Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

18 iulie 2013 *

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru — Regulamentul (CE) nr. 1829/2003 — Hrana animalelor — Alimente modificate genetic — Producție, introducere pe piață sau utilizare — Interdicție națională care nu a intrat încă în vigoare”

În cauza C-313/11,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 258 TFUE, introdusă la 20 iunie 2011,

Comisia Europeană, reprezentată de D. Bianchi și de A. Szmytkowska, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Polone, reprezentată de M. Szpunar, în calitate de agent,

pârâtă,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul A. Borg Barthet, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a cincea, domnul M. Safjan și doamna M. Berger (raportor), judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin interzicerea producției, a introducerii pe piață și a utilizării în Polonia, în hrana animalelor, a furajelor modificate genetic, precum și a organismelor modificate genetic destinate utilizării în furaje, Republica Polonă nu și-a

* Limba de procedură: polona.

îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 16 alineatul (5) și al articolelor 19, 20 și 34 din Regulamentul (CE) nr. 1829/2003 al Parlamentului European și al Consiliului din 22 septembrie 2003 privind produsele alimentare și furajele modificate genetic (JO L 268, p. 1, Ediție specială, 13/vol. 41, p. 3).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

2 Potrivit considerentelor (3), (4), (7) și (30) ale Regulamentului nr. 1829/2003, în vederea protejării sănătății umane și animale și a garantării unor condiții de concurență echitabile și loiale, produsele alimentare și furajele care constau, conțin sau sunt produse din organisme modificate genetic („OMG") (denumite în continuare „produse alimentare și furaje modificate genetic") trebuie să facă obiectul unei evaluări din punctul de vedere al siguranței, în conformitate cu o procedură unică, eficientă și transparentă de autorizare la nivel comunitar, înainte de a fi introduse pe piață în interiorul Uniunii Europene.

3 Regulamentul menționat arată în considerentul (31) că, pentru a garanta armonizarea pe plan științific, evaluările produselor alimentare și ale furajelor modificate genetic trebuie să fie efectuate de Autoritatea Europeană pentru Siguranță Alimentară.

4 Intitulat „Domeniul de aplicare", articolul 15 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede, la alineatul (1), că dispozițiile referitoare la autorizarea privind furajele modificate genetic, precum și normele referitoare la supraveghere se aplică în cazul:

„[...]

(a) OMG-urilor destinate utilizării ca furaje;

(b) furajelor care conțin sau constau din OMG-uri;

(c) furajelor produse din OMG-uri."

5 Intitulat „Cerințe", articolul 16 din acest regulament prevede, la alineatul (1) litera (a) și la alineatele (2), (3) și (5):

„(1) Furajele prevăzute la articolul 15 alineatul (1) nu trebuie:

(a) să aibă efecte adverse asupra sănătății umane, a sănătății animale sau a mediului;

[...]

(2) Nicio persoană nu poate introduce pe piață, utiliza sau prelucra un produs prevăzut la articolul 15 alineatul (1), cu excepția cazului în care acesta face obiectul unei autorizații eliberate în conformitate cu prezenta secțiune și dacă condițiile relevante prevăzute în autorizație sunt îndeplinite.

(3) Niciun produs prevăzut la articolul 15 alineatul (1) nu poate fi autorizat, cu excepția cazului în care solicitantul autorizației în cauză demonstrează în mod corespunzător și suficient că produsul respectiv îndeplinește cerințele prevăzute în prezentul articol alineatul (1).

[...]

(5) Autorizațiile prevăzute la alineatul (2) se acordă, refuză, reînnoiesc, modifică, suspendă sau revocă numai din motivele și în conformitate cu procedurile prevăzute în prezentul regulament.

[...]"

6 Articolele 17-19 din regulamentul menționat reglementează procedura de acordare a autorizației. Articolul 19 precizează printre altele faptul că Comisia este competentă pentru acordarea autorizației.

7 Articolul 20 din Regulamentul nr. 1829/2003 reglementează statutul produselor existente și prevede condițiile în care aceste produse, în cazul în care au fost introduse legal pe piață înainte de data aplicării Regulamentului nr. 1829/2003, pot fi introduse pe piață, utilizate și transformate în continuare, sub rezerva îndeplinirii anumitor cerințe.

8 Articolul 34 din regulamentul menționat prevede că pot fi adoptate măsuri de urgență în conformitate cu procedurile prevăzute la articolele 53 și 54 din Regulamentul (CE) nr. 178/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 28 ianuarie 2002 de stabilire a principiilor și a cerințelor generale ale legislației alimentare, de instituire a Autorității Europene pentru Siguranța Alimentară și de stabilire a procedurilor în domeniul siguranței produselor alimentare (JO L 31, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 8, p. 68), în caz de risc grav pentru sănătatea umană, sănătatea animală sau mediu, provenind de la un produs.

9 Articolele 53 și 54 din Regulamentul nr. 178/2002 prevăd că, într-o astfel de situație, adoptarea de măsuri adecvate este rezervată Comisiei, iar un stat membru le poate adopta exclusiv în caz de inactivitate a instituției menționate.

Dreptul polonez

10 Articolul 15 alineatul (1) punctul 4 din Legea privind furajele din 22 iulie 2006 (Dz. U, nr. 144, poziția 1045, denumită în continuare „Legea APA") prevede că producția, introducerea pe piață și utilizarea în Polonia, în hrana animalelor, a furajelor modificate genetic, precum și a organismelor modificate genetic destinate utilizării în furaje sunt interzise (în continuare, „interdicția în litigiu").

11 În temeiul articolului 53 din Legea APA, încălcarea interdicției în litigiu se sancționează cu amendă.

12 Această interdicție trebuia să intre în vigoare, conform articolului 65 din Legea APA, la doi ani de la publicarea sa, și anume la 12 august 2008.

13 La 26 iunie 2008, legiuitorul polonez a adoptat Legea de modificare a Legii APA (Dz. U, nr. 144, poziția 899), intrată în vigoare la 12 august 2008, care a modificat articolul 65 din Legea APA amânând data de intrare în vigoare a interdicției în litigiu până la 1 ianuarie 2013.

Procedura precontencioasă

14 La 24 octombrie 2006, după ce a luat cunoștință despre data de intrare în vigoare a Legii APA, Comisia a adresat o scrisoare Republicii Polone în care considera că interdicția în litigiu constituia o încălcare a Regulamentului nr. 1829/2003, în măsura în care afecta libera comercializare, circulația și utilizarea furajelor deja aprobate în temeiul acestui regulament.

15 Prin scrisoarea din 28 noiembrie 2006, Republica Polonă a răspuns subliniind poziția-cadru adoptată de Consiliul de Miniștri polonez în cadrul dezbaterii politice și sociale angajate în Polonia în jurul problemei furajelor modificate genetic, în care acesta s-a pronunțat împotriva introducerii pe piață a furajelor menționate. Acest stat membru a informat Comisia, printre altele, cu privire la mai multe

studii în curs referitoare la efectul acestei interdicții asupra producției și a ofertei de furaje modificate genetic, precum și asupra posibilității de a le înlocui, afirmând că decizia definitivă referitoare la dispoziția în litigiu trebuia adoptată înainte de intrarea sa în vigoare, și anume anterior datei de 12 august 2008.

16 La 23 martie 2007, Comisia a adresat o scrisoare de punere în întârziere Republicii Polone, în care preciza că OMG-urile în sensul Regulamentului nr. 1829/2003 ar putea fi interzise numai în cazuri excepționale, ale căror condiții nu sunt îndeplinite în speță. Prin urmare, prin interzicerea producției, a introducerii pe piață și a utilizării în Polonia, în hrana animalelor, a alimentelor modificate genetic, precum și a OMG-urilor destinate utilizării în furaje, Republica Polonă nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Regulamentului nr. 1829/2003.

17 La 22 mai 2007, Republica Polonă a solicitat Comisiei să prelungească termenul de răspuns la scrisoarea de punere în întârziere până la 22 iunie 2007, afirmând că „riscurile asociate utilizării de produse modificate genetic pentru oameni, animale și mediu dau naștere unor îngrijorări serioase”. Republica Polonă afirmă de asemenea că, pentru a-și pregăti răspunsul, are obligația de a lua în considerare observațiile și avizele diferitor experți, ceea ce impune realizarea de consultări, de anchete și de discuții, precum și analiza unui număr mare de documente. Comisia a admis această cerere prin scrisoarea din 31 mai 2007.

18 Prin scrisoarea din 22 iunie 2007, Republica Polonă a răspuns la scrisoarea de punere în întârziere reiterând în esență aceleași argumente formulate în scrisoarea din 28 noiembrie 2006.

19 Întrucât a considerat aceste explicații nesatisfăcătoare, Comisia a adresat, la 23 octombrie 2007, un aviz motivat Republicii Polone, invitând-o să ia măsurile necesare pentru a se conforma obligațiilor sale în termen de două luni de la primirea acestui aviz, care a avut loc tot la 23 octombrie 2007.

20 Invocând dificultatea pe care ministrul agriculturii și dezvoltării rurale, având în vedere numirea sa recentă, o întâmpina în luarea unei decizii în timp util cu privire la poziția finală care trebuie adoptată în privința pretinsei încălcări, Republica Polonă a solicitat o prelungire a termenului de răspuns la avizul motivat până la 13 decembrie 2007. Această cerere a fost respinsă de Comisie pentru motivul că nu erau îndeplinite condițiile aplicabile.

21 În răspunsul la avizul motivat din 21 ianuarie 2008, statul membru menționat a anunțat abrogarea articolului 15 alineatul (4) din Legea APA.

22 Întrucât nu a primit nicio informație privind această abrogare, Comisia a solicitat, prin scrisoarea din 16 iunie 2008, să fie informată, în cel mai scurt timp, în legătură cu suprimarea interdicției în litigiu.

23 Prin scrisoarea din 26 iunie 2008, Republica Polonă a informat Comisia că lucrările legislative privind proiectul de modificare a Legii APA erau în curs de desfășurare și că interdicția în litigiu trebuia să intre în vigoare la 1 ianuarie 2012, iar nu la 12 august 2008. În realitate, modificarea adoptată de legiuitorul polonez a amânat această dată până la 1 ianuarie 2013.

24 În aceste condiții, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

25 Cu titlu introductiv, în ceea ce privește argumentul formulat de Republica Polonă potrivit căruia *vacatio legis* referitoare la interdicția în litigiu, prevăzută până la 1 ianuarie 2013, permite efectiv menținerea, în conformitate cu Regulamentul nr. 1829/2003, a posibilității de a produce, de a introduce pe piață și de a utiliza furaje modificate genetic, Comisia, întemeindu-se în special pe Hotărârea din 29 octombrie 1998, Comisia/Grecia (C-185/96, Rec., p. I-6601), și pe Hotărârea din 28 noiembrie 2002, Comisia/Franța (C-259/01, Rec., p. I-11093), arată că adoptarea interdicției în litigiu și amânarea intrării sale în vigoare sunt contrare principiului securității juridice.

26 În această privință, Comisia precizează că, întrucât Republica Polonă nu a abrogat interdicția în litigiu, producătorii de furaje vizați, care sunt, printre altele, obligați să găsească noi surse de materii prime, se află într-o situație juridică incertă, având în vedere riscul unei noi amânări a intrării în vigoare a acestei interdicții.

27 În acest context, întemeindu-se pe jurisprudența Curții, Comisia amintește că un stat membru încalcă dreptul Uniunii nu numai atunci când menține o dispoziție legislativă contrară acestuia, chiar dacă dispoziția respectivă nu este pusă în aplicare, ci și atunci când instituie un cadru legislativ contrar unei directive, chiar dacă acesta nu a fost încă aplicat unor cazuri concrete.

28 În plus, un stat membru nu ar putea justifica nerespectarea dreptului Uniunii prin faptul că din aceasta nu a rezultat nicio consecință negativă, atunci când reiese din mai multe documente că interdicția în litigiu, odată intrată în vigoare, ar produce asemenea consecințe.

29 Comisia subliniază de asemenea că libertatea de alegere în privința tehnicii legislative de care se bucură un stat membru nu implică libertatea de a adopta o legislație incompatibilă cu dreptul Uniunii.

30 În plus, Comisia amintește că a adresat Republicii Polone avizul motivat înainte de intrarea în vigoare a interdicției în litigiu, care era prevăzută pentru 12 august 2008, și că, în consecință, modificarea de către Republica Polonă a datei de intrare în vigoare a acestei interdicții, stabilită ulterior pentru 1 ianuarie 2013, nu afectează cu nimic esența încălcării în prezenta cauză.

31 În continuare, în ceea ce privește o eventuală justificare întemeiată pe morala publică prevăzută la articolul 36 TFUE, Comisia subliniază, cu titlu introductiv, că Regulamentul nr. 1829/2003 constituie o măsură de armonizare completă în domeniul furajelor modificate genetic și al OMG-urilor destinate utilizării în hrana animalelor. Astfel, o măsură națională trebuie apreciată în raport cu dispozițiile acestei măsuri de armonizare, iar nu cu cele ale dreptului primar.

32 Chiar în cazul recurgerii la procedura de urgență prevăzută la articolul 34 din Regulamentul nr. 1829/2003, care face trimitere la procedura complexă, prevăzută de Regulamentul nr. 178/2002, care trebuie urmată atunci când există un risc serios pentru sănătatea umană, sănătatea animală sau mediu, adoptarea de măsuri adecvate ar fi totuși rezervată Comisiei, iar un stat membru nu ar fi abilitat să adopte măsuri provizorii de protecție decât în caz de inactivitate a acestei instituții.

33 Exprimând îndoieli cu privire la faptul că un stat membru ar putea, precum în speță, să invoce excepțiile enunțate la articolul 36 TFUE, Comisia susține în plus că, în orice caz, Republica Polonă nu a demonstrat, astfel cum impune o jurisprudență constantă, că sunt îndeplinite condițiile care permit o derogare în temeiul articolului 36 TFUE.

34 În această privință, Comisia reproșează Republicii Polone că nu a invocat morala publică cu titlu autonom, ci mai degrabă că a confundat-o cu justificarea întemeiată pe protecția sănătății și a mediului. Mai mult, acest stat membru nu ar fi demonstrat o legătură între interdicția în litigiu și morala publică, iar faptul că nu a fost prezentat niciun studiu în această privință este, în opinia Comisiei, contrar jurisprudenței Curții potrivit căreia un stat membru nu se poate întemeia pe un punct de vedere al unei părți a opiniei publice pentru a pune sub semnul întrebării în mod unilateral o măsură de armonizare.

35 În sfârșit, subliniind că un stat membru care a recurs la măsurile prevăzute la articolul 36 TFUE este obligat, potrivit jurisprudenței Curții, să respecte principiul proporționalității, Comisia arată că interdicția în litigiu este, în orice caz, vădit disproporționată.

36 Republica Polonă răspunde că, în speță, simplul fapt că legiuitorul național a adoptat dispoziții legale care nu au intrat și nu vor intra în vigoare nu poate fi calificat drept încălcare a dreptului Uniunii.

37 În această privință, statul membru respectiv contestă relevanța jurisprudenței citate de Comisie în susținerea argumentelor sale, subliniind că hotărârile menționate nu privesc decât situații în care Curtea s-a pronunțat cu privire la o încălcare a dreptului Uniunii de dreptul național în vigoare în statele membre în cauză, situație care nu se regăsește deloc în speță.

38 Efectul acestei pretinse încălcări ar putea surveni eventual după expirarea *vacatio legis* indicate de lege, așadar, după o perioadă semnificativă, dar, în opinia Republicii Polone, ar fi ipotetic, dat fiind că, până la expirarea *vacatio legis* menționate, interdicția în litigiu ar putea să mai facă obiectul unei modificări sau al unei abrogări din partea legiuitorului polonez. Prin urmare, Comisia nu și-ar putea întemeia procedura prevăzută la articolul 258 TFUE pe astfel de încălcări eventuale și ipotetice.

39 Subliniind libertatea unui stat membru de a-și alege tehnica legislativă, în special în ceea ce privește termenul de intrare în vigoare a unei dispoziții, Republica Polonă afirmă că punerea în discuție de către Comisie a unor dispoziții care nu au intrat încă în vigoare ar putea conduce la o situație în care această instituție ar avea posibilitatea de a contesta soluțiile de tehnică legislativă la care a recurs un stat membru în conformitate cu ordinea sa juridică, deși în realitate reglementarea statului membru vizat este conformă cu dreptul Uniunii.

40 Republica Polonă concluzionează astfel că, în măsura în care reglementarea națională în vigoare garantează pe deplin posibilitatea de a produce, de a introduce pe piață și de a utiliza în hrana animalelor furaje modificate genetic și OMG-uri destinate hranei animalelor, nu există niciun risc de insecuritate juridică, după cum pretinde Comisia.

41 În plus, acest stat membru arată că *vacatio legis* menționată reflectă abordarea prudentă adoptată de Republica Polonă în ceea ce privește utilizarea de produse modificate genetic și că aceste dispoziții au fost notificate în conformitate cu procedura prevăzută la articolele 17-19 din Regulamentul nr. 1829/2003.

42 În sfârșit, în memoriul în duplică, Republica Polonă, cu titlu de informație, anunță că Legea APA va fi supusă unei modificări de la începutul anului 2012, care prevede printre altele prelungirea până la 1 ianuarie 2017 a *vacatio legis* privind interdicția în litigiu, care, contrar celor susținute de Comisie, nu va intra, așadar, în vigoare la 1 ianuarie 2013.

Aprecierea Curții

43 Cu titlu introductiv, trebuie constatat că Republica Polonă invocă, drept principal motiv în apărare, faptul că interdicția în litigiu nu intrase încă în vigoare în momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat și că, în consecință, dreptul Uniunii nu a fost încălcat.

44 Comisia, necontestând *vacatio legis* a articolului 15 alineatul (1) punctul 4 din Legea APA, susține totuși că simplul fapt al adoptării și al publicării dispoziției menționate constituie, în opinia sa, o neîndeplinire de către Republica Polonă a obligațiilor care îi revin, astfel cum sunt definite de Regulamentul nr. 1829/2003.

45 În această privință, este suficient să se amintească faptul că Curtea a statuat în mod repetat că existența neîndeplinirii obligațiilor trebuie apreciată în funcție de situația din statul membru astfel cum se prezenta aceasta la momentul expirării termenului stabilit în avizul motivat și că schimbările intervenite ulterior nu pot fi luate în considerare de Curte (a se vedea în special Hotărârea din 17 ianuarie 2008, Comisia/Germania, C-152/05, Rep., p. I-39, punctul 15, și Hotărârea din 6 noiembrie 2012, Comisia/Ungaria, C-286/12, punctul 41 și jurisprudența citată).

46 Așadar, trebuie să se constate că, în conformitate cu jurisprudența menționată, data la care trebuie să se raporteze Curtea pentru a aprecia existența neîndeplinirii obligațiilor reproșate Republicii Polone este 23 decembrie 2007.

47 Or, în prezenta cauză nu se contestă că, la expirarea termenului menționat, interdicția în litigiu nu era în vigoare, întrucât, conform articolului 65 din Legea APA, ea trebuia să intre în vigoare după doi ani de la publicarea sa, și anume la 12 august 2008, prin urmare, ulterior termenului stabilit în avizul motivat, astfel încât ea nu poate constitui obiectul prezentei acțiuni.

48 Acțiunea Comisiei nu poate fi încununată de succes decât dacă Regulamentul nr. 1829/2003 ar impune totuși Republicii Polone să îndeplinească anumite obligații înainte de data de 12 august 2008. Astfel de obligații, în contextul prezentului litigiu, ar presupune în special ca statele membre să fie obligate să se abțină de la adoptarea unor reglementări care pot produce efecte negative contrare obiectivelor acestui regulament chiar și înainte de intrarea lor în vigoare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 octombrie 2010, Comisia/Malta, C-508/08, Rep., p. I-10589, punctul 21). Cu toate acestea, trebuie să se constate că motivele invocate de Comisie în susținerea acțiunii nu s-au întemeiat în niciun fel pe existența unor obligații care să rezulte direct din regulamentul menționat.

49 În plus, în ceea ce privește eventuale obligații rezultate din alte dispoziții de drept al Uniunii, Comisia invocă o încălcare a principiului securității juridice prin interdicția în litigiu, făcând referire la mai multe hotărâri ale Curții.

50 În această privință, este suficient să se constate că jurisprudența citată de Comisie privește, pe de o parte, situații în care Curtea s-a pronunțat cu privire la o încălcare a dreptului Uniunii de dreptul național în vigoare în statele membre în cauză și, pe de altă parte, transpunerea directivelor. Întrucât aceste situații nu sunt identice cu cele din prezenta cauză, Comisia nu a demonstrat suficient de precis că, în împrejurările specifice din speță, a avut loc o încălcare a principiului securității juridice.

51 Pe de altă parte, Comisia nu a invocat nici faptul că un stat membru este supus, în contextul din speță, altor obligații care ar fi fost încălcate în speță, cum ar fi, cu titlu de exemplu, cea rezultată din principiul loialității, consacrat la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf TUE.

52 Având în vedere cele ce precedă și fără a fi necesară pronunțarea cu privire la celelalte motive invocate atât de Comisie, cât și de Republica Polonă, se impune respingerea acțiunii formulate de Comisie.

Cu privire la cheltuielile de judecată

53 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Republica Polonă a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături