WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 16 lipca 2009 r.*

W sprawie C-165/08

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 15 kwietnia 2008 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez B. Doherty'ego i A. Szmytkowską, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez M. Dowgielewicza, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

* Język postępowania: polski.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, K. Schiemann (sprawozdawca), P. Kūris, L. Bay Larsen i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Mazák,
sekretarz: R. Grass,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Wspólnot Europejskich wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że zakazując swobodnego obrotu materiałem siewnym odmian zmodyfikowanych genetycznie oraz wpisania odmian zmodyfikowanych genetycznie do krajowego rejestru odmian, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy dyrektywy 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz.U. L 106, s. 1) w całości, a w szczególności na mocy jej art. 22 i 23, jak również na mocy dyrektywy

Rady 2002/53/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych (Dz.U. L 193, s. 1), a w szczególności jej art. 4 ust. 4 i art. 16.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

Dyrektywa 2001/18

2 Dyrektywa 2001/18 została przyjęta na podstawie art. 95 WE. Jak wynika z jej art. 1, zgodnie z zasadą ostrożności ma ona na celu zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich oraz ochronę zdrowia ludzi i środowiska naturalnego podczas przeprowadzania zamierzonego uwalniania do środowiska naturalnego organizmów zmodyfikowanych genetycznie (zwanych dalej „GMO") w jakimkolwiek innym celu niż wprowadzenie ich do obrotu na terenie Wspólnoty, jak również podczas wprowadzania GMO do obrotu we Wspólnocie jako produktów lub w ich składzie.

3 Motyw 9 dyrektywy 2001/18 ma brzmienie następujące:

„Szczególnie ważne jest przestrzeganie zasad etycznych uznawanych w danym państwie członkowskim. Ponadto państwa członkowskie mogą uwzględnić aspekty etyczne zamierzonego uwalniania lub wprowadzania do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów".

4 Zgodnie z motywami 56–58 tej dyrektywy:

„(56) Jeżeli produkt składający się z [GMO] lub zawierający w swoim składzie GMO zostanie wprowadzony do obrotu na podstawie odpowiedniego zezwolenia wydanego na mocy niniejszej dyrektywy, państwo członkowskie nie może zakazać, ograniczyć ani utrudniać wprowadzenia do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów, jeżeli są one zgodne z wymaganiami niniejszej dyrektywy. Na wypadek zagrożenia zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego powinna być przewidziana procedura zabezpieczająca.

(57) W sprawie ogólnych zagadnień etycznych związanych z zamierzonym uwalnianiem lub wprowadzaniem do obrotu GMO należy zasięgnąć opinii działającej w ramach Komisji Europejskiej Grupy do spraw Etyki w Nauce i Nowych Technologiach. Takie konsultacje […] powinny pozostać bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich w odniesieniu do zagadnień etycznych.

(58) Państwa członkowskie powinny mieć możliwość zasięgnięcia opinii każdego komitetu ustanowionego w celu zasięgnięcia rady w sprawie etycznych wpływów biotechnologii".

5 Część B wspomnianej dyrektywy dotyczy warunków, w których wydawane są zezwolenia na zamierzone uwalnianie GMO w jakimkolwiek celu innym niż ich wprowadzenie do obrotu.

6 Część C tej dyrektywy, obejmująca art. 12–24, dotyczy wydawania zezwoleń na wprowadzanie do obrotu GMO jako produktów lub w ich składzie.

7 Artykuł 22 dyrektywy 2001/18, zatytułowany „Swobodny obrót", stanowi:

„Bez uszczerbku dla przepisów art. 23 państwa członkowskie nie mogą zakazywać, ograniczać ani utrudniać wprowadzenia do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów, które są zgodne [z] wymaga[niami] ustanowiony[mi] w niniejszej dyrektywie".

8 Artykuł 23 tej dyrektywy, zatytułowany „Klauzula ochronna", stanowi:

„1. Jeżeli państwo członkowskie, w wyniku uzyskania po wydaniu zezwolenia nowych lub dodatkowych informacji mających wpływ na ocenę ryzyka dla środowiska lub w wyniku ponownej oceny posiadanych wcześniej informacji na podstawie nowych lub dodatkowych danych naukowych, ma uzasadnione podstawy, aby uważać, że GMO w charakterze lub w składzie produktu, który prawidłowo zgłoszono i dla którego uzyskano zezwolenie na piśmie na mocy niniejszej dyrektywy, stanowi ryzyko dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, to dane państwo członkowskie może tymczasowo ograniczyć lub zakazać stosowania lub sprzedaży tego GMO w charakterze lub w składzie produktu na swoim terytorium.

Państwo członkowskie zapewnia, aby w przypadku poważnego ryzyka zostały zastosowane środki nadzwyczajne, takie jak zawieszenie lub zakończenie wprowadzania do obrotu, i aby została o tym poinformowana opinia publiczna.

Państwo członkowskie niezwłocznie powiadomi Komisję i inne państwa członkowskie o działaniach podjętych na mocy niniejszego artykułu i uzasadni swoje decyzje, przedstawiając własną ocenę ryzyka dla środowiska naturalnego, wskazując, czy i jak należy zmienić warunki zezwolenia albo czy zezwolenie należy wycofać, oraz podając, gdzie stosowne, nowe lub dodatkowe informacje stanowiące podstawę dla tej decyzji.

2. Decyzja w tej sprawie zostanie podjęta w terminie do 60 dni zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 30 ust. 2 […]".

9 Artykuł 29 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla uprawnień państw członkowskich w odniesieniu do zagadnień etycznych Komisja, z inicjatywy własnej lub na wniosek Parlamentu Europejskiego lub Rady, zasięgnie opinii w sprawie ogólnych zagadnień etycznych jakiegokolwiek komitetu powołanego przez siebie w celu uzyskiwania wskazówek na temat etycznych implikacji stosowania biotechnologii, takim jak Europejska Grupa Etyki w Nauce i Nowych Technologiach.

Konsultacja taka może też nastąpić na wniosek państwa członkowskiego.

[…]

3. Ustęp 1 nie będzie miał wpływu na procedury administracyjne ustanowione na mocy niniejszej dyrektywy".

10 Artykuł 36 dyrektywy 2001/18 stanowi:

„1. Dyrektywa 90/220/EWG traci moc dnia 17 października 2002 r.

2. Odniesienia do uchylonej dyrektywy traktowane są tak jak odniesienia do niniejszej dyrektywy i odczytywane są zgodnie z tabelą korelacji [zamieszczoną] w załączniku VIII".

Dyrektywa 2002/53

11 Jak wynika art. 1 ust. 1 dyrektywa 2002/53 „dotyczy kwalifikacji, w celu włączenia do wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, tych odmian buraka, roślin pastewnych, zbóż, ziemniaka oraz roślin oleistych i włóknistych, których materiał siewny można sprzedawać zgodnie z przepisami dyrektyw dotyczących odpowiednio: materiału siewnego buraka [dyrektywa Rady 2002/54/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym buraka (Dz.U. L 193, s. 12)], materiału siewnego roślin pastewnych [dyrektywa Rady 66/401/EWG z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin pastewnych (Dz.U. 1966, 125, s. 2298)], materiału siewnego zbóż [dyrektywa Rady 66/402/EWG z dnia 14 czerwca 1966 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin zbożowych (Dz.U. 1966, 125, s. 2309)], sadzeniaków ziemniaka [dyrektywa Rady 2002/56/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu sadzeniakami ziemniaków (Dz.U. L 193, s. 60)] oraz materiału siewnego roślin oleistych i włóknistych [dyrektywa Rady 2002/57/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie obrotu materiałem siewnym roślin oleistych i włóknistych (Dz.U. L 193, s. 74)]". Zgodnie z ust. 2 tego artykułu wspomniany wspólny katalog „zostanie utworzony na podstawie katalogów krajowych państw członkowskich".

12 Artykuł 4 dyrektywy 2002/53, który określa pewną liczbę warunków, do których przestrzegania w celu zatwierdzenia danej odmiany państwa członkowskie są zobowiązane, przewiduje w ust. 4:

„W przypadku odmian zmodyfikowanych genetycznie w znaczeniu dyrektywy 90/220/EWG art. 2 ust. 1 i 2 zatwierdza się celowe uwolnienie do środowiska danej odmiany tylko po podjęciu wszystkich właściwych środków pozwalających uniknąć ujemnych skutków dla zdrowia ludzkiego i dla środowiska".

13 Artykuł 16 dyrektywy 2002/53 stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewnią, by począwszy od [daty] publikacji, o której mowa w art. 17, materiał siewny odmian zatwierdzonych zgodnie z niniejszą dyrektywą lub zgodnie z zasadami odpowiadającymi zasadom niniejszej dyrektywy nie był przedmiotem żadnych ograniczeń rynkowych w odniesieniu do odmiany.

2. Państwo członkowskie może po zgłoszeniu, które zostanie rozpatrzone zgodnie z procedurą, o której mowa w art. 23 ust. 2 i 3, w przypadku genetycznie zmodyfikowanych odmian mieć prawo zabronić stosowania danej odmiany na całym terytorium swojego kraju lub na jego części lub ustanowić właściwe warunki pielęgnacji danej odmiany dla przypadków uwzględnionych pod lit. c), zgodnie z warunkami stosowania produktów będących wynikiem takiej uprawy:

a) jeżeli ustalono, że pielęgnacja danej odmiany może być szkodliwa z punktu widzenia wpływu zdrowotnego na pielęgnację innych odmian lub gatunków; lub

b) jeżeli oficjalne próby upraw przeprowadzone w ubiegającym się państwie członkowskim, przy zastosowaniu odpowiednio art. 5 ust. 4, wykazują, że dana odmiana w żadnej części terytorium tego państwa nie daje wyników odpowiadających tym, jakie otrzymano z porównywalnej odmiany zatwierdzonej na terytorium tego państwa członkowskiego, lub jeżeli ogólnie wiadomo, że dana odmiana nie nadaje się do uprawy w żadnej części jego terytorium ze względu na okres jej dojrzewania. Wniosek należy złożyć przed końcem trzeciego roku po roku, w którym wydano zatwierdzenie;

c) jeżeli są istotne przyczyny, inne niż wcześniej wymienione lub które mogłyby być wymienione w związku z procedurą, o której mowa w art. 10 ust. 2, uznając, że dana odmiana stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska”.

14 Zgodnie z art. 17 tej dyrektywy:

„Komisja na podstawie informacji dostarczonych przez państwa członkowskie i po ich otrzymaniu opublikuje w serii C *Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich* pod tytułem »Wspólny katalog odmian gatunków roślin rolniczych« wykaz wszystkich odmian, których materiał siewny i materiał rozmnożeniowy, na podstawie art. 16, nie podlegają żadnym ograniczeniom handlowym ze względu na odmianę […]".

Uregulowania krajowe

15 Artykuł 5 ust. 4 ustawy o nasiennictwie z dnia 26 czerwca 2003 r. (Dz.U. nr 137, poz. 1299) w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 27 kwietnia 2006 r. (Dz.U. nr 92, poz. 639) stanowi, iż „[o]dmian genetycznie zmodyfikowanych nie wpisuje się do krajowego rejestru".

16 Artykuł 57 ust. 3 ustawy o nasiennictwie przewiduje, że „materiał siewny odmian genetycznie zmodyfikowanych nie może być dopuszczony do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej". Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o nasiennictwie, kto prowadzi obrót materiałem siewnym z naruszeniem art. 57 ust. 3, zobowiązany jest do wniesienia opłaty sanacyjnej.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

17 Po pierwszej wymianie pism z Rzecząpospolitą Polską mającej miejsce w dniach 19 czerwca i 19 lipca 2006 r. Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego w dniu 18 października 2006 r. wezwanie do usunięcia uchybienia na podstawie art. 226 WE. Komisja stwierdziła w nim, że art. 5 ust. 4 i art. 57 ust. 3 ustawy o nasiennictwie (zwane dalej „spornymi przepisami krajowymi") naruszają dyrektywę 2001/18, a w szczególności jej art. 22 i 23, oraz dyrektywę 2002/53, a w szczególności jej art. 4 ust. 4 i art. 16.

18 Pismem z dnia 20 grudnia 2006 r. Rzeczpospolita Polska zaprzeczyła uchybieniu swoim zobowiązaniom. Powołała się w szczególności na zasadę ostrożności i zagrożenie nieodwracalnymi konsekwencjami dla różnorodności biologicznej i środowiska naturalnego w ogólności, jak również dla polskiego sektora rolnego w szczególności, wynikającymi z niejasnych zasad oceny, niewystarczających kontroli i gwarancji oraz niepełnej regulacji w dziedzinie koegzystencji upraw, którą zawiera dyrektywa 2001/18. Podniosła również, że odmiany wpisane do wspólnego katalogu odmian ustanowionego przez dyrektywę 2002/53 nie były testowane w szczególnych warunkach w Polsce, nie dają zatem wystarczającej gwarancji braku niekorzystnego wpływu w perspektywie długoterminowej.

19 Rzeczpospolita Polska przywołała poza tym obawy dotyczące zagrożenia zdrowia publicznego i środowiska naturalnego oraz silny sprzeciw dużej części opinii publicznej w Polsce wobec GMO i konieczność przestrzegania zasad etycznych zgodnie z motywem 9 dyrektywy 2001/18, twierdząc, że wprowadzenie do polskiego porządku prawnego przepisów, z którymi nie godzi się większość polskiego społeczeństwa, byłoby nieetyczne.

20 Nie uznając tej odpowiedzi za zadowalającą, Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 29 czerwca 2007 r. uzasadnioną opinię, wzywając ją do podjęcia w terminie dwóch miesięcy od doręczenia tej opinii środków niezbędnych w celu zastosowania się do niej.

21 W odpowiedzi z dnia 28 sierpnia 2007 r. Rzeczpospolita Polska powtórzyła zasadniczo argumentację przedstawioną już w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia. Wskazała również, że jednogłośne przyjęcie w 2006 r. przez sejmiki polskich województw uchwał ogłaszających terytoria województw strefami wolnymi od upraw genetycznie zmodyfikowanych i GMO świadczyło o tym, że sporne przepisy krajowe wkraczają w sferę moralności publicznej, dodając, że środki te były więc uzasadnione w oparciu o sam art. 30 WE, bez konieczności powoływania się w tym celu na specjalne procedury przewidziane w prawodawstwie wtórnym, na które powołała się Komisja.

22 W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

Argumentacja stron

23 Komisja podnosi w skardze, że art. 57 ust. 3 ustawy o nasiennictwie jest niezgodny z systemem swobodnego obrotu ustanowionym w dyrektywie 2001/18 w całości, a w szczególności z jej art. 22 i 23. Artykuł 22 wymaga bowiem, aby każdy GMO, którego wprowadzenie do obrotu zostało zatwierdzone zgodnie z tą dyrektywą, mógł być swobodnie wykorzystywany w całej Wspólnocie. Z art. 23 dyrektywy 2001/18, który dokładnie reguluje możliwość przyjęcia środków ochronnych w odniesieniu do poszczególnych GMO w następstwie analizy przeprowadzonej dla danego przypadku, wynika natomiast, że państwa członkowskie nie mogą zakazać w sposób ogólny wprowadzania do obrotu na ich terytoriach całej kategorii GMO, której ponadto nie obejmuje procedura przewidziana w tym przepisie.

24 Artykuł 16 ust. 1 dyrektywy 2002/53 zobowiązuje również państwa członkowskie do zapewnienia, by od chwili wpisania danej odmiany do wspólnego katalogu jej materiał siewny nie był przedmiotem żadnych ograniczeń rynkowych. Do dnia dzisiejszego do tego katalogu zostało wpisanych około 70 odmian zmodyfikowanych genetycznie, zatwierdzonych na mocy dyrektywy 2001/18.

25 Ponadto Komisja twierdzi, że dyrektywa 2002/53, której celem jest ustalenie jednolitych wymogów jakościowych mogących wspierać swobodny obrót odmianami, nie zezwala państwom członkowskim na zakazanie w sposób ogólny wpisu odmian zmodyfikowanych genetycznie do ich rejestru krajowego. Z chwilą zatwierdzenia GMO między innymi na podstawie pogłębionej oceny naukowej wymaganej na podstawie dyrektywy 2001/18 nie można uważać go już za stanowiący zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska naturalnego, co mogłoby uzasadniać zgodnie z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2002/53 niedopuszczenie do wpisania tego GMO do rejestru krajowego.

26 W odniesieniu do zastrzeżeń podniesionych przez Rzeczpospolitą Polską w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi Komisja twierdzi, że wyrażone przez to państwo członkowskie obawy co do rzekomych braków dyrektywy 2001/18 na płaszczyźnie ochrony środowiska naturalnego i zdrowia nie mogą stać na przeszkodzie interpretacji jej przepisów, jaką należy przyjąć, i że w każdym wypadku są one bezzasadne. Zdaniem Komisji procedury ustanowione w dyrektywie 2001/18 gwarantują bowiem zgodnie z zasadą ostrożności w odniesieniu do każdego GMO indywidualnie rygorystyczną ocenę ewentualnych zagrożeń dla środowiska i zdrowia ludzi, przewidując przy tym skuteczne mechanizmy kontroli i ochrony.

27 Ogólnemu odesłaniu do zasad etycznych zawartemu w odpowiedzi na wezwanie do usunięcia uchybienia nie towarzyszy żaden konkretny argument etyczny mający związek z uwalnianiem GMO. Ponadto z motywu 9 dyrektywy 2001/18 wynika, że aspekty etyczne nie wychodzą poza zakres jej zastosowania, wobec czego zakaz produktów zatwierdzonych na podstawie tej dyrektywy nie może być przyjęty z pominięciem procedur w niej ustanowionych. Zdaniem Komisji z utrwalonego orzecznictwa wynika ponadto, że nie można powoływać się na art. 30 WE, jeżeli

przepisy wspólnotowe regulują daną dziedzinę w sposób szczegółowy i zharmonizowany, co ma miejsce w przypadku dyrektyw 2001/18 i 2002/53 w odniesieniu do obrotu GMO.

28 W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska kwestionuje jej dopuszczalność ze względu na to, że zbyt nieprecyzyjne zarzuty Komisji nie pozwalają jej na określenie przedmiotu skargi, a w konsekwencji na skuteczne przygotowanie obrony. Komisja nie dostarcza bowiem żadnego wyjaśnienia w tym względzie, gdyż choć wnosi do Trybunału w szczególności o stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska naruszyła dyrektywy 2001/18 i 2002/53 „w całości", to — jak się wydaje — konkretne przepisy są wskazane w skardze jedynie tytułem przykładu.

29 Co do istoty sprawy Rzeczpospolita Polska podnosi, że wbrew temu, co utrzymuje Komisja, orzecznictwo potwierdza, że skarga na podstawie art. 30 WE przestaje być możliwa tylko wtedy, gdy przeprowadzona harmonizacja wspólnotowa obejmuje środki niezbędne do osiągnięcia szczególnego celu, do którego ochrony zmierza to postanowienie traktatu WE. Tymczasem względów etycznych nie obejmują właśnie dyrektywy 2001/18 i 2002/53, które mają na celu wyłącznie ochronę środowiska i zdrowia ludzi. Motyw 57 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2001/18 zastrzegają poza tym wyraźnie dla państw członkowskich kompetencję regulacji aspektów etycznych związanych z GMO.

30 W niniejszym przypadku przyjęcie spornych przepisów krajowych kierowane było zasadami etyki chrześcijańskiej i humanistycznej, które są wyznawane przez większość polskiego społeczeństwa.

31 W tym zakresie Rzeczpospolita Polska powołuje się kolejno na chrześcijańską koncepcję życia, która sprzeciwia się temu, aby organizmy żywe stworzone przez Boga były przedmiotem manipulacji i zmieniane były w materiały będące przedmiotem praw własności przemysłowej, na chrześcijańską i humanistyczną koncepcję postępu i rozwoju, która nakazuje szacunek dla planu stworzenia, jak również na poszukiwanie harmonii między człowiekiem i przyrodą, i w końcu na chrześcijańskie i humanistyczne

zasady ładu społecznego, gdyż zredukowanie organizmów żywych do rangi produktów o celach czysto komercyjnych może szczególnie podważać fundamenty funkcjonowania społeczeństwa.

32 W replice Komisja kwestionuje zarzut niedopuszczalności skargi. Jej zarzuty i argumenty zostały bowiem przedstawione w sposób jasny i wyrażone identycznie w wezwaniu do usunięcia uchybienia, uzasadnionej opinii i skardze.

33 W odniesieniu o dyrektywy 2001/18 — oprócz art. 22 i 23, które zostały wymienione w sposób wyraźny, ponieważ stanowią kamień węgielny ustanowionego systemu swobodnego obrotu — to właśnie ten system i sam duch tej dyrektywy, jak również całość jej przepisów zostały naruszone. W odniesieniu do dyrektywy 2002/53 Komisja wyjaśnia natomiast, że jej skarga dotyczy konkretnie art. 4 ust. 4 i art. 16 tego aktu, a nie jego całości.

34 Co do istoty sprawy Komisja podtrzymuje, że kwestie związane z zatwierdzaniem i obrotem materiałem siewnym GMO były przedmiotem wyczerpującej harmonizacji, ponieważ dyrektywa 2001/18 uwzględnia również kwestie etyczne, w szczególności w art. 29, wobec czego państwo członkowskie nie może powoływać się na art. 30 WE.

35 Komisja żywi ponadto wątpliwości co do faktycznych powodów, które doprowadziły do przyjęcia spornych przepisów krajowych. Z jednej strony Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła dowodów, które mogłyby wykazać, że przyjmując wspomniane zakazy, kierowała się względami etycznymi i religijnymi przywołanymi przed Trybunałem; z drugiej strony konkretne powody o charakterze religijnymi i etycznym zawarte w odpowiedzi na skargę nie zostały przedstawione w na etapie poprzedzającym wniesienie skargi, w którym Rzeczpospolita Polska wymieniała przede wszystkim względy środowiskowe i zdrowia publicznego.

36 Zdaniem Komisji państwo członkowskie nie może poza tym opierać się na części opinii publicznej w celu jednostronnego kwestionowania środka harmonizacji wspólnotowej.

37 Rzeczpospolita Polska podnosi w duplice, że wyjaśnienia przedstawione przez Komisję w celu uzasadnienia dopuszczalności skargi i podnoszące rzekome naruszenie systemu i ducha dyrektywy 2001/18 są niedopuszczalne, ponieważ są zarówno spóźnione, jak i zbyt niejasne. Wyjaśnienia te nie mają w każdym razie podstaw, choćby dlatego że dyrektywa ta ustanawia szereg systemów dotyczących wprowadzania do obrotu GMO, ich zamierzonego uwalniania lub w końcu uwalniania niezamierzonego.

38 Co do istoty sprawy Rzeczpospolita Polska twierdzi, że jeżeli dyrektywa pomija zasadnicze aspekty charakteryzujące pewną kategorię produktów, przeprowadzonej harmonizacji, nie można uznać jej za pełną. Uznanie stanowiska bronionego przez Komisję powodowałoby w niniejszym przypadku, że aspektów etycznych związanych z GMO, których waga została przecież uznana przez ustawodawcę wspólnotowego w motywach i przepisach dyrektywy 2001/18, nie można by już uwzględnić ani w ramach procedur ustanowionych w tej dyrektywie, ani na mocy kompetencji zachowanych przez państwa członkowskie.

39 Mając na względzie cele etyczne spornych przepisów krajowych, mogą one być oceniane tylko w świetle art. 28 WE i 30 WE, a nie dyrektyw 2001/18 i 2002/53. Ponieważ jednak Komisja nie podniosła naruszenia art. 28 WE ani nie zakwestionowała tego, że te przepisy krajowe mogą spełniać wymogi ustanowione w art. 30 WE, w szczególności wymogi proporcjonalności, spór przed Trybunałem może dotyczyć jedynie tego, czy państwo członkowskie zachowuje uprawnienie do powołania się na względy etyczne w dziedzinie obrotu GMO.

40 Poza tym Rzeczpospolita Polska uważa, że Komisja, na której spoczywa ciężar dowodu zarzucanego naruszenia, nie wykazała, że wyjaśnienia o charakterze etycznym złożone przez to państwo członkowskie są niewłaściwe. Wbrew temu co sugeruje Komisja, państwo członkowskie ma prawo do hierarchizacji przed Trybunałem motywów

podniesionych na obronę na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, jak również rozwinięcia niektórych z nich z pominięciem innych.

41 Rzeczpospolita Polska podkreśla poza tym, że wiadome jest, iż w czasie głosowania nad spornymi przepisami większość posłów należała do partii politycznych, dla których wiara katolicka stanowi wartość podstawową, wobec czego nie dziwi fakt, że kierowali się oni bardziej powszechnymi wartościami chrześcijańskimi i humanistycznymi, podzielanymi przez ich wyborców, niż złożonymi względami środowiskowymi lub zdrowia publicznego, trudniejszymi do zrozumienia.

Ocena Trybunału

Co do przedmiotu skargi i jej dopuszczalności

42 Na wstępie należy przypomnieć, że z art. 38 § 1 lit. c) regulaminu Trybunału, jak i z odnoszącego się do niego orzecznictwa wynika, że skarga wszczynająca postępowanie musi wskazywać przedmiot sporu oraz zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów, zaś owo przedstawienie przedmiotu sporu i zarzutów musi być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, tak aby pozwalało stronie pozwanej na przygotowanie obrony, a Trybunałowi na dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi oraz że żądania w niej zawarte powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem któregoś zarzutu (zob. w szczególności wyrok z dnia 12 lutego 2009 r. w sprawie C-475/07 Komisja przeciwko Polsce, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Trybunał orzekł też, że w skarga wniesiona na podstawie art. 226 WE powinna przedstawić zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, aby umożliwić państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego naruszenia prawa wspólnotowego, co jest niezbędnym warunkiem możliwości podjęcia przez to państwo skutecznej obrony oraz zbadania przez Trybunał istnienia uchybienia (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Polsce, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 W niniejszym przypadku w odniesieniu w pierwszej kolejności do części skargi dotyczącej dyrektywy 2002/53 wystarczy przypomnieć, że pomimo stosunkowej niejasności żądań zawartych w skardze w tym zakresie, Komisja potwierdziła w duplice, że skarga ma na celu stwierdzenie uchybienia przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniom wynikającym dla niej tylko z przepisów wyraźnie określonych w tych żądaniach, to jest art. 4 ust. 4 i art. 16 tej dyrektywy. Z uwagi na to, że Komisja w jasny sposób wyjaśniła poza tym zarówno na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, jak i w samej skardze, powody, dla których uznała, iż sporne przepisy krajowe naruszały te dwa przepisy, a Rzeczpospolita Polska miała w konsekwencji wystarczająco czasu na skuteczne zgłoszenie dowodów na swoją obronę, nie można uznać tej części skargi za niedopuszczalną.

45 W odniesieniu w drugiej kolejności do dopuszczalności części skargi dotyczącej dyrektywy 2001/18 należy stwierdzić, że Komisja wyjaśniła swoje zarzuty w sposób zrozumiały i wystarczająco precyzyjny w odniesieniu do art. 22 i 23 tej dyrektywy. Nie przedstawiła natomiast z wymaganą jasnością powodów, dla których uważa, że Rzeczpospolita Polska uchybiła całości jej zobowiązań wynikających z tej dyrektywy.

46 Skarga Komisji ogranicza się bowiem najpierw do powtórzenia jedynie przepisów art. 2 ust. 2 dyrektywy 2001/18 zawierającego definicję GMO oraz art. 19 ust. 1 i 2, art. 22 i art. 23 ust. 1 tej dyrektywy, zawartych w części C, dotyczącej wprowadzania do obrotu GMO. Rozważania szczegółowe poświęcone są następnie w tej skardze jedynie wspomnianym art. 22 i 23, by w końcu stwierdzić, że sporne przepisy krajowe są

niezgodne „z systemem wprowadzania do swobodnego obrotu wprowadzonym przez wspomnianą dyrektywę w całości, a zwłaszcza przez jej art. 22 i 23”.

47 Jak słusznie twierdzi Rzeczpospolita Polska, tak lapidarne stwierdzenie nie dostarcza żadnego wyjaśnienia, jeżeli chodzi o powody, dla których dyrektywa 2001/18, zawierająca między innymi część B, poświęconą zamierzonemu uwalnianiu GMO w jakimkolwiek innym celu niż wprowadzanie do obrotu, czy też część D, obejmującą przepisy dotyczące poufności, etykietowania lub wymiany informacji, została naruszona „w całości”, jak stwierdzono w żądaniach skargi.

48 Z powyższego wynika, że w części dotyczącej dyrektywy 2001/18 skarga jest dopuszczalna wyłącznie w odniesieniu do zarzucanego uchybienia art. 22 i 23 tej dyrektywy, a nie w zakresie, w jakim zmierza ona do stwierdzenia naruszenia tej dyrektywy „w całości”.

Co do istoty

49 W odpowiedzi na skargę i w duplice Rzeczpospolita Polska skoncentrowała swoją argumentację wyłącznie na zagadnieniach etycznych lub religijnych, na których oparte są sporne przepisy krajowe.

50 Nie kwestionując, iż zakazy zawarte w spornych przepisach krajowych naruszałyby dyrektywy 2001/18 i 2002/53, gdyby należało potwierdzić, iż dyrektywy te mają wyłącznie regulować obrót materiałem siewnym nasionami odmian genetycznie zmodyfikowanych i ich wpis do wspólnego katalogu, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że nie ma to miejsca w niniejszym przypadku. Ze względu na to, że wspomniane przepisy krajowe realizują cele etyczne, które nie należą do celów ochrony środowiska i zdrowia publicznego, jak również ochrony swobodnego obrotu, które charakteryzują te

dyrektywy, nie są one objęte zakresem ich zastosowania, wobec czego ograniczenia swobodnego obrotu GMO, które powodują one z ewentualnym naruszeniem art. 28 WE, mogą być w danym przypadku uzasadnione na podstawie art. 30 WE.

51 W tym względzie Trybunał uważa jednak, że dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy nie jest konieczne wypowiadanie się co do tego, czy i ewentualnie w jakim zakresie oraz na jakich warunkach państwa członkowskie zachowują możliwość podniesienia argumentów o charakterze etycznym lub religijnym w celu uzasadnienia przyjęcia przepisów wewnętrznych, które podobnie jak sporne przepisy krajowe wprowadzałyby odstępstwo od przepisów dyrektyw 2001/18 i 2002/53.

52 W niniejszym przypadku wystarczy bowiem stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska, na której spoczywałby w takim przypadku ciężar dowodu, nie wykazała w każdym razie, iż sporne przepisy krajowe faktycznie realizowały przywołane przez nią cele religijne i etyczne, których realność jest zresztą kwestionowana przez Komisję.

53 Należy przypomnieć, że z orzecznictwa wynika, iż państwa członkowskie obowiązane są wykazać, że przesłanki umożliwiające odstępstwo od art. 28 WE są spełnione (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie C-110/05 Komisja przeciwko Włochom, dotychczas nieopublikownay w Zbiorze, pkt 62). Tym sposobem w szczególności wtedy, gdy państwo członkowskie, przeciwko któremu skierowana jest skarga o uchybienie zobowiązaniom, przywołuje na swoją obronę uzasadnienie oparte na art. 30 WE, Trybunał powinien rozpatrzyć podobne uzasadnienie jedynie w przypadku, gdy jest bezsporne lub należycie wykazane, że dana regulacja krajowa rzeczywiście realizuje cele, które nadaje jej w tym względzie pozwane państwo (zob. podobnie wyroki z dnia 8 lutego 1983 r. w sprawie 124/81 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. s. 203, pkt 35; z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie C-320/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-9871, pkt 71, i z dnia 11 września 2008 r. w sprawie C-141/07 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-6935, pkt 47).

54 Jeżeli chodzi konkretnie o uzasadnienie oparte na ochronie moralności publicznej przywołane przez Rzeczpospolitą Polską w niniejszej sprawie, należy uznać, po pierwsze, że takiego wymogu dowodowego nie mogą spełnić argumenty tak ogólne jak przedstawione przez to państwo członkowskie na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, polegające na odwołaniu się do obaw dotyczących środowiska i zdrowia publicznego oraz silnego oporu społeczeństwa polskiego wobec GMO lub też do faktu, że sejmiki wojewódzkie przyjęły uchwały ogłaszające terytoria województw strefami wolnymi od upraw genetycznie zmodyfikowanych i GMO.

55 Okazuje się bowiem, że w tych warunkach moralność publiczna w rzeczywistości nie została przywołana w sposób odrębny, lecz łączy się z uzasadnieniem związanym z ochroną środowiska i zdrowia, która w niniejszym przypadku stanowi właśnie przedmiot dyrektywy 2001/18 (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 1998 r. w sprawie C-1/96 Compassion in World Farming, Rec. s. I-1251, pkt 66).

56 Tymczasem państwo członkowskie nie może opierać się w ten sposób na poglądzie części opinii publicznej w celu jednostronnego zakwestionowania środka harmonizacji przyjętego przez instytucje wspólnotowe (zob. ww. wyrok w sprawie Compassion in World Farming, pkt 67). Jak Trybunał przypomniał w sprawie dotyczącej właśnie dyrektywy 2001/18, państwo członkowskie nie może powoływać się na trudności pojawiające się na etapie wykonania aktu wspólnotowego, w tym trudności związane z oporem jednostek, dla usprawiedliwienia nieprzestrzegania zobowiązań i terminów wynikających z norm prawa wspólnotowego (zob. wyrok z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie C-121/07 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-9159, pkt 72).

57 Po drugie, jeżeli chodzi o konkretne argumenty o charakterze religijnym lub etycznym wysunięte po raz pierwszy przez Rzeczpospolitą Polską w odpowiedzi na skargę i duplice złożonych przed Trybunałem, należy stwierdzić, że państwo to nie wykazało, iż względy te rzeczywiście stanowiły podstawę przyjęcia spornych przepisów krajowych.

58 Rzeczpospolita Polska odniosła się bowiem raczej do pewnego ogólnego założenia, zgodnie z którym to, co miało miejsce w niniejszym przypadku, nie powinno dziwić. Z jednej strony przywołana jest okoliczność, iż wiadomym jest, że społeczeństwo polskie nadaje fundamentalne znaczenie wartościom chrześcijańskim i katolickim. Z drugiej strony Rzeczpospolita Polska podkreśla, że partie polityczne posiadające większość w polskim parlamencie w czasie przyjęcia spornych przepisów krajowych odwoływały się właśnie do przywiązania do tych wartości. W tych warunkach zdaniem tego państwa członkowskiego jest słuszne, by uznać, że posłowie, którzy zasadniczo nie posiadają specjalistycznej wiedzy, mogą być pod silniejszym wpływem koncepcji religijnych lub etycznych, którymi w konsekwencji ogólnie kierują się w swoich działaniach politycznych, niż innymi względami związanymi w szczególności z kompleksowymi ocenami naukowymi dotyczącymi ochrony środowiska lub zdrowia publicznego.

59 Argumenty takie nie mogą jednak wystarczyć dla wykazania, że przyjęcie spornych przepisów krajowych faktycznie wynikało z powodów o charakterze etycznym i religijnym opisanych w odpowiedzi na skargę i duplice, tym bardziej że Rzeczpospolita Polska na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi skoncentrowała swoją obronę na rzekomych brakach dyrektywy 2001/18, odwołując się do zasady ostrożności i zagrożeń wynikających z niej zarówno dla środowiska, jak i zdrowia publicznego.

60 W tych warunkach w celu rozstrzygnięcia skargi Komisji wystarczy stwierdzić, że — jak zaznaczyła Komisja — ogólne zakazy takie jak zakazy zawarte w spornych przepisach krajowych naruszają zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikające zarówno z art. 22 i 23 dyrektywy 2001/18, jak i art. 4 ust. 4 i art. 16 dyrektywy 2002/53.

61 Z jednej strony należy przypomnieć, że art. 22 i 23 dyrektywy 2001/18 zobowiązują państwa członkowskie do tego, by nie zakazywały, nie ograniczały ani nie utrudniały wprowadzania do obrotu GMO w charakterze lub w składzie produktów, które są zgodne z wymogami tej dyrektywy, chyba że w poszanowaniu szczegółowych warunków przewidzianych w tym zakresie w art. 23 powołają się one na możliwość przyjęcia środków ochronnych, przewidzianych w tym artykule. Jednostronny środek

krajowy w postaci ogólnego zakazu obrotu materiałem siewnym GMO, taki jak przewidziany w art. 57 ust. 3 ustawy o nasiennictwie, narusza w sposób oczywisty wspomniane art. 22 i 23.

62 Taki ogólny zakaz narusza również w oczywisty sposób art. 16 ust. 1 dyrektywy 2002/53, który nakłada na państwa członkowskie zobowiązanie, by materiał siewny odmian zatwierdzonych zgodnie z tą dyrektywą lub zgodnie z zasadami odpowiadającymi zasadom tej dyrektywy nie był przedmiotem żadnych ograniczeń rynkowych w odniesieniu do odmiany, chyba że powołają się na niemające zastosowania w niniejszym przypadku wyjątki wymienione w ust. 2 tego artykułu. Jest bezsporne w tym zakresie, że — jak przypomniała Komisja — pewna ilość odmian, które zostały zatwierdzone zgodnie z tą dyrektywą i które ujęte są w konsekwencji we wspólnym katalogu odmian gatunków roślin rolniczych, o którym mowa w jej art. 17, to odmiany genetycznie zmodyfikowane.

63 Z drugiej strony wynika w szczególności z art. 4 ust. 4 dyrektywy 2002/53, że wpis odmian genetycznie zmodyfikowanych do rejestru krajowego nie może być przedmiotem ogólnego zakazu takiego jak przewidziany w art. 5 ust. 4 ustawy o nasiennictwie. Ze wspomnianego art. 4 ust. 4 wynika bowiem w szczególności, że ewentualna odmowa wpisania danej odmiany do rejestru krajowego z tego tylko powodu, że jest ona genetycznie zmodyfikowana, jest uzasadniona, tylko jeżeli nie zostały podjęte wszystkie środki pozwalające uniknąć ujemnych skutków dla zdrowia ludzkiego, co jak słusznie stwierdziła Komisja nie może mieć miejsca w przypadku odmiany, która została zatwierdzona na podstawie przepisów dyrektywy 2001/18.

64 Uwzględniając całość powyższych rozważań, należy stwierdzić, że zakazując swobodnego obrotu materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz wpisu odmian genetycznie zmodyfikowanych do krajowego rejestru odmian, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 i 23 dyrektywy 2001/18, jak również na mocy art. 4 ust. 4 i art. 16 dyrektywy 2002/53.

65 Natomiast jak wynika z pkt 48 niniejszego wyroku, skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną w zakresie, jakim zmierza ona do stwierdzenia, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie dyrektywy 2001/18 w całości.

W przedmiocie kosztów

66 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Niemniej zgodnie z art. 69 § 3 akapit pierwszy regulaminu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron Trybunał może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone albo że każda ze stron poniesie własne koszty. Chociaż zasadnicze zarzuty Rzeczypospolitej Polskiej nie zostały uwzględnione w niniejszym przypadku, należy uwzględnić, że skarga Komisji została uznana w części za niedopuszczalną. W świetle okoliczności niniejszego przypadku należy orzec, że Rzeczpospolita Polska obok kosztów własnych pokrywa dwie trzecie kosztów poniesionych przez Komisję. Komisja pokrywa jedną trzecią swoich kosztów.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) **Zakazując swobodnego obrotu materiałem siewnym odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz wpisu odmian genetycznie zmodyfikowanych do krajowego rejestru odmian, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 i 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG, jak również na mocy art. 4 ust. 4 i art. 16 dyrektywy Rady 2002/53/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych.**

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje odrzucona.

3) Rzeczpospolita Polska pokrywa własne koszty i dwie trzecie kosztów poniesionych przez Komisję.

4) Komisja Wspólnot Europejskich pokrywa jedną trzecią własnych kosztów.

Podpisy