Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 18. julija 2013 *

„Neizpolnitev obveznosti države — Uredba (ES) št. 1829/2003 — Krma — Gensko spremenjena živila — Proizvodnja, dajanje na trg in uporaba — Nacionalna prepoved, ki še ni začela veljati“

V zadevi C-313/11,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 20. junija 2011,

Evropska komisija, ki jo zastopata D. Bianchi in A. Szmytkowska, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Republiki Poljski, ki jo zastopa M. Szpunar, agent,

tožena stranka,

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi A. Borg Barthet, v funkciji predsednika petega senata, M. Safjan, sodnika, in M. Berger (poročevalka), sodnica,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: poljščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s to tožbo predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Republika Poljska s tem, da je prepovedala proizvodnjo, dajanje na trg in uporabo gensko spremenjene krme in gensko spremenjenih organizmov, namenjenih za uporabo v krmi, ni izpolnila obveznosti iz členov 16(5), 19, 20 in 34 Uredbe (ES) št. 1829/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. septembra 2003 o gensko spremenjenih živilih in krmi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 32, str. 432).

Pravni okvir

Pravo Unije

2 V skladu z uvodnimi izjavami 3, 4, 7 in 30 Uredbe št. 1829/2003 morajo biti živila in krma, ki so sestavljeni iz gensko spremenjenih organizmov (v nadaljevanju: GSO), jih vsebujejo ali so iz njih proizvedeni (v nadaljnjem besedilu: gensko spremenjena živila in krma), preden se dajo na trg Unije, podvrženi presoji varnosti po enotnem, učinkovitem in preglednem postopku Skupnosti, da bi se zavarovalo zdravje ljudi in živali ter zagotovila poštena in lojalna konkurenca.

3 V uvodni izjavi 31 navedene uredbe je navedeno, da mora za zagotovitev usklajene znanstvene ocene gensko spremenjenih živil in krme tako ocenjevanje izvajati Evropska agencija za varnost živil.

4 Člen 15 navedene uredbe, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa, da se določbe o odobritvi v zvezi z gensko spremenjeno krmo in pravila o nadzoru uporabljajo za:

„[…]

(a) GSO za uporabo za krmo;

(b) krmo, ki vsebuje GSO ali je iz njega sestavljena;

(c) krmo, proizvedeno iz GSO.“

5 Člen 16 te uredbe, naslovljen „Zahteve“, v odstavkih (1)(a), (2), (3) in (5) določa:

„1. Krma iz člena 15(1) ne sme:

(a) škodljivo učinkovati na zdravje ljudi, zdravje živali ali okolje;

[…]

2. Nihče ne sme dati na trg GSO, uporabiti ali predelati proizvoda iz člena 15(1), če ta ni zajet v odobritvi, izdani v skladu s tem oddelkom, in če niso izpolnjeni ustrezni pogoji odobritve.

3. Noben proizvod iz člena 15(1) ne bo odobren, če vlagatelj za tako odobritev ni ustrezno in zadovoljivo dokazal, da proizvod izpolnjuje zahteve odstavka 1 tega člena.

[…]

5. Odobritev iz odstavka 2 se izda, zavrne, podaljša, spremeni, začasno prekliče ali prekliče le na podlagi te uredbe in po postopkih, določenih v njej.

[…]“

6 Členi od 17 do 19 navedene uredbe urejajo postopek odobritve. Člen 19 med drugim določa, da je za izdajo odobritve pristojna Komisija.

7 Člen 20 Uredbe št. 1829/2003 ureja status obstoječih proizvodov in določa pogoje, pod katerimi se lahko ti proizvodi, kadar so bili zakonito dani na trg pred začetkom uporabe Uredbe št. 1829/2003, še naprej dajejo na trg, uporabljajo in predelujejo, če so izpolnjene določene zahteve.

8 Člen 34 navedene uredbe določa, da če iz proizvoda izhaja resno tveganje za zdravje ljudi, zdravje živali ali okolje, se lahko sprejmejo ukrepi ob nesreči po postopkih, predvidenih v členih 53 in 54 Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 463).

9 Člena 53 in 54 Uredbe št. 178/2002 določata, da je v takem primeru za sprejetje ustreznih ukrepov pristojna le Komisija in da jih lahko države članice sprejmejo samo, če ta ne ukrepa.

Poljsko pravo

10 Člen 15(1), točka 4, zakona o krmi z dne 22. julija 2006 (Dz. U. št. 144, postavka 1045, v nadaljevanju: zakon o krmi) določa, da so proizvodnja, dajanje na trg in uporaba gensko spremenjene krme in GSO, namenjenih za uporabo v krmi, za krmljenje živali na Poljskem prepovedani (v nadaljevanju: sporna prepoved).

11 Kdor krši sporno prepoved, se v skladu s členom 53 zakona o krmi kaznuje z globo.

12 V skladu s členom 65 zakona o krmi naj bi ta prepoved začela veljati dve leti po objavi tega zakona, torej 12. avgusta 2008.

13 Poljski zakonodajalec je 26. junija 2008 sprejel zakon o spremembi zakona o krmi (Dz. U. št. 144, postavka 899), ki je začel veljati 12. avgusta 2008, s katerim je bil člen 65 zakona o krmi spremenjen tako, da je bil začetek veljavnosti sporne prepovedi preložen na 1. januar 2013.

Predhodni postopek

14 Komisija je po tem, ko je izvedela za datum začetka veljavnosti zakona o krmi, 24. oktobra 2006 na Republiko Poljsko naslovila dopis, v katerem je menila, da se s sporno prepovedjo krši Uredba št. 1829/2003 v obsegu, v katerem ta prepoved učinkuje na prosto dajanje na trg, pretok in uporabo krme, ki je v skladu s to uredbo že odobrena.

15 Republika Poljska je odgovorila z dopisom z dne 28. novembra 2006 in v njem opozorila na okvirno stališče, ki ga je v okviru politične in socialne razprave v zvezi z gensko spremenjeno krmo na Poljskem sprejel poljski svet ministrov, v tem stališču pa se je ta izrekel proti dajanju takih proizvodov na trg. Ta država članica je Komisijo obvestila zlasti o potekanju več študij o učinku te prepovedi na proizvodnjo in ponudbo gensko spremenjene krme in možnostih njene nadomestitve, pri čemer je navedla, da bi morala biti dokončna odločitev glede sporne prepovedi sprejeta pred začetkom njene veljavnosti, torej pred 12. avgustom 2008.

16 Komisija je 23. marca 2007 na Republiko Poljsko naslovila pisni opomin, v katerem je navedla, da se GSO v smislu Uredbe št. 1829/2003 ne smejo prepovedati, razen v izjemnih okoliščinah, ki pa naj v obravnavani zadevi ne bi bile izpolnjene. Zato naj Republika Poljska s tem, da je prepovedala proizvodnjo, dajanje na trg in uporabo gensko spremenjene krme in GSO, namenjenih za uporabo v krmi, ne bi izpolnila obveznosti iz Uredbe št. 1829/2003.

17 Republika Poljska je 22. maja 2007 Komisijo zaprosila za podaljšanje roka za odgovor na pisni opomin na 22. junij 2007, pri čemer je navedla, da so „tveganja za ljudi, živali in okolje, povezana z uporabo gensko spremenjenih proizvodov, zelo zaskrbljujoča“. Prav tako je navedla, da mora za pripravo odgovora upoštevati ugotovitve in mnenja različnih strokovnjakov, zaradi česar je treba izvesti posvetovanja, zaslišanja in pogovore ter analizirati številne dokumente. Komisija je tej prošnji ugodila z dopisom z dne 31. maja 2007.

18 Republika Poljska je z dopisom z dne 22. junija 2007 odgovorila na pisni opomin in v bistvu ponovno navedla trditve iz dopisa z dne 28. novembra 2006.

19 Ker Komisija z odgovorom ni bila zadovoljna, je 23. oktobra 2007 Republiki Poljski poslala obrazloženo mnenje, v katerem jo je pozvala, naj v dveh mesecih od njegovega prejema, do katerega je prišlo prav tako 23. oktobra 2007, sprejme ukrepe, ki so potrebni za izpolnitev njenih obveznosti.

20 Republika Poljska je zaprosila za podaljšanje roka za odgovor na obrazloženo mnenje na 13. december 2007, pri čemer je v obrazložitev navedla, da bo minister za kmetijstvo in razvoj podeželja zaradi svojega nedavnega imenovanja na položaj težko dovolj zgodaj sprejel dokončno stališče glede domnevne kršitve. Komisija je to prošnjo zaradi neizpolnitve zadevnih pogojev zavrnila.

21 Navedena država članica je v odgovoru na obrazloženo mnenje z dne 21. januarja 2008 naznanila razveljavitev člena 15(4) zakona o krmi.

22 Ker Komisija v zvezi s to razveljavitvijo ni prejela nobenih informacij, je z dopisom z dne 16. junija 2008 zahtevala, da se jo brez odlašanja obvesti o črtanju sporne prepovedi.

23 Republika Poljska je Komisijo z dopisom z dne 26. junija 2008 obvestila, da poteka zakonodajno delo v zvezi s predlogom spremembe zakona o krmi in da naj sporna prepoved ne bi začela veljati 12. avgusta 2008, temveč 1. januarja 2012. Dejansko je sprememba, ki jo je sprejel poljski zakonodajalec, ta začetek veljavnosti prestavila na 1. januar 2013.

24 V teh okoliščinah se je Komisija odločila, da vloži to tožbo.

Tožba

Trditve strank

25 Najprej, Komisija glede argumenta Republike Poljske, da *vacatio legis* v zvezi s sporno prepovedjo, ki naj bi trajal do 1. januarja 2013, dejansko ohranja možnost, da se v skladu z Uredbo št. 1829/2003 proizvaja, daje na trg in uporablja gensko spremenjena krma, trdi in se pri tem sklicuje zlasti na sodbi z dne 29. oktobra 1998 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-185/96, Recueil, str. I-6601) in z dne 28. novembra 2002 v zadevi Komisija proti Franciji (C-259/01, Recueil, str. I-11093), da sta sprejetje sporne prepovedi in preložitev njenega začetka veljavnosti v nasprotju z načelom pravne varnosti.

26 Komisija s tem v zvezi trdi, da so, ker Republika Poljska ni razveljavila sporne prepovedi, proizvajalci zadevne krme, ki so morali najti nove surovine, v položaju pravne negotovosti, saj obstaja tveganje, da bo začetek veljavnosti te prepovedi ponovno preložen.

27 Komisija v teh okoliščinah na podlagi sodne prakse Sodišča poudarja, da država članica krši pravo Unije ne samo, če ohranja njemu nasprotno zakonsko določbo, čeprav se zadevna določba ne uporablja, temveč tudi, če določa zakonodajni okvir, ki je v nasprotju s pravom Unije, čeprav ta še ni bil uporabljen v nobenem konkretnem primeru.

28 Poleg tega naj država članica ne bi mogla utemeljiti nespoštovanja prava Unije s tem, da niso nastale nobene negativne posledice, če je iz več dokumentov razvidno, da naj bi sporna prepoved, ko bo začela veljati, povzročila take posledice.

29 Komisija prav tako poudarja, da prosta izbira zakonodajne tehnike, ki jo imajo države članice, ne pomeni, da se sme sprejeti zakonodaja, ki je v nasprotju s pravom Unije.

30 Poleg tega Komisija poudarja, da je Republiki Poljski obrazloženo mnenje poslala pred za 12. avgust 2008 predvidenim začetkom veljavnosti sporne prepovedi in da zato sprememba, ki jo je Republika Poljska sprejela glede datuma začetka veljavnosti te prepovedi, odtlej določenega na 1. januar 2013, nikakor ne vpliva na vsebino kršitve v obravnavanem primeru.

31 Dalje, Komisija v zvezi z morebitno utemeljitvijo na podlagi javne morale iz člena 36 PDEU najprej poudarja, da je Uredba št. 1829/2003 ukrep popolne uskladitve na področju gensko spremenjene krme in GSO, namenjenih za uporabo v krmi. Tako je treba kakršen koli nacionalni ukrep presojati glede na določbe tega ukrepa uskladitve, in ne primarnega prava.

32 Tudi ob sklicevanju na postopke ob nesreči iz člena 34 Uredbe št. 1829/2003, ki ob resnem tveganju za zdravje ljudi, zdravje živali ali okolje napotujejo na uporabo celovitega postopka iz Uredbe št. 178/2002, naj bi bila za sprejetje ustreznih ukrepov pristojna le Komisija, država članica pa naj ne bi smela sprejeti nobenih začasnih zaščitnih ukrepov, razen če ta institucija ne bi ukrepala.

33 Komisija dvomi, da se lahko država članica, kot je to v obravnavani zadevi, sklicuje na izjeme iz člena 36 PDEU, in poleg tega trdi, da Republika Poljska vsekakor ni dokazala, kot to zahteva ustaljena sodna praksa, da so izpolnjene zahteve za odstopanje na podlagi člena 36 PDEU.

34 Komisija glede tega Republiki Poljski očita, da se ne sklicuje samostojno na javno moralo, temveč da jo je zamenjala z utemeljitvijo na podlagi varovanja zdravja in okolja. Poleg tega naj ta država članica ne bi dokazala povezave med sporno prepovedjo in javno moralo, to, da ni bila s tem v zvezi predložena nobena študija, pa je po mnenju Komisije v nasprotju s sodno prakso Sodišča, v skladu s katero se država članica ne more sklicevati na vidik dela javnega mnenja, da bi enostransko izpodbijala ukrep uskladitve.

35 Nazadnje, Komisija poudarja, da mora država članica, ki se sklicuje na ukrepe iz člena 36 PDEU, v skladu s sodno prakso Sodišča upoštevati načelo sorazmernosti in da je sporna prepoved vsekakor očitno nesorazmerna.

36 Republika Poljska odgovarja, da se v obravnavanem primeru zgolj to, da je nacionalni zakonodajalec sprejel pravne določbe, ki ne veljajo in ne bodo začele veljati, ne bi smelo šteti za kršitev prava Unije.

37 Država članica v zvezi s tem prereka upoštevnost sodne prakse, ki jo je v utemeljitev svojih trditev navedla Komisija, in poudarja, da se zadevne sodbe nanašajo samo na okoliščine, v katerih je Sodišče ugotovilo, da veljavno nacionalno pravo zadevnih držav članic krši pravo Unije, kar naj v obravnavanem primeru ravno ne bi bilo tako.

38 Domnevna kršitev bi sicer lahko imela učinke po izteku v zakonu navedenega *vacatio legis*, torej po daljšem obdobju, vendar naj bi bili ti učinki po navedbah Republike Poljske hipotetični, saj bi lahko do izteka navedenega *vacatio legis* poljski zakonodajalec sporno prepoved spremenil ali razveljavil. Zato naj Komisija postopka iz člena 258 PDEU ne bi mogla utemeljiti na takih morebitnih in hipotetičnih kršitvah.

39 Republika Poljska poudarja prosto izbiro države članice glede zakonodajne tehnike zlasti v zvezi rokom za začetek veljavnosti določbe in trdi, da bi lahko Komisijino izpodbijanje določb, ki še niso začele veljati, privedlo do tega, da bi lahko ta institucija izpodbijala zakonodajne tehnike, ki jih države članice uporabljajo v skladu s svojim pravnim redom, čeprav je ureditev zadevne države članice dejansko v skladu s pravom Unije.

40 Republika Poljska iz tega sklepa, da če veljavna nacionalna ureditev polno zagotavlja možnost proizvodnje, dajanja na trg in uporabe gensko spremenjene krme in GSO, namenjenih za uporabo v krmi, ni nikakršnih tveganj za pravno negotovost, ki jih zatrjuje Komisija

41 Poleg tega Republika Poljska trdi, da navedeni *vacatio legis* odraža njen previdnostni pristop k uporabi gensko spremenjenih proizvodov in da je te določbe prijavila v skladu s postopkom iz členov od 17 do 19 Uredbe št. 1829/2003.

42 Nazadnje, Republika Poljska v dupliki zgolj v vednost navaja, da bo zakon o krmi v začetku leta 2012 spremenjen tako, da bo določal podaljšanje *vacatio legis* sporne prepovedi do 1. januarja 2017, tako da ta, v nasprotju s trditvami Komisije, ne bo začela veljati 1. januarja 2013.

Presoja Sodišča

43 Najprej je treba ugotoviti, da Republika Poljska kot glavni razlog, naveden v obrambo, trdi, da sporna prepoved ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, še ni začela veljati in da zato pravo Unije ni bilo kršeno.

44 Komisija sicer ne izpodbija *vacatio legis* v zvezi s členom 15(1), točka 4, zakona o krmi, vendar trdi, da po njenem mnenju samo sprejetje in objava navedene določbe pomenita, da Republika Poljska ni izpolnila obveznosti, določenih z Uredbo št. 1829/2003.

45 V zvezi s tem zadošča spomniti, da je Sodišče večkrat razsodilo, da je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je bil ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, in da Sodišče ne upošteva poznejših sprememb (glej zlasti sodbi z dne 17. januarja 2008 v zadevi Komisija proti Nemčiji, C-152/05, ZOdl., str. I-39, točka 15, in z dne 6. novembra 2012 v zadevi Komisija proti Madžarski, C-286/12, točka 41 in navedena sodna praksa).

46 Ugotoviti je torej treba, da je v skladu z navedeno sodno prakso datum, ki ga mora Sodišče uporabiti pri presoji obstoja neizpolnitve obveznosti, ki se očita Republiki Poljski, 23. december 2007.

47 V obravnavani zadevi ni sporno, da ob izteku navedenega roka sporna prepoved ni veljala, saj bi morala v skladu s členom 65 zakona o krmi začeti veljati dve leti po objavi tega zakona, to je 12. avgusta 2008, torej po izteku roka iz obrazloženega mnenja, kar pomeni, da ne more biti predmet te tožbe.

48 Komisija bi s tožbo uspela le, če bi Uredba št. 1829/2003 tudi pred 12. avgustom 2008 Republiki Poljski nalagala spoštovanje določenih obveznosti. Take obveznosti bi v okviru tega spora pomenile zlasti, da države članice ne bi smele sprejeti predpisov, ki bi lahko imeli že pred začetkom veljavnosti negativne učinke, nasprotne namenom te uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 28. oktobra 2010 v zadevi Komisija proti Malti, C-508/08, ZOdl., str. I-10589, točka 21). Vendar je treba ugotoviti, da Komisija tožbenih razlogov, navedenih v utemeljitev tožbe, nikakor ni oprla na morebiten obstoj obveznosti, ki izhajajo neposredno iz navedene uredbe.

49 Poleg tega Komisija v zvezi z morebitnimi obveznostmi iz drugih določb prava Unije zatrjuje, da sporna prepoved pomeni kršitev načela pravne varnosti, pri čemer se sklicuje na več sodb Sodišča.

50 V zvezi s tem zadostuje ugotoviti, da se sodna praksa, ki jo navaja Komisija, po eni strani nanaša na okoliščine, v katerih je Sodišče ugotovilo, da veljavno nacionalno pravo zadevnih držav članic krši pravo Unije, po drugi strani pa na prenos direktiv. Ker te okoliščine niso enake okoliščinam iz obravnavane zadeve, Komisija ni dovolj natančno dokazala, da je bilo v posebnih okoliščinah obravnavanega primera kršeno načelo pravne varnosti.

51 Poleg tega Komisija tudi ni zatrjevala, da ima država članica v okviru obravnavane zadeve tudi druge obveznosti, ki bi bile v obravnavani zadevi kršene, kot je na primer obveznost, ki izhaja iz načela lojalnosti, določenega s členom 4(3), prvi pododstavek, PEU.

52 Ob upoštevanju zgoraj navedenega je treba tožbo Komisije zavrniti, ne da bi se bilo treba izreči o drugih razlogih, ki sta jih navedli Komisija in Republika Poljska.

Stroški

53 V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Republika Poljska je predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ker ta s predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.

Podpisi