Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

13. rujna 2017.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Poljoprivreda – Genetski modificirana hrana i hrana za životinje – Hitne mjere – Nacionalna mjera koja zabranjuje uzgoj genetski modificiranog kukuruza MON 810 – Zadržavanje ili produljenje mjere – Uredba (EZ) br. 1829/2003 – Članak 34. – Uredba (EZ) br. 178/2002 – Članci 53. i 54. – Uvjeti primjene – Načelo predostrožnosti”

U predmetu C-111/16,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale di Udine (Sud u Udinama, Italija), odlukom od 10. prosinca 2015., koju je Sud zaprimio 24. veljače 2016., u kaznenom postupku protiv

Giorgia Fidenata,

Leandra Taboge,

Luciana Taboge,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: L. Bay Larsen (izvjestitelj), predsjednik vijeća, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 9. veljače 2017.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za G. Fidenata kao i za Leandra i Luciana Tabogu, F. Longo, *avvocato*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,

– za vladu Helenske Republike, G. Kanellopoulos i D. Ntourntoureka, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, C. Zadra, K. Herbout-Borczak i C. Valero, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. ožujka 2017.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: talijanski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 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.) te članaka 53. i 54. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL 2002., L 31, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 7., str. 91.).

2 Zahtjev je upućen u okviru kaznenog postupka protiv Giorgia Fidenata te Leandra i Luciana Taboge u kojem im se predbacuje da su uzgajali sortu genetski modificiranog kukuruza MON 810 u suprotnosti s nacionalnim propisom koji zabranjuje taj uzgoj.

Pravni okvir

Uredba br. 1829/2003

3 Uvodne izjave 1. do 3. Uredbe br. 1829/2003 glase:

„(1) Slobodan protok sigurne i zdravstveno ispravne hrane i hrane za životinje bitan je aspekt unutarnjeg tržišta i značajno doprinosi zdravlju i dobrobiti građana te njihovim socijalnim i ekonomskim interesima.

(2) U provođenju politika Zajednice treba osigurati visoku razinu zaštite života i zdravlja ljudi.

(3) U svrhu zaštite zdravlja ljudi i životinja, hrana i hrana za životinje koja se sastoji od genetski modificiranih organizama, koja te organizme sadrži ili je od njih proizvedena […] treba prije stavljanja na tržište u Zajednici biti podvrgnuta procjeni sigurnosti putem postupka Zajednice.”

4 U skladu s člankom 1. točkama (a) i (b) te uredbe, njezin je cilj, među ostalim, u skladu s općim načelima utvrđenima u Uredbi (EZ) br. 178/2002, predvidjeti osnovu za visoku razinu zaštite zdravlja i života ljudi, zdravlja i dobrobiti životinja, okoliša i interesa potrošača u pogledu genetski modificirane hrane i hrane za životinje uz osiguravanje učinkovitog funkcioniranja unutarnjeg tržišta i utvrditi postupke Zajednice za odobravanje i nadzor genetski modificirane hrane i hrane za životinje.

5 Članak 34. navedene uredbe, naslovljen „Hitne mjere”, propisuje:

„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 […], poduzimaju se mjere u skladu s postupcima predviđenim u članku 53. i članku 54. Uredbe [br. 178/2002].”

Uredba br. 178/2002

6 Uvodne izjave 20. i 21. Uredbe br. 178/2002 glase:

„(20) Na načelo predostrožnosti poziva se kako bi se osiguralo zaštitu zdravlja u Zajednici, no to može ograničiti slobodno kretanje hrane i hrane za životinje. Stoga je potrebno usvojiti jedinstvenu osnovu u čitavoj Zajednici za primjenu ovog načela.

(21) U posebnim okolnostima u kojima postoji rizik za život ili zdravlje ljudi, ali ustraje znanstvena nesigurnost, načelo predostrožnosti predstavlja mehanizam određivanja mjera upravljanja rizikom ili drugih radnji koje osiguravaju visoku razinu zaštite zdravlja za koje se Zajednica opredijelila."

7 U skladu s člankom 6. te uredbe:

„1. Kako bi se postigao opći cilj visoke razine zaštite života i zdravlja ljudi, propisi o hrani temelje se na analizi rizika, osim kada to nije primjereno okolnostima ili prirodi mjere.

2. Procjena rizika se temelji na dostupnim znanstvenim dokazima i obavlja se na neovisan, objektivan i transparentan način.

3. Upravljanje rizikom uzima u obzir rezultate procjene rizika, a posebno mišljenja [Europske agencije za sigurnost hrane] iz članka 22., druge čimbenike od važnosti za dotični predmet i načelo predostrožnosti, ako postoje uvjeti utvrđeni u članku 7. stavku 1., kako bi se postigli opći ciljevi propisa o hrani utvrđeni u članku 5."

8 Članak 7. navedene uredbe, naslovljen „Načelo predostrožnosti", propisuje:

„1. U posebnim se okolnostima, gdje na temelju dostupnih informacija postoji mogućnost štetnog djelovanja na zdravlje, ali ustraje znanstvena nesigurnost, mogu poduzeti privremene mjere upravljanja rizikom nužne za osiguranje visoke razine zaštite zdravlja koju je Zajednica odabrala, do pribavljanja daljnjih znanstvenih informacija potrebnih za opsežniju procjenu rizika.

2. Mjere usvojene na temelju stavka 1. primjerene su i ne ograničuju trgovinu više nego što je to potrebno kako bi se postigla visoka razina zaštite zdravlja koju je Zajednica odabrala, vodeći pritom računa o njihovoj tehničkoj i ekonomskoj isplativosti i ostalim legitimnim čimbenicima u dotičnom predmetu. Mjere se preispituju u primjerenom roku, ovisno o prirodi utvrđenoga rizika za život i zdravlje i vrsti znanstvenih informacija potrebnih za razjašnjavanje znanstvene nesigurnosti, kao i za provođenje sveobuhvatne procjene rizika."

9 Članak 53. Uredbe br. 178/2002, naslovljen „Hitne mjere za hranu i hranu za životinje koja je podrijetlom iz Zajednice ili je uvezena iz treće zemlje", glasi:

„1. U slučaju kada je očito da hrana i hrana za životinje koja je podrijetlom iz Zajednice ili je uvezena iz treće zemlje može predstavljati ozbiljan rizik za zdravlje ljudi, zdravlje životinja ili okoliš te da taj rizik ne može biti na zadovoljavajući način uklonjen mjerama koje su dotična država članica ili države članice poduzele, Komisija, djelujući u skladu s postupkom određen[i]m u članku 58. stavku 2., na vlastitu inicijativu ili na zahtjev države članice, bez odgađanja usvaja jednu ili više sljedećih mjera, ovisno o težini situacije:

(a) ako je hrana ili hrana za životinje podrijetlom iz Zajednice:
   i. zabrana stavljanja na tržište ili uporabe dotične hrane;
   ii. zabrana stavljanja na tržište ili uporabe dotične hrane za životinje;
   iii. utvrđivanje posebnih uvjeta za dotičnu hranu ili hranu za životinje;
   iv. bilo koja druga odgovarajuća privremena mjera;

(b) ako je hrana ili hrana za životinje uvezena iz treće zemlje:
   i. suspenzija uvoza dotične hrane ili hrane za životinje iz treće zemlje ili dijela treće zemlje izvoznice i ako je potrebno, iz treće zemlje provoza;
   ii. utvrđivanje posebnih uvjeta za navedenu hranu i hranu za životinje iz treće zemlje ili dijela treće zemlje izvoznice;
   iii. bilo koja druga odgovarajuća privremena mjera.

2. Međutim, u hitnim situacijama, Komisija može privremeno usvojiti mjere iz stavka 1. u dogovoru s dotičnom državom članicom ili državama članicama i nakon obavješćivanja druge države članice ili drugih država članica.

[…]”

10 Članak 54. te uredbe, naslovljen „Druge hitne mjere”, propisuje:

„1. U slučaju kada država članica službeno obavijesti Komisiju o potrebi poduzimanja hitnih mjera i ako Komisija ne postupi u skladu s člankom 53., država članica može usvojiti privremene zaštitne mjere. U tom slučaju o tome odmah obavješćuje druge države članice i Komisiju.

2. U roku od 10 radnih dana, Komisija iznosi predmet pred [Stalni odbor za prehrambeni lanac i zdravlje životinja] s ciljem produljenja, izmjene ili prestanka nacionalnih privremenih zaštitnih mjera.

3. Država članica može održati svoje nacionalne privremene zaštitne mjere dok se ne usvoje mjere Zajednice.”

11 U skladu s člankom 58. stavkom 1. navedene uredbe:

„Komisiji pomaže Stalni odbor za prehrambeni lanac i zdravlje životinja […]. Sastoji se od predstavnika država članica i njime predsjedava predstavnik Komisije. Odbor je organiziran kroz odjele koji se bave svim odgovarajućim pitanjima.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

12 Odlukom od 22. travnja 1998. o stavljanju na tržište genetski modificiranog kukuruza (*Zea mays* L. linije MON 810), na temelju Direktive Vijeća 90/220/EEZ (SL 1998., L 131, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 25., str. 64.) Komisija je odobrila stavljanje na tržište kukuruza MON 810.

13 Talijanska vlada 11. travnja 2013. zatražila je od Komisije da u skladu s postupkom predviđenim člankom 53. Uredbe br. 178/2002 donese hitne mjere predviđene člankom 34. Uredbe br. 1829/2003 radi zabrane uzgoja tog kukuruza. U prilog svojem zahtjevu ta je vlada podnijela znanstvene studije koje su proveli Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (Vijeće za istraživanje u poljoprivredi, Italija) (CRA) i Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (Visoki institut za zaštitu i istraživanje okoliša) (ISPRA).

14 U svojem odgovoru od 17. svibnja 2013. Komisija je navela da je nakon preliminarne analize dokaza koji su joj podneseni ocijenila da hitnost donošenja mjera u skladu s člancima 53. i 54. Uredbe br. 178/2002 nije dokazana.

15 Međutim, kako bi provela temeljitiju analizu znanstvenih podataka koje joj je pružila ta država članica, Komisija je 29. svibnja 2013. od Europske agencije za sigurnost hrane zatražila ocjenu tih dokaza prije kraja rujna 2013.

16 Talijanska je vlada, donijevši Decreto Adozione delle misure d’urgenza ai sensi dell’art. 54 del regolamento (CE) n. 178/2002, concernente la coltivazione di varietà di mais geneticamente modificato MON 810 (Dekret o donošenju hitnih mjera u smislu članka 54. Uredbe (EZ) br. 178/2002 u pogledu uzgoja sorte genetski modificiranog kukuruza MON 810) od 12. srpnja 2013. (GURI br. 187 od 10. kolovoza 2013.), zabranila uzgoj sorte genetski modificiranog kukuruza MON 810.

17 Europska agencija za sigurnost hrane 24. rujna 2013. izdala je mišljenje br. 3371, u kojem se navodi da radna skupina za genetski modificirane organizme (u daljnjem tekstu: GMO) u dokumentima koje je pružila talijanska vlada u potporu hitnim mjerama u pogledu kukuruza MON 810 nije pronašla nove znanstvene dokaze koji bi opravdali zatražene hitne mjere. Posljedično, ta je skupina ocijenila da njezini prethodni zaključci o ocjeni rizika u pogledu kukuruza MON 810 ostaju i dalje primjenjivi.

18 Iz spisa podnesenog Sudu i iz Komisijinih objašnjenja na raspravi proizlazi da je ona obavijestila Stalni odbor za prehrambeni lanac i zdravlje životinja o notifikaciji talijanske vlade privremenih zaštitnih mjera koje je donijela a da mu nije podnijela nacrt odluke s ciljem produljenja, izmjene ili prestanka nacionalnih privremenih zaštitnih mjera, u skladu s člankom 54. stavkom 2. Uredbe br. 178/2002.

19 U tom kontekstu G. Fidenato te Leandro i Luciano Taboga bili su predmet postupka pred Tribunaleom di Udine (Sud u Udinama, Italija) zbog uzgoja u neodređenom trenutku određene sorte genetski modificiranog kukuruza, tj. sorte MON 810, u suprotnosti s nacionalnim propisom koji ga zabranjuje.

20 Sudac nadležan za prethodne istražne radnje Tribunalea di Udine (Sud u Udinama) u neodređenom trenutku donio je kazneno rješenje o osudi tih osoba.

21 Potonje su podnijele prigovor protiv tog rješenja pozivajući se na nezakonitost nacionalnog propisa na temelju kojeg je ono doneseno, uz obrazloženje da taj propis povređuje članak 34. Uredbe br. 1829/2003 te članke 53. i 54. Uredbe br. 178/2002.

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

„1. Mora li Komisija u skladu s člankom 54. stavkom 1. Uredbe br. 178/2002, kada država članica to od nje zatraži, donijeti hitne mjere u smislu članka 53. Uredbe br. 178/2002, čak i u slučaju da u Komisijinoj procjeni u odnosu na određenu hranu i hranu za životinje ne postoji ozbiljan i očit rizik za zdravlje ljudi i životinja te za okoliš?

2. U slučaju da Komisija obavijesti državu članicu koja je zahtijevala donošenje mjere da je njezina procjena u suprotnosti sa zahtjevom te države članice, a prema kojoj se procjeni teorijski otklanja potreba za donošenjem hitnih mjera, i kada shodno tome Komisija ne donese takve hitne mjere u smislu članka 34. Uredbe br. 1829/2003, kako je to zatražila ta država članica, je li država članica koja je podnijela zahtjev ovlaštena u skladu s člankom 53. Uredbe br. 178/2002 donijeti privremene hitne mjere?

3. Može li se navodima koji se odnose na načelo predostrožnosti i koji se ne temelje na kriterijima o postojanju ozbiljnog i očitog rizika za zdravlje ljudi ili životinja ili za okoliš prilikom uporabe hrane ili hrane za životinje opravdati donošenje privremenih hitnih mjera od strane države članice u smislu članka 34. Uredbe br. 1829/2003?

4. Može li država članica koja je podnijela zahtjev i dalje zadržati na snazi svoje postojeće privremene hitne mjere i/ili produljiti valjanost takvih privremenih hitnih mjera nakon što je isteklo privremeno razdoblje za koje su donesene, kada je jasno i očito da je Europska komisija ocijenila da nisu ispunjeni materijalni uvjeti za donošenje hitnih mjera u odnosu na hranu ili hranu za životinje, a što je naknadno potvrđeno u znanstvenom mišljenju Europske agencije za sigurnost hrane i kada je o toj procjeni u pisanom obliku obaviještena ta država članica?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

23 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 34. Uredbe br. 1829/2003 u vezi s člankom 53. Uredbe br. 178/2002 tumačiti na način da je Komisija obvezna donijeti hitne mjere u smislu potonjeg članka kad je država članica u skladu s člankom 54. stavkom 1. potonje uredbe službeno obavijesti o nužnosti donošenja takvih mjera, iako nije očito da proizvod odobren na temelju Uredbe br. 1829/2003 ili u skladu s njom može predstavljati ozbiljan rizik za zdravlje ljudi, životinja ili okoliš.

24 Uredbe br. 1829/2003 i 178/2002 imaju za cilj osobito osiguranje visoke razine zaštite zdravlja ljudi i interesa potrošača u vezi s hranom, osiguravajući pritom učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

25 Također, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 1. Uredbe br. 1829/2003, iako je slobodan protok sigurne i zdravstveno ispravne hrane i hrane za životinje bitan aspekt unutarnjeg tržišta, zabranu ili ograničenje uzgoja GMO-a odobrenog na temelju Uredbe br. 1829/2003 i upisanog u zajednički katalog u skladu s Direktivom Vijeća 2002/53/EZ od 13. lipnja 2002. o zajedničkom katalogu sorata poljoprivrednih biljnih vrsta (SL 2002., L 193, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 56., str. 212.) država članica može propisati u slučajevima izričito predviđenima pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 6. rujna 2012., Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11, EU:C:2012:534, t. 63. i 70.).

26 Među tim su iznimkama, među ostalim, mjere donesene na temelju članka 34. Uredbe br. 1829/2003.

27 Kao što to proizlazi iz teksta članka 34. Uredbe br. 1829/2003, ako je očito da proizvodi odobreni na temelju nje ili u skladu s njom vjerojatno mogu predstavljati ozbiljan rizik za zdravlje ljudi, životinja ili okoliš, poduzimaju se mjere u skladu s postupcima predviđenima u člancima 53. i 54. Uredbe br. 178/2002. U tom smislu valja podsjetiti na to da se članak 53. Uredbe br. 178/2002 odnosi na hitne mjere koje može donijeti Komisija, dok je donošenje takvih mjera država članica obuhvaćeno člankom 54. te uredbe.

28 Posljedično, ako nije dokazano da proizvodi odobreni na temelju Uredbe br. 1829/2003 ili u skladu s njom očito mogu predstavljati ozbiljan rizik za zdravlje ljudi, životinja ili okoliš, Komisija nije obvezna u skladu s člankom 34. te uredbe u vezi s člankom 53. Uredbe br. 178/2002 donijeti hitne mjere u smislu tih članaka.

29 Okolnost da je takvo donošenje zatražila država članica nema utjecaja na Komisijinu diskrecijsku ovlast u tom pogledu.

30 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 34. Uredbe br. 1829/2003 u vezi s člankom 53. Uredbe br. 178/2002 treba tumačiti na način da Komisija nije obvezna donijeti hitne mjere u smislu potonjeg članka kad je država članica u skladu s člankom 54. stavkom 1. potonje uredbe službeno obavijesti o nužnosti donošenja takvih mjera, ako nije očito da proizvod odobren na temelju Uredbe br. 1829/2003 ili u skladu s njom može predstavljati ozbiljan rizik za zdravlje ljudi, životinja ili okoliš.

Drugo i četvrto pitanje

31 Svojim drugim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 34. Uredbe br. 1829/2003 u vezi s člankom 54. Uredbe br. 178/2002 tumačiti na način da država članica može, nakon što je službeno obavijestila Komisiju o nužnosti donošenja hitnih mjera i ako ona nije donijela nikakvu mjeru u skladu s člankom 53. Uredbe br. 178/2002, s jedne strane,

donijeti takve mjere na nacionalnoj razini i, s druge strane, zadržati ih ili produljiti tako dugo dok Komisija ne donese, u skladu s člankom 54. stavkom 2. potonje uredbe, odluku kojom se nalaže njihovo produljenje, izmjena ili prestanak.

32 U tom smislu valja podsjetiti na to da članak 34. Uredbe br. 1829/2003 ovlašćuje državu članicu na donošenje hitnih mjera na temelju tog članka uz poštovanje, osim materijalnih uvjeta propisanih tim člankom, i postupovnih uvjeta propisanih člankom 54. Uredbe br. 178/2002 (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2011., Monsanto i dr., C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, t. 66. do 69.).

33 U skladu s člankom 54. stavkom 1. te uredbe, kada država članica službeno obavijesti Komisiju o potrebi poduzimanja hitnih mjera i ako Komisija ne postupi u skladu s člankom 53., država članica može usvojiti privremene zaštitne mjere.

34 Postupovni uvjeti utvrđeni su u stavku 1. tog članka 54., koji državama članicama nalaže da, s jedne strane, „službeno” obavijeste Komisiju o potrebi poduzimanja hitnih mjera i, s druge strane, u slučaju da ona ne poduzme nikakve mjere na temelju tog članka 53., „odmah” obavijeste Komisiju i druge države članice o nacionalnim privremenim zaštitnim mjerama koje su bile donesene. Prema tome, s obzirom na hitnost intervencije dotične države članice i cilj zaštite zdravlja ljudi kojem teži Uredba br. 1829/2003, članak 54. stavak 1. Uredbe br. 178/2002 treba tumačiti na način da se predviđeno obavješćivanje Komisije u slučaju hitnosti mora provesti najkasnije istodobno s donošenjem hitne mjere dotične države članice (presuda od 8. rujna 2011., Monsanto i dr., C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, t. 73.).

35 Članak 54. stavak 3. Uredbe br. 178/2002 usto predviđa da se hitne mjere koje donesu države članice mogu zadržati do donošenja mjera Europske unije.

36 Spominjanje u tom članku zadržavanja tih mjera treba razumjeti na način da obuhvaća i njihovo produljenje ako su donesene privremeno. Naime, s jedne strane, iz te uredbe ne proizlazi da je zakonodavac Unije namjeravao ograničiti sredstva kojima je dotična država članica ovlaštena zadržati na snazi donesene mjere i, s druge strane, suprotno tumačenje stvorilo bi prepreku upravljanju rizikom za zdravlje ljudi, životinja ili okoliš koji može predstavljati hrana ili hrana za životinje podrijetlom iz Zajednice ili uvezena iz treće zemlje.

37 Međutim, kao što je to Sud istaknuo u točki 78. presude od 8. rujna 2011., Monsanto i dr. (C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553), s obzirom na strukturu sustava predviđenog Uredbom br. 1829/2003 i njezin cilj izbjegavanja umjetnih razlika u preuzimanju tereta ozbiljnog rizika, ocjena i upravljanje ozbiljnim i očitim rizikom u konačnici moraju ulaziti u isključivu nadležnost Komisije i Vijeća Europske unije, pod nadzorom suda Unije.

38 Iz toga slijedi da su u stadiju donošenja i provedbe država članica hitnih mjera iz članka 34. Uredbe br. 1829/2003, tako dugo dok nikakva odluka u tom pogledu nije donesena na razini Unije, nacionalni sudovi koji se bave zakonitošću tih nacionalnih mjera nadležni za ocjenu njihove zakonitosti s obzirom na materijalne uvjete predviđene tim člankom 34. i postupovnim uvjetima iz članka 54. Uredbe br. 178/2002, pri čemu ujednačenost prava Unije može osigurati Sud u okviru prethodnog postupka, s obzirom na to da, kad nacionalni sud ima dvojbe o tumačenju odredbe prava Unije, on može ili mora, u skladu s člankom 267. drugim i trećim podstavkom UFEU-a uputiti prethodno pitanje Sudu (presuda od 8. rujna 2011., Monsanto i dr., C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, t. 79. i navedena sudska praksa).

39 U tom smislu valja navesti da iz pisanih očitovanja koja je Komisija podnijela Sudu proizlazi da na razini Unije nije donesena nikakva odluka, u suprotnosti s odredbama članka 54. stavka 2. Uredbe br. 178/2002, s ciljem produljenja, izmjene ili prestanka te nacionalne privremene zaštitne mjere.

40 Međutim, iz te odredbe proizlazi da u roku od deset radnih dana Komisija iznosi predmet pred Stalni odbor za prehrambeni lanac i zdravlje životinja iz članka 58. stavka 1. te uredbe, u skladu s postupkom određenim u njezinu članku 58. stavku 2. s ciljem produljenja, izmjene ili prestanka nacionalnih privremenih zaštitnih mjera.

41 Nasuprot tomu, kad se Komisija obrati Stalnom odboru za prehrambeni lanac i zdravlje životinja i kad se donese odluka na razini Unije, činjenične i pravne ocjene u vezi s tim slučajem sadržane u takvoj odluci obvezuju sva tijela država članica kojima je upućena takva odluka, u skladu s člankom 288. UFEU-a, uključujući nacionalne sudove koji trebaju ocijeniti zakonitost mjera donesenih na nacionalnoj razini (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2011., Monsanto i dr., C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553, t. 80. i navedenu sudsku praksu).

42 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na drugo i četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 34. Uredbe br. 1829/2003 u vezi s člankom 54. Uredbe br. 178/2002 treba tumačiti na način da država članica može, nakon što je službeno obavijestila Komisiju o nužnosti donošenja hitnih mjera i ako ona nije donijela nikakvu mjeru u skladu s člankom 53. Uredbe br. 178/2002, s jedne strane, donijeti takve mjere na nacionalnoj razini i, s druge strane, zadržati ih ili produljiti tako dugo dok Komisija ne donese, u skladu s člankom 54. stavkom 2. potonje uredbe, odluku kojom se nalaže njihovo produljenje, izmjena ili prestanak.

Treće pitanje

43 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 34. Uredbe br. 1829/2003 u vezi s načelom predostrožnosti tumačiti na način da državama članicama daje mogućnost da u skladu s člankom 54. Uredbe br. 178/2002 donesu privremene hitne mjere samo na temelju tog načela a da nisu ispunjeni uvjeti predviđeni člankom 34. Uredbe br. 1829/2003.

44 U tom smislu valja navesti da članak 7. Uredbe br. 178/2002 načelo predostrožnosti definira u području zakonodavstva o hrani. Stavak 1. tog članka propisuje da se u posebnim okolnostima, gdje na temelju dostupnih informacija postoji mogućnost štetnog djelovanja na zdravlje, ali ustraje znanstvena nesigurnost, mogu poduzeti privremene mjere upravljanja rizikom nužne za osiguranje visoke razine zaštite zdravlja koju je Unija odabrala, do pribavljanja daljnjih znanstvenih informacija potrebnih za opsežniju procjenu rizika.

45 Članak 34. Uredbe br. 1829/2003 propisuje, kao što je to navedeno u točki 27. ove presude, uvjete pod kojima proizvod odobren na temelju te uredbe ili u skladu s njom može biti predmet hitne mjere, propisujući tako precizno stupanj zahtjeva kojem je podvrgnuto donošenje tih mjera.

46 Naime, iako je, kako je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 78. svojeg mišljenja, načelo predostrožnosti, kako je opisano u članku 7. Uredbe br. 178/2002, opće načelo zakonodavstva o hrani, zakonodavac Unije u članku 34. Uredbe br. 1829/2003 utvrdio je precizno pravilo s ciljem donošenja hitnih mjera u skladu s postupcima iz članaka 53. i 54. Uredbe br. 178/2002.

47 Doduše, kao što je to Sud naveo u točki 71. presude od 8. rujna 2011., Monsanto i dr. (C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553), uvjeti predviđeni člankom 54. stavkom 1. Uredbe br. 178/2002 kojima je podvrgnuto donošenje hitnih mjera treba tumačiti uzimajući u obzir, među ostalim, načelo predostrožnosti, s ciljem osiguranja visoke razine zaštite života i zdravlja ljudi, osiguravajući pritom slobodno kretanje sigurne i zdravstveno ispravne hrane i hrane za životinje, što je bitan aspekt unutarnjeg tržišta.

48 Međutim, to se načelo ne može tumačiti na način da dopušta odstupanje od odredaba predviđenih člankom 34. Uredbe br. 1829/2003 ili njihovu izmjenu, osobito njihovim ublažavanjem.

49 U tom smislu valja istaknuti da su, kao što je to navedeno u točki 38. ove presude, nacionalni sudovi koji se bave zakonitošću nacionalnih hitnih mjera iz članka 34. te uredbe nadležni za ocjenu zakonitosti tih mjera s obzirom na materijalne uvjete predviđene tim člankom i postupovne uvjete iz članka 54. Uredbe br. 178/2002.

50 Usto valja navesti da, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 68. svojeg mišljenja, privremene mjere upravljanja rizikom koje se mogu donijeti na temelju načela predostrožnosti i hitne mjere donesene na temelju članka 34. Uredbe br. 1829/2003 nisu podvrgnute istom uređenju. Naime, iz članka 7. Uredbe br. 178/2002 proizlazi da je donošenje tih privremenih mjera podvrgnuto uvjetu da ocjena dostupnih informacija otkrije mogućnost štetnih učinaka za zdravlje, ali da postoji znanstvena nesigurnost. Nasuprot tomu, članak 34. Uredbe br. 1829/2003 dopušta primjenu hitnih mjera kad proizvodi odobreni na temelju te uredbe „vjerojatno" mogu predstavljati „ozbiljan" rizik za zdravlje ljudi, životinja ili okoliš.

51 U tom pogledu Sud je u točkama 76. i 77. presude od 8. rujna 2011., Monsanto i dr. (C-58/10 do C-68/10, EU:C:2011:553) presudio da izraze „vjerojatno" i „ozbiljan rizik" u smislu članka 34. Uredbe br. 1829/2003 treba razumjeti na način da se odnose na znatan rizik koji očito dovodi u opasnost zdravlje ljudi, životinja ili okoliš. Taj se rizik treba utvrditi na temelju novih dokaza koji počivaju na pouzdanim znanstvenim podacima. Naime, zaštitne mjere donesene na temelju tog članka 34. ne mogu se valjano obrazložiti isključivo hipotetskim pristupom riziku, koji se temelji na pukim znanstvenim pretpostavkama koje još nisu provjerene. Naprotiv, takve zaštitne mjere, neovisno o svojoj privremenosti i čak i ako su preventivne, mogu se donijeti samo ako se temelje na najpotpunijoj mogućoj procjeni rizika, uzimajući u obzir posebne okolnosti slučaja koje pokazuju da je nužno donijeti te mjere.

52 Nadalje, valja navesti da, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 74. do 76. svojeg mišljenja, razliku između razine rizika koju zahtijevaju članak 34. Uredbe br. 1829/2003, s jedne strane, i članak 7. Uredbe br. 178/2002, s druge strane, treba razumjeti uzimajući u obzir postupovnu provedbu tih odredaba, tj. primjenu članka 34. Uredbe br. 1829/2003 na proizvode odobrene na temelju nje i članka 7. Uredbe br. 178/2002 na cjelokupno područje zakonodavstva o hrani, uključujući proizvode koji nikad nisu bili podvrgnuti postupku odobravanja.

53 Posljedično, kako bi se izbjeglo to da članak 7. Uredbe br. 178/2002 ne smanji stupanj nesigurnosti koji zahtijeva pravilo propisano člankom 34. Uredbe br. 1829/2003 za donošenje hitnih mjera, takva samostalna primjena načela predostrožnosti, kako je propisano člankom 7. Uredbe br. 178/2002, a da se ne poštuju materijalni uvjeti predviđeni člankom 34. Uredbe br. 1829/2003 s ciljem donošenja hitnih mjera predviđenih tim člankom, ne može se prihvatiti.

54 S obzirom na prethodno navedeno, na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 34. Uredbe br. 1829/2003 u vezi s načelom predostrožnosti, kako je propisano člankom 7. Uredbe br. 178/2002, treba tumačiti na način da državama članicama ne daje mogućnost da u skladu s člankom 54. Uredbe br. 178/2002 donesu privremene hitne mjere samo na temelju tog načela a da nisu ispunjeni materijalni uvjeti predviđeni člankom 34. Uredbe br. 1829/2003.

Troškovi

55 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **S obzirom na sva prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 34. Uredbe (EZ) br. 1829/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2003. o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje u vezi s člankom 53. 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 treba tumačiti na način da Europska komisija nije obvezna donijeti hitne mjere u smislu potonjeg članka kad je država članica u skladu s člankom 54. stavkom 1. potonje uredbe službeno obavijesti o nužnosti donošenja takvih mjera, ako nije očito da proizvod odobren na temelju Uredbe br. 1829/2003 ili u skladu s njom može predstavljati ozbiljan rizik za zdravlje ljudi, životinja ili okoliš.**

2. **Članak 34. Uredbe br. 1829/2003 u vezi s člankom 54. Uredbe br. 178/2002 treba tumačiti na način da država članica može, nakon što je službeno obavijestila Europsku komisiju o nužnosti donošenja hitnih mjera i ako ona nije donijela nikakvu mjeru u skladu s člankom 53. Uredbe br. 178/2002, s jedne strane, donijeti takve mjere na nacionalnoj razini i, s druge strane, zadržati ih ili produljiti tako dugo dok Komisija ne donese, u skladu s člankom 54. stavkom 2. potonje uredbe, odluku kojom se nalaže njihovo produljenje, izmjena ili prestanak.**

3. **Članak 34. Uredbe br. 1829/2003 u vezi s načelom predostrožnosti, kako je propisano člankom 7. Uredbe br. 178/2002, treba tumačiti na način da državama članicama ne daje mogućnost da u skladu s člankom 54. Uredbe br. 178/2002 donesu privremene hitne mjere samo na temelju tog načela a da nisu ispunjeni materijalni uvjeti predviđeni člankom 34. Uredbe br. 1829/2003.**

Potpisi