna osoba nesmie umiestniť na trh, používať alebo spracúvať výrobok, ktorý je uvedený v článku 15 ods. 1 bez vydania povolenia v súlade s týmto oddielom a pokiaľ nie sú splnené príslušné podmienky takéhoto povolenia.

3. Žiadny výrobok, ktorý je uvedený v článku 15 ods. 1 sa nesmie povoliť, pokiaľ žiadateľ o takéto povolenie primerane a dostatočne nepreukáže, že spĺňa požiadavky ods. 1 tohto článku.

…

5. Povolenie uvedené v ods. 2 sa neudelí, nezamietne, neobnoví, nezmení, nepozastaví sa jeho platnosť alebo nezruší inak, ako na základe a podľa postupov, ktoré sú ustanovené v tomto nariadení.

…“

6 Články 17 až 19 uvedeného nariadenia upravujú postup vydávania povolenia. Článok 19 najmä stanovuje, že Komisia je oprávnená vydávať povolenie.

7 Článok 20 nariadenia č. 1829/2003 upravuje postavenie existujúcich výrobkov a stanovuje podmienky, za ktorých sa tieto výrobky, keď boli uvedené legálne na trh pred dátumom účinnosti nariadenia č. 1829/2003, môžu naďalej uvádzať na trh, používať a spracovávať, ak sú splnené určité podmienky.

8 Článok 34 uvedeného nariadenia stanovuje, že núdzové opatrenia možno prijať v súlade s postupmi uvedenými v článkoch 53 a 54 nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (Ú. v. ES L 31, s. 1; Mim. vyd. 15/006, s. 463) v prípade vážneho rizika vyplývajúceho z výrobku pre zdravie ľudí, zvierat alebo životné prostredie.

9 Články 53 a 54 nariadenia č. 178/2002 stanovujú, že v takom prípade je prijatie vhodných opatrení vyhradené Komisii a členský štát ich môže prijať len v prípade nečinnosti uvedenej inštitúcie.

Poľské právo

10 § 15 ods. 1 bod 4) zákona o krmivách z 22. júla 2006 (Dz. U. č. 144, položka 1045, ďalej len „zákon APA“) stanovuje, že výroba, uvádzanie na trh a používanie na kŕmenie zvierat v Poľsku geneticky modifikovaných krmív, ako aj GMO určených na to, aby sa používali v krmivách, sú zakázané (ďalej len „sporný zákaz“).

11 Podľa § 53 zákona APA sa akejkoľvek osobe, ktorá poruší sporný zákaz, uloží pokuta.

12 Tento zákaz mal nadobudnúť účinnosť v súlade s § 65 zákona APA dva roky po jeho uverejnení, teda 12. augusta 2008.

13 Dňa 26. júna 2008 poľský zákonodarca prijal zákon o zmene a doplnení zákona APA (Dz. U. č. 144, položka 899), ktorý nadobudol účinnosť 12. augusta 2008 a ktorý zmenil § 65 zákona APA tak, že odložil dátum nadobudnutia účinnosti sporného zákazu na 1. január 2013.

Konanie pred podaním žaloby

14 Dňa 24. októbra 2006 Komisia po tom, ako sa dozvedela o dátume nadobudnutia účinnosti zákona APA, zaslala Poľskej republike list, v ktorom dospela k záveru, že sporný zákaz predstavuje porušenie nariadenia č. 1829/2003, keďže ovplyvňuje voľné uvádzanie na trh, obeh a používanie krmív, ktoré už boli schválené podľa tohto nariadenia.

15 Listom z 28. novembra 2006 Poľská republika odpovedala tak, že zdôraznila rámcové stanovisko prijaté poľskou radou ministrov v rámci politickej a sociálnej debaty v Poľsku týkajúcej sa geneticky modifikovaných krmív, v rámci ktorej sa táto rada vyslovila proti uvedeniu uvedených krmív na trh. Tento členský štát informoval Komisiu konkrétne o viacerých prebiehajúcich štúdiách týkajúcich sa účinku tohto zákazu na výrobu a ponuku geneticky modifikovaných krmív, ako aj o možnosti nahradiť ich, pričom uviedol, že konečné rozhodnutie týkajúce sa sporného ustanovenia by malo byť prijaté pred dátumom jeho nadobudnutia účinnosti, teda pred 12. augustom 2008.

16 Komisia 23. marca 2007 zaslala Poľskej republike výzvu, v ktorej uviedla, že GMO v zmysle nariadenia č. 1829/2003 možno zakázať len vo výnimočných situáciách, ktorých podmienky v predmetnom prípade neboli splnené. Preto si Poľská republika tým, že zakázala výrobu, uvedenie na trh a používanie pri kŕmení zvierat v Poľsku geneticky modifikovaných krmív, ako aj GMO určených na použitie v krmivách, nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z nariadenia č. 1829/2003.

17 Dňa 22. mája 2007 Poľská republika požiadala Komisiu, aby predĺžila lehotu na odpoveď na výzvu na 22. júna 2007 pričom tvrdila, že „riziká spojené s používaním geneticky modifikovaných výrobkov pre človeka, zvieratá a životné prostredie vzbudzujú silné obavy“. Takisto tvrdí, že na účely prípravy odpovede musí zodpovedne zohľadniť pripomienky a stanoviská rôznych expertov, čo si vyžaduje vykonanie konzultácií, vyšetrovaní a stretnutí, ako aj analýzu veľkého počtu dokumentov. Komisia tejto žiadosti vyhovela listom z 31. mája 2007.

18 Listom z 22. júna 2007 Poľská republika odpovedala na výzvu tak, že zopakovala v podstate tie isté argumenty, ktoré uviedla v liste z 28. novembra 2006.

19 Keďže Komisia nebola spokojná s touto odpoveďou, 23. októbra 2007 zaslala odôvodnené stanovisko Poľskej republike a vyzvala ju, aby prijala opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s jej povinnosťami v lehote dvoch mesiacov odo dňa doručenia tohto odôvodneného stanoviska, ku ktorému došlo takisto 23. októbra 2007.

20 Poľská republika, odvolávajúc sa v súvislosti s nedávnym menovaním ministra poľnohospodárstva a regionálneho rozvoja na ťažkosti, ktoré tento minister mal, pokiaľ ide o prijatie rozhodnutia v potrebnom čase, ktorého predmetom by bolo konečné stanovisko týkajúce sa uvádzaného porušenia, požiadala o predĺženie lehoty na odpoveď na odôvodnené stanovisko do 13. decembra 2007. Túto žiadosť Komisia zamietla, a to z dôvodu, že príslušné uplatniteľné podmienky neboli splnené.

21 V odpovedi na odôvodené stanovisko z 21. januára 2008 tento členský štát ohlásil zrušenie § 15 ods. 4 zákona APA.

22 Keďže Komisia nedostala žiadnu informáciu o tomto zrušení, požiadala listom zo 16. júna 2008, aby bola informovaná v čo najkratšej lehote o zrušení sporného zákazu.

23 Listom z 26. júna 2008 Poľská republika informovala Komisiu, že legislatívne práce týkajúce sa návrhu zmeny zákona APA prebiehajú a že sporný zákaz mal nadobudnúť účinnosť nie 12. augusta 2008, ale 1. januára 2012. V skutočnosti zmena prijatá poľským zákonodarcom odložila tento dátum na 1. januára 2013.

24 Za týchto podmienok sa Komisia rozhodla podať žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

O žalobe

Argumentácia účastníkov konania

25 Na úvod, pokiaľ ide o tvrdenie uvádzané Poľskou republikou, podľa ktorého *vacatio legis* týkajúce sa sporného zákazu, ktorý má platiť až od 1. januára 2013, umožňuje v skutočnosti zachovať v súlade s nariadením č. 1829/2003 možnosť vyrábať, uvádzať na trh a používať geneticky modifikované krmivá, Komisia, opierajúc sa najmä o rozsudky z 29. októbra 1998, Komisia/Grécko (C-185/96, Zb. s. I-6601) a 28. novembra 2002, Komisia/Francúzsko (C-259/01, Zb. s. I-11093), tvrdí, že prijatie sporného zákazu a odloženie jeho dátumu účinnosti je v rozpore so zásadou právnej istoty.

26 V tejto súvislosti Komisia tvrdí, že Poľská republika tým, že nezrušila sporný zákaz, spôsobila, že výrobcovia dotknutých krmív, ktorí sú najmä nútení nájsť nové zdroje surovín, sa nachádzajú v situácii právnej neistoty vzhľadom na riziko, že dátum nadobudnutia účinnosti tohto zákazu bude odložený.

27 V tomto kontexte, opierajúc sa o judikatúru Súdneho dvora, Komisia pripomína, že členský štát porušuje právo Únie, nielen ak ponechá v platnosti ustanovenie právnej úpravy, ktoré je v rozpore s ním, hoci predmetné ustanovenie nebolo ešte realizované, ale takisto ak prijme legislatívny rámec, ktorý je v rozpore so smernicou, aj keď tento rámec ešte nebol uplatnený na konkrétne prípady.

28 Okrem toho členský štát nemôže odôvodniť nedodržanie práva Únie skutočnosťou, že z toho nevyplýval žiadny negatívny dôsledok, ak z viacerých dokumentov vyplýva, že sporný zákaz, keď raz nadobudne účinnosť, bude mať takéto dôsledky.

29 Komisia takisto zdôrazňuje, že sloboda výberu legislatívnej techniky, ktorú má členský štát, nezahŕňa slobodu prijať právnu úpravu v rozpore s právom Únie.

30 Komisia navyše pripomína, že zaslala Poľskej republike svoje odôvodnené stanovisko predtým, ako nadobudol účinnosť sporný zákaz, ktorý bol plánovaný na 12. augusta 2008, a že preto skutočnosť, že Poľská republika zmenila dátum nadobudnutia účinnosti tohto zákazu, ktorý bol stanovený neskôr na 1. januára 2013, nemá žiadny vplyv na podstatu porušenia v tejto veci.

31 Ďalej, pokiaľ ide o prípadné odôvodnenie založené na verejnej morálke, stanovené v článku 36 ZFEÚ, Komisia v prvom rade zdôrazňuje, že nariadenie č. 1829/2003 predstavuje opatrenie úplnej harmonizácie v odvetví geneticky modifikovaných krmív, ako aj GMO určených na to, aby boli používané pri kŕmení zvierat. Vnútroštátne opatrenie sa teda musí posúdiť nielen vzhľadom na ustanovenia primárneho práva, ale aj vzhľadom na ustanovenia tohto harmonizačného opatrenia.

32 Dokonca aj v prípade použitia postupu prijatia núdzových opatrení stanoveného v článku 34 nariadenia č. 1829/2003, ktorý odkazuje na komplexný postup, ktorý sa má vykonať, stanovený v nariadení č. 178/2002, keď existuje vážne riziko pre zdravie ľudí, zvierat alebo pre životné prostredie, prijatie vhodných opatrení je vyhradené Komisii a členský štát je oprávnený prijať predbežné ochranné opatrenia len v prípade nečinnosti tejto inštitúcie.

33 Komisia vyjadrila pochybnosti týkajúce sa toho, že členský štát by sa mohol tak ako v predmetnom prípade odvolávať na výnimky uvedené v článku 36 ZFEÚ, a tvrdí okrem toho, že v každom prípade Poľská republika nepreukázala, ako to vyžaduje ustálená judikatúra, že boli splnené podmienky na výnimku z článku 36 ZFEÚ.

34 V tejto súvislosti táto inštitúcia vytýka Poľskej republike, že sa neodvolávala na verejnú morálku samostatne, ale že si ju zamenila skôr s odôvodnením založeným na ochrane zdravia a životného prostredia. Okrem toho tento členský štát nepreukázal spojitosť medzi sporným zákazom a verejnou morálkou, pričom skutočnosť, že žiadna štúdia v tejto súvislosti nebola nikdy predložená, je podľa Komisie v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora, podľa ktorej členský štát nemôže vychádzať z toho, aký je názor časti verejnosti, aby spochybnil jednostranne harmonizačné opatrenie.

35 Nakoniec Komisia so zdôraznením, že členský štát, ktorý využil opatrenia stanovené v článku 36 ZFEÚ, je povinný podľa judikatúry Súdneho dvora dodržiavať zásadu proporcionality, tvrdí, že sporný zákaz je v každom prípade zjavne neproporcionálny.

36 Poľská republika odvetila, že v predmetnom prípade nemožno kvalifikovať za porušenie práva Únie jednoduchú skutočnosť, že vnútroštátny zákonodarca prijal právne ustanovenia, ktoré nenadobudli a nenadobudnú účinnosť.

37 V tejto súvislosti tento členský štát spochybňuje relevantnosť judikatúry citovanej Komisiou na podporu jej argumentov, pričom zdôraznil, že rozsudky, o ktoré ide, sa týkajú len situácií, v ktorých Súdny dvor rozhodoval o tom, že došlo k porušeniu práva Únie vnútroštátnym právom účinným v predmetných členských štátoch, čo však v predmetnom prípade nie je pravda.

38 Účinok tohto údajného porušenia môže prípadne nastať po uplynutí *vacatio legis* uvedenom v zákone, a teda po uplynutí značného obdobia, ale stále je podľa Poľskej republiky hypotetický, keďže až do uplynutia uvedeného *vacatio legis* by mohol sporný zákaz ešte byť predmetom zmeny alebo zrušenia zo strany poľského zákonodarcu. Preto Komisia nemôže založiť postup stanovený v článku 258 ZFEÚ na takýchto prípadných a hypotetických porušeniach.

39 Poľská republika zdôrazňuje slobodu členského štátu vybrať si svoju legislatívnu techniku, najmä pokiaľ ide o dátum nadobudnutia účinnosti určitého ustanovenia, a tvrdí, že to, že Komisia spochybňuje ustanovenia, ktoré ešte nenadobudli účinnosť, by mohlo viesť k situácii, že by táto inštitúcia mala možnosť spochybňovať legislatívne techniky použité členským štátom v súlade s jeho vlastným právnym poriadkom, hoci v skutočnosti právna úprava dotknutého členského štátu je v súlade s právom Únie.

40 Poľská republika z toho vyvodila, že keďže platná vnútroštátna právna úprava zaručuje v plnom rozsahu možnosť vyrábať, uvádzať na trh a používať pri kŕmení zvierat geneticky modifikované krmivá a GMO určené na kŕmenie zvierat, neexistuje žiadne riziko právnej neistoty, ako tvrdí Komisia.

41 Okrem toho tento členský štát tvrdí, že uvedené *vacatio legis* odráža opatrný prístup Poľskej republiky, pokiaľ ide o používanie geneticky modifikovaných výrobkov, a že tieto ustanovenia boli oznámené v súlade s postupom stanoveným článkami 17 až 19 nariadenia č. 1829/2003.

42 Poľská republika nakoniec v duplike na informačné účely uviedla, že zákon APA bude zmenený na začiatku roka 2012, pričom zakotví najmä predĺženie *vacatio legis*, pokiaľ ide o sporný zákaz, až do 1. januára 2017, a teda na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, nenadobudne účinnosť 1. januára 2013.

Posúdenie Súdnym dvorom

43 Najprv treba konštatovať, že Poľská republika sa odvoláva ako na hlavný dôvod svojej obrany na to, že sporný zákaz ešte nenadobudol účinnosť v čase uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku, a že preto právo Únie nebolo porušené.

44 Komisia neposchybňuje *vacatio legis*, pokiaľ ide o § 15 ods. 1 bod 4 zákona APA, ale tvrdí, že samotná skutočnosť, že došlo k prijatiu a uverejneniu uvedeného ustanovenia, predstavuje podľa nej nesplnenie povinností Poľskej republiky, ako boli definované nariadením č. 1829/2003.

45 V tejto súvislosti stačí pripomenúť, že Súdny dvor opakovane rozhodol, že existencia nesplnenia povinnosti sa má hodnotiť vo vzťahu k situácii členského štátu ku dňu uplynutia lehoty stanovenej v odôvodnenom stanovisku a že Súdny dvor nemôže brať do úvahy neskoršie zmeny (pozri najmä rozsudky zo 17. januára 2008, Komisia/Nemecko, C-152/05, Zb. s. I-39, bod 15, ako aj zo 6. novembra 2012, Komisia/Maďarsko, C-286/12, bod 41 a tam citovanú judikatúru).

46 Treba teda konštatovať, že v súlade s uvedenou judikatúrou dátum, ku ktorému musí Súdny dvor posúdiť existenciu porušenia vytýkaného Poľskej republike, je 23. december 2007.

47 V predmetnom prípade je však nesporné, že k dátumu uplynutia uvedenej lehoty nebol sporný zákaz účinný, keďže v súlade s § 65 zákona APA malo toto ustanovenie nadobudnúť účinnosť dva roky po jeho uverejnení, teda 12. augusta 2008, čo je neskôr, ako uplynula lehota stanovená v odôvodnenom stanovisku, takže nemôže byť predmetom tejto žaloby.

48 Žalobu Komisie by bolo možné uznať len vtedy, keby nariadenie č. 1829/2003 stanovilo, že Poľská republika má pred 12. augustom 2008 dodržiavať niektoré povinnosti, ktoré jej prináležia. Takéto povinnosti v kontexte tohto sporu by však konkrétne znamenali, že členské štáty by boli povinné zdržať sa prijatia právnych úprav, ktoré by mohli spôsobiť negatívne účinky v rozpore s cieľmi tohto nariadenia dokonca predtým, ako by nadobudli účinnosť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. októbra 2010, Komisia/Malta, C-508/08, Zb. s. I-10589, bod 21). Treba však konštatovať, že Komisia nijako nepodložila dôvody uvedené na podporu svojej žaloby o existencii povinností vyplývajúcich priamo z uvedeného nariadenia.

49 Okrem toho, pokiaľ ide o prípadné povinnosti vyplývajúce z iných ustanovení práva Únie, Komisia tvrdí, že sporným zákazom došlo k porušeniu zásady právnej istoty, pričom odkazuje na viaceré rozsudky Súdneho dvora.

50 V tejto súvislosti stačí konštatovať, že judikatúra citovaná Komisiou sa týka jednak situácií, v ktorých sa Súdny dvor vyjadroval k porušeniu práva Únie vnútroštátnym právom účinným v predmetných členských štátoch, a jednak prebratia smernice. Tieto situácie nie sú rovnaké ako situácia v tejto veci a Komisia nepreukázala s dostatočnou presnosťou, že za konkrétnych okolností predmetnej veci došlo k porušeniu zásady právnej istoty.

51 Okrem toho Komisia sa ani neodvolávala na to, že členský štát podlieha v kontexte tohto prípadu iným povinnostiam, ktoré by boli v predmetnom prípade porušené, ako sú tie, ktoré vyplývajú napríklad zo zásady lojálnosti zakotvenej v článku 4 ods. 3 prvom pododseku ZEÚ.

52 Vzhľadom na vyššie uvedené a bez toho, aby bolo potrebné vyjadriť sa k ostatným výhradám uvádzaným tak Komisiou, ako aj Poľskou republikou, treba žalobu Komisie zamietnuť.

O trovách

53 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Poľská republika navrhla zaviazať Komisiu na náhradu trov konania a Komisia nemala úspech vo svojich návrhoch, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol a vyhlásil:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Európska komisia je povinná nahradiť trovy konania.

Podpisy