



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

7. července 2022\*

„Řízení o předběžné otázce – Zemědělství – Geneticky modifikované potraviny a krmiva – Nařízení (ES) č. 1829/2003 – Záměrné uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí – Směrnice 2001/18/ES – Článek 26a – Možnost členských států přijmout vhodná opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti geneticky modifikovaných organismů v jiných produktech – Podmínky použití – Zásada proporcionality – Pokyny pro vytváření vnitrostátních opatření pro koexistenci k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách – Opatření přijaté entitou působící pod úrovní státu, kterým se na jeho území zakazuje pěstování geneticky modifikované kukuřice“

Ve věci C-24/21,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunale ordinario di Pordenone (soud prvního stupně v Pordenone, Itálie) ze dne 4. ledna 2021, došlým Soudnímu dvoru dne 14. ledna 2021, v řízení

**PH**

proti

**Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia,**

**Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche – Servizio foreste e corpo forestale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia,**

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení A. Prechal (zpravodajka), předsedkyně senátu, J. Passer, F. Biltgen, N. Wahl a M. L. Arastey Sahún, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za PH G. Martoranou, avvocato,

\* Jednací jazyk: italština.

- za Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia B. Croppo, D. Iuri a E. Massari, avvocati,
  - za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s P. Gentilim, avvocato dello Stato,
  - za Evropskou komisi F. Castilla Contreras, I. Galindo Martín a F. Moro, jako zmocněnkyněmi,
- s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS (Úř. věst. 2001, L 106, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 77), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1829/2003 ze dne 22. září 2003 (Úř. věst. 2003, L 268, s. 1; Zvl. vyd. 13/32, s. 432) (dále jen „směrnice 2001/18“), vykládané ve světle nařízení č. 1829/2003 a doporučení Komise ze dne 13. července 2010 o pokynech pro vytváření vnitrostátních opatření pro koexistenci k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách (Úř. věst. 2010, C 200, s. 1, dále jen „doporučení ze dne 13. července 2010“), jakož i článků 34, 35 a 36 SFEU.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi PH a Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (autonomní region Furlánsko-Julské Benátsko, Itálie) (dále jen „region FVG“), jakož i Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche – Servizio foreste e corpo forestale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (Ústřední ředitelství zemědělsko-potravinářských, lesnických a rybích zdrojů – Lesnická služba a lesnický sbor autonomního regionu Furlánsko – Julské Benátsko) ve věci usnesení ukládajícího PH pokutu za porušení zákazu pěstování geneticky modifikované kukuřice.

### **Právní rámec**

#### ***Unijní právo***

##### *Směrnice 2001/18*

- 3 Článek 1 směrnice 2001/18, nadepsaný „Cíl“, stanoví:

„Cílem této směrnice je, v souladu se zásadou předběžné opatrnosti, sblížit právní a správní předpisy členských států a chránit lidské zdraví a životní prostředí pro případy:

- záměrného uvolňování [geneticky modifikovaných organismů (GMO)] do životního prostředí z důvodů jiných, než je uvádění na trh [Evropské unie],
- uvádění [GMO] nebo produktů s jejich obsahem na trh [Unie].“

4 Článek 4 této směrnice, nadepsaný „Obecné povinnosti“, stanoví:

„1. Členské státy v souladu se zásadou předběžné opatrnosti zajistí přijetí veškerých vhodných opatření k odvrácení nepříznivých účinků na lidské zdraví a životní prostředí, které mohou nastat v důsledku záměrného uvolnění geneticky modifikovaných organismů nebo jejich uvedení na trh. Geneticky modifikované organismy mohou být záměrně uvolněny nebo uvedeny na trh pouze postupem uvedeným v části B nebo C [které toto uvolnění a uvádění na trh podmiňují předchozím souhlasem].

[...]“

5 Článek 22 uvedené směrnice, nadepsaný „Volný oběh“, stanoví:

„Aniž je dotčen článek 23, nesmějí členské státy zakázat či omezit uvádění na trh geneticky modifikovaných organismů nebo produktů s jejich obsahem, které vyhovují požadavkům této směrnice, ani tomu nijak bránit.“

6 Článek 23 téže směrnice, nadepsaný „Ochranná doložka“, v odst. 1 prvním a druhém pododstavci stanoví:

„Jestliže členský stát získá na základě nových nebo dodatečných informací, které mohou ovlivnit hodnocení rizik pro životní prostředí, nebo na základě přehodnocení stávajících informací v souvislosti s novými nebo dodatečnými vědeckými poznatky dostatečný podklad pro názor, že geneticky modifikovaný organismus nebo produkt s jeho obsahem, který byl řádně oznámen a kterému již byl udělen písemný souhlas, představuje riziko pro lidské zdraví nebo životní prostředí, může tento členský stát používání nebo prodej tohoto geneticky modifikovaného organismu nebo produktu na svém území dočasně omezit nebo zakázat.

Členský stát zajistí, aby byla v případě vážného rizika použita opatření pro mimořádné situace, jako je odklad nebo ukončení uvádění na trh, a aby byla informována veřejnost.“

7 Článek 26a směrnice 2001/18, nadepsaný „Opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO“, stanoví:

„1. Členské státy mohou přijmout vhodná opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v jiných produktech.

2. Komise shromažďuje informace založené na studiích na úrovni [Unie] i na národní úrovni a zajišťuje jejich koordinaci, sleduje vývoj, pokud jde o koexistenci v členských státech, a na základě těchto informací a pozorování vypracovává pokyny pro koexistenci geneticky modifikovaných, konvenčních a ekologických plodin.“

*Narizení č. 1829/2003*

8 Bod 9 odůvodnění nařízení č. 1829/2003 zní následovně:

„Nové postupy povolování geneticky modifikovaných potravin a krmiv by měly zahrnovat nové zásady zavedené ve směrnici 2001/18/ES. Měly by využívat nový rámec pro hodnocení rizika v oblasti bezpečnosti potravin stanovený nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového

práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin [(Úř. věst. 2002, L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 463)]. Geneticky modifikované potraviny a krmiva by tedy měly být povoleny za účelem uvedení na trh Společenství až teprve po vědeckém zhodnocení všech rizik, která mohou představovat pro lidské zdraví a zdraví zvířat, případně pro životní prostředí, přičemž by za provedení tohoto zhodnocení na nejvyšší možné úrovni byl odpovědný Evropský úřad pro bezpečnost potravin (dále jen „úřad“). Po tomto vědeckém zhodnocení by měl[a Unie] učinit rozhodnutí o řízení rizik, a to regulativním postupem zajišťujícím úzkou spolupráci mezi Komisí a členskými státy.“

9 Článek 1 nařízení č. 1829/2003, nadepsaný „Účel“, stanoví:

„V souladu s obecnými zásadami stanovenými v nařízení (ES) č. 178/2002 je účelem tohoto nařízení:

- a) vytvořit základ pro zajištění vysoké úrovně ochrany lidského života a zdraví, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat, životního prostředí a zájmů spotřebitele v souvislosti s geneticky modifikovanými potravinami a krmivy při současném zajištění řádného fungování vnitřního trhu;
- b) stanovit postupy [Unie] pro povolování geneticky modifikovaných potravin a krmiv a pro dohled nad nimi;
- c) stanovit předpisy pro označování geneticky modifikovaných potravin a krmiv.“

10 Článek 3 nařízení č. 1829/2003, nadepsaný „Oblast působnosti“, ve svém odstavci 1 stanoví:

„Tento oddíl se vztahuje na:

- a) GMO pro použití v potravinách;
- b) potraviny obsahující GMO nebo sestávající z GMO;
- c) potraviny vyrobené ze složek vyrobených z GMO nebo obsahující složky vyrobené z GMO.“

11 Článek 4 tohoto nařízení, nadepsaný „Požadavky“, stanoví:

„1. Potraviny uvedené v čl. 3 odst. 1 nesmějí:

- a) mít nepříznivé účinky na lidské zdraví, zdraví zvířat nebo na životní prostředí;

[...]

2. Nikdo nesmí uvést na trh GMO pro použití v potravinách nebo potravinu, které jsou uvedeny v čl. 3 odst. 1, pokud se na GMO nebo potravinu nevztahuje povolení udělené v souladu s tímto oddílem a pokud nejsou splněny odpovídající podmínky povolení.

[...]

5. Povolení uvedené v odstavci 2 se uděluje, zamítá, obnovuje, mění, pozastavuje nebo zrušuje pouze na základě důvodů a podle postupů stanovených v tomto nařízení.

[...]“

- 12 Článek 16 uvedeného nařízení stanoví:

„[...]

2. Nikdo nesmí uvést na trh, používat nebo zpracovávat [GMO pro použití v krmivech, krmiva obsahující GMO nebo sestávající z GMO, krmiva vyrobená z GMO], pokud se na produkt nevztahuje povolení udělené v souladu s tímto oddílem a pokud nejsou splněny odpovídající podmínky povolení.

[...]

5. Povolení uvedené v odstavci 2 se uděluje, zamítá, obnovuje, mění, pozastavuje nebo zrušuje pouze na základě důvodů a podle postupů stanovených v tomto nařízení.

[...]“

- 13 Článek 19 odst. 5 téhož nařízení stanoví:

„Povolení udělené postupem uvedeným v tomto nařízení je platné v celé [Unii] po dobu deseti let a je obnovitelné podle článku 23. [...]“

- 14 Článek 20 odst. 1 nařízení č. 1829/2003 stanoví:

„Odchylně od čl. 16 odst. 2 smějí být produkty, které spadají do oblasti působnosti tohoto oddílu a byly uvedeny na trh [Unie] v souladu s předpisy přede dnem použitelnosti tohoto nařízení, nadále uváděny na trh, používány a zpracovávány, pokud jsou splněny tyto podmínky:

a) v případě produktů, které byly povoleny podle směrnice [Rady 90/220/EHS ze dne 23. dubna 1990 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí (Úř. věst. 1990, L 117, s. 15)] nebo směrnice [2001/18], včetně použití jako krmivo podle směrnice [Rady 82/471/EHS ze dne 30. června 1982 o určitých produktech používaných ve výživě zvířat (Úř. věst. 1982, L 213, s. 8; Zvl. vyd. 03/05, s. 151)], a které jsou vyrobeny z GMO, nebo v případě produktů, které byly povoleny podle směrnice [Rady 70/524/EHS ze dne 23. listopadu 1970 o doplňkových látkách v krmivech (Úř. věst. 1970, L 270, s. 1; Zvl. vyd. 03/01, s. 190)] a které obsahují GMO, sestávají z nich nebo jsou z nich vyrobeny, oznámí provozovatelé odpovědní za uvádění dotyčných produktů na trh Komisi do šesti měsíců ode dne použitelnosti tohoto nařízení datum jejich prvního uvedení na trh [Unie];

[...]“

- 15 Článek 23 odst. 1 tohoto nařízení stanoví:

„Povolení udělená podle tohoto nařízení se obnovují na období deseti let na základě žádosti, kterou podá držitel povolení Komisi nejpozději jeden rok před uplynutím platnosti povolení.“

- 16 Článek 43 nařízení č. 1829/2003 změnil s účinností ke dni vstupu tohoto nařízení v platnost směrnici 2001/18 tak, že do něj vložil článek 26a.

*Doporučení ze dne 13. července 2010*

- 17 Body 1 a 3 odůvodnění doporučení ze dne 13. července 2010 znějí takto:

„(1) Článek 26a směrnice 2001/18/ES stanoví, že členské státy mohou přijmout vhodná opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti geneticky modifikovaných organismů (dále jen ‚GMO‘) v jiných produktech. Výše uvedené se týká zejména předcházení přítomnosti GMO v jiných plodinách, jako jsou konvenční a ekologické plodiny.

[...]

(3) V oblastech, kde se pěstují GMO, může být nutné, aby orgány veřejné moci členských států vymezily vhodná opatření, která spotřebitelům i výrobcům umožní vybrat si mezi konvenční, ekologickou a geneticky modifikovanou výrobou (dále jen ‚opatření pro koexistenci‘).“

- 18 Bod 1 tohoto doporučení stanoví:

„Při vytváření vnitrostátních opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách by se členské státy měly řídit pokyny uvedenými v příloze tohoto doporučení.“

- 19 Pokyny připojené k uvedenému doporučení v bodě 1.2 posledním pododstavci stanoví:

„Vzhledem k tomu, že v [Unii] lze pěstovat pouze povolené GMO) a aspekty týkající se životního prostředí a zdraví jsou již zahrnuty do hodnocení rizika pro životní prostředí v rámci povolovacího procesu [Unie], se zbývající otázky, kterým bude nutné se v souvislosti s koexistencí věnovat, týkají hospodářských aspektů souvisejících s míšením geneticky modifikovaných a geneticky nemodifikovaných plodin.“

- 20 Bod 1.4 těchto pokynů, nadepsaný „Účel a oblast působnosti pokynů“, uvádí:

„Tyto pokyny mají podobu nezávazných doporučení určených členským státům. Jejich cílem je poskytnout obecné zásady pro vytváření vnitrostátních opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách. Je uznávaným faktem, že mnoho z faktorů, které jsou v této souvislosti důležité, závisí na zvláštních celostátních, regionálních a místních podmínkách.“

- 21 Bod 2 uvedených pokynů, nadepsaný „Obecné zásady pro vytváření vnitrostátních opatření pro koexistenci k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách“, obsahuje následující pasáž:

*„2.2. Proporcionalita*

Opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v jiných plodinách by měla být úměrná sledovanému cíli (ochraně konkrétních potřeb konvenčních a ekologických zemědělců). Opatření pro koexistenci by měla vyloučit jakoukoli zbytečnou zátěž pro zemědělce, producenty osiv, družstva a další hospodářské subjekty spojené se všemi typy výroby. Při výběru opatření by měla být zohledněna místní omezení a specifika, jako například tvar a velikost polí v konkrétním regionu, rozčleněnost a zeměpisné rozložení polí patřících k jednotlivým zemědělským podnikům a regionální postupy řízení zemědělských podniků.

### *2.3. Úroveň smíšení, které má být dosaženo prostřednictvím vnitrostátních opatření pro koexistenci k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách*

Vnitrostátní opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách by měla zohledňovat dostupné informace o pravděpodobnosti a zdrojích nezáměrného smíšení geneticky modifikovaných plodin s geneticky nemodifikovanými plodinami. Tato opatření by měla být úměrná požadované úrovni smíšení, která bude záviset na regionálních a celostátních specifikách a konkrétních místních potřebách konvenčních a ekologických plodin a dalších typů plodin a způsobů výroby.

- 2.3.1. V některých případech má přítomnost stop GMO v potravinách a krmivech hospodářský účinek pouze tehdy, když překročí prahovou hodnotu pro označování ve výši 0,9 %. V těchto případech by měly členské státy považovat opatření vedoucí k dosažení této prahové hodnoty pro označování ve výši 0,9 % za dostačující.
- 2.3.2. Členské státy by měly vzít v úvahu fakt, že v případech, kdy označení plodiny jako geneticky modifikované nemá žádný hospodářský dopad, nemusí být nutné usilovat o dosažení konkrétní úrovně smíšení.
- 2.3.3. V některých dalších případech může přítomnost stop GMO v množství nepřesahujícím 0,9 % potenciálně vést ke ztrátě zisku. Týká se to ekologických a některých konvenčních výrobců (např. výrobců potravin). V uvedených případech a v zájmu ochrany konkrétních druhů výroby mohou dotčené členské státy vymezit opatření za účelem dosažení úrovně přítomnosti GMO v jiných plodinách nižší než 0,9 %.

Bez ohledu na úroveň smíšení určenou prostřednictvím opatření pro koexistenci budou prahové hodnoty stanovené právními předpisy [Unie] nadále platit pro označování přítomnosti GMO v potravinách, krmivech a výrobcích určených k přímému zpracování.

### *2.4. Opatření za účelem vyloučení pěstování GMO na rozsáhlých územích (v „oblastech bez GMO“)*

Rozdílné regionální aspekty, jako například klimatické podmínky (mající vliv na aktivitu opylovačů a přenos pylu šířeného vzduchem), topografie, skladba plodin, systém střídání plodin nebo struktura zemědělských podniků (včetně okolních struktur, jako jsou živé ploty, lesy, neobdělávané plochy a prostorové uspořádání polí), mohou ovlivňovat stupeň smíšení mezi geneticky modifikovanými a konvenčními a ekologickými plodinami a určovat, jaká opatření jsou nutná k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v jiných plodinách.

Za určitých hospodářských a přírodních podmínek by členské státy měly zvážit možnost vyloučit pěstování GMO z rozsáhlých oblastí na svém území, aby tak předešly nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách. K takovému vyloučení by mělo dojít v případech, kdy členské státy doloží, že jiná opatření za účelem dosažení dostatečné čistoty plodin jsou v uvedených oblastech nedostačující. Rozsah omezení by také měl být úměrný sledovanému cíli (tj. ochraně zvláštních potřeb konvenčního a/nebo ekologického zemědělství).“

## **Italské právo**

- 22 Článek 2.1 legge regionale Friuli Venezia Giulia č. 5/2011 recante disposizioni relative all'impiego di organismi geneticamente modificati (OGM) in agricoltura [regionální zákon FVG č. 5/2011 o používání geneticky modifikovaných organismů (GMO) v zemědělství] ze dne 8. dubna 2011, ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení (dále jen „regionální zákon č. 5/2011“), stanoví:

„Za účelem předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách kukuřice na území Furlánsko – Julského Benátska, které se vyznačuje skladbou plodin a strukturou zemědělských podniků, které ovlivňují stupeň smíšení geneticky modifikovaných a geneticky nemodifikovaných plodin, je pěstování geneticky modifikované kukuřice na základě doporučení [ze dne 13. července 2010] vyloučeno. Pěstování geneticky modifikované kukuřice vede k uplatnění peněžité správní sankce od 5 000 [eur] do 50 000 [eur] uložené Službou regionálního lesnického sboru příslušnou pro tuto oblast.“

## **Věc v původním řízení a předběžné otázky**

- 23 PH, vlastník zemědělského podniku na území regionu FVG, zde dne 9. května 2015 začal pěstovat odrůdu geneticky modifikované kukuřice MON 810.
- 24 Dne 11. srpna 2015 příslušné služby ochrany životního prostředí regionu FVG uložily PH pokutu ve výši 10 000 eur za pěstování této kukuřice v rozporu s čl. 2.1 regionálního zákona č. 5/2011.
- 25 Poté, co PV tuto sankci zpochybnil, zástupce ředitele lesnické služby a lesnického sboru regionu FVJ potvrdil toto protiprávní jednání usnesením ze dne 8. října 2019, ale snížil výši pokuty na 5 000 eur.
- 26 PH podal proti tomuto usnesení námitku k Tribunale ordinario di Pordenone (soud prvního stupně v Pordenone, Itálie), který je předkládajícím soudem.
- 27 Tento soud poté, co připomněl obsah článku 2.1 regionálního zákona č. 5/2011, bodu 2.4 pokynů přiložených k doporučení ze dne 13. července 2010, čl. 26a směrnice 2001/18, jakož i článků 16 a 17 směrnice Rady 2002/53/ES ze dne 13. června 2002 o Společném katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin (Úř. věst. 2002, L 193, s. 1; Zvl. vyd. 03/36, s. 281), poukázal na to, že spor v původním řízení se netýká skutečnosti, že kukuřice MON 810 může být volně uváděna na území Unie, ale toho, že podle regionálního zákona č. 5/2011 ji nelze pěstovat na celém území regionu FVJ. V tomto ohledu připomíná, že na jedné straně v usnesení ze dne 8. května 2013, Fidenato (C-542/12, nezveřejněné, EU:C:2013:298), Soudní dvůr rozhodl, že čl. 26a směrnice 2001/18 musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje členskému státu, aby na svém území bránil pěstování GMO, jako jsou odrůdy kukuřice MON 810, z důvodu, že získání vnitrostátního povolení představuje opatření pro koexistenci k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v jiných plodinách, a na druhé straně, že podle prováděcího rozhodnutí Komise (EU) 2016/321 ze dne 3. března 2016, kterým se upravuje zeměpisná působnost povolení k pěstování geneticky modifikované kukuřice (*Zea mays* L.) MON 810 (MON-ØØ81Ø-6) (Úř. věst. 2016, L 60, s. 90), bylo pěstování geneticky modifikované kukuřice MON 810 zakázáno na celém italském území.
- 28 S ohledem na tyto skutečnosti, jakož i návrhová žádání a žalobní důvody účastníků řízení se předkládající soud táže, zda je na jedné straně zákaz, podle čl. 2.1 regionálního zákona č. 5/2011, pěstovat geneticky modifikovanou kukuřici na území regionu FVJ v souladu se směrnicí 2001/18



vykládanou ve světle nařízení č. 1829/2003 a doporučení ze dne 13. července 2010 a zda na druhé straně tento zákaz může představovat opatření s rovnocenným účinkem, které je v rozporu s články 34 až 36 SFEU.

- 29 V tomto kontextu se Tribunale ordinario di Pordenone (soud prvního stupně v Pordenone, Itálie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je zákaz stanovený v článku 2.1 regionálního zákona č. 5/2011, který zavádí opatření pro koexistenci, která vedou k zákazu pěstování odrůdy kukuřice MON 810 na území [regionu FVJ], v souladu nebo v rozporu s celou systematikou směrnice 2001/18, a to také ve světle nařízení č. 1829/2003 a upřesnění stanovených v doporučení [ze dne 13. července 2010]?

2) Může výše uvedený zákaz rovněž představovat opatření s rovnocenným účinkem, a je tedy v rozporu s články 34, 35 a 36 SFEU?“

## **K předběžným otázkám**

### ***K první otázce***

#### *K pravomoci Soudního dvora a k přípustnosti*

- 30 Italská vláda zpochybňuje přípustnost první otázky z důvodu, že předkládající soud jednak neuvedl důvody, proč by vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení mohla být v rozporu se směrnicí 2001/18, nařízením č. 1829/2003 a doporučením ze dne 13. července 2010, a jednak tato otázka neupřesňuje ani části doporučení ze dne 13. července 2010, ani ustanovení směrnice 2001/18 a nařízení č. 1829/2003 použitelná v projednávaném případě. Kromě toho tato vláda uplatňuje, že první otázka je nepřijatelná v rozsahu, v němž se týká doporučení ze dne 13. července 2010, jelikož pravomoc Soudního dvora v oblasti předběžných otázek se omezuje na výklad aktů orgánů s právně závaznými účinky.
- 31 Zprvce v rozsahu, v němž italská vláda posledně uvedeným argumentem ve skutečnosti zpochybňuje pravomoc Soudního dvora rozhodovat o první otázce v rozsahu, v němž se týká výkladu doporučení ze dne 13. července 2010, je třeba připomenout, že článek 267 SFEU přiznává Soudnímu dvoru pravomoc bez jakékoli výjimky rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se platnosti a výkladu aktů přijatých orgány Unie (rozsudky ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, bod 8, jakož i ze dne 13. června 2017, Florescu a další, C-258/14, EU:C:2017:448, bod 30).
- 32 Z toho vyplývá, že Soudní dvůr má pravomoc rozhodnout o výkladu doporučení ze dne 13. července 2010, a tudíž rozhodnout o první otázce jako celku.
- 33 Pokud jde zadruhé o zpochybnění přípustnosti první otázky italskou vládou z důvodu, že předkládající soud neuvedl dostatečně důvody, proč pokládá tuto otázku, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora jsou požadavky na obsah žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce výslovně uvedeny v článku 94 jednacího řádu Soudního dvora, který má předkládající soud v rámci spolupráce zavedené článkem 267 SFEU znát a je povinen jej důsledně dodržovat (rozsudek ze dne 9. března 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, bod 72 a citovaná judikatura).

- 34 Předkládající soud tedy musí uvést přesné důvody, které jej vedly k tomu, že si klade otázku týkající se výkladu určitých ustanovení unijního práva a má za to, že je nezbytné položit předběžné otázky Soudnímu dvoru (rozsudek ze dne 9. března 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, bod 73 a citovaná judikatura).
- 35 V projednávané věci ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce dostatečně vyplývá, že předkládajícímu soudu byl předložen spor týkající se legality sankce uložené na základě legislativního předpisu vytvořeného regionem, který z důvodů spočívajících v zabránění nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách zakazuje pěstování geneticky modifikované kukuřice MON 810 na celém jeho území, že k datu uložení této sankce byla tato odrůda povolena k volnému pěstování a uvádění na trh v Unii na základě článku 20 nařízení č. 1829/2003, že ustanovení dotčené v původním řízení bylo přijato na základě článku 26a směrnice 2001/18 a že se tento soud v první otázce táže na platnost uvedeného ustanovení s ohledem na uvedenou směrnici, ve světle nařízení č. 1829/2003 a doporučení ze dne 13. července 2010.
- 36 Kromě toho skutečnost, že předkládající soud v této otázce neodkázal na žádné konkrétní ustanovení směrnice 2001/18 a nařízení č. 1829/2003 ani na žádnou konkrétní část doporučení ze dne 13. července 2010, nemá vliv na přípustnost uvedené otázky.
- 37 Z ustálené judikatury Soudního dvora totiž jasně vyplývá, že jeho úkolem je vyložit všechna ustanovení unijního práva, která vnitrostátní soudy potřebují pro rozhodnutí o sporech, které projednávají, i pokud nejsou tato ustanovení výslovně zmíněna v otázkách položených těmito soudy Soudnímu dvoru (rozsudek ze dne čtvrtek 28. června 2018, Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511, bod 40 a citovaná judikatura).
- 38 Z toho plyne, že první otázka je přípustná.

*K věci samé*

- 39 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, jak vyplývá z bodu 35 tohoto rozsudku, zda čl. 26a směrnice 2001/18, vykládaný ve světle nařízení č. 1829/2003 a doporučení ze dne 13. července 2010, musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu opatření, které za účelem předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v jiných produktech zakazuje pěstování GMO, povolených na základě nařízení č. 1829/2003, na území regionu dotčeného členského státu.
- 40 Úvodem je třeba připomenout, že cílem směrnice 2001/18 je, jak vyplývá z jejího článku 1, sblížit právní a správní předpisy členských států a chránit lidské zdraví a životní prostředí pro případy záměrného uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí, ať již uvedením GMO na vnitřní trh v Unii jako produktů nebo za jakýmkoli jiným účelem, než je takové uvedení na trh. Za účelem dosažení těchto cílů podřizuje tyto způsoby záměrného uvolňování GMO do životního prostředí schvalovacím postupům, které s sebou nesou hodnocení a sledování rizik pro lidské zdraví a životní prostředí podle harmonizovaných postupů a zásad.
- 41 Kromě toho nařízení č. 1829/2003 stanoví, jak vyplývá z jeho článku 1, základ pro zajištění vysoké úrovně ochrany lidského života a zdraví, zdraví a dobrých životních podmínek zvířat, životního prostředí a zájmů spotřebitele v souvislosti s geneticky modifikovanými potravinami a krmivy při současném zajištění řádného fungování vnitřního trhu. Za tímto účelem zavádí standardizované

postupy pro povolování a kontrolu těchto potravin a krmiv, které, jak vyplývá z jeho devátého bodu odůvodnění, zahrnují zásady zavedené směrnicí 2001/18. Podle čl. 19 odst. 5 téhož nařízení povolení udělené postupem uvedeným v tomto nařízení je platné v celé Unii.

- 42 Pokud jde o konkrétní případ geneticky modifikované kukuřice, bylo uvádění kukuřice MON 810 na trh povoleno rozhodnutím Komise ze dne 22. dubna 1998 o uvedení geneticky modifikované kukuřice (*Zea mays* L. T 25) na trh podle směrnice Rady 90/220/EHS (Úř. věst. 1998, L 131, s. 32). I když je pravda, že směrnice 90/220 byla zrušena směrnicí 2001/18, platnost povolení k uvádění kukuřice MON 810 na trh byla zachována na základě článků 20 a 23 nařízení č. 1829/2003 a byla stále platná v době, kdy sankce dotčená ve věci v původním řízení byla uložena PH.
- 43 Nic to však nemění na tom, že článek 26a směrnice 2001/18 ve svém odstavci 1 stanoví, že členské státy mohou přijmout nezbytná opatření, aby zabránily nezáměrné přítomnosti GMO v jiných produktech.
- 44 Na základě tohoto ustanovení region FVJ přijal regionální zákon č. 5/2011, jehož článek 2.1 zakazuje pěstování geneticky modifikované kukuřice na celém jeho území a jehož platnost je zpochybňována ze strany PH v rámci sporu v původním řízení.
- 45 Za účelem odpovědi na první otázku, jak byla přeformulována v bodě 39 tohoto rozsudku, je tedy třeba zkoumat podmínky použití čl. 26a odst. 1 směrnice 2001/18.
- 46 V tomto ohledu má toto ustanovení především platit nejen pro odrůdy GMO, které byly povoleny v souladu s ustanoveními této směrnice, ale také pro ty, jejichž povolení byla oznámena nebo obnovena v souladu s články 20 a 23 nařízení č. 1829/2003, jako jsou odrůdy geneticky modifikované kukuřice dotčené v původním řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. září 2012, Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11, EU:C:2012:534, body 60, 67 a 68, jakož i usnesení ze dne 8. května 2013, Fidenato, C-542/12, nezveřejněno, EU:C:2013:298, bod 23).
- 47 Dále preventivní opatření přijatá členskými státy v souladu s čl. 26a odst. 1 směrnice 2001/18 musí mít za cíl zabránit nezáměrné přítomnosti GMO v jiných produktech, aby měli výrobci a spotřebitelé možnost volby mezi ekologickou produkcí, konvenční produkcí a produkcí používající GMO. Cílem těchto opatření nesmí být ochrana lidského zdraví nebo životního prostředí. Ochrana posledně uvedených cílů je totiž zajištěna harmonizovanými schvalovacími postupy pro záměrné uvolňování GMO, stanovenými ve směrnici 2001/18 a v nařízení č. 1829/2003, které podmiňují udělení těchto povolení posouzením rizik tohoto uvolnění pro lidské zdraví a životní prostředí. Na druhé straně mají uvedená opatření za cíl zachovat rozmanitost plodin, a zejména pokud možno koexistenci mezi plodinami GMO na jedné straně a ekologickými a konvenčními plodinami na straně druhé. V důsledku toho zahrnují zohlednění hospodářských výzev pro ekologické a konvenční producenty, pokud jde o náhodnou přítomnost GMO v jejich plodinách.
- 48 V důsledku toho členský stát není oprávněn podříditi pěstování GMO povolených na základě nařízení č. 1829/2003 vnitrostátnímu povolení založenému na hlediscích ochrany zdraví nebo životního prostředí. Kromě toho může totiž článek 26a směrnice 2001/18 vést k územně vymezeným omezením či dokonce zákazům pouze v důsledku opatření pro koexistenci, která byla skutečně přijata v souladu s jejich cíli (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. září 2012, Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11, EU:C:2012:534, body 69 a 75). Konečně tento článek brání tomu,

aby vnitrostátní povolovací řízení pro pěstování GMO mohlo představovat opatření pro koexistenci (v tomto smyslu viz usnesení ze dne 8. května 2013, Fidenato, C-542/12, nezveřejněno, EU:C:2013:298, bod 33).

- 49 Kromě toho, jak vyplývá ze znění čl. 26a odst. 1 směrnice 2001/18, opatření přijatá k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v jiných produktech musí být nezbytná. Tento požadavek nezbytnosti, vykládaný ve světle zásady proporcionality, vyžaduje, aby členské státy přijaly opatření, která sice umožní účinně dosáhnout cíle zabránit náhodné přítomnosti GMO v jiných produktech s cílem zachování výběru spotřebitelů a producentů, ale zároveň nepřekračují rámec toho, co je nezbytné, a co nejméně narušují cíle a zásady stanovené touto směrnicí. Podle judikatury Soudního dvora týkající se této zásady, pokud se totiž nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit opatření nejméně omezující a dbát na to, aby způsobené nepříznivé následky nebyly nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. června 2017, Komise v. Portugalsko, C-126/15, EU:C:2017:504, bod 64 a citovaná judikatura).
- 50 Konečně za účelem posouzení, zda opatření pro koexistenci splňuje tyto podmínky pro použití čl. 26a odst. 1 směrnice 2001/18, je předkládající soud povinen zohlednit pokyny připojené k doporučení ze dne 13. července 2010, které byly přijaty Komisí na základě čl. 26a odst. 2 této směrnice.
- 51 I když je pravda, že pokyny takové povahy, jako jsou pokyny připojené k doporučení ze dne 13. července 2010, nemají jako takové závazné účinky, nic to nemění na tom, že vnitrostátní soudy jsou povinny je zohlednit za účelem vyřešení sporů, které jim jsou předloženy, zejména pokud mohou objasnit výklad unijních ustanovení provedených vnitrostátními právními předpisy nebo pokud mají za cíl upřesnit ustanovení unijního práva, která mají závaznou povahu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. září 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, bod 64 a citovaná judikatura).
- 52 Pokyny přiložené k doporučení ze dne 13. července 2010 přitom v bodě 2 uvádějí obecné zásady pro vypracování opatření pro koexistenci členskými státy, a upřesňují tak čl. 26a odst. 1 směrnice 2001/18.
- 53 V projednávaném případě bude na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda zákaz pěstovat geneticky modifikovanou kukuřici na celém území regionu FVJ stanovený v čl. 2.1 regionálního zákona č. 5/2011 skutečně sleduje cíl zaručit spotřebitelům a producentům volbu mezi produkcí geneticky modifikované kukuřice a produkcí ekologické nebo konvenční kukuřice.
- 54 Uvedený soud bude muset rovněž posoudit s ohledem na argumenty předložené účastníky původního řízení, zda je tento zákaz nezbytný a přiměřený k dosažení tohoto cíle. V tomto rámci bude muset zejména zohlednit obecné zásady uvedené v bodech 2.2, 2.3 a 2.4 pokynů připojených k doporučení ze dne 13. července 2010, které uvádějí faktory relevantní pro vymezení rozsahu požadovaného opatření, aby zachoval volbu producentů a spotřebitelů mezi plodinami GMO a plodinami bez GMO.
- 55 Mezi tyto faktory patří míra náhodné přítomnosti, kterou je třeba dosáhnout díky vnitrostátním opatřením pro koexistenci uvedeným v bodě 2.3 těchto pokynů, která závisí na regionálních a vnitrostátních zvláštnostech a zvláštních místních potřebách druhů plodin a konvenčních, ekologických a jiných produkcí, ale rovněž na dostupných poznatcích o pravděpodobnosti smíšení mezi plodinami s GMO a plodinami bez GMO, jakož i na zdrojích těchto náhodných

směsí. V tomto ohledu se může stupeň smíšení mezi těmito plodinami podle bodu 2.4 uvedených pokynů měnit v závislosti na různých parametrech, jako jsou klimatické podmínky, topografie, skladba plodin, systém střídání plodin nebo struktura zemědělských podniků, včetně okolních struktur.

- 56 Přezkum přiměřenosti zákazu pěstovat geneticky modifikovanou kukuřici, o který se jedná ve věci v původním řízení, na celém území regionu FVJ za účelem zajištění možnosti výběru pro producenty a spotřebitele tak musí zohlednit stupeň náhodné přítomnosti geneticky modifikované kukuřice, která má být dosažena, jakož i pravděpodobnost smíšení této geneticky modifikované kukuřice s kukuřicí pěstovanou ekologickým nebo tradičním způsobem.
- 57 Toto zohlednění zejména znamená, že je definován stupeň čistoty, kterého má být dosaženo, s ohledem na ekonomický dopad náhodné přítomnosti geneticky modifikované kukuřice v konvenčních nebo ekologických plodinách. V tomto ohledu bude třeba zejména posoudit hospodářské důsledky překročení prahové hodnoty pro označování podle bodů 2.3.1 až 2.3.3 pokynů připojených k doporučení ze dne 13. července 2010.
- 58 Kromě toho je třeba zohlednit zdroje rizika směšování, jakož i účinnost metod oddělení plodin, přičemž tato účinnost musí být posuzována mimo jiné s ohledem na geografická a klimatická omezení a charakteristiky regionu FVJ a na způsoby pěstování, které jsou zde prováděny. Jak je uvedeno v bodě 2.2 těchto pokynů, těmito vlastnostmi jsou mimo jiné tvar a velikost polí v konkrétním regionu, rozčleněnost a zeměpisné rozložení polí patřících k jednotlivým zemědělským podnikům a postupy řízení zemědělských podniků v uvedeném regionu. Kromě toho, jak stanoví bod 2.4 uvedených pokynů, tento zákaz musí spočívat na doložení ze strany orgánů, které jej přijaly, toho, že pro region FVJ jsou jiná opatření za účelem dosažení dostatečné čistoty plodin nedostačující.
- 59 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že článek 26a směrnice 2001/18, vykládaný ve světle nařízení č. 1829/2003 a doporučení ze dne 13. července 2010, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátnímu opatření, které za účelem předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v jiných produktech zakazuje pěstování GMO, povolených na základě nařízení č. 1829/2003, na území regionu dotčeného členského státu, pod podmínkou, že toto opatření umožňuje dosáhnout cíle zaručit výrobcům a spotřebitelům volbu mezi produkty z geneticky modifikovaných plodin a produkty z ekologických nebo konvenčních plodin a že s ohledem na zvláštnosti uvedených plodin na tomto území je uvedené opatření nezbytné k dosažení tohoto cíle a je mu přiměřené.

### ***K druhé otázce***

- 60 S ohledem na obsah první otázky je třeba druhou otázku chápat tak, že se týká toho, zda je v případě, že vnitrostátní opatření zakazuje na území regionu dotčeného členského státu pěstování GMO, které jsou povoleny na základě nařízení č. 1829/2003, v souladu s čl. 26a směrnice 2001/18, vykládaným ve světle nařízení č. 1829/2003 a doporučení ze dne 13. července 2010, mimoto nezbytné zvlášť ověřit, zda je toto opatření v souladu s články 34 až 36 SFEU.
- 61 Podle ustálené judikatury platí, že každé vnitrostátní opatření v oblasti, jež byla předmětem úplné harmonizace na unijní úrovni, musí být posuzováno vzhledem k ustanovením tohoto harmonizačního předpisu, a nikoliv vzhledem k ustanovením primárního práva (rozsudek ze dne 1. července 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, bod 57 a citovaná judikatura).

- 62 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že směrnice 2001/18 a nařízení č. 1829/2003 podřizují uvedení GMO na trh prostřednictvím produktu, potraviny nebo krmiv režimu předchozího povolení zavedenému na úrovni Unie.
- 63 Článek 4 odst. 2 a 5 a čl. 16 odst. 2 a 5 nařízení č. 1829/2003 tak stanoví, že nikdo nesmí uvést na trh GMO pro použití v potravinách nebo potravinu na jedné straně, GMO určené ke krmení zvířat, krmiva obsahující GMO nebo sestávající z GMO, krmiva vyrobená z GMO na druhé straně, pokud se na ně nevztahují povolení, která jsou udělena, zamítnuta, obnovena, měněna, pozastavena nebo zrušena pouze na základě důvodů a podle postupů stanovených v tomto nařízení.
- 64 Kromě toho článek 4 směrnice 2001/18 stanoví, že GMO mohou být záměrně uvolněny do životního prostředí nebo uvedeny na trh pouze na základě povolovacích postupů uvedených v této směrnici. Článek 22 uvedené směrnice výslovně stanoví, že členské státy nesmějí zakázat či omezit uvádění na trh geneticky modifikovaných organismů nebo produktů s jejich obsahem, které vyhovují požadavkům této směrnice, ani tomu nijak bránit.
- 65 Konečně výjimky z tohoto zákazu, které tvoří ochranná doložka uvedená v článku 23 směrnice 2001/18, a možnost přijmout opatření pro koexistenci stanovená v článku 26a této směrnice jsou přesně definovány, a nemohou tedy zpochybnit skutečnost, že podmínky uvedení GMO na trh jsou v zásadě upraveny jednotně na unijní úrovni.
- 66 Je tedy třeba mít za to, že směrnice 2001/18 a nařízení č. 1829/2003 provedly harmonizaci podmínek uvádění GMO na trh prostřednictvím produktů, potravin nebo krmiv. Každé vnitrostátní opatření zakazující pěstování a uvádění GMO na trh musí být proto posuzováno s ohledem na ustanovení tohoto právního rámce, a nikoli na články 34 až 36 SFEU.
- 67 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že zakazuje-li vnitrostátní opatření na území regionu dotýčného členského státu pěstování GMO, které byly povoleny na základě nařízení č. 1829/2003, v souladu s článkem 26a směrnice 2001/18, vykládaným ve světle nařízení č. 1829/2003 a doporučení ze dne 13. července 2010, není mimoto nezbytné zvlášť ověřit, zda je toto opatření v souladu s články 34 až 36 SFEU.

### **K nákladům řízení**

- 68 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 26a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/18/ES ze dne 12. března 2001 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/220/EHS, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1829/2003 ze dne 22. září 2003, vykládaný ve světle tohoto nařízení a doporučení Komise ze dne 13. července 2010 o pokynech pro vytváření vnitrostátních opatření pro koexistenci k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání vnitrostátnímu opatření, které za**

**účelem předcházení nezáměrné přítomnosti geneticky modifikovaných organismů v jiných produktech zakazuje pěstování geneticky modifikovaných organismů, povolených na základě nařízení č. 1829/2003, na území regionu dotčeného členského státu, pod podmínkou, že toto opatření umožňuje dosáhnout cíle zaručit výrobcům a spotřebitelům volbu mezi produkty z geneticky modifikovaných plodin a produkty z ekologických nebo konvenčních plodin a že s ohledem na zvláštnosti uvedených plodin na tomto území je uvedené opatření nezbytné k dosažení tohoto cíle a je mu přiměřené.**

- 2) Zakazuje-li vnitrostátní opatření na území regionu dotčeného členského státu pěstování geneticky modifikovaných organismů, které byly povoleny na základě nařízení č. 1829/2003, v souladu s článkem 26a směrnice 2001/18, ve znění nařízení č. 1829/2003, vykládaným ve světle tohoto nařízení a doporučení Komise ze dne 13. července 2010 o pokynech pro vytváření vnitrostátních opatření pro koexistenci k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách, není mimoto nezbytné zvlášť ověřit, zda je toto opatření v souladu s články 34 až 36 SFEU.**

Podpisy.