Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

18 юли 2013 година*

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Регламент (ЕО) № 1829/2003 — Хранене на животни — Генетично модифицирани фуражи — Производство, пускане на пазара или използване — Национална забрана, която все още не е влязла в сила“

По дело C-313/11

с предмет иск за установяване неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 20 юни 2011 г.,

Европейската комисия, за която се явяват г-н D. Bianchi и г-жа A. Szmytkowska, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

срещу

Република Полша, за която се явява г-н M. Szpunar в качеството на представител,

ответник,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: г-н A. Borg Barthet, изпълняващ функцията на председател на пети състав, г-н M. Safjan и г-жа M. Berger (докладчик), съдии,

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,

секретар: г-н A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: полски.

Решение

1 В настоящото производство Европейската комисия е поискала Съдът да констатира, че като забранява производството, пускането на пазара и използването при храненето на животни в Полша на генетично модифицирани фуражи, както и на генетично модифицирани организми, предназначени за използване във фуражите, Република Полша не е изпълнила задълженията си по член 16, параграф 5 и по членове 19, 20 и 34 от Регламент (ЕО) № 1829/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 22 септември 2003 година относно генетично модифицираните храни и фуражи (ОВ L 268, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 41, стр. 3).

Правна уредба

Правото на Съюза

2 Съгласно съображения 3, 4, 7 и 30 от Регламент № 1829/2003 за опазване на човешкото здраве и здравето на животните и за гарантиране на условия за равнопоставена и лоялна конкуренция храните и фуражите, които се състоят от генетично модифицирани организми (наричани по-нататък „ГМО“), съдържат или са произведени от такива организми (наричани по-нататък „генетично модифицирани храни и фуражи“), трябва да бъдат подлагани на оценка за безопасност чрез процедурата на Общността, преди да бъдат пуснати на пазара в рамките на Европейския съюз.

3 В съображение 31 посоченият регламент предвижда, че за да се гарантира хармонизираната научна оценка на генетично модифицираните храни и фуражи, тя трябва да бъде направена от Европейския орган за безопасност на храните.

4 Озаглавен „Приложно поле“, член 15, параграф 1 от посочения регламент предвижда, че разпоредбите относно разрешаването на генетично модифицираните фуражи, както и правилата във връзка с надзора се прилагат за:

„[…]

а) ГМО за фураж;

б) фураж, съдържащ или състоящ се от ГМО;

в) фураж, произведен от ГМО“.

5 Озаглавен „Изисквания“, член 16, параграф 1, буква а) и параграфи 2, 3 и 5 от този регламент предвиждат:

„1. Фуражите, посочени в член 15, параграф 1, не трябва да:

а) имат отрицателно действие върху здравето на хората, здравето на животните или околната среда;

[…]

2. Никой не може да пуска на пазара, да употребява или преработва продукт, посочен в член 15, параграф 1, освен ако не е обхванат от разрешението, дадено в съответствие с настоящия раздел и ако са спазени съответните условия от разрешението.

3. Никой продукт, посочен в член 15, параграф 1, не се разрешава, освен ако кандидатът за това разрешение е показал адекватно и достатъчно, че продуктът отговаря на изискванията от параграф 1 от настоящия член.

[…]

5. Разрешението, посочено в параграф 2, няма да бъде дадено, отказано, подновено, променено, временно или окончателно отнето освен на основание и според процедурите, постановени в настоящия регламент.

[…]“.

6 Членове 17—19 от този регламент уреждат процедурата за издаване на разрешение. Член 19 уточнява по-специално че компетентна да издаде разрешението е Комисията.

7 Член 20 от Регламент № 1829/2003 урежда статута на съществуващите продукти и предвижда условията, при които тези продукти, които са били законно пуснати на пазара преди датата на прилагането на Регламент № 1829/2003, могат да продължат да бъдат пускани на пазара, използвани и преработвани, в случай че отговарят на определени условия.

8 Член 34 от този регламент предвижда, че спешни мерки могат да се приемат в съответствие с процедурите, предвидени в членове 53 и 54 от Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 68), в случай на сериозен риск за здравето на хората, здравето на животните или околната среда, произтичащ от продукт.

9 Членове 53 и 54 от Регламент № 178/2002 предвиждат, че в такъв случай приемането на подходящи мерки е запазено за Комисията, а държава членка може да приеме такива мерки само и единствено в случай на бездействие на посочената институция.

Полското право

10 Член 15, параграф 1, точка 4) от Закона за фуражите от 22 юли 2006 г. (Dz. U. бр. 144, позиция 1045, наричан по-нататък „ЗФ“) предвижда, че производството, пускането на пазара и използването при храненето на животни в Полша на генетично модифицирани фуражи, както и на ГМО, предназначени за използване във фуражи, се забраняват (наричана по-нататък „спорната забрана“).

11 По силата на член 53 от ЗФ всеки, който наруши спорната забрана, се наказва с глоба.

12 В съответствие с член 65 от ЗФ тази забрана трябва да влезе в сила две години след обнародването ѝ, а именно на 12 август 2008 г.

13 На 26 юни 2008 г. полският законодател приема Закон за изменението на ЗФ (Dz. U. бр. 144, позиция 899), влязъл в сила на 12 август 2008 г., с който член 65 от ЗФ е изменен, като влизането в сила на спорната забрана е отложено за 1 януари 2013 г.

Досъдебната процедура

14 На 24 октомври 2006 г., след като се запознава с датата на влизане в сила на ЗФ, Комисията изпраща писмо на Република Полша, в което приема, че спорната забрана представлява нарушение на Регламент № 1829/2003, доколкото засяга свободната търговия, движението и използването на вече одобрени съгласно този регламент фуражи.

15 С писмо от 28 ноември 2006 г. Република Полша отговаря, като подчертава „рамковата позиция“, приета от полския министерски съвет в рамките на обществено-политическия дебат в Полша, проведен във връзка с генетично модифицираните фуражи, в която същият се е произнесъл срещу пускането на пазара на посочените фуражи. Тази държава членка информира Комисията по-специално относно редица проучвания, които се осъществяват в момента и се отнасят до въздействието на забраната върху производството и предлагането на генетично модифицирани фуражи, както и до възможността те да бъдат заменени, като тя твърди, че окончателното решение във връзка със спорната разпоредба трябва да се вземе преди датата на влизането ѝ в сила, а именно преди 12 август 2008 г.

16 На 23 март 2007 г. Комисията изпраща на Република Полша официално уведомително писмо, в което уточнява, че ГМО по смисъла на Регламент № 1829/2003 могат да бъдат забранявани само в изключителни случаи, като условията за това в случая не били налице. Поради това, забранявайки производството, пускането на пазара и използването при хранене на животни в Полша на генетично модифицирани фуражи, както и на ГМО, предназначени да бъдат използвани във фуражите, Република Полша не е изпълнила задълженията си по силата на Регламент № 1829/2003.

17 На 22 май 2007 г. Република Полша иска от Комисията да отложи срока за отговор на официалното уведомително писмо до 22 юни 2007 г., тъй като твърди, че „свързаните с използването на генно модифицирани продукти рискове за човека, животните и околната среда будят сериозни опасения“. Тя твърди също, че за да подготви отговора си, е задължена да вземе под внимание мненията и становищата на различни експерти, което налага провеждането на консултации, проучвания и събеседвания, както и анализ на голям брой документи. Комисията приема това искане с писмо от 31 май 2007 г.

18 С писмо от 22 юни 2007 г. Република Полша отговаря на официалното уведомително писмо, като по същество изтъква отново същите доводи, изложени в писмото ѝ от 28 ноември 2006 г.

19 Тъй като не е удовлетворена от този отговор, на 23 октомври 2007 г. Комисията изпраща мотивирано становище на Република Полша, с което я приканва да вземе необходимите мерки, за да се съобрази със задълженията си в срок от 2 месеца, считано от получаването на становището, състояло се също на 23 октомври 2007 г.

20 Като изтъква затруднението на министъра на земеделието и развитието на селските райони да вземе своевременно решение относно окончателната позиция по отношение на твърдяното нарушение предвид неотдавнашното му назначение, Република Полша е поискала отлагане на срока за отговор на мотивираното становище до 13 декември 2007 г. Комисията отхвърля това искане, с мотива че приложимите условия не са налице.

21 В отговора си на мотивираното становище от 21 януари 2008 г. споменатата държава членка съобщава за предстоящата отмяна на член 15, параграф 4 от ЗФ.

22 Тъй като не получава никаква информация относно посочената отмяна, с писмо от 16 юни 2008 г. Комисията е поискала предоставянето в най-кратък срок на сведения относно премахването на спорната забрана.

23 С писмо от 26 юни 2008 г. Република Полша информира Комисията, че законодателната работа във връзка с проекта за изменение на ЗФ е в ход и че спорната забрана трябва да влезе в сила не на 12 август 2008 г., а на 1 януари 2012 г. Всъщност с приетото изменение на полския закон влизането в сила е отложено за 1 януари 2013 г.

24 При това положение Комисията предявява настоящия иск.

По иска

Доводи на страните

25 В самото начало във връзка с довода, посочен от Република Полша, че vacatio legis относно спорната забрана, предвиден до 1 януари 2013 г., действително позволява в съответствие с Регламент № 1829/2003 да се запази възможността да се произвеждат, пускат на пазара и използват генетично модифицирани фуражи, позовавайки се по-специално на Решение от 29 октомври 1998 г. по дело Комисия/Гърция (C-185/96, Recueil, стр. I-6601) и на Решение от 28 ноември 2002 г. по дело Комисия/Франция (C-259/01, Recueil, стр. I-11093), Комисията твърди, че приемането на спорната забрана и отлагането на нейното влизане в сила са в противоречие с принципа на правна сигурност.

26 В тази връзка Комисията уточнява, че след като Република Полша не е отменила спорната забрана, съответните производители на фуражи, които по-специално са задължени да намерят нови източници на суровини, се намират в несигурно правно положение с оглед на риска влизането в сила на забраната отново да бъде отложено.

27 При тези обстоятелства, черпейки довод от практиката на Съда, Комисията напомня, че държава членка нарушава правото на Съюза не само ако запази противоречаща му законодателна разпоредба, макар тя да не се прилага, а и ако въведе законодателна уредба, която е в противоречие с дадена директива, макар все още да не се прилага в конкретни случаи.

28 Освен това държавата членка не можела да обоснове неспазването на правото на Съюза с обстоятелството, че от това не е настъпила нито една отрицателна последица, при положение че от редица документи личи, че след влизането си в сила спорната забрана би породила такива последици.

29 Комисията също подчертава, че свободният избор на законодателна техника, от който се ползва държавата членка, не включва свободата да се приемат законодателни актове, несъвместими с правото на Съюза.

30 Комисията напомня също, че е изпратила на Република Полша своето мотивирано становище преди влизането в сила на спорната забрана, предвидено за 12 август 2008 г., и че при това положение промяната на датата на влизане в сила на тази забрана от Република Полша, вече определено за 1 януари 2013 г., по никакъв начин не засяга същността на нарушението по настоящото дело.

31 По-нататък, що се отнася до евентуалната обосновка, изведена от обществения морал съгласно член 36 ДФЕС, Комисията най-напред подчертава, че Регламент № 1829/2003 представлява мярка за пълна хармонизация в областта на генетично модифицираните фуражи, както и на ГМО, предназначени за използване при хранене на животни. В този смисъл националната мярка трябва да се преценява с оглед не на разпоредбите на първичното право, а на посочената хармонизираща мярка.

32 Дори в случай на прилагане на спешната процедура, предвидена в член 34 от Регламент № 1829/2003, който препраща към сложната за изпълнение процедура по Регламент № 178/2002, когато е налице сериозен риск за здравето на хората, здравето на животните или околната среда, приемането на подходящи мерки все пак е запазено за Комисията, а държава членка може да приема временни защитни мерки само и единствено в случай на бездействие на посочената институция.

33 Като изразява съмнения относно обстоятелството, че държава членка може, както в случая, да се позовава на изключенията, предвидени в член 36 ДФЕС, Комисията освен това изтъква, че при всички положения Република Полша не доказва, както изисква постоянната съдебна практика, че са изпълнени условията, които позволяват дерогация от член 36 ДФЕС.

34 В тази връзка посочената институция упреква Република Полша, че общественият морал не е изтъкнат самостоятелно, а по-скоро се смесва с обосновката, изведена от защитата на околната среда и на здравето. Освен това посочената държава не доказала връзката между спорната забрана и обществения морал, и обстоятелството, че във връзка с това няма представено проучване, според Комисията е в противоречие с практиката на Съда, съгласно която държава членка не може да се основава на гледната точка на част от обществото, за да постави под въпрос едностранно мярка за хармонизиране.

35 Накрая, като подчертава, че държава членка, която прилага предвидените в член 36 ДФЕС мерки, съгласно практиката на Съда е задължена да зачита принципа на пропорционалност, Комисията сочи, че спорната забрана при всички положения е явно непропорционална.

36 Република Полша отвръща, че в случая не би могъл да се квалифицира като нарушение на правото на Съюза самият факт, че националният законодателен орган е приел законови разпоредби, които не са и няма да влязат в сила.

37 Във връзка с това посочената държава членка оспорва релевантността на цитираната от Комисията съдебна практика в подкрепа на нейните доводи, като подчертава, че въпросните съдебни решения се отнасят единствено до случаи, по които Съдът се произнася по повод нарушение на правото на Съюза от действащо в съответните държави членки национално право, което именно е разликата с настоящия случай.

38 Действието на твърдяното нарушение евентуално би могло да настъпи след изтичането на vacatio legis, посочен в закона, и следователно след значителен период от време, но според Република Полша то било хипотетично, тъй като до изтичането на този vacatio legis спорната забрана все още можела да бъде изменена или отменена от полския законодател. Поради това Комисията нямала право да основава предвидената в член 258 ДФЕС процедура на подобни евентуални и хипотетични нарушения.

39 Като подчертава свободата на държавите членки да избират своята законодателна техника, по-конкретно по отношение на срока за влизане в сила на определена разпоредба, Република Полша твърди, че оспорването на разпоредби от Комисията, които все още не са влезли в сила, би могло да доведе до положение, при което тази институция ще има възможност да оспорва законодателните техники, прилагани от държава членка в съответствие с нейния правов ред, при положение че правната уредба на съответната държава членка е съобразена с правото на Съюза.

40 Въз основа на това Република Полша стига до извода, че доколкото действащата национална правна уредба гарантира изцяло възможността при храненето на животни да се произвеждат, пускат на пазара и използват генетично модифицирани фуражи и ГМО, предназначени за храненето на животни, няма никакъв риск от правна несигурност, както твърди Комисията.

41 Освен това посочената държава членка твърди, че vacatio legis отразява предпазливия подход, възприет от Република Полша по отношение на използването на генетично модифицирани продукти, както и че тези разпоредби са били нотифицирани в съответствие с процедурата, предвидена в членове 17—19 от Регламент № 1829/2003.

42 Накрая, в писмената си реплика Република Полша съобщава за информация, че в началото на 2012 г. ЗФ ще бъде изменен, като по-специално се предвижда vacatio legis на спорната забрана да бъде продължен до 1 януари 2017 г., която следователно, противно на твърденията на Комисията, няма да влезе в сила на 1 януари 2013 г.

Съображения на Съда

43 В самото начало следва да се приеме, че в своя защита Република Полша сочи основно факта, че спорната забрана все още не е влязла в сила в момента на изтичане на определения в мотивираното становище срок и при това положение правото на Съюза не е било нарушено.

44 Макар да не оспорва vacatio legis на член 15, параграф 1, точка 4 от ЗФ, Комисията все пак сочи, че самото приемане и обнародване на тази разпоредба по нейно мнение съставлява неизпълнение на задълженията на Република Полша, дефинирани от Регламент № 1829/2003.

45 В това отношение е достатъчно да се напомни, че Съдът многократно е постановявал, че наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище, и че последващи промени не се вземат предвид от Съда (вж. по-специално Решение от 17 януари 2008 г. по дело Комисия/Германия, C-152/05, Сборник, стр. I-39, точка 15, както и Решение от 6 ноември 2012 г. по дело Комисия/Унгария, C-286/12, точка 41 и цитираната съдебна практика).

46 Следователно се налага констатацията, че в съответствие с посочената съдебна практика датата, с оглед на която Съдът трябва да прецени наличието на неизпълнението на задължения от страна на Република Полша, в което същата е упрекната, е 23 декември 2007 г.

47 В случая обаче е безспорно, че в края на посочения срок спорната забрана не е била в сила, доколкото в съответствие с член 65 от ЗФ е трябвало да влезе в сила две години след нейното обнародване, а именно на 12 август 2008 г., и следователно след изтичането на определения в мотивираното становище срок, поради което тя не би могла да съставлява предмет на настоящата искова молба.

48 Искът на Комисията може да бъде уважен само ако въпреки това Регламент № 1829/2003 налага на Република Полша спазването на определени задължения преди 12 август 2008 г. В контекста на настоящия спор в частност такива задължения биха означавали, че държавите са длъжни да се въздържат от приемането на актове, годни да произведат отрицателни последици в разрез с целите на посочения регламент дори преди влизането им в сила (вж. в този смисъл Решение от 28 октомври 2010 г. по дело Комисия/Малта, C-508/08, Сборник, стр. I-10589, точка 21). Следва обаче да се приеме, че правните основания, изтъкнати от Комисията в подкрепа на нейния иск, изобщо не се основават на наличието на произтичащи пряко от регламента такива задължения.

49 Освен това, що се отнася до евентуалните задължения, произтичащи от други разпоредби на правото на Съюза, Комисията сочи нарушение на принципа на правна сигурност със спорната забрана, позовавайки се на няколко решения на Съда.

50 В тази връзка е достатъчна констатацията, че цитираната от Комисията съдебна практика се отнася, от една страна, до случаи, в които Съдът се произнася по нарушение на правото на Съюза от действащото в съответните държави членки национално право, и от друга страна, до транспонирането на директиви. Тъй като посочените случаи не са идентични с този по настоящото дело, Комисията не доказва достатъчно точно, че предвид на особените обстоятелства в случая, е имало нарушение на принципа на правна сигурност.

51 Освен това Комисията също не се позовава на факта, че в настоящия контекст държавата членка има други задължения, които в случая биха се оказали нарушени, например произтичащото от принципа на лоялност, закрепен в член 4, параграф 3, първа алинея ДЕС.

52 С оглед на изложеното и без да е необходимо да се разглеждат останалите твърдения за нарушения, изложени както от Комисията, така и от Република Полша, следва искът на Комисията да бъде отхвърлен.

По съдебните разноски

53 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Република Полша е направила искане за осъждането на Комисията и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

1) Отхвърля иска.

2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.

Подписи