Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

5. veljače 2026.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Namjerno uvođenje genetski modificiranih organizama (GMO) – Mjere za izbjegavanje nenamjerne prisutnosti GMO-a u okolišu – Direktiva 2001/18/EZ – Članak 26.c stavci 1. i 3. – Uredba (EZ) br. 1829/2003 – Provedbena odluka (EU) 2016/321 – Zabrana uzgoja kukuruza GMO MON 810 u Italiji – Valjanost – Slobodno kretanje robe – Članci 34. i 114. UFEU-a – Načela proporcionalnosti i nediskriminacije – Sloboda poduzetništva – Članci 16. i 21. Povelje Europske unije o temeljnim pravima”

U spojenim predmetima C-364/24 i C-393/24,

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje su uputili Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 14. svibnja 2024., koju je Sud zaprimio 17. svibnja 2024., i Tribunale di Udine (Sud u Udinama, Italija), odlukom od 7. svibnja 2024., koju je Sud zaprimio 5. lipnja 2024., u postupcima

Giorgio Fidenato, osobno i kao vlasnik poljoprivrednog gospodarstva In Trois,

protiv

Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste,

uz sudjelovanje:

WX, osobno i kao vlasnik poljoprivrednog gospodarstva Li Pocis osobe WX,

i

Giorgio Fidenato, osobno i kao vlasnik poljoprivrednog gospodarstva In Trois,

protiv

Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: F. Biltgen, predsjednik vijeća, I. Ziemele, A. Kumin, S. Gervasoni (izvjestitelj) i M. Bošnjak, suci,

* Jezik postupka: talijanski

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Giorgia Fidenata, za njega osobno i kao vlasnika poljoprivrednog gospodarstva In Trois, G. Martorana, *avvocato*,

– za talijansku vladu, S. Fiorentino, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Di Benedetta, *avvocato dello Stato*, i G. Lilla, *procuratore dello Stato*,

– za vladu Helenske Republike, E. Leftheriotou i A. Vasilopoulou, u svojstvu agenata,

– za francusku vladu, P. Chansou, B. Fodda i B. Travard, u svojstvu agenata,

– za luksemburšku vladu, A. Germeaux i T. Schell, u svojstvu agenata,

– za mađarsku vladu, M. Z. Fehér i K. Szíjjártó, u svojstvu agenata,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za Europski parlament, W. Kuzmienko i M. Menegatti, u svojstvu agenata,

– za Vijeće Europske unije, M. Moore, P. Pecheux i S. Scarpa Ferraglio, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, C. Biz, F. Castilla Contreras i I. Galindo Martín, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. lipnja 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na ocjenu valjanosti članaka 26.b i 26.c Direktive 2001/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. ožujka 2001. o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/220/EEZ (SL 2001., L 106, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 32., str. 35.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/412 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2015. (SL 2015., L 68, str. 1.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2001/18) te na ocjenu valjanosti i tumačenje Provedbene odluke Komisije od 3. ožujka 2016. o prilagodbi zemljopisnog područja odobrenja za uzgoj genetski modificiranog kukuruza (*Zea mays* L.) MON 810 (MON-ØØ81Ø-6) (SL 2016., L. 60, str. 90.), s obzirom na članak 3. UEU-a, članke 2., 3., 18., 26., 34. do 36. i članak 216. stavak 2. UFEU-a, članke 16., 21. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), načela nediskriminacije i proporcionalnosti te članak 34.

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

2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između poljoprivrednika Giorgia Fidenata i talijanskih tijela u vezi s provedbom mjera uništavanja i zakopavanja sadnica genetski modificiranog kukuruza (*Zea mays* L.) MON 810 (MON-ØØ81Ø-6) (u daljnjem tekstu: kukuruz GMO MON 810) i izricanjem upravne novčane kazne G. Fidenatu u iznosu od 50 000 eura zbog uzgoja takvih sadnica.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

3 Odlukom Vijeća 94/800/EZ od 22. prosinca 1994. o sklapanju u ime Europske zajednice, s obzirom na pitanja iz njezine nadležnosti, sporazuma postignutih u Urugvajskom krugu multilateralnih pregovora (1986. – 1994.) (SL 1994., L 336, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 74., str. 3.) Vijeće Europske unije odobrilo je Sporazum o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (WTO), potpisan u Marakešu 15. travnja 1994., kao i sporazume iz priloga tom sporazumu (u daljnjem tekstu: sporazumi WTO-a).

Pravo Unije

Direktiva 2001/18

4 Člankom 1. Direktive 2001/18, naslovljenim „Cilj”, određuje se:

„U skladu s načelom predostrožnosti, cilj ove Direktive jest uskladiti zakone i druge propise država članica i zaštititi zdravlje ljudi i okoliš pri:

– namjernom uvođenju genetski modificiranih organizama [(u daljnjem tekstu: GMO)] u okoliš u bilo koju drugu svrhu osim stavljanja na tržište unutar Zajednice,

– stavljanju na tržište [GMO-a] kao proizvoda ili u sastavu proizvoda unutar Zajednice.”

5 U skladu s člankom 4. te direktive, naslovljenim „Opće obveze”:

„1. U skladu s načelom predostrožnosti, države članice osiguravaju poduzimanje svih odgovarajućih mjera radi izbjegavanja štetnih učinaka na zdravlje ljudi i okoliš koji bi mogli nastati namjernim uvođenjem ili stavljanjem na tržište GMO-a. GMO-i se mogu namjerno uvoditi ili stavljati na tržište isključivo u skladu s dijelom B, odnosno, dijelom C.

[...]”

6 Člankom 22. navedene direktive, naslovljenim „Slobodni optjecaj”, propisuje se:

„Ne dovodeći u pitanje članak 23., države članice ne mogu zabraniti, ograničiti niti ometati stavljanje na tržište GMO-a, kao proizvodâ ili sastojka proizvodâ, koji ispunjavaju uvjete ove Direktive.”

7 Člankom 23. iste direktive, naslovljenim „Zaštitna klauzula”, određuje se:

„1. Kada država članica, na temelju dostupnosti novih ili dodatnih informacija stavljenih na raspolaganje od datuma suglasnosti koje utječu na procjenu rizika za okoliš ili ponovnu procjenu postojećih informacija na temelju novih ili dodatnih znanstvenih spoznaja, ima detaljne osnove da može smatrati da GMO kao proizvod ili sastojak proizvoda koji je na primjeren način prijavljen i za koji je dobivena pisana suglasnost na temelju ove Direktive, predstavlja rizik za zdravlje ljudi ili okoliš, ta država članica može na svojem državnom području privremeno ograničiti ili zabraniti uporabu i/ili prodaju toga GMO-a kao proizvoda ili sastojka proizvoda.

Država članica osigurava da se u slučaju ozbiljnog rizika primijene hitne mjere, poput suspenzije ili prestanka stavljanja na tržište, uključujući i obavješćivanje javnosti.

Država članica odmah izvješćuje [Europsku k]omisiju i druge države članice o mjerama poduzetima na temelju ovog članka i obrazlaže svoju odluku, dostavljajući svoje preispitivanje procjene rizika za okoliš u kojoj navodi treba li izmijeniti uvjete suglasnosti i kako, ili treba ukinuti suglasnost i, prema okolnostima, nove ili dodatne informacije na kojima se njezina odluka temelji.

2. Odluka o mjeri koju poduzima ta država članica donosi se u skladu s regulatornim postupkom iz članka 30. stavka 2. u roku od 60 dana od datuma primitka informacije koju je dostavila država članica. U svrhu računanja roka od 60 dana ne uzima se u obzir razdoblje u kojem Komisija čeka dodatne informacije koje je zatražila od podnositelja prijave ili u kojem traži mišljenje Znanstvenog(-ih) odbora s kojim(-a) se savjetuje. Vrijeme tijekom kojeg Komisija čeka mišljenje Znanstvenog(-ih) odbora s kojim(-a) se savjetuje ne prelazi 60 dana.

Jednako tako, u obzir se ne uzima ni vrijeme koje Vijeće treba kako bi djelovalo u skladu s regulatornim postupkom iz članka 30. stavka 2.”

8 Člankom 26.b Direktive 2001/18, naslovljenim „Uzgoj”, propisuje se:

„1. Za vrijeme postupka odobravanja određenog GMO-a ili za vrijeme obnove suglasnosti/odobrenja, država članica može zahtijevati prilagođavanje zemljopisnog područja iz svoje pisane suglasnosti ili odobrenja tako da cijelo državno područje ili dio državnog područja te države članice bude izuzeto iz uzgoja. Taj se zahtjev Komisiji dostavlja najkasnije 45 dana od dana slanja izvješća o procjeni u skladu s člankom 14. stavkom 2. ove Direktive ili od primitka mišljenja Europske agencije za sigurnost hrane u skladu s člankom 6. stavkom 6. i člankom 18. stavkom 6. Uredbe [...] br. 1829/2003. Komisija bez odgađanja dostavlja zahtjev države članice podnositelju obavijesti/podnositelju prijave i drugim državama članicama. Komisija elektroničkim putem stavlja zahtjev na uvid javnosti.

2. U roku od 30 dana nakon što je Komisija podnijela taj zahtjev, podnositelj obavijesti/podnositelj prijave može prilagoditi ili potvrditi zemljopisno područje iz svoje prvotne obavijesti/prijave.

Ako ono ne bude potvrđeno, prilagođavanje zemljopisnog područja iz obavijesti/prijave provodi se u okviru pisane suglasnosti koja se izdaje na temelju ove Direktive i, kada je to primjenjivo, odluke koja se donosi u skladu s člankom 19. ove Direktive, kao i odluke o odobrenju koja se donosi u skladu s člancima 7. i 19. Uredbe [...] br. 1829/2003.

Pisana suglasnost koja se izdaje na temelju ove Direktive i, kada je to primjenjivo, odluka koja se donosi u skladu s člankom 19. ove Direktive, kao i odluka o odobrenju koja se donosi u skladu s člancima 7. i 19. Uredbe [...] br. 1829/2003, tada se izdaju na temelju prilagođenog zemljopisnog područja iz obavijesti/prijave.

Ako se zahtjev u skladu sa stavkom 1. ovog članka dostavi Komisiji nakon datuma slanja izvješća o procjeni iz članka 14. stavka 2. ove Direktive ili nakon primitka mišljenja Europske agencije za sigurnost hrane u skladu s člankom 6. stavkom 6. i člankom 18. stavkom 6. Uredbe [...] br. 1829/2003, rokovi za izdavanje pisane suglasnosti navedeni u članku 15. ove Direktive ili, ovisno o slučaju, za podnošenje Odboru nacrta odluke koju treba donijeti, navedeni u člancima 7. i 19. Uredbe [...] br. 1829/2003, produljuju se jednom za 15 dana neovisno o broju država članica koje podnose takve zahtjeve.

3. Ako nije podnesen zahtjev u skladu sa stavkom 1. ovog članka ili ako je podnositelj obavijesti/podnositelj prijave potvrdio zemljopisno područje iz svoje prvotne obavijesti/prijave, država članica može donijeti mjere kojima na cijelom svojem državnom području ili dijelu svojeg državnog područja ograničava ili zabranjuje uzgoj GMO-a ili skupine GMO-a, određenih prema usjevu ili značajkama, nakon što su isti odobreni u skladu s dijelom C ove Direktive ili u skladu s Uredbom [...] br. 1829/2003, pod uvjetom da su takve mjere u skladu s pravom Unije, obrazložene, proporcionalne i nediskriminirajuće te da se, osim toga, temelje na imperativnim razlozima kao što su oni koji se odnose na:

(a) ciljeve okolišne politike;

(b) urbanističko i prostorno planiranje;

(c) upotrebu zemljišta;

(d) društveno-ekonomske utjecaje;

(e) izbjegavanje prisutnosti GMO-a u drugim proizvodima, ne dovodeći u pitanje članak 26.a;

(f) ciljeve poljoprivredne politike;

(g) javni poredak.

Na te razloge moguće je pozivati se pojedinačno ili u kombinaciji, uz iznimku razloga navedenoga u točki (g), koji se ne može navoditi pojedinačno, ovisno o posebnim okolnostima u državi članici, regiji ili na području u kojima će se te mjere primjenjivati, ali ni u kojem slučaju ne smiju biti protivne procjeni rizika za okoliš koja je provedena na temelju ove Direktive ili Uredbe [...] br. 1829/2003.

4. Država članica koja namjerava donijeti mjere na temelju stavka 3. ovog članka najprije Komisiji dostavlja nacrt tih mjera i odgovarajućih razloga na koje se poziva. Ta se dostava može provesti prije dovršetka postupka odobravanja GMO-a u skladu s dijelom C ove Direktive ili u skladu s Uredbom [...] br. 1829/2003. Tijekom razdoblja od 75 dana koje počinje od dana takve dostave:

(a) dotična država članica suzdržava se od donošenja i provedbe tih mjera;

(b) dotična država članica osigurava da se gospodarski subjekti suzdržavaju od sadnje dotičnog ili dotičnih GMO-a; i

(c) Komisija može iznijeti sve komentare koje smatra primjerenima.

Po isteku razdoblja od 75 dana iz prvog podstavka dotična država članica može tijekom cijelog trajanja suglasnosti/odobrenja i od dana stupanja na snagu odobrenja Unije donositi mjere u obliku u kojem su one bile prvotno predložene ili u izmijenjenom obliku kako bi se u obzir uzeli eventualni neobvezujući komentari Komisije. Te se mjere bez odgađanja priopćavaju Komisiji, drugim državama članicama i nositelju odobrenja.

Države članice stavljaju sve takve mjere na uvid svim gospodarskim subjektima, uključujući uzgajivače.

5. Ako država članica želi ponovno uvrstiti svoje cijelo državno područje ili dio svojeg državnog područja u zemljopisno područje iz suglasnosti/odobrenja iz kojeg je bilo/bio prethodno izuzeto/izuzet na temelju stavka 2., ona može podnijeti takav zahtjev nadležnom tijelu koje je izdalo pisanu suglasnost u skladu s ovom Direktivom, ili Komisiji ako je GMO odobren u skladu s Uredbom [...] br. 1829/2003. Nadležno tijelo koje je izdalo pisanu suglasnost ili Komisija, ovisno o slučaju, na odgovarajući način mijenjaju zemljopisno područje iz suglasnosti ili odluke o odobrenju.

6. Za potrebe prilagođavanja zemljopisnog područja suglasnosti/odobrenja GMO-a u skladu sa stavkom 5.:

(a) za GMO koji je odobren u skladu s ovom Direktivom, nadležno tijelo koje je izdalo pisanu suglasnost na odgovarajući način mijenja zemljopisno područje i po dovršetku izmjene obavješćuje Komisiju, države članice i nositelja odobrenja;

(b) za GMO koji je odobren u skladu s Uredbom [...] br. 1829/2003, Komisija na odgovarajući način mijenja odluku o odobrenju bez primjene postupka navedenog u članku 35. stavku 2. te Uredbe. Komisija na odgovarajući način obavješćuje države članice i nositelja odobrenja.

7. Ako je država članica opozvala mjere poduzete na temelju stavaka 3. i 4., ona o tome bez odgađanja obavješćuje Komisiju i druge države članice.

8. Mjere donesene prema ovom članku ne utječu na slobodan promet odobrenih GMO-a kao proizvodâ ili u proizvodima.”

9 U skladu s člankom 26.c Direktive 2001/18, naslovljenim „Prijelazne mjere”:

„1. Od 2. travnja 2015. do 3. listopada 2015. država članica može zahtijevati prilagođavanje zemljopisnog područja iz obavijesti/prijave ili iz odobrenja koja/koje je podnesena/dano u skladu s ovom Direktivom ili Uredbom [...] br. 1829/2003 prije 2. travnja 2015. Komisija bez odgađanja dostavlja zahtjev države članice podnositelju obavijesti/podnositelju prijave i drugim državama članicama.

2. Ako o obavijesti/prijavi još nije odlučeno, a podnositelj obavijesti/podnositelj prijave nije potvrdio zemljopisno područje iz svoje prvotne obavijesti/prijave u roku od 30 dana od dostave zahtjeva iz stavka 1. ovog članka, zemljopisno područje iz njegove obavijesti/prijave prilagođava

se na odgovarajući način. Pisana suglasnost koja se izdaje na temelju ove Direktive i, kada je to primjenjivo, odluka koja se donosi u skladu s člankom 19. ove Direktive, kao i odluka o odobrenju koja se donosi u skladu s člancima 7. i 19. Uredbe [...] br. 1829/2003, tada se izdaju na temelju prilagođenog zemljopisnog područja iz obavijesti/prijave.

3. Ako je odobrenje već dano, a nositelj odobrenja nije potvrdio zemljopisno područje odobrenja u roku od 30 dana od dostave zahtjeva iz stavka 1. ovog članka, odobrenje se na odgovarajući način mijenja. Za pisanu suglasnost u skladu s ovom Direktivom, nadležno tijelo na odgovarajući način mijenja zemljopisno područje iz suglasnosti i po dovršetku izmjene obavješćuje Komisiju, države članice i nositelja odobrenja. Za odobrenje u skladu s Uredbom [...] br. 1829/2003 Komisija na odgovarajući način mijenja odluku o odobrenju bez primjene postupka navedenog u članku 35. stavku 2. te Uredbe. Komisija na odgovarajući način obavješćuje države članice i nositelja odobrenja.

4. Ako nije podnesen zahtjev u skladu sa stavkom 1. ovog članka ili ako je podnositelj obavijesti/podnositelj prijave ili, ovisno o slučaju, nositelj odobrenja potvrdio zemljopisno područje iz svoje prvotne prijave ili, ovisno o slučaju, iz odobrenja, primjenjuju se *mutatis mutandis* članak 26.b stavci od 3. do 8.

5. Ovaj članak ne dovodi u pitanje uzgoj odobrenog genetski modificiranog sjemena i biljnog reprodukcijskog materijala koji su zakonito zasađeni prije nego što je uzgoj GMO-a ograničen ili zabranjen u državi članici.

6. Mjere donesene prema ovom članku ne utječu na slobodan promet odobrenih GMO-a kao proizvodâ ili u proizvodima."

10 Članak 33. Direktive 2001/18, naslovljen „Sankcije", glasi kako slijedi:

„Države članice određuju sankcije koje će se primjenjivati na povrede nacionalnih odredaba usvojenih na temelju ove Direktive. Te su sankcije učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće."

Direktiva 2015/412

11 Uvodne izjave 6., 7., 8., 16. i 27. Direktive 2015/412 glase:

„(6) Iskustvo je pokazalo da je uzgoj GMO-a pitanje koje se temeljitije razmatra na razini država članica. Pitanja povezana sa stavljanjem na tržište i uvozom GMO-a trebalo bi radi očuvanja unutarnjeg tržišta i dalje regulirati na razini Unije. Međutim, uzgoj u pojedinim slučajevima može zahtijevati više fleksibilnosti jer se radi o pitanju s naglašenom nacionalnom, regionalnom i lokalnom dimenzijom s obzirom na njegovu povezanost s upotrebom zemljišta, lokalnim poljoprivrednim strukturama i zaštitom ili održavanjem staništa, ekosustava i krajobraza. U skladu s člankom 2. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) države članice imaju pravo na mogućnost donošenja pravno obvezujućih akata kojima se ograničava ili zabranjuje uzgoj GMO-a na njihovu državnom području nakon što su takvi GMO-i odobreni za stavljanje na tržište Unije. Međutim, takva fleksibilnost ne bi trebala nepovoljno utjecati na zajednički postupak odobravanja, posebno na postupak evaluacije koji u prvom redu provodi Europska agencija za sigurnost hrane [...].

(7) Kako bi ograničile ili zabranile uzgoj GMO-a, pojedine su države članice u prošlosti primjenjivale zaštitne klauzule i hitne mjere na temelju članka 23. Direktive [2001/18] i članka 34. Uredbe [...] br. 1829/2003 kao rezultat, ovisno o slučaju, novih ili dodatnih informacija koje su postale dostupne od dana suglasnosti i koje utječu na procjenu rizika za okoliš ili ponovne procjene postojećih informacija. Druge su se države članice koristile postupkom obavješćivanja određenim u članku 114. stavcima 5. i 6. UFEU-a kojim se zahtijeva izlaganje novih znanstvenih dokaza u vezi sa zaštitom okoliša ili radnom okolinom. Osim toga, postupak odlučivanja u pogledu uzgoja GMO-a pokazao se posebno teškim s obzirom na iznesene nacionalne zabrinutosti koje nisu povezane samo s pitanjima koja se odnose na sigurnost GMO-a u pogledu zdravlja ili okoliša.

(8) U tom se kontekstu čini primjerenim državama članicama omogućiti, u skladu s načelom supsidijarnosti, više fleksibilnosti pri odlučivanju o tome žele li uzgajati GMO-e na svojem državnom području, a da to ne utječe na procjenu rizika predviđenu u sustavu Unije za odobravanje GMO-a, bilo za vrijeme postupka odobravanja ili nakon njega te, neovisno o mjerama na koje države članice koje uzgajaju GMO-e imaju pravo ili koje moraju poduzeti primjenom Direktive [2001/18], kako bi izbjegle nenamjernu prisutnost GMO-a u drugim proizvodima. Pružanjem te mogućnosti državama članicama vjerojatno će se poboljšati postupak za odobravanje GMO-a i u isto će se vrijeme vjerojatno osigurati sloboda izbora potrošača, poljoprivrednika te gospodarskih subjekata, a uključenim dionicima istodobno omogućiti više jasnoće u vezi s uzgojem GMO-a u Uniji. Ova Direktiva trebala bi stoga olakšati neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

[...]

(16) Ograničenja ili zabrane donesene na temelju ove Direktive trebali bi se odnositi na uzgoj, a ne na slobodan promet i uvoz genetski modificiranog sjemena i biljnog reprodukcijskog materijala, kao proizvodâ ili u proizvodima, kao i od proizvodâ njihove žetve, te bi osim toga trebali biti u skladu s Ugovorima, posebno u pogledu načela nediskriminacije između domaćih i stranih proizvoda, načela proporcionalnosti i članka 34., članka 36. te članka 216. stavka 2. UFEU-a.

[...]

(27) Odredbe utvrđene u člancima 26.b i 26.c Direktive [2001/18] primjenjuju se ne dovodeći u pitanje članak 23. te direktive ni članak 34. Uredbe [...] br. 1829/2003."

Provedbena odluka 2016/321

12 Provedbenom odlukom 2016/321, koja se temelji na Direktivi 2001/18 i osobito njezinu članku 26.c stavku 3., Komisija je, u skladu s tim člankom, primila na znanje zahtjeve 19 država članica, među kojima i Republike Italije, kojima su one na temelju te odredbe zatražile zabranu uzgoja kukuruza GMO MON 810 na cijelom njihovu državnom području ili njegovu dijelu. Nositelj odobrenja kojem su ti zahtjevi podneseni, a koji nije zatražio potvrdu prvotnog zemljopisnog područja njegova odobrenja, time pristaje na njegovu izmjenu.

Uredba br. 1829/2003

13 U skladu s člankom 34. Uredbe br. 1829/2003, naslovljenim „Hitne mjere”:

„Ako je očito da proizvodi odobreni na temelju ili u skladu s ovom Uredbom vjerojatno mogu predstavljati ozbiljan rizik za zdravlje ljudi, životinja ili okoliš ili ako se s obzirom na mišljenje [Europske agencije za sigurnost hrane] izdano na temelju članka 10. ili članka 22. javi potreba za hitnom obustavom ili izmjenom odobrenja, poduzimaju se mjere u skladu s postupcima predviđenim u članku 53. i članku 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 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 68.)].”

Talijansko pravo

14 Člankom 35-*bis* decreta legislativo n. 224 – Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l’emissione deliberata nell’ambiente di organismi geneticamente modificati (Zakonodavna uredba br. 224 o provedbi Direktive 2001/18/EZ o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama) od 8. srpnja 2003. (GURI br. 194 od 22. kolovoza 2003.), kako je izmijenjena decretom legislativo n. 227 (Zakonodavna uredba br. 227) od 14. studenoga 2016. (GURI br. 288 od 10. prosinca 2016.) (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 224/2003), naslovljen „Sankcije koje se odnose na glavu III-*bis*”, određuje se:

„1. Ako radnja ne predstavlja kazneno djelo, kaznit će se upravnom novčanom kaznom u iznosu od 25 000 do 75 000 eura tko prekrši:

(a) zabrane uzgoja uvedene prilagođavanjem utvrđenog zemljopisnog područja koje je, u predviđenim slučajevima, uvedeno jednom od sljedećih mjera:
   (1) odobrenjem koje je izdala [Komisija] u skladu s člancima 7. i 19. Uredbe [br. 1829/2003];
   (2) suglasnošću koju je izdalo nadležno nacionalno tijelo države članice u skladu s člancima 15., 17. i 18. Direktive [2001/18];
   (3) suglasnošću koju je izdalo nadležno nacionalno tijelo iz članka 2. stavka 1. u skladu s člankom 18. stavkom 1. i, ako su ispunjeni uvjeti, odlukom koju je donijelo isto tijelo u skladu s člankom 18. stavkom 3.;

(b) zabrane uzgoja donesene u skladu s člankom 26-*quater* stavkom 6.;

(c) privremene zabrane sadnje jednog ili više GMO-a o kojima je riječ predviđene člankom 26-*quater* stavkom 5. točkom (b) i člankom 26-*sexies* stavkom 3.

2. Rješenjem se počinitelju prekršaja izriče akcesorna upravna sankcija kojom se oduzima mogućnost uzgoja GMO-a u razdoblju do šest mjeseci, a koja je dodijeljena odlukama o stavljanju GMO-a na tržište.

3. Tko prekrši zabrane iz stavka 1. dužan je uništiti nezakonito zasijane usjeve GMO-a i uspostaviti prvobitno stanje o svojem trošku, solidarno s vlasnikom i nositeljima stvarnih ili osobnih prava uživanja zemljišta, kojima se na temelju utvrđenja, koja su osobe zadužene za nadzor ustanovile u okviru kontradiktornog postupka s dotičnim osobama, može pripisati odgovornost za počinjenje te povrede namjerom ili nepažnjom. Tijelo iz stavka 4. nalaže mjere

potrebne u tu svrhu i rok za njihovu provedbu, nakon čijeg isteka tijelo prisilno izvršava te mjere na trošak stranaka koje su ih obvezne poduzeti i traži povrat predujmljenih iznosa.

[...]”

Glavni postupci i prethodna pitanja

Predmet C-364/24

15 Giorgio Fidenato, vlasnik poljoprivrednog gospodarstva In Trois sa sjedištem u Arbi u pokrajini Pordenone (Italija), uzgajao je u sjetvi 2021. sadnice kukuruza GMO MON 810.

16 Dana 8. rujna 2021. provedena je inspekcija radi utvrđivanja prisutnosti GMO-a na njegovim zemljištima. G. Fidenato tom je prilikom izjavio da je zasijao genetski modificirani kukuruz isključivo u istraživačke svrhe i da će se ta praksa primjenjivati „sve dok se Sudu Europske unije ne uputi, radi odlučivanja, pitanje o zakonitosti Direktive [2015/412]”.

17 Odlukom od 14. listopada 2021. Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (Ministarstvo poljoprivrede, prehrane i šumarstva, Italija) podsjetio je zainteresiranu osobu da je na temelju Provedbene odluke 2016/321 uzgoj kukuruza GMO MON 810 zabranjen na državnom području država članica koje su to zatražile, među kojima je i Republika Italija, te joj je naložio da na temelju članka 35-*bis* Zakonodavne uredbe 224/2003 u roku od pet dana mljevenjem i zakopavanjem uništi tu nezakonito uzgojenu sortu kukuruza te da uspostavi prvobitno stanje.

18 Budući da G. Fidenato nije izvršio taj nalog, djelatnici Corpa forestale dello Stato (Državno šumarsko tijelo, Italija) sami su 19. listopada 2021. uništili predmetne usjeve.

19 G. Fidenato podnio je tužbu protiv odluke od 14. listopada 2021. Tribunaleu Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Okružni upravni sud Friuli-Venezia Giulia, Italija), u okviru koje je, među ostalim, istaknuo da je nalog za uništenje usjeva i uspostavu prvobitnog stanja, koji mu je bio upućen, bio nezakonit jer je donesen na temelju pravila koja su sâma protivna primarnom pravu Unije. Usto, on je smatrao da postojanje odobrenja za stavljanje na tržište, koje je izdano na temelju Uredbe br. 1829/2003, podrazumijeva da predmetni GMO proizvod ne predstavlja nikakvu konkretnu opasnost za zdravlje ili okoliš. Stoga je nezamislivo da je zakonodavac Unije dopustio da se na običan zahtjev države članice može prilagoditi zemljopisno područje tog odobrenja, a da ta država ne mora pružiti nikakvo opravdanje u tom pogledu.

20 Budući da je ta tužba odbijena, G. Fidenato podnio je žalbu protiv presude Tribunalea Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Okružni upravni sud Friuli-Venezia Giulia) Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija), odnosno sudu koji je uputio zahtjev.

21 Taj se sud pita je li mogućnost država članica da na temelju članaka 26.b i 26.c Direktive 2001/18 ishode zabranu uzgoja GMO-a na svojem državnom području, a da pritom ne moraju u tu svrhu pružiti nikakvo opravdanje ili dokaz o konkretnoj opasnosti koju predmetni GMO proizvod, koji je dobio odobrenje za stavljanje na tržište, može predstavljati za zdravlje ili okoliš, usklađena s primarnim pravom Unije, a konkretno, temeljnim slobodama unutarnjeg tržišta, kako ih je Sud protumačio u svojoj presudi od 13. rujna 2017., Fidenato i dr. (C-111/16, EU:C:2017:676), kao i u rješenju od 23. studenoga 2017., Fidenato i dr. (C-107/16, EU:C:2017:900), i, općenitije, načelom

proporcionalnosti. Taj sud smatra da su ti članci 26.b i 26.c u proturječju s drugim odredbama te direktive, konkretnije, njezinim člancima 22. i 23., i da bi eventualna nevaljanost navedenih članaka 26.b i 26.c mogla utjecati na valjanost Provedbene odluke 2016/321.

22 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Jesu li članci 26.b i 26.c [Direktive 2001/18] u skladu s člankom 34. Uredbe [br. 1829/2003], člankom 3. UEU-a, člancima 2., 3., 26., 34., 35. i 36. UFEU-a te člancima 16. i 52. [Povelje]?

2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje: može li sud koji je uputio zahtjev izuzeti iz primjene Provedbenu odluku [2016/321], koja je donesena na temelju članka 26.c [Direktive 2001/18], ili utvrditi da je ta odluka bez učinka, zbog utvrđenja neusklađenosti tog članka s pravnim pravilima višeg pravnog ranga iz UEU-a i UFEU-a?”

Predmet C-393/24

23 Rješenjem od 19. lipnja 2023. ravnatelja Direzione Generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore (Glavna uprava za priznavanje tijela za nadzor, certificiranje i zaštitu potrošača, Italija) Dipartimenta dell’Ispettorato Centrale della Tutela della Qualitá e Repressione Frodi dei Prodotti Agroalimentari (Odjel Središnjeg inspektorata za zaštitu kvalitete i suzbijanje prijevara u području poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, Italija), koje je doneseno na temelju članka 35.a Zakonodavne uredbe 224/2003, G. Fidenatu izrečene su upravne novčane kazne u ukupnom iznosu od 50 000 eura zbog nepoštovanja zabrane uzgoja kukuruza GMO MON 810 u Italiji. Pola tih novčanih kazni odnosilo se na sjetvu te sorte kukuruza uzgajane u pokrajini Udine (Italija), a druga polovina na sjetvu navedene sorte kukuruza uzgajane u pokrajini Pordenone (Italija).

24 G. Fidenato podnio je Tribunaleu di Udine (Sud u Udinama, Italija) tužbu protiv tog rješenja u dijelu koji se odnosi na iznos od 25 000 eura, koji odgovara novčanoj kazni koja mu je izrečena zbog sjetve kukuruza GMO MON 810 uzgajanog u toj pokrajini. Sličnu tužbu podnio je Tribunaleu di Pordenone (Sud u Pordenoneu, Italija) u pogledu iznosa od 25 000 eura, koji odgovara novčanoj kazni koja mu je izrečena zbog sjetve te sorte kukuruza uzgajane u toj drugoj pokrajini.

25 U okviru tužbe koja je podnesena Tribunaleu di Udine (Sud u Udinama), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, taj se sud pita o valjanosti članaka 26.b i 26.c Direktive 2001/18 s obzirom na, među ostalim, pravila primarnog prava Unije u području slobodnog kretanja robe, slobode poduzetništva i nediskriminacije te sporazume WTO-a. Taj sud osobito ističe da se u članku 22. Direktive 2001/18 propisuje da države članice ne mogu zabraniti, ograničiti ni ometati stavljanje GMO-a na tržište, kao proizvodâ ili sastojka proizvodâ, koji ispunjavaju uvjete te direktive. Također se pita je li Provedbenu odluku 2016/321 bilo moguće donijeti na temelju članka 114. UFEU-a, koji se odnosi na mjere čiji su predmet poboljšanje funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

26 U slučaju nevaljanosti članaka 26.b i 26.c Direktive 2001/18, sud koji je uputio zahtjev pita se o načinu na koji treba tumačiti zabranu utvrđenu Provedbenom odlukom 2016/321, koja mu je nejasna i koja, prema njegovu mišljenju, ne navodi razloge na kojima se temelji prilagodba zemljopisnog područja odobrenja za kukuruz GMO MON 810. On se pita i o valjanosti te odluke kao i o tome moraju li se odluke donesene na temelju članka 26.c Direktive 2001/18 temeljiti na istim razlozima kao što su oni navedeni u članku 26.b stavku 3. te direktive.

27 U tim je okolnostima Tribunale di Udine (Sud u Udinama) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„[...]

1. Jesu li odredbe Direktive [2015/412], kojom su u Direktivu [2001/18] dodani članci 26.b i 26.c, čime se državama članicama omogućuje ‚[…] prilagođavanje zemljopisnog područja iz svoje[g] […] odobrenja tako da cijelo državno područje ili dio državnog područja te države članice bude izuzeto iz uzgoja […]', i povezana [Provedbena odluka 2016/321], u skladu s načelom nediskriminacije između domaćih i stranih proizvoda, načelom proporcionalnosti te člancima 34. i 36., kao i člankom 216. stavkom 2. UFEU-a?

2. Jesu li odredbe Direktive [2015/412], kojom su u Direktivu [2001/18] dodani članci 26.b i 26.c, čime se državama članicama omogućuje ‚[…] prilagođavanje zemljopisnog područja iz svoje[g] […] odobrenja tako da cijelo državno područje ili dio državnog područja te države članice bude izuzeto iz uzgoja […]', i povezana [Provedbena odluka 2016/321], u skladu s člancima 16. i 52. [Povelje]?

3. Jesu li odredbe Direktive [2015/412], kojom su u Direktivu [2001/18] dodani članci 26.b i 26.c, čime se državama članicama omogućuje ‚[…] prilagođavanje zemljopisnog područja iz svoje[g] […] odobrenja tako da cijelo državno područje ili dio državnog područja te države članice bude izuzeto iz uzgoja […]', i povezana [Provedbena odluka 2016/321], u skladu s člankom 18. UFEU-a i člankom 21. [Povelje], s obzirom na to da je načelo nediskriminacije temelj Unije?

   U slučaju potvrdnog odgovora: [...]

4. Treba li [Provedbenu odluku 2016/321] tumačiti na način da su zahtjevi za ograničavanje prava na uzgoj sjemena kukuruza GMO MON 810 dopušteni i u skladu s UEU-om i UFEU-om samo zbog razloga navedenih u članku 26.b trećem stavku točkama (a) do (g) Direktive [2001/18] ili su na temelju prijelaznih pravila iz članka 26.c Direktive [2001/18] dopušteni i zahtjevi koji se temelje na drugim razlozima, uključujući gospodarske razloge, i koji se razlikuju od države do države?

   [...]

5. Je li stoga, s obzirom na cijeli niz pravnih pravila kojima se uređuju GMO-i na jedinstvenom europskom tržištu, valjana [Provedbena odluka 2016/321] i protivi li joj se nacionalno zakonodavstvo kojim se sankcionira nepoštovanje zabrane sadržane u toj odluci?"

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

28 Što se tiče dopuštenosti postavljenih pitanja, valja podsjetiti na to da je isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Stoga, ako se postavljena pitanja odnose

na valjanost ili tumačenje pravnog pravila Unije, Sud je u načelu dužan donijeti odluku (vidjeti presude od 21. travnja 1988., Pardini, 338/85, EU:C:1988:194, t. 8. i od 22. listopada 2024., Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, t. 36.).

29 Navedeno se ne primjenjuje jedino ako je očito da tumačenje ili ocjena valjanosti pravnog pravila Unije koje je zatražio nacionalni sud nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (vidjeti presude od 13. srpnja 2000., Idéal Tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, t. 20. i od 30. travnja 2024., M. N. (EncroChat), C-670/22, EU:C:2024:372, t. 65. i navedenu sudsku praksu).

30 U tom smislu zahtjev za prethodnu odluku treba odbiti, među ostalim, ako je očito da je zloupotrijebljen predmet postupka predviđen člankom 267. UFEU-a i da se njime zapravo nastoji navesti Sud da odlučuje u fiktivnom sporu (vidjeti u tom smislu presude od 8. studenoga 1990., Gmurzynska-Bscher, C-231/89, EU:C:1990:386, t. 23. i od 26. travnja 2012., DR i TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, t. 22.).

31 Što se tiče, kao prvo, stvarnosti glavnih postupaka, iz zahtjeva za prethodnu odluku u predmetu C-364/24 proizlazi da je G. Fidenato naveo da namjerava nastaviti sa sjetvom kukuruza GMO MON 810 u svrhu istraživanja, sve dok Sud ne odluči o zakonitosti Direktive 2015/412. Europski parlament iz toga zaključuje da je zainteresirana osoba iskonstruirala elemente u glavnim postupcima i da zbog tog razloga zahtjeve za prethodnu odluku treba proglasiti nedopuštenima.

32 Međutim, iz elemenata kojima Sud raspolaže ne proizlazi na očit način da su se stranke u glavnom postupku prethodno dogovorile navesti Sud na odlučivanje u fiktivnom sporu, za razliku od onoga što je bio slučaj u predmetu u kojem je donesena presuda od 16. prosinca 1981., Foglia (244/80, EU:C:1981:302) (vidjeti po analogiji presude od 13. srpnja 2000., Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, t. 22. i od 26. travnja 2012., DR i TV2 Danmark, C-510/10, EU:C:2012:244, t. 22.). Naime, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 42. svojeg mišljenja, ne čini se da je G. Fidenato djelovao u suradnji s nacionalnim tijelima, koja su mu izrekla upravne sankcije, čije postojanje nije dvojbeno.

33 Što se tiče, kao drugo, dvojbi francuske vlade u pogledu relevantnosti postavljenih pitanja u dijelu u kojem se odnose na valjanost članka 26.b i članka 26.c stavka 4. Direktive 2001/18 s obzirom na predmet glavnih postupaka, iz elemenata podnesenih Sudu proizlazi da je mjera zabrane uzgoja kukuruza GMO MON 810 o kojoj je riječ u glavnom postupku, koja se odnosila na već izdano odobrenje, donesena na temelju prijelaznih odredbi članka 26.c stavaka 1. i 3. te direktive. Ta su pitanja stoga nedopuštena u dijelu u kojem se odnose na članak 26.b te direktive, kao i na njezin članak 26.c stavke 2. i 4., za koje se čini, s obzirom na elemente kojima Sud raspolaže, da se ne primjenjuju na glavne postupke.

34 Naposljetku i kao treće, što se tiče sadržaja zahtjevâ za prethodnu odluku, valja podsjetiti na to da na temelju ustaljene sudske prakse, koja se odražava u članku 94. točkama (a) i (b) Poslovnika Suda, nužnost osiguranja tumačenja prava Unije koje je korisno za nacionalni sud zahtijeva da nacionalni sud definira činjenični i pravni okvir u kojem se nalaze pitanja koja postavlja odnosno da barem objasni činjenične pretpostavke na kojima se temelje ta pitanja. Usto, nužno je, kao što je to navedeno u članku 94. točki (c) Poslovnika, da se u zahtjevu za prethodnu odluku navedu razlozi koji su naveli sud koji je uputio zahtjev da se zapita o tumačenju ili valjanosti određenih odredaba prava Unije kao i pojasni veza koja po mišljenju tog suda postoji između tih odredaba i

nacionalnog propisa primjenjivog u glavnom postupku (vidjeti u tom smislu presude od 26. siječnja 1993., Telemarsicabruzzo i dr., C-320/90 do C-322/90, EU:C:1993:26, t. 6. i od 1. kolovoza 2025., Tiberis Holding, C-514/23, EU:C:2025:597, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

35 U ovom slučaju talijanska i grčka vlada ističu da zahtjevi za prethodnu odluku ne sadržavaju sve naznake koje se zahtijevaju člankom 94. Poslovnika. Konkretno, u predmetu C-393/24 talijanska vlada tvrdi da sud koji je uputio zahtjev ne iznosi konkretno razloge koji su ga naveli na to da se zapita o valjanosti članaka 26.b i 26.c Direktive 2001/18.

36 Međutim, valja utvrditi da zahtjevi za prethodnu odluku, unatoč ponekad sažetom obrazloženju određenih aspekata, u cjelini sadržavaju dovoljno informacija koji Sudu omogućuju davanje korisnog odgovora na postavljena pitanja. Navedene tvrdnje nisu primjenjive jedino u pogledu pitanja usklađenosti između odredbi čija se valjanost dovodi u pitanje i članaka 2. i 3. UFEU-a, s obzirom na to da sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-364/24 u obrazloženju odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne navodi zašto bi mehanizam uspostavljen Direktivom 2015/412 mogao biti protivan tim člancima.

37 Iz prethodno navedenog proizlazi da su postavljena pitanja nedopuštena u dijelu u kojem se odnose na članak 26.b i članak 26.c stavke 2. i 4. Direktive 2001/18 kao i na ocjenu valjanosti članka 26.c stavaka 1. i 3. te direktive s obzirom na članke 2. i 3. UFEU-a.

Meritum

38 Uvodno valja podsjetiti na to da je Direktivom 2015/412 u člancima 26.b i 26.c Direktive 2001/18 uspostavljen mehanizam koji se može ostvarivati na dva različita načina, a koji državama članicama omogućuje da ograniče ili zabrane uzgoj GMO-a na cijelom svojem državnom području ili njegovu dijelu.

39 S jedne strane, na temelju članka 26.b stavaka 1. i 2. te direktive, svaka država članica može za vrijeme postupka odobravanja ili obnove odobrenja za određeni GMO zahtijevati da se iz uzgoja izuzme cijelo njezino državno područje ili njegov dio. Komisija taj zahtjev dostavlja podnositelju obavijesti/podnositelju prijave i drugim državama članicama te se stavlja na uvid javnosti. Ako podnositelj obavijesti/podnositelj prijave ne potvrdi u roku od 30 dana zemljopisno područje iz svoje prvotne obavijesti/prijave, Komisija provodi prilagodbu tog zemljopisnog područja u skladu sa zahtjevom dotične države članice.

40 S druge strane, ako nijedna država članica ne podnese zahtjev za vrijeme postupka odobravanja ili obnove odobrenja GMO-a ili ako je podnositelj obavijesti/podnositelj prijave potvrdio zemljopisno područje iz svoje prvotne obavijesti/prijave, svaka država članica može, na temelju članka 26.b stavaka 3. i 4. Direktive 2001/18, donijeti mjere kojima na cijelom svojem državnom području ili njegovu dijelu ograničava ili zabranjuje uzgoj GMO-a ili skupine GMO-a. Predmetne mjere moraju biti u skladu s pravom Unije, obrazložene, proporcionalne i nediskriminirajuće te se moraju temeljiti na jednom ili više imperativnih razloga, kao što su to oni navedeni u članku 26.b stavku 3. prvom podstavku točkama (a) do (g) te direktive. Mjere se mogu donijeti tek nakon prethodnog postupka, u kojem se Komisiji omogućuje da iznese svoje komentare, te se one priopćuju Komisiji, drugim državama članicama i nositelju odobrenja.

41 Mehanizam predviđen člankom 26.b Direktive 2001/18 u biti je preuzet u njezinu članku 26.c, koji se odnosi na prijelazne mjere i koji je državama članicama omogućavao da između 2. travnja 2015. i 3. listopada 2015. zahtijevaju, ovisno o slučaju, prilagodbu zemljopisnog područja iz obavijesti/prijave koje je podneseno prije 2. travnja 2015. odnosno iz odobrenja koje je dano prije tog datuma.

Prvo pitanje u predmetu C-364/24 kao i prvo, drugo i treće pitanje te prvi dio petog pitanja u predmetu C-393/24, u dijelu u kojem se odnose na valjanost članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18

42 Prvim pitanjem u predmetu C-364/24, prvim, drugim i trećim pitanjem te prvim dijelom petog pitanja u predmetu C-393/24, koje valja ispitati zajedno, sudovi koji su uputili zahtjeve u biti pitaju Sud je li članak 26.c stavci 1. i 3. Direktive 2001/18 u skladu s primarnim pravom Unije, konkretno s člankom 3. UEU-a, člancima 18., 26., 34. do 36. i 114. te člankom 216. stavkom 2. UFEU-a, člancima 16., 21. i 52. Povelje te načelima proporcionalnosti i nediskriminacije.

Valjanost članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 s obzirom na članak 3. UEU-a, članke 26., 34. do 36. i 114. UFEU-a te načelo proporcionalnosti

43 Sudovi koji su uputili zahtjeve pitaju se, kao prvo, o valjanosti članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 s obzirom na pravila primarnog prava kojima se uređuje funkcioniranje unutarnjeg tržišta, a osobito slobodu kretanja robe.

44 Budući da sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-364/24 spominje članak 3. UEU-a i članak 26. UFEU-a samo u mjeri u kojoj se u njima podsjeća na to da se Unija temelji na uspostavi unutarnjeg tržišta, u pogledu tih odredbi nije potrebna zasebna analiza u odnosu na analizu koja se tiče članaka 34. do 36. i 114. UFEU-a te načela proporcionalnosti.

45 Uvodno valja podsjetiti na to da je slobodno kretanje robe temeljno načelo prava Unije koje svoj izražaj nalazi u zabrani iz članka 34. UFEU-a količinskih ograničenja uvoza i svih mjera s istovrsnim učinkom (presuda od 21. prosinca 2023., CDIL, C-96/22, EU:C:2023:1025, t. 31. i navedena sudska praksa).

46 Ta se zabrana odnosi na svaku mjeru država članica koja može izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno ometati pristup tržištu države članice proizvoda podrijetlom iz drugih država članica, čak i ako takva mjera nema za cilj ni za učinak nepovoljnije postupanje s proizvodima podrijetlom iz drugih država članica (presuda od 21. prosinca 2023., CDIL, C-96/22, EU:C:2023:1025, t. 33. i navedena sudska praksa). Ta se zabrana primjenjuje i na mjere koje potječu od institucija Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2017., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, t. 45.).

47 Osim toga, u slučaju kada postoje prepreke trgovini ili kada je vjerojatno da će se takve prepreke pojaviti u budućnosti zbog činjenice da su države članice u pogledu proizvoda ili kategorije proizvoda poduzele ili poduzimaju različite mjere koje osiguravaju različitu razinu zaštite, člankom 114. UFEU-a ovlašćuje se zakonodavca Unije na postupanje u obliku donošenja odgovarajućih mjera uz poštovanje, s jedne strane, stavka 3. tog članka i, s druge strane, pravnih načela navedenih u UFEU-u ili uspostavljenih sudskom praksom, osobito načela proporcionalnosti (presuda od 22. lipnja 2017., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, t. 49. i navedena sudska praksa).

48 Sud je već presudio da se, uzimajući u obzir marginu prosudbe kojom raspolaže zakonodavac Unije kad je riječ o najprimjerenijoj tehnici usklađivanja radi postizanja željenog rezultata, mjere donesene na temelju članka 114. UFEU-a mogu sastojati, ovisno o okolnostima, među ostalim, od obvezivanja svih država članica da odobre prodaju dotičnog proizvoda ili više njih, od uvjetovanja takvog odobrenja određenim pretpostavkama pa čak i od privremene ili konačne zabrane prodaje određenog proizvoda ili više njih (vidjeti u tom smislu presudu od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 60. i 61.).

49 U ovom slučaju Direktiva 2015/412, kojom su u Direktivu 2001/18 uneseni članci 26.b i 26.c, donesena je na temelju članka 114. UFEU-a, poput Direktive 2001/18, koja je, pak, donesena na temelju članka 95. UEZ-a, koji je postao članak 114. UFEU-a. Tim se člankom 114. UFEU-a omogućuje zakonodavcu Unije da donese mjere za usklađivanje odredbi zakona ili drugih propisa u državama članicama, čiji je cilj uspostava i funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

50 Člankom 1. Direktive 2001/18 određuje se tako da je, u skladu s načelom opreznosti, cilj te direktive uskladiti zakone i druge propise država članica i zaštititi zdravlje ljudi i okoliš pri „namjernom uvođenju [GMO-a] u okoliš u bilo koju drugu svrhu osim stavljanja na tržište unutar [Unije]” i „stavljanju na tržište [GMO-a] kao proizvoda ili u sastavu proizvoda unutar [Unije]”.

51 Kad je konkretno riječ o člancima 26.b i 26.c te direktive, u kontekst kojih valja smjestiti mehanizam predviđen njezinim člankom 26.c stavcima 1. i 3., valja istaknuti da se tim odredbama uspostavlja zajednički sustav kojim se utvrđuju uvjeti pod kojima država članica može zabraniti uzgoj GMO-a ili skupine GMO-a na cijelom svojem državnom području ili njegovu dijelu te su one stoga obuhvaćene pojmom „mjer[a] za usklađivanje odredaba zakona ili drugih propisa u državama članicama” u smislu članka 114. UFEU-a.

52 Što se tiče poštovanja slobodnog kretanja robe i načela proporcionalnosti posredstvom mjera donesenih na temelju članka 114. UFEU-a, valja podsjetiti na to da u slučaju kada zakonodavac Unije mora pravno urediti područje koje od njega zahtijeva političke, ekonomske i socijalne odabire i u kojem mora izvršiti složene ocjene, kao što je to slučaj sa stavljanjem na tržište i uzgojem GMO-a, valja mu priznati široku diskrecijsku ovlast. Samo očita neprikladnost mjere koja je donesena u takvom području s obzirom na cilj koji nadležne institucije nastoje postići može utjecati na zakonitost takve mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2017., E.ON Biofor Sverige, C-549/15, EU:C:2017:490, t. 50.).

53 Kad je riječ o cilju koji se želi postići zakonodavstvom Unije u području GMO-a, člankom 1. Direktive 2001/18 i člankom 1. Uredbe br. 1829/2003 određuje se da je cilj tog zakonodavstva osigurati zaštitu zdravlja i okoliša kao i interesa potrošača, osiguravajući pritom pravilno funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

54 Iz uvodnih izjava 6. i 8. Direktive 2015/412 proizlazi da je donošenjem članaka 26.b i 26.c Direktive 2001/18 zakonodavac Unije, nastavljajući na svojoj razini regulirati pitanja povezana sa stavljanjem na tržište i uvozom GMO-a kako bi očuvao unutarnje tržište, posebno namjeravao, u skladu s načelom supsidijarnosti i u okviru utvrđenom u članku 2. stavku 2. UFEU-a, omogućiti državama članicama više fleksibilnosti pri odlučivanju o tome žele li uzgajati GMO-e jer se radi o pitanju s „naglašenom nacionalnom, regionalnom i lokalnom dimenzijom s obzirom na njegovu povezanost s upotrebom zemljišta, lokalnim poljoprivrednim strukturama i zaštitom ili održavanjem staništa, ekosustava i krajobraza”. Međutim, u tim se uvodnim izjavama navodi i da ta fleksibilnost ne bi trebala nepovoljno utjecati na zajednički postupak odobravanja stavljanja GMO-a na tržište na temelju procjene rizika za zdravlje ljudi i okoliš.

55 Time što je zakonodavac Unije omogućio da se na temelju jasnog i predvidljivog mehanizma cijelo državno područje države članice ili njegov dio može izuzeti iz uzgoja GMO-a ili skupine GMO-a, on je također namjeravao, kao što to u biti proizlazi iz uvodne izjave 7. Direktive 2015/412, olakšati postupak odlučivanja u pogledu uzgoja GMO-a. Naime, kako bi ograničile ili zabranile uzgoj GMO-a, pojedine su države članice u prošlosti primjenjivale zaštitne klauzule i hitne mjere na temelju članka 23. Direktive 2001/18 i članka 34. Uredbe br. 1829/2003. Druge države članice koristile su se postupkom obavješćivanja određenim u članku 114. stavcima 5. i 6. UFEU-a.

56 Doista, s obzirom na te ciljeve, mehanizam uspostavljen člankom 26.c stavcima 1. i 3. Direktive 2001/18 nije očito neprikladan.

57 Naime, kao prvo, valja istaknuti da iz članka 26.c stavka 6. Direktive 2001/18 proizlazi da su mjere donesene na temelju tog članka 26.c, među kojima su mjere zabrane donesene na temelju članka 26.c stavaka 1. i 3. te direktive, ograničene na uzgoj GMO-a s obzirom na to da te mjere ne smiju utjecati „na slobodan promet odobrenih GMO-a kao proizvodâ ili u proizvodima”. Stoga, s jedne strane, kao što je to smatrao nezavisni odvjetnik u točki 75. svojeg mišljenja, zabrana tog uzgoja ne utječe na pravo gospodarskih subjekata da uvoze proizvode koji sadržavaju GMO. S druge strane, ta zabrana ne utječe na slobodu izbora potrošača koji mogu nastaviti konzumirati, ako to žele, neovisno o državi članici boravka, proizvode dobivene uzgojem predmetnog GMO-a.

58 Kao drugo, donošenje mjera zabrane uzgoja GMO-a na temelju članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 uvjetovano je prešutnom suglasnošću nositelja odobrenja za predmetni GMO na način da se on zahtjevu države članice za prilagodbu zemljopisnog područja odobrenja dotičnog sjemena ne usprotivi u roku od 30 dana od priopćenja tog zahtjeva. Doista, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 78. svojeg mišljenja, ako je taj nositelj na to pristao, ne može se smatrati da eventualna prepreka toj slobodi koja bi proizlazila iz primjene tih odredbi utječe na prava koja on ima na temelju slobodnog kretanja predmetne robe.

59 Usto, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 81. svojeg mišljenja, slobodno kretanje sjemena GMO-a uvjetovano je dobivanjem odobrenja za stavljanje na tržište takvih proizvoda ili elemenata proizvoda te je ta sloboda ograničena na strogi okvir tog odobrenja. Iz toga slijedi da u slučaju kada je zemljopisno područje takvog odobrenja ograničeno uz prešutnu suglasnost njegova nositelja na način da je zabranjen uzgoj sjemena GMO-a na cijelom državnom području države članice ili njegovu dijelu, poljoprivrednici se ne mogu pozivati na prava koja imaju na temelju slobodnog kretanja robe kako bi se oslobodili te zabrane.

60 Kao treće, pružajući državama članicama mogućnost da ishode zabranu uzgoja GMO-a na cijelom ili dijelu svojeg državnog područja, člankom 26.c stavcima 1. i 3. Direktive 2001/18 tim se državama članicama, u nedostatku konsenzusa o tom pitanju, nudi veća fleksibilnost u donošenju odabira koje smatraju primjerenima u području uzgoja GMO-a, uz istodobno očuvanje ujednačenog postupka procjene rizika GMO-a za zdravlje i okoliš koji se provodi na razini Unije. U tom pogledu, kao što se to navodi u uvodnoj izjavi 6. Direktive 2015/412, pitanja povezana sa stavljanjem na tržište i uvozom GMO-a, uključujući procjenu rizika koje ti GMO-i mogu predstavljati za zdravlje i okoliš, i dalje su regulirana na razini Unije radi očuvanja unutarnjeg tržišta.

61 Kao četvrto, mehanizam uspostavljen tim odredbama omogućuje olakšavanje postupka odobravanja GMO-a i doprinosi pravnoj sigurnosti subjekata, u skladu s ciljevima navedenima u točki 53. ove presude.

62 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 26.c stavci 1. i 3. Direktive 2001/18, kao prvo, ne povređuje prava koja gospodarski subjekti mogu imati na temelju slobodnog kretanja robe, kao drugo, ne utječe na slobodu izbora potrošača i, kao treće, doprinosi pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta u smislu članka 114. UFEU-a.

63 Okolnost da se člankom 26.c stavkom 3. Direktive 2001/18 zabrana uzgoja GMO-a na temelju te odredbe ne uvjetuje nikakvim posebnim obrazloženjem država članica ne može dovesti u pitanje ocjenu iz točke 56. ove presude s obzirom na to da se, kao što je to već istaknuto, takva mjera može donijeti samo uz prešutnu suglasnost nositelja odobrenja za predmetne GMO-e. Suprotno tomu, ako se nositelj odobrenja protivi prilagodbi zemljopisnog područja tog odobrenja, člankom 26.c stavkom 4. Direktive 2001/18 zahtijeva se od država članica koje žele zabraniti uzgoj određenog GMO-a na cijelom svojem državnom području ili njegovu dijelu da u prilog svojem zahtjevu iznesu imperativne razloge, poput onih navedenih u članku 26.b stavku 3. prvom podstavku točkama (a) do (g) te direktive.

64 Valja još navesti da, čak i pod pretpostavkom da mehanizam uspostavljen člankom 26.c stavcima 1. i 3. Direktive 2001/18 može podrazumijevati određena ograničenja slobode kretanja robe u smislu članka 34. UFEU-a, takva su ograničenja opravdana ciljevima u općem interesu navedenima u točkama 53. do 55. ove presude i njima se ne povređuje načelo proporcionalnosti.

65 Iz svih tih elemenata proizlazi da zakonodavac Unije donošenjem članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 nije prekoračio granice margine prosudbe kojom je raspolagao na temelju članka 114. UFEU-a niti je uveo ograničenje slobode kretanja robe.

Valjanost članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 s obzirom na članak 18. UFEU-a, članak 21. Povelje i načelo nediskriminacije

66 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-393/24 pita se uvodi li se člankom 26.c stavcima 1. i 3. Direktive 2001/18, time što se dopušta zabrana uzgoja GMO-a ili skupine GMO-a na cijelom državnom području država članica ili njegovu dijelu, diskriminacija protivna članku 18. UFEU-a i članku 21. Povelje između poljoprivrednika iz različitih država članica, ovisno o tome odobravaju li ili zabranjuju uzgoj GMO-a, i poljoprivrednika iz iste države članice koja zabranjuje uzgoj GMO-a, na štetu poljoprivrednika koji žele uzgajati tako modificirano sjemenje.

67 Što se tiče prvog elementa, valja podsjetiti na to da odredbe članka 21. stavka 2. Povelje, kojima se zabranjuje diskriminacija na temelju državljanstva, odgovaraju onima članka 18. prvog stavka UFEU-a i moraju se primjenjivati u skladu s njima (vidjeti u tom smislu presudu od 4. listopada 2024., Litva i dr./Parlament i Vijeće (Paket za mobilnost) C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818, t. 311. i navedenu sudsku praksu). Valja također podsjetiti na to da se članak 18. UFEU-a samostalno primjenjuje samo u situacijama uređenima pravom Unije za koje UFEU ne predviđa posebna pravila o nediskriminaciji (presuda od 20. lipnja 2024., Faurécia, C-420/23, EU:C:2024:534, t. 18. i navedena sudska praksa). Budući da se načelo nediskriminacije u području slobodnog kretanja robe provodi osobito člancima 34. i 35. UFEU-a, sudu koji je uputio zahtjev valja odgovoriti s obzirom na te odredbe.

68 U tom pogledu valja utvrditi, kao što se na to podsjeća u uvodnoj izjavi 16. Direktive 2015/412, da se donošenjem mjera zabrane uzgoja GMO-a na temelju članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 ne uvodi nikakvo razlikovanje između domaćih i stranih proizvoda. Iz toga proizlazi da se eventualna zabrana uzgoja predviđena navedenim odredbama primjenjuje bez razlike, neovisno o mjestu podrijetla predmetnog sjemenja.

69 Osim toga, zabrana diskriminacije ne odnosi se na moguće nejednakosti u postupanju koje mogu proizaći iz postojećih razlika među mjerodavnim pravilima različitih država članica ako ta pravila jednako utječu na sve osobe koje su obuhvaćene njihovim područjem primjene.

70 Usto, uzimajući u obzir široku marginu prosudbe kojom raspolaže zakonodavac Unije kada djeluje u području koje uključuje političke, ekonomske i socijalne odabire i kada mora izvršiti složene ocjene i procjene, taj je zakonodavac mogao, a da ne prekorači granice diskrecijske ovlasti kojom raspolaže i kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 95. svojeg mišljenja, smatrati da poljoprivrednici iz različitih država članica nisu bili u usporedivoj situaciji uzimajući u obzir posebnu prirodu uzgoja GMO-a, osobito povezanu s mjestom proizvodnje i posebnostima tog mjesta.

71 U tim se okolnostima ne može utvrditi nikakva diskriminacija između poljoprivrednika iz različitih država članica zbog toga što bi neke od tih država zabranile uzgoj određenog GMO-a na cijelom svojem državnom području ili njegovu dijelu, a druge ne.

72 Što se tiče drugog elementa, valja primijetiti da uzgoj GMO-a ima posebnosti osobito zbog učinaka koje može imati na druge usjeve, tako da situacija poljoprivrednika koji žele uzgajati određeni GMO nije usporediva sa situacijom poljoprivrednika koji nisu izrazili takvu želju. Stoga se ne može utvrditi nikakva diskriminacija između prvih i drugih poljoprivrednika zbog zabrane uzgoja tog GMO-a na cijelom državnom području države članice ili njegovu dijelu.

73 Iz prethodno navedenog proizlazi da ispitivanje postavljenih pitanja ne otkriva element koji utječe na valjanost članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 s obzirom na načelo nediskriminacije, provedeno člancima 34. i 35. UFEU-a i utvrđeno u članku 21. Povelje.

Valjanost članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 s obzirom na članke 16. i 52. Povelje

74 Kao treće, kad je riječ o pitanjima sudova koji su uputili zahtjeve o valjanosti članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 s obzirom na članke 16. i 52. Povelje, valja podsjetiti na to da se, u skladu s njezinim člankom 16., sloboda poduzetništva priznaje u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom. Iz sudske prakse Suda proizlazi da zaštita dodijeljena navedenim člankom 16. obuhvaća slobodu obavljanja gospodarske ili komercijalne djelatnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje i podrazumijeva, među ostalim, slobodan odabir gospodarskog partnera (presuda od 12. siječnja 2023., TP (Audiovizualni montažer za javnu televiziju) C-356/21, EU:C:2023:9, t. 74. i navedena sudska praksa).

75 U ovom slučaju iz odluka kojima se upućuju prethodna pitanja proizlazi da se glavni postupci odnose na zakonitost mjera zabrane uzgoja GMO-a u državi članici donesenih na temelju članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18.

76 Međutim, budući da se mjere donesene na temelju članka 26.c stavaka 1. i 3. te direktive mogu donijeti samo uz prešutnu suglasnost nositelja odobrenja za predmetni GMO, za razliku od mjera zabrane uzgoja GMO-a donesenih nakon postupka predviđenog u članku 26.c stavcima 2. i 4. Direktive 2001/18, ne može se smatrati da prvonavedene odredbe sadržavaju zadiranje u slobodu poduzetništva tog nositelja.

77 To *a fortiori* vrijedi i za moguće korisnike sjemena GMO-a na koje se odnosi ograničenje zemljopisnog područja prvotno zatraženog odobrenja, s obzirom na to da sloboda poduzetništva ne daje trećim osobama pravo obavljanja gospodarske djelatnosti korištenjem proizvoda za koje postoji zabrana stavljanja na tržište ili uporabe.

78 U tim okolnostima nije potrebno odlučivati o valjanosti članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 s obzirom na članak 52. Povelje jer takva analiza pretpostavlja da se mjere zabrane uzgoja GMO-a predviđene tim člankom 26.c stavcima 1. i 3. mogu smatrati ograničenjima slobode poduzetništva.

79 S obzirom na prethodno navedeno, članak 26.c stavci 1. i 3. Direktive 2001/18 nije protivan članku 16. Povelje.

Valjanost članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 s obzirom na članak 216. stavak 2. UFEU-a i sporazume WTO-a

80 Kao četvrto, sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-393/24 u biti pita Sud je li članak 26.c stavci 1. i 3. Direktive 2001/18, time što se njime dopušta da određene države članice zabrane uzgoj GMO-a na cijelom svojem državnom području ili njegovu dijelu, protivan članku 216. stavku 2. UFEU-a, na koji se upućuje u uvodnoj izjavi 16. Direktive 2015/412 i kojim se određuje da su sporazumi koje sklapa Unija obvezujući za institucije Unije i države članice.

81 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se to pitanje konkretno odnosi na sporazume WTO-a.

82 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se na odredbe međunarodnog sporazuma kojega je Unija stranka može pozvati u prilog tužbi za poništenje akta sekundarnog prava Unije ili prigovoru nezakonitosti takvog akta samo pod dvostrukim uvjetom, s jedne strane, da to nije protivno naravi i strukturi tog sporazuma i, s druge strane, da su te odredbe sadržajno bezuvjetne i dovoljno precizne. Stoga se pred sudom Unije na takve odredbe može pozivati kao na kriterij za ocjenu zakonitosti akta Unije samo kada su ta dva uvjeta kumulativno ispunjena (vidjeti u tom smislu presudu od 28. rujna 2023., Changmao Biochemical Engineering/Komisija, C-123/21 P, EU:C:2023:708, t. 69. i navedenu sudsku praksu). Ta analiza vrijedi i u pogledu ocjene valjanosti akta sekundarnog prava Unije u kontekstu prethodnog postupka.

83 Kad je riječ o sporazumima WTO-a, Sud je već pojasnio, s jedne strane, da ti sporazumi nisu takve prirode da stvaraju prava za pojedince na koja se oni mogu izravno pozivati pred sudom na temelju prava Unije i da, s druge strane, uzimajući u obzir njihovu prirodu i strukturu, navedeni sporazumi u načelu ne pripadaju pravnim pravilima s obzirom na koja se može nadzirati zakonitost akata institucija Unije (presuda od 28. rujna 2023., Changmao Biochemical Engineering/Komisija, C-123/21 P, EU:C:2023:708, t. 70. i 71. i navedena sudska praksa).

84 Drukčije vrijedi samo u dvjema iznimnim situacijama, koje su povezane s voljom zakonodavca Unije da sâm ograniči svoj manevarski prostor u primjeni pravilâ WTO-a, u kojima je Sud prihvatio da sud Unije treba, kada je to potrebno, nadzirati zakonitost akta Unije i akata donesenih radi njegove primjene s obzirom na pravila sporazumâ WTO-a. Riječ je, s jedne strane, o situaciji u kojoj je Unija namjeravala izvršiti konkretnu obvezu preuzetu u okviru sporazumâ WTO-a i, s druge strane, o situaciji u kojoj predmetni akt Unije izričito upućuje na

točno određene odredbe tih sporazuma (vidjeti u tom smislu presudu od 28. rujna 2023., Changmao Biochemical Engineering/Komisija, C-123/21 P, EU:C:2023:708, t. 74. i 75. i navedenu sudsku praksu).

85 U ovom slučaju ne proizlazi da je donošenjem odredbi članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 zakonodavac Unije namjeravao izvršiti konkretnu obvezu preuzetu u okviru sporazumâ WTO-a. Osim toga, ni u toj direktivi ni u Direktivi 2015/412 ne upućuje se izričito na točno određene odredbe tih sporazuma.

86 Iz toga slijedi da se članak 26.c stavci 1. i 3. Direktive 2001/18 ne može smatrati nevaljanim s obzirom na članak 216. stavak 2. UFEU-a i sporazume WTO-a.

Valjanost članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 s obzirom na članak 34. Uredbe br. 1829/2003

87 Kao peto, sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-364/24 pita Sud je li u skladu s člankom 34. Uredbe br. 1829/2003 članak 26.c stavci 1. i 3. Direktive 2001/18.

88 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, kao što to naglašava Komisija, valjanost odredbi sekundarnog prava ne može ispitivati s obzirom na pravna pravila istog ranga (presuda od 15. travnja 2021., Nizozemska/Vijeće i Parlament, C-733/19, EU:C:2021:272, t. 44.).

89 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da ispitivanje prvog pitanja u predmetu C-364/24 kao i prvog, drugog i trećeg pitanja te prvog dijela petog pitanja u predmetu C-393/24 nije otkrilo nijedan element koji utječe na valjanost članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 s obzirom na članak 3. UEU-a, članke 18., 26., 34. do 36., 114. i članak 216. stavak 2. UFEU-a, članke 16. i 21. Povelje kao i načela nediskriminacije i proporcionalnosti.

Drugo pitanje u predmetu C-364/24

90 Uzimajući u obzir odgovor na prvo pitanje u predmetu C-364/24, nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje postavljeno u tom predmetu.

Prvo, drugo i treće pitanje i prvi dio petog pitanja u predmetu C-393/24, u dijelu u kojem se odnose na valjanost Provedbene odluke 2016/321

91 Prvim, drugim i trećim pitanjem i prvim dijelom petog pitanja u predmetu C-393/24 sud koji je uputio zahtjev pita se o valjanosti Provedbene odluke 2016/321 u dijelu u kojem je ona donesena na temelju odredbi sekundarnog prava koje bi i same bile nevaljane.

92 Uzimajući u obzir odgovor na ta pitanja naveden u točki 89. ove presude, koji se odnosi na valjanost članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18 na temelju kojeg je donesena Provedbena odluka 2016/321, razmatranje navedenih pitanja nije otkrilo nijedan element koji utječe na valjanost te odluke.

Četvrto pitanje u predmetu C-393/24

93 Četvrtim pitanjem u predmetu C-393/24 sud koji je uputio zahtjev pita treba li Provedbenu odluku 2016/321 tumačiti na način da se zabrana uzgoja sjemena kukuruza GMO MON 810, koja se njome propisuje, može temeljiti samo na jednom od razloga iz članka 26.b stavka 3. prvog podstavka točaka (a) do (g) Direktive 2001/18 ili se u okviru prijelaznih odredbi članka 26.c te direktive ona može temeljiti na drugim razlozima.

94 Postavljeno pitanje valja preoblikovati na način da se u biti odnosi na to treba li članak 26.c stavke 1. i 3. Direktive 2001/18 tumačiti tako da odluke koje Komisija donosi na temelju tih odredbi moraju biti obuhvaćene jednim od razloga navedenih u članku 26.b stavku 3. prvom podstavku točkama (a) do (g) te direktive.

95 Kao što je to navedeno u točkama 38. do 41. ove presude, člankom 26.c stavcima 1. i 3. Direktive 2001/18 bilo je dopušteno državama članicama da tijekom prijelaznog razdoblja između 2. travnja i 3. listopada 2015. zatraže zabranu uzgoja GMO-a na cijelom svojem državnom području ili njegovu dijelu, a da pritom nisu bile dužne iznijeti posebno opravdanje, s obzirom na to da je takav zahtjev mogao biti uspješan samo uz prešutnu suglasnost nositelja odobrenja za predmetne GMO-e.

96 Članak 26.c stavak 4. Direktive 2001/18 upućuje na primjenu, *mutatis mutandis*, njezina članka 26.b stavka 3. samo ako država članica ne podnese zahtjev za zabranu uzgoja ili u slučaju da se nositelj odobrenja za predmetne GMO-e usprotivi tom zahtjevu na način da potvrdi zemljopisno područje primjene prvotno zatraženog odobrenja. Potonjom odredbom uvjetuje se donošenje mjera države članice kojima se ograničava ili zabranjuje uzgoj GMO-a ili skupine GMO-a na cijelom svojem državnom području ili njegovu dijelu bez suglasnosti nositelja odobrenja za predmetne GMO-e time da su te mjere u skladu s pravom Unije, obrazložene, proporcionalne i nediskriminirajuće te da se temelje na imperativnim razlozima kao što su oni navedeni u članku 26.b stavku 3. prvom podstavku točkama (a) do (g) navedene direktive.

97 Stoga na četvrto pitanje u predmetu C-393/24 valja odgovoriti tako da članak 26.c stavke 1. i 3. Direktive 2001/18 treba tumačiti na način da odluke donesene na temelju tih odredbi, koje ne podliježu nikakvom posebnom opravdanju, ne moraju nužno biti obuhvaćene jednim od razloga iz članka 26.b stavka 3. prvog podstavka točaka (a) do (g) te direktive.

Drugi dio petog pitanja u predmetu C-393/24

98 Naposljetku, drugim dijelom petog pitanja sud koji je uputio zahtjev u predmetu C-393/24 pita Sud treba li Provedbenu odluku 2016/321 tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis kojim se sankcionira nepoštovanje zabrane koja je njome predviđena.

99 U skladu s člankom 33. Direktive 2001/18, države članice određuju sankcije koje se primjenjuju na povrede nacionalnih odredaba usvojenih na temelju te direktive. Te sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.

100 U ovom slučaju, iako je Provedbenu odluku 2016/321 donijela Komisija, ta je odluka posljedica, na temelju članka 26.c stavka 3. Direktive 2001/18, zahtjevâ za prilagodbu zemljopisnog područja odobrenja za kukuruz GMO MON 810, koje je podnijelo više država članica kako bi ishodile zabranu uzgoja te sorte kukuruza na cijelom svojem državnom području ili njegovu dijelu, u slučaju kada se nositelj tog odobrenja nije usprotivio. Budući da su predmetne nacionalne mjere

donesene u skladu s odredbama navedene direktive, na državama članicama je da u slučaju povrede tih odredbi predvide učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće sankcije, u skladu s člankom 33. Direktive 2001/18.

101 Iz prethodno navedenog proizlazi da na drugi dio petog pitanja u predmetu C-393/24 valja odgovoriti tako da Provedbenu odluku 2016/321 treba tumačiti na način da joj se ne protivi nacionalni propis kojim se sankcionira nepoštovanje zabrane koja je njome predviđena.

Troškovi

102 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudovima koji su uputili zahtjeve, na tim je sudovima da odluče o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Ispitivanjem prethodnih pitanja nije otkriven nijedan element koji bi mogao utjecati na valjanost članka 26.c stavaka 1. i 3. Direktive 2001/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. ožujka 2001. o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama i o stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/220/EEZ, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/412 od 11. ožujka 2015. ili na valjanost Provedbene odluke Komisije (EU) 2016/321 od 3. ožujka 2016. o prilagodbi zemljopisnog područja odobrenja za uzgoj genetski modificiranog kukuruza (*Zea mays* L.) MON 810 (MON-ØØ81Ø-6).**

2. **Članak 26.c stavke 1. i 3. Direktive 2001/18, kako je izmijenjena Direktivom 2015/412,**

   treba tumačiti na način da:

   odluke donesene na temelju tih odredbi, koje ne podliježu nikakvom posebnom opravdanju, ne moraju nužno biti obuhvaćene jednim od razloga iz članka 26.b stavka 3. prvog podstavka točaka (a) do (g) Direktive 2001/18, kako je izmijenjena Direktivom 2015/412.

3. **Provedbenu odluku 2016/321**

   treba tumačiti na način da joj se:

   ne protivi nacionalni propis kojim se sankcionira nepoštovanje zabrane koja je njome predviđena.

Potpisi