Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

18. srpnja 2013.*

„Povreda obveze države članice – Uredba (EZ) br. 1829/2003 – Hrana za životinje – Genetski modificirana hrana – Proizvodnja, stavljanje na tržište ili korištenje – Nacionalna zabrana koja još nije stupila na snagu“

U predmetu C-313/11,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 20. lipnja 2011.,

**Europska komisija,** koju zastupaju D. Bianchi i A. Szmytkowska, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

tužitelj,

protiv

**Republike Poljske**, koju zastupa M. Szpunar, u svojstvu agenta,

tuženika,

SUD (peto vijeće)

u sastavu: A. Borg Barthet, u svojstvu predsjednika petog vijeća, M. Safjan i M. Berger (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

**Presudu**

1 Svojom tužbom Europska komisija zahtijeva od Suda da utvrdi da time što je zabranila da se u Poljskoj proizvodi, stavlja na tržište i u hrani za životinje koristi genetski modificiranu hranu za životinje kao i genetski modificirane organizme namijenjene korištenju u hrani za životinje, Republika Poljska nije ispunila obveze koje ima na temelju članka 16. stavka 5. te članaka 19., 20. i 34. Uredbe (EZ)

* Jezik postupka: poljski

br. 1829/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2003. o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje (SL L 268, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 30., str. 167.).

## Pravni okvir

*Pravo Unije*

2 Na temelju uvodnih izjava 3., 4., 7. i 30. Uredbe br. 1829/2003, u svrhu zaštite zdravlja ljudi i životinja te jamčenja uvjeta jednakog i poštenog tržišnog natjecanja, hrana i hrana za životinje koja se sastoji od genetski modificiranih organizama (u daljnjem tekstu: GMO), koja te organizme sadrži ili je od njih proizvedena (u daljnjem tekstu: genetski modificirana hrana i hrana za životinje) treba prije stavljanja na tržište u Europskoj uniji biti podvrgnuta procjeni sigurnosti putem jedinstvenog, učinkovitog i transparentnog postupka Zajednice.

3 U uvodnoj izjavi 31. spomenute uredbe utvrđeno je da, kako bi se osigurala usklađena znanstvena procjena genetski modificirane hrane i hrane za životinje, takve procjene treba provoditi Europska agencija za sigurnost hrane.

4 Pod naslovom „Područje primjene”, članak 15. navedene uredbe predviđa u stavku 1. da se odredbe o odobravanju u vezi s genetski modificiranom hranom za životinje kao i pravila u pogledu nadzora primjenjuju na:

„[…]

(a) genetski modificirane organizme za uporabu kao hrana za životinje;

(b) hranu za životinje koja sadrži genetski modificirane organizme ili se od njih sastoji;

(c) hranu za životinje proizvedenu od genetski modificiranih organizama.”

5 Pod naslovom „Zahtjevi”, članak 16. te uredbe određuje u stavku 1. točki (a) i u stavcima 2., 3. i 5.:

„1. Hrana za životinje iz članka 15. stavka 1. ne smije:

(a) imati nepovoljne učinke na zdravlje ljudi, zdravlje životinja ili na okoliš;

[...]

2. Nitko ne smije staviti na tržište, koristiti ili prerađivati proizvod iz članka 15. stavka 1. osim ako nije obuhvaćen odobrenjem izdanim u skladu s ovim odjeljkom i ako nisu ispunjeni odgovarajući uvjeti za odobrenje.

3. Neće se odobriti proizvod iz članka 15. stavka 1. osim ako podnositelj zahtjeva za to odobrenje nije na odgovarajući način i u dovoljnoj mjeri dokazao da ispunjava zahtjeve iz stavka 1. ovog članka.

[...]

5. Odobrenje iz stavka 2. neće niti izdano, odbijeno, obnovljeno, izmijenjeno, obustavljeno ili opozvano osim na temelju i u skladu s postupcima utvrđenim u ovoj Uredbi.

[...]”

6 Člancima 17. do 19. te uredbe uređen je postupak odobravanja. Člankom 19. pojašnjeno je, među ostalim, da je Komisija nadležna za izdavanje odobrenja.

7 Člankom 20. Uredbe br. 1829/2003 uređen je status postojećih proizvoda i predviđeni su uvjeti pod kojima se ti proizvodi, kada su zakonito stavljeni na tržište prije dana primjene Uredbe br. 1829/2003, mogu i dalje stavljati na tržište, koristiti ili prerađivati, pod uvjetom da je udovoljeno određenim uvjetima.

8 Člankom 34. navedene uredbe predviđeno je da se u slučaju da određeni proizvod predstavlja ozbiljan rizik za zdravlje ljudi, životinja ili okoliš mogu poduzeti hitne mjere u skladu s postupcima predviđenim u člancima 53. i 54. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.).

9 Člancima 53. i 54. Uredbe br. 178/2002 predviđeno je da je u takvom slučaju usvajanje odgovarajućih mjera ostavljeno Komisiji i da ih država članica može usvojiti isključivo u slučaju nedjelovanja navedene institucije.

*Poljsko pravo*

10 Člankom 15. stavkom 1. točkom 4. Zakona o hrani za životinje od 22. srpnja 2006. (Dz. U. br. 144., stavka 1045., u daljnjem tekstu: Zakon o hrani za životinje) predviđeno je da je zabranjena proizvodnja, stavljanje na tržište i korištenje u hrani za životinje genetski modificirane hrane za životinje kao i GMO-a namijenjenih korištenju u hrani za životinje (u daljnjem tekstu: sporna zabrana).

11 Na temelju članka 53. Zakona o hrani za životinje, svatko tko prekrši spornu zabranu kaznit će se novčanom kaznom.

12 Ta je zabrana u skladu s člankom 65. Zakona o hrani za životinje trebala stupiti na snagu dvije godine nakon njegove objave, to jest 12. kolovoza 2008.

13 Dana 26. lipnja 2008. poljski zakonodavac donio je Zakon o izmjeni Zakona o hrani za životinje (Dz. U. br. 144., stavka 899.) koji je stupio na snagu 12. kolovoza 2008. i kojim je izmijenjen članak 65. Zakona o hrani za životinje na način da je dan stupanja na snagu sporne zabrane odgođen za 1. siječnja 2013.

**Predsudski postupak**

14 Nakon što je primila na znanje datum stupanja na snagu Zakona o hrani za životinje, Komisija je 24. listopada 2006. uputila dopis Republici Poljskoj u kojem je zaključila da sporna zabrana predstavlja povredu Uredbe br. 1829/2003 zbog toga što utječe na slobodno stavljanje na tržište, kretanje i korištenje hrane za životinje koja je već odobrena na temelju te uredbe.

15 Dopisom od 28. studenog 2006. Republika Poljska odgovorila je istaknuvši okvirno stajalište koje je poljsko Vijeće ministara usvojilo u okviru političke i socijalne rasprave u Poljskoj o genetski modificiranoj hrani za životinje u kojem se ono izjasnilo protiv stavljanja navedene hrane na tržište. Ta je država članica obavijestila Komisiju, među ostalim, o više studija koje su u tijeku i koje su vezane uz učinak te zabrane na proizvodnju i ponudu genetski modificirane hrane za životinje kao i na mogućnost njezine zamjene, tvrdeći da je konačna odluka u vezi sa spornom odredbom trebala biti donesena prije dana njezina stupanja na snagu, to jest prije 12. kolovoza 2008.

16 Komisija je 23. ožujka 2007. uputila Republici Poljskoj opomenu u kojoj je pojasnila da se GMO-e u smislu Uredbe br. 1829/2003 može zabraniti samo u iznimnim slučajevima, čiji uvjeti ovdje nisu ispunjeni. Stoga Republika Poljska nije ispunila obveze koje ima na temelju Uredbe br. 1829/2003 time što je zabranila da se u Poljskoj proizvodi, stavlja na tržište i u hrani za životinje koristi genetski modificiranu hranu kao i GMO-e namijenjene korištenju u hrani za životinje.

17 Republika Poljska 22. svibnja 2007. zatražila je od Komisije da za 22. lipnja 2007. odgodi rok za odgovor na pismo opomene, tvrdeći da su „rizici za ljude, životinje i okoliš, koji su povezani s korištenjem proizvoda od GMO-a, vrlo zabrinjavajući". Ona također tvrdi da je njezina dužnost da za pripremu odgovora u obzir uzme očitovanja i mišljenja različitih stručnjaka, a za što je potrebno obaviti savjetovanja, istrage i razgovore kao i analizu velikog broja dokumenata. Dopisom od 31. svibnja 2007. Komisija je prihvatila taj zahtjev.

18 Dopisom od 22. lipnja 2007. Republika Poljska odgovorila je na pismo opomene ponovivši u bitnome iste argumente iznesene u njezinu dopisu od 28. studenoga 2006.

19 Nezadovoljna tim odgovorom, Komisija je 23. listopada 2007. uputila Republici Poljskoj obrazloženo mišljenje, pozivajući je da poduzme mjere potrebne za usklađivanje sa svojim obvezama u roku od dva mjeseca računajući od primitka tog mišljenja, što je također bilo 23. listopada 2007.

20 Istaknuvši da ministar za poljoprivredu i ruralni razvoj teško može, zbog nedavnog imenovanja, pravodobno donijeti odluku o konačnom stajalištu koje treba zauzeti s obzirom na navodnu povredu, Republika Poljska zatražila je da se rok za odgovor na obrazloženo mišljenje odgodi za 13. prosinca 2007. Komisija je odbila taj zahtjev iz razloga što primjenjivi uvjeti nisu bili ispunjeni.

21 U svom odgovoru na obrazloženo mišljenje od 21. siječnja 2008., navedena država članica najavila je stavljanje izvan snage članka 15. stavka 4. Zakona o hrani za životinje.

22 Budući da Komisija nije dobila nikakve informacije o tom stavljanju izvan snage, ona je dopisom od 16. lipnja 2008. zatražila da je se u najkraćem roku obavijesti o ukidanju sporne zabrane.

23 Dopisom od 26. lipnja 2008. Republika Poljska obavijestila je Komisiju da je zakonodavni rad na nacrtu izmjene Zakona o hrani za životinje u tijeku i da sporna zabrana neće stupiti na snagu 12. kolovoza 2008., već 1. siječnja 2012. Zapravo, izmjenom koju je poljski zakonodavac donio taj je datum odgođen za 1. siječnja 2013.

24 U tim je okolnostima Komisija odlučila podnijeti ovu tužbu.

## O tužbi

*Argumentacija stranaka*

25 Uvodno, što se tiče argumenta koji ističe Republika Poljska i prema kojem *vacatio legis* u vezi sa spornom zabranom predviđen do 1. siječnja 2013. zapravo dopušta da se u skladu s Uredbom br. 1829/2003 očuva mogućnost proizvodnje, stavljanja na tržište i korištenja genetski modificirane hrane za životinje, Komisija, oslanjajući se, među ostalim, na presude od 29. listopada 1998., Komisija/Grčka (C-185/96, Zb., str. I-6601.), i od 28. studenog 2002., Komisija/Francuska (C-259/01, Zb., str. I-11093.), ističe da je donošenje sporne zabrane i odgoda njezina stupanja na snagu u suprotnosti s načelom pravne sigurnosti.

26 U tom pogledu Komisija pojašnjava da se zbog toga što spornu zabranu Republika Poljska nije stavila izvan snage, dotični proizvođači hrane za životinje, koji su, među ostalim, dužni naći nove izvore sirovina, nalaze u neizvjesnom pravnom položaju s obzirom na rizik da se stupanje na snagu te zabrane ponovno odgodi.

27 U tom kontekstu, oslanjajući se na sudsku praksu Suda, Komisija podsjeća da država članica krši pravo Unije ne samo ako zadrži zakonodavnu odredbu suprotnu pravu Unije, čak i ako predmetna odredba nije provedena, nego također i ako uvede zakonodavni okvir suprotan direktivi, čak i ako on još nije bio primijenjen na konkretne slučajeve.

28 Nadalje, država članica ne može opravdati nepoštovanje prava Unije činjenicom da iz toga nije nastala nikakva negativna posljedica, kada iz više dokumenata proizlazi da će sporna zabrana, jednom kada stupi na snagu, dovesti do takvih posljedica.

29 Komisija također ističe da sloboda izbora zakonodavne tehnike koju države članice uživaju ne podrazumijeva slobodu donošenja zakonodavstva koje nije u skladu s pravom Unije.

30 Štoviše, Komisija podsjeća da je Republici Poljskoj uputila svoje obrazloženo mišljenje prije stupanja na snagu sporne zabrane koje je bilo predviđeno za 12. kolovoza 2008. i da stoga izmjena koju je Republika Poljska donijela u pogledu dana stupanja na snagu te zabrane, koji je sada određen za 1. siječnja 2013., uopće ne utječe na sadržaj povrede u ovom predmetu.

31 Zatim, što se tiče mogućeg opravdanja koje se temelji na javnom moralu predviđenom u članku 36. UFEU-a, Komisija uvodno ističe da Uredba br. 1829/2003 predstavlja mjeru potpunog usklađivanja na području genetski modificirane hrane za životinje kao i GMO-a namijenjenih korištenju u hrani za životinje. Stoga, nacionalnu mjeru treba ocijeniti ne u odnosu na odredbe primarnog prava nego u odnosu na odredbe te mjere usklađivanja.

32 Čak i u slučaju provedbe hitnog postupka predviđenog u članku 34. Uredbe br. 1829/2003, koji upućuje na složeni postupak koji treba slijediti i koji je predviđen Uredbom br. 178/2002 kada postoji ozbiljan rizik za zdravlje ljudi, zdravlje životinja ili okoliš, usvajanje odgovarajućih mjera je, međutim, ostavljeno Komisiji i država članica ovlaštena je usvajati privremene zaštitne mjere samo u slučaju nedjelovanja te institucije.

33 Izražavajući sumnje o činjenici da država članica može, kao u ovom slučaju, istaknuti iznimke predviđene u članku 36. UFEU-a, Komisija nadalje ističe da u svakom slučaju Republika Poljska nije dokazala, kao što to zahtijeva ustaljena sudska praksa, da su uvjeti koji dopuštaju odstupanje po osnovi članka 36. UFEU-a ispunjeni.

34 U tom pogledu ta institucija prigovara Republici Poljskoj da nije po samostalnoj osnovi istaknula javni moral, nego ga je umjesto toga pomiješala s opravdanjem koje se temelji na zaštiti zdravlja i okoliša. Nadalje, ta država članica nije dokazala vezu između sporne zabrane i javnog morala te činjenica da nije predočena niti jedna studija u tom pogledu jest, prema Komisijinu stajalištu, suprotna sudskoj praksi Suda prema kojoj se država članica ne može osloniti na stav dijela javnog mišljenja kako bi jednostrano dovela u pitanje mjeru usklađivanja.

35 Naposljetku, tvrdeći da je država članica koja primjenjuje mjere predviđene u članku 36. UFEU-a dužna prema sudskoj praksi Suda poštivati načelo proporcionalnosti, Komisija ističe da je sporna zabrana u svakom slučaju očito neproporcionalna.

36 Republika Poljska na to odgovara da se u ovom slučaju kao povredu prava Unije ne može okvalificirati jednostavnu činjenicu da je nacionalni zakonodavac donio zakonske odredbe koje nisu stupile na snagu niti će stupiti na snagu.

37 U tom pogledu ta država članica osporava relevantnost sudske prakse koju Komisija navodi u prilog svojim argumentima, pri čemu ističe da se predmetne presude odnose samo na situacije u kojima je Sud utvrdio da je nacionalnim pravom koje je na snazi u dotičnim državama članicama povrijeđeno pravo Unije, a što uopće nije slučaj ovdje.

38 Učinak te navodne povrede može možda nastati nakon što istekne *vacatio legis* naveden u zakonu, i stoga nakon značajnog razdoblja, ali je to prema stajalištu Republike Poljske hipotetska mogućnost s obzirom na to da dok *vacatio legis* ne isteke poljski zakonodavac može spornu zabranu izmijeniti ili staviti izvan snage. Stoga postupak predviđen u članku 258. UFEU-a Komisija ne može zasnivati na takvim mogućim i hipotetskim povredama.

39 Ističući slobodu države članice da izabere svoju zakonodavnu tehniku, osobito u pogledu roka za stupanje na snagu određene odredbe, Republika Poljska tvrdi da to što je Komisija dovela u pitanje odredbe koje još nisu stupile na snagu može dovesti do situacije u kojoj bi ta institucija imala mogućnost osporavati zakonodavne tehnike koje određena država članica primjenjuje u skladu sa svojim pravnim poretkom, iako je u stvarnosti propis dotične države članice u skladu s pravom Unije.

40 Republika Poljska iz toga zaključuje da ako je nacionalnim propisom koji je na snazi u potpunosti zajamčena mogućnost da se proizvodi, stavi na tržište i u hrani za životinje koristi genetski modificiranu hranu za životinje i GMO-e namijenjene hrani za životinje, ne postoji nikakav rizik od pravne nesigurnosti kao što to Komisija tvrdi.

41 Nadalje, ta država članica ističe da je navedeni *vacatio legis* odraz opreznog pristupa koji je Republika Poljska zauzela u pogledu korištenja proizvoda od GMO-a i da su te odredbe priopćene u skladu s postupkom predviđenim u člancima 17. do 19. Uredbe br. 1829/2003.

42 Naposljetku, u svojem odgovoru na repliku Republika Poljska u informativne svrhe najavljuje da će Zakon o hrani za životinje biti izmijenjen na početku 2012. godine na način da će se njime, među ostalim, predvidjeti da se *vacatio legis* sporne zabrane produljuje do 1. siječnja 2017., a koja suprotno onome što Komisija smatra neće stoga stupiti na snagu 1. siječnja 2013.

*Ocjena Suda*

43 Uvodno valja ustvrditi da Republika Poljska kao glavni argument obrane ističe činjenicu da sporna zabrana još nije stupila na snagu u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju i da stoga pravo Unije nije povrijeđeno.

44 Komisija, koja ne osporava *vacatio legis* iz članka 15. stavka 1. točke 4. Zakona o hrani za životinje, ističe, međutim, da sama činjenica donošenja i objave navedene odredbe predstavlja prema njezinu mišljenju povredu obveza Republike Poljske kako su utvrđene u Uredbi br. 1829/2003.

45 U tom smislu valja podsjetiti da je Sud više puta presudio da se postojanje povrede obveze treba procjenjivati u odnosu na situaciju države članice koja je postojala u trenutku isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju, pa naknadno nastale promjene Sud ne može uzeti u obzir (vidjeti osobito presude od 17. siječnja 2008., Komisija/Njemačka, C-152/05, Zb., str. I-39., t. 15., i od 6. studenoga 2012., Komisija/Mađarska, C-286/12, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

46 Stoga valja utvrditi da u skladu s navedenom sudskom praksom datum koji Sud mora uzeti kao mjerodavan radi ocjene postojanja povrede koju se ističe protiv Republike Poljske jest 23. prosinca 2007.

47 Međutim, u ovom slučaju nesporno je da u trenutku isteka navedenog roka sporna zabrana nije bila na snazi jer je u skladu s člankom 65. Zakona o hrani za životinje trebala stupiti na snagu dvije godine nakon svoje objave, to jest 12. kolovoza 2008. i stoga nakon isteka roka određenog o obrazloženom mišljenju tako da ta zabrana ne može biti predmet ove tužbe.

48 Komisijina tužba može se prihvatiti samo da se Uredbom br. 1829/2003 i prije 12. kolovoza 2008. od Republike Poljske zahtijevalo da poštuje određene obveze. Takve bi obveze u okviru ovog spora podrazumijevale osobito to da su države članice dužne suzdržati se od donošenja propisa koji mogu proizvesti negativne učinke suprotne ciljevima te uredbe, čak i prije njihova stupanja na snagu (vidjeti u tom smislu presudu od 28. listopada 2010., Komisija/Malta, C-508/08, Zb., str. I-10589., t. 21.). Međutim, valja utvrditi da tužbene razloge iznesene u prilog svojoj tužbi Komisija uopće nije zasnovala na postojanju obveza koje izravno proizlaze iz navedene uredbe.

49 Nadalje, što se tiče mogućih obveza koje proizlaze iz drugih odredaba prava Unije, Komisija ističe da je spornom zabranom prekršeno načelo pravne sigurnosti, pri čemu se poziva na više presuda Suda.

50 U tom pogledu dovoljno je utvrditi da se sudska praksa koju Komisija navodi odnosi, s jedne strane, na situacije u kojima je Sud utvrdio da je nacionalnim pravom koje je na snazi u dotičnim državama članicama povrijeđeno pravo Unije, i, s druge strane, na prenošenje direktiva. S obzirom na to da te situacije nisu istovjetne sa situacijom u ovom predmetu, Komisija nije dovoljno određeno dokazala da je u posebnim okolnostima ovog slučaja došlo do povrede načela pravne sigurnosti.

51 Osim toga, Komisija nije istaknula niti činjenicu da u okviru ovog slučaja država članica podliježe drugim obvezama koje bi bile povrijeđene u ovom slučaju, kao što je obveza koja proizlazi na primjer iz načela lojalnosti utvrđenog u članku 4. stavku 3. prvom podstavku UEU-a.

52 S obzirom na prethodno izneseno, Komisijinu tužbu treba odbiti, pri čemu nije potrebno odlučiti o drugim prigovorima koje su iznijele Komisija i Republika Poljska.

## Troškovi

53 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Republika Poljska postavila zahtjev da se Komisiji naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Komisiji valja naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi