



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 26 kwietnia 2012 r.¹

Sprawa C-36/11

Pioneer Hi Bred Italia Srl
przeciwko
Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (Włochy)]

Rolnictwo — Organizmy genetycznie zmodyfikowane — Dyrektywa 2002/53/WE — Wspólny katalog odmian gatunków roślin rolniczych — Organizmy genetycznie zmodyfikowane zatwierdzone do włączenia do Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych — Rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 — Artykuł 20 — Produkty znajdujące się w obrocie — Dyrektywa 2001/18/WE — Artykuł 26a — Środki mające na celu zapobieżenie niezamierzonemu występowaniu organizmów genetycznie zmodyfikowanych w innych produktach — Środki krajowe zakazujące uprawy organizmów genetycznie zmodyfikowanych zatwierdzonych do włączenia do Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych i zatwierdzonych jako produkty znajdujące się w obrocie z powodu zwłoki w przyjęciu środków opartych na art. 26a dyrektywy 2001/18/WE

1. W chwili gdy debata polityczna i prawna dotycząca konieczności rozszerzenia marginesu swobody, którym dysponują państwa członkowskie, aby ograniczyć lub zakazać uprawy organizmów genetycznie zmodyfikowanych² zatwierdzonych na całym swoim terytorium lub na jego części, jest bardziej niż kiedykolwiek dotychczas ożywiona³, niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym umożliwi dokonanie analizy obecnego stanu prawa Unii w tej kwestii.

2. Wniosek ten dotyczy głównie wykładni art. 26a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG⁴, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/27/WE z dnia 11 marca 2008 r.⁵

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Zwanych dalej „GMO”.

3 — Zobacz Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie swobody decydowania przez państwa członkowskie o uprawach zmodyfikowanych genetycznie [COM(2010) 380 wersja ostateczna], a także wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę 2001/18/WE w zakresie umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazania uprawy GMO na swoim terytorium przedłożony przez Komisję Europejską w dniu 13 lipca 2010 r. [COM(2010) 375 wersja ostateczna]. Zobacz także rezolucję legislacyjną Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2011 r. dotyczącą tego wniosku. Wniosek ów ma na celu umożliwienie państwom członkowskim powoływania się na względy inne niż naukowa ocena zagrożenia dla zdrowia i ryzyka środowiskowego w celu zakazania lub ograniczenia uprawy GMO na swoim terytorium. Wiele państw członkowskich wyraziło zdecydowany sprzeciw wobec tego wniosku Komisji, efektem czego prezydencja duńska Unii Europejskiej dąży do osiągnięcia kompromisu, na który mogą wyrazić zgodę państwa członkowskie.

4 — Dz.U. L 106, s. 1.

5 — Dz.U. L 81, s. 45, zwaną dalej „dyrektywą 2001/18”.

3. Wyżej wymieniony artykuł, zatytułowany „Środki mające na celu zapobieżenie niezamierzonemu występowaniu GMO”, ma następujące brzmienie:

- „1. Państwa członkowskie mogą podjąć właściwe środki mające na celu zapobieżenie niezamierzonemu występowaniu GMO w pozostałych produktach.
2. Komisja gromadzi i koordynuje informacje oparte na badaniach przeprowadzonych we Wspólnocie oraz na szczeblu krajowym, dotyczące osiągnięć w odniesieniu do współwystępowania w państwach członkowskich oraz, w oparciu o te informacje i uwagi, opracowuje wytyczne w sprawie współwystępowania upraw genetycznie zmodyfikowanych, tradycyjnych i organicznych”.

4. Komisja wydała kolejno dwa zalecenia w tej kwestii. Przede wszystkim chodzi o zalecenie Komisji 2003/556/WE z dnia 23 lipca 2003 r. w sprawie wytycznych w zakresie opracowywania strategii krajowych i najlepszych rozwiązań gwarantujących współistnienie upraw genetycznie modyfikowanych oraz upraw tradycyjnych i ekologicznych⁶. Zalecenie to zostało następnie uchylone i zastąpione zaleceniem Komisji z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie wytycznych w zakresie opracowywania krajowych środków dotyczących współistnienia upraw i mających na celu zapobieżenie niezamierzonemu występowaniu GMO w uprawach konwencjonalnych lub ekologicznych⁷.

5. Zalecenia te zawierają ogólne zasady stanowiące wytyczne dla państw członkowskich przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu środków gwarantujących współistnienie upraw genetycznie modyfikowanych oraz upraw konwencjonalnych i ekologicznych.

6. W obydwu wyżej wymienionych dokumentach Komisja zakłada, że żadna forma rolnictwa, niezależnie od tego, czy jest to forma konwencjonalna, ekologiczna, czy oparta na stosowaniu GMO, nie powinna być wykluczona w Unii. Aby umożliwić producentom i konsumentom wybór między tymi trzema rodzajami produkcji, należy utrzymać odrębne systemy produkcji. Celem środków dotyczących współistnienia upraw jest z tego punktu widzenia zapobieganie niezamierzonemu występowaniu GMO w innych produktach, pozwalające uniknąć ewentualnych strat ekonomicznych⁸ i skutków mieszania upraw zmodyfikowanych genetycznie z tymi niezmodyfikowanymi genetycznie⁹.

7. Dla przykładu: środki dotyczące współistnienia upraw mogą polegać na ustanawianiu odległości izolacyjnych pomiędzy działkami przeznaczonymi pod uprawy GMO a działkami zarezerwowanymi na uprawy konwencjonalne lub ekologiczne, na zagospodarowaniu stref buforowych, zainstalowaniu barier zapobiegających rozprzestrzenianiu się pyłków lub na dostosowaniu odpowiednich systemów płodozmianu¹⁰.

6 — Dz.U. L 189, s. 36, zwane dalej „zaleceniem z dnia 23 lipca 2003 r.”.

7 — Dz.U. C 200, s. 1, zwane dalej „zaleceniem z dnia 13 lipca 2010 r.”.

8 — Owa strata ekonomiczna może między innymi wynikać z obowiązku etykietowania w celu wskazania na obecność GMO w produkcie, gdy przekroczono ustanowiony w rozporządzeniu próg 0,9%.

9 — Jeśli chodzi o ogólne podejście do tych zagadnień, zob. między innymi M. Rosso Grossman, Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: The Community Framework, w: *The Regulation of Genetically Modified Organisms: Comparative Approaches*, Oxford University Press 2010, s. 123.

10 — Zobacz przykładowe wyliczenie środków w zakresie współistnienia upraw wymienione w pkt 3 załącznika do zalecenia z dnia 23 lipca 2003 r.

8. W niniejszej sprawie do Consiglio di Stato (rady państwa) (Włochy) należy dokonanie oceny zgodności z prawem Unii przepisów krajowych, które uzależniają wydanie krajowych zezwoleń na uprawę GMO od przyjęcia przez regiony środków dotyczących współlistnienia upraw. Consiglio di Stato zwróciła się o udzielenie wskazówek dotyczących zakresu art. 26a dyrektywy 2001/18 w związku z zaleceniami z dnia 23 lipca 2003 r. i 13 lipca 2010 r. Z tej perspektywy Consiglio di Stato przedłożył Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy w sytuacji gdy państwo członkowskie postanowiło uzależnić wydawanie zezwoleń na uprawy GMO, chociażby były one już wpisane do [Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych ustanowionego w dyrektywie Rady 2002/53/WE¹¹ (zwanego dalej »wspólnym katalogiem«)], od środków o charakterze ogólnym, odpowiednich dla zapewnienia współlistnienia upraw konwencjonalnych lub ekologicznych, wykładni art. 26a dyrektywy 2001/18[...], analizowanego w świetle [zalecenia z dnia 23 lipca 2003 r.] i [zalecenia z dnia 13 lipca 2010 r.], należy dokonywać w ten sposób, że w okresie poprzedzającym przyjęcie środków ogólnych: zezwolenie należy wydać, bowiem jego przedmiotem są GMO wpisane do wspólnego katalogu [...]; czy też rozpatrzenie wniosku o wydanie zezwolenia należy zawiesić do czasu przyjęcia środków o charakterze ogólnym; bądź też zezwolenie należy wydać wraz z nakazami odpowiednimi dla zapobieżenia – w konkretnym przypadku – kontaktu, także niezamierzonego, upraw transgenicznych, na które uzyskano zezwolenie, z otaczającymi je uprawami konwencjonalnymi lub ekologicznymi?”.

9. Pytanie to wiąże się ze sporem pomiędzy spółką Pioneer Hi Bred Italia Srl (zwaną dalej „Pioneer”) a Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali (ministerstwem polityki rolnej, żywnościowej i leśnej) w przedmiocie zgodności z prawem wydanej przez to ministerstwo noty, w której Pioneer została poinformowana, że z powodu zwłoki w przyjęciu przez regiony przepisów umożliwiających współlistnienie upraw konwencjonalnych, ekologicznych i genetycznie zmodyfikowanych ministerstwo to nie mogło rozpatrzyć złożonego przez tę spółkę wniosku o udzielenie jej zezwolenia na uprawę mieszańców kukurydzy zmodyfikowanych genetycznie, pochodzących z kukurydzy MON 810, wpisanych do wspólnego katalogu.

10. Zwracając się z pytaniem prejudycjalnym, Consiglio di Stato wydaje się wychodzić z założenia, zgodnie z którym państwo członkowskie może skutecznie wprowadzić procedurę mającą na celu zezwolenie na szczeblu krajowym na uprawy GMO, mimo iż otrzymało już zezwolenie na szczeblu Unii. W pierwszej kolejności należy zbadać, czy przypuszczenie to rzeczywiście odpowiada prawdzie.

11. W drugiej kolejności przeanalizuję, czy państwo członkowskie może słusznie powoływać się na niewdrożenie planów współlistnienia upraw na szczeblu regionalnym celem odmowy uprawy na swoim terytorium GMO zatwierdzonych na podstawie prawa Unii.

I – Kontekst faktyczny i prawny odesłania prejudycjalnego

A – Status prawny kukurydzy MON 810

12. Wprowadzenie do obrotu kukurydzy MON 810 zostało zatwierdzone na wniosek Monsanto Europe SA¹² w drodze decyzji 98/294/WE¹³.

11 — Dyrektywa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. (Dz.U. L 193, s. 1), zmieniona rozporządzeniem (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz.U. L 268, s. 1, zwana dalej „dyrektywą 2002/53”).

12 — Zwanej dalej „Monsanto Europe”.

13 — Decyzja Komisji z dnia 22 kwietnia 1998 r. dotycząca wprowadzenia do obrotu zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy (*Zea mays* L. linia MON 810), w zastosowaniu dyrektywy Rady 90/220/EWG (Dz.U. L 131, s. 32).

13. Dyrektywa 2001/18 zgodnie z jej art. 34 powinna być zostać transponowana najpóźniej do dnia 17 października 2002 r. Dyrektywa ta uchyliła oraz zastąpiła dyrektywę 90/220/EWG¹⁴, na podstawie której wydano zezwolenie na wprowadzenie do obrotu zmodyfikowanej genetycznie kukurydzy MON 810.

14. Produkt taki jak kukurydza MON 810 został określony w art. 17 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2001/18 jako produkt korzystający z zezwolenia wydanego na podstawie dyrektywy 90/220/EWG przed dniem 17 października 2006 r. Niemniej Monsanto Europe nie dokonała zgłoszenia na podstawie art. 17 ust. 2 dyrektywy 2001/18 właściwemu organowi krajowemu przed ostatecznym terminem 17 października 2006 r. Spółka ta nie złożyła więc wniosku o odnowienie zezwolenia na wprowadzanie do obrotu kukurydzy MON 810 zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 17 tej dyrektywy.

15. Rozporządzenie nr 1829/2003, zgodnie z jego motywami 7 i 11, ustanawia jednolitą procedurę wspólnotową zatwierdzania, dotyczącą w szczególności paszy zawierającej GMO, składającej się lub wyprodukowanej z GMO, jak też dotyczącą GMO przewidzianych do stosowania w charakterze materiału źródłowego do produkcji paszy.

16. Monsanto Europe zamierzała kontynuować wprowadzanie do obrotu kukurydzy MON 810 zgodnie z przepisami tego właśnie rozporządzenia. W dniu 11 lipca 2004 r. Monsanto Europe zgłosiła Komisji, w szczególności na podstawie art. 20 ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia, kukurydzę MON 810 jako „produkt znajdujący się w obrocie” objęty sekcją 1 rozdziału III rozporządzenia nr 1829/2003¹⁵. W dniu 4 maja 2007 r. złożyła ona wniosek o odnowienie zezwolenia na wprowadzanie do obrotu kukurydzy MON 810 na podstawie art. 20 ust. 4 tego rozporządzenia. Na podstawie art. 23 ust. 4 owego rozporządzenia w przypadku zwłoki w postępowaniu w sprawie odnowienia zezwolenia dotychczasowe zezwolenie nadal obowiązuje.

17. W wyroku z dnia 8 września 2011 r. w sprawach połączonych Monsanto i in.¹⁶ Trybunał orzekł, że art. 20 ust. 1 rozporządzenia nr 1829/2003, który zezwala na dalsze stosowanie wymienionych w nim produktów, obejmuje stosowanie jako materiału siewnego produktów, które zostały zgłoszone¹⁷.

18. Z art. 20 ust. 5 tego rozporządzenia wynika, że „[p]roduktów określonych w ust. 1 oraz paszę je zawierającą lub z nich wyprodukowaną używa się z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozporządzenia, w szczególności art. 21, 22 i 34 stosowanych *mutatis mutandis*”.

19. Należy ponadto sprecyzować, że w dniu 8 września 2004 r. Komisja zatwierdziła wpisanie 17 odmian pochodzących od kukurydzy MON 810 do wspólnego katalogu regulowanego przez dyrektywę 2002/53.

20. Relacja pomiędzy przepisami ustanowionymi przez rozporządzenie nr 1829/2003 i przez dyrektywę 2002/53 została określona w art. 4 ust. 5 dyrektywy 2002/53, który stanowi, że „jeżeli materiał uzyskany z odmiany roślin jest przeznaczony do użycia w żywności wchodzącej w zakres art. 3 lub w paszy wchodzącej w zakres art. 15 rozporządzenia [...] nr 1829/2003 [...], odmianę należy dopuścić wyłącznie wtedy, gdy została zatwierdzona zgodnie z tym rozporządzeniem”.

14 — Dyrektywa Rady z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie (Dz.U. L 117, s. 15).

15 — Ponieważ kukurydza MON 810 jest odmianą kukurydzy genetycznie zmodyfikowanej, która wydaje się wykorzystywana głównie do użytku paszowego, w poniższych rozważaniach powołuję się jedynie na sekcję 1 rozdziału III rozporządzenia nr 1829/2003, która dotyczy zezwoleń na pasze genetycznie zmodyfikowane i nadzoru nad nimi. Niemniej należy sprecyzować, że Monsanto Europe również zgłosiła Komisji jako „produkt znajdujący się w obrocie” kukurydzę MON 810 na podstawie art. 8 ust. 1 lit. a) i b) tego rozporządzenia, który to przepis wchodzi w skład sekcji 1 rozdziału II tego rozporządzenia, poświęconej zezwoleniom na pasze genetycznie zmodyfikowane i nadzorowi nad nimi. W zakresie, w jakim przepisy objęte sekcją 1 rozdziału II rozporządzenia nr 1829/2003 i przepisy wymienione w sekcji 1 rozdziału III tego rozporządzenia są podobne, powołanie się wyłącznie na przepisy objęte sekcją 1 rozdziału III nie ma wpływu na rozumowanie.

16 — Od C-58/10 do C-68/10, Zb.Orz. s. I-7763.

17 — Punkt 55.

21. Z przedstawionych powyżej elementów wynika, że kukurydza MON 810 objęta jest nie tylko systemem wprowadzonym w drodze rozporządzenia nr 1829/2003, lecz również systemem ustanowionym w dyrektywie nr 2002/53.

22. Ponadto art. 26a dyrektywy 2001/18, który został wprowadzony do tej dyrektywy na podstawie art. 43 pkt 2 rozporządzenia nr 1829/2003, ma ogólny zakres, znajduje zatem zastosowanie do GMO takiego jak kukurydza MON 810¹⁸.

B – Okoliczności faktyczne sporu przed sądem krajowym i mające zastosowanie przepisy prawa krajowego

23. Pioneer jest spółką zajmującą się produkcją i dystrybucją na skalę światową konwencjonalnego i genetycznie zmodyfikowanego materiału siewnego.

24. Zamierza ona uprawiać odmiany kukurydzy MON 810 wpisane do wspólnego katalogu.

25. W dniu 18 października 2006 r. złożyła ona do Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali wniosek o wydanie zezwolenia na uprawę tych odmian na podstawie art. 1 ust. 2 decreto legislativo n. 212 (dekretu ustawodawczego nr 212) z dnia 24 kwietnia 2001 r.¹⁹, który stanowi:

„[...] Uprawa materiału siewnego [...] podlega wymogowi wydania zezwolenia w drodze aktu ministra rolnictwa i leśnictwa, przyjętego w porozumieniu z ministrem środowiska i ministrem zdrowia, wydanego po zasięgnięciu opinii [komisji ds. materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych], w którym ustanowione zostają środki mające zapewnić, że uprawy pochodzące z materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych nie wchodzi w kontakt z uprawami pochodzącymi z konwencjonalnego materiału siewnego i nie powodują szkód biologicznych w bezpośrednim otoczeniu, uwzględniają bowiem szczególne cechy rolno-ekologiczne, środowiskowe i glebowo-klimatyczne”²⁰.

26. Poprzez notę nr 3734 z dnia 12 maja 2008 r. Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali – Dipartimento delle Politiche di sviluppo economico e rurale della Repubblica Italiana (departament rozwoju gospodarczego i rolnego Republiki Włoskiej) poinformowało spółkę Pioneer o niemożności podjęcia działań w sprawie rozpatrzenia jej wniosku o wydanie zezwolenia na uprawę mieszańców kukurydzy zmodyfikowanych genetycznie, wpisanych do wspólnego katalogu, „z powodu zwłoki w przyjęciu przez regiony przepisów umożliwiających zapewnienie współistnienia upraw konwencjonalnych, ekologicznych i transgenicznych, jak określono w okólniku [nr 269 Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali] z dnia 31 marca 2006 r.”.

27. Należy sprecyzować krajowy kontekst prawny, który doprowadził do wydania takiej decyzji.

28. Decreto-legge n. 279 (dekret ustawodawczy nr 279) z dnia 22 listopada 2004 r.²¹, zmieniony i przekształcony w ustawę na podstawie legge n. 5 (ustawy nr 5) z dnia 28 stycznia 2005 r.²², zmierza do podjęcia środków dotyczących współistnienia upraw z uwzględnieniem zalecenia z dnia 23 lipca 2003 r.

18 — Pierwszeństwo, które przyznano przepisom branżowym zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy 2001/18, nie dotyczy art. 26a tej dyrektywy.

19 — GURI nr 131 z dnia 8 czerwca 2001 r., zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 95/2001”.

20 — Ponadto z art. 1 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 212/2001 wynika, że „[k]to uprawia produkty materiału siewnego odmian genetycznie zmodyfikowanych bez zezwolenia określonego w ust. 2, podlega karze pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do trzech lat lub grzywnie, której kwota może wynieść maksymalnie 100 mln lirów. Taka sama sankcja ma zastosowanie w przypadku cofnięcia lub zawieszenia zezwolenia”.

21 — GURI nr 280 z dnia 29 listopada 2004 r.

22 — GURI nr 22 z dnia 28 stycznia 2005 r., zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 279”.

29. W art. 3 dekretu ustawodawczego nr 279 przewidziano przyjęcie owych środków dotyczących współlistnienia upraw w drodze dekretu o charakterze nienormatywnym Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, przyjętego w uzgodnieniu ze stałą radą do spraw stosunków pomiędzy państwem i regionami oraz autonomicznymi prowincjami Trydentu i Bolzano, opublikowanego po wydaniu opinii właściwych komisji parlamentarnych.

30. Na podstawie ww. artykułu oraz art. 4 dekretu ustawodawczego nr 279 w owym dekrete o charakterze nienormatywnym, który zostanie wydany, należy określić przepisy ramowe współlistnienia upraw, zgodnie z którymi regiony zatwierdzą własne plany współlistnienia, wydając akty ad hoc.

31. Zgodnie z art. 4 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 279 plan współlistnienia upraw przyjmowany jest w drodze aktu wydanego przez każdy region i przez każdą prowincję autonomiczną i zawiera zasady techniczne dotyczące wdrożenia współlistnienia upraw, przewidując jednocześnie instrumenty zapewniające współpracę miejscowych jednostek terytorialnych w oparciu o zasady pomocniczości, rozróżniania i proporcjonalności.

32. Artykuł 8 tego dekretu ustawodawczego stanowi, że do momentu przyjęcia różnych planów współlistnienia upraw uprawy genetycznie zmodyfikowane nie zostaną zatwierdzone, z wyjątkiem upraw przeznaczonych do prowadzenia badań i do eksperymentów.

33. W wyroku z dnia 17 marca 2006 r., wydanym w następstwie skargi wniesionej przez region Marche, Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) uznał za niezgodne z konstytucją w szczególności art. 3, 4 i 8 dekretu ustawodawczego nr 279.

34. W odniesieniu w szczególności do art. 4 tego dekretu ustawodawczego Trybunał orzekł, że artykuł ten narusza kompetencje ustawodawcze regionów w dziedzinie rolnictwa, w zakresie, w jakim regiony wykonują władzę ustawodawczą w celu ustalenia sposobu stosowania zasady współlistnienia upraw na różnych terytoriach regionalnych, w sposób oczywisty różny z punktu widzenia morfologicznego i na płaszczyźnie swojej produkcji.

35. Co się tyczy art. 8 tego dekretu ustawodawczego, Corte costituzionale orzekł o niezgodności tego artykułu z konstytucją, ponieważ przepis ten był nierozzerwalnie związany z innymi postanowieniami uznanymi za niezgodne z prawem.

36. W konsekwencji nadal obowiązywały art. 1 i 2 dekretu ustawodawczego nr 279, z których wynika wola krajowego prawodawcy do powoływania się na możliwość podjęcia właściwych środków mających na celu zapobieżenie niezamierzonemu występowaniu GMO w innych uprawach, takich jak uprawy konwencjonalne lub ekologiczne.

37. W wyniku ww. wyroku z dnia 17 marca 2006 r. Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali wydało okólnik nr 269 z dnia 31 marca 2006 r., w którym uznaje ono, że wyrok ten nie podważa zgodności z prawem zakazu uprawy GMO do momentu wydania planów współlistnienia upraw i że orzeczenie o niezgodności art. 8 dekretu ustawodawczego nr 279 z konstytucją należy rozumieć w ten sposób, że jeśli zakaz uprawy GMO nadal obowiązuje, należy przewidzieć wykonywanie przez organ regionalny lub lokalny swojej kompetencji w tej dziedzinie.

38. W pkt 4 tego okólnika Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali podkreśla, że po wydaniu przez regiony i prowincje własnych przepisów dotyczących współlistnienia upraw nadal konieczne jest, by procedura zatwierdzania GMO w celu ich uprawy była zakończona pozytywnie z zachowaniem przepisów dekretu ustawodawczego nr 212/2001, które wymagają wydania zezwolenia ministra.

39. W pkt 5 rzeczonego okólnika Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali stwierdza, że:

- uprawa GMO pozostaje zakazana do momentu wydania regionalnych aktów prawnych umożliwiających zagwarantowanie współistnienia upraw konwencjonalnych, ekologicznych i transgenicznych i do momentu określenia właściwych rozwiązań między sąsiednimi regionami;
- naruszenie tego zakazu skutkuje nałożeniem sankcji ustanowionych w art. 1 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 212/2001.

40. Wyżej wymieniona nota nr 3734 z dnia 12 maja 2008 r. jest zgodna z brzmieniem okólnika nr 269 z dnia 31 marca 2006 r.

41. Pioneer złożyła odwołanie nadzwyczajne do prezydenta Republiki Włoskiej celem uchylenia tej noty. W tych okolicznościach Consiglio di Stato postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym przedstawionym w pkt 8 niniejszej opinii.

42. W ramach niniejszego odwołania prejudycjalnego uwagi na piśmie zostały przedstawione przez spółkę Pioneer, przez rządy włoski i hiszpański oraz przez Komisję. Rozprawa odbyła się w dniu 21 marca 2012 r. przy udziale spółki Pioneer, rządu włoskiego i Komisji.

II – Analiza

43. Przed zbadaniem, jaki zakres można nadać art. 26a dyrektywy 2001/18, należy sprawdzić, czy państwo członkowskie może słusznie nałożyć krajowy system zatwierdzania upraw GMO na system przewidziany w prawie Unii. Moim zdaniem, jak przyznał sam rząd włoski na rozprawie, odpowiedź jest przecząca.

44. Jak można było zauważyć, stosowanie i wprowadzanie do obrotu materiału siewnego odmian kukurydzy genetycznie zmodyfikowanej MON 810 mogą być uznane za zatwierdzone w Unii na podwójnej podstawie.

45. Są one zatwierdzone, w pierwszej kolejności, na podstawie rozporządzenia nr 1829/2003, w zakresie, w jakim odmiany te stanowią „produkty znajdujące się w obrocie” w rozumieniu art. 20 tego rozporządzenia. Produkt, który został poddany tej procedurze zatwierdzania, może być stosowany i wprowadzany do obrotu w Unii. W odniesieniu do pasz genetycznie zmodyfikowanych wynika to z art. 16 ust. 2 tego rozporządzenia, który stanowi, że „[ż]adna osoba nie wprowadza do obrotu, używa [stosuje] lub przetwarza produktu określonego w art. 15 ust. 1, o ile nie jest on objęty zezwoleniem wydanym zgodnie z niniejszą sekcją oraz spełnione są właściwe warunki zezwolenia”. Ponadto art. 19 ust. 5 rozporządzenia nr 1829/2003 stanowi, że „[z]ezwolenie wydane zgodnie z procedurą określoną w niniejszym rozporządzeniu obowiązuje w całej Wspólnocie [...]”.

46. Co więcej, ze wskazania wymienionego w motywie 1 tego rozporządzenia, zgodnie z którym „[s]wobodny przepływ bezpiecznej i zdrowej żywności oraz paszy jest istotnym aspektem rynku wewnętrznego i znacząco przyczynia się do zdrowia i ogólnego dobra obywateli oraz realizacji ich interesów socjalnych i gospodarczych”, wynika, że od chwili poddania produktów, zgodnie z procedurami przewidzianymi przez przywołane rozporządzenie, ocenie naukowej, w wyniku której stwierdzono brak zagrożenia wystąpienia szkodliwych skutków dla środowiska naturalnego lub zdrowia, i zatwierdzenia ich do wprowadzenia do obrotu zezwolenie takie skutkuje umożliwieniem swobodnego przepływu danej żywności lub paszy między państwami członkowskimi.

47. Stosowanie i wprowadzanie do obrotu materiału siewnego odmian kukurydzy genetycznie zmodyfikowanej MON 810 jest, w drugiej kolejności, dozwolone w Unii, w zakresie, w jakim odmiany te zostały zatwierdzone do włączenia do wspólnego katalogu regulowanego przez dyrektywę 2002/53.

48. Zgodnie bowiem z motywem 11 tej dyrektywy „[m]ateriał siewny [lub materiał rozmnożeniowy] objęty [tą dyrektywą] winien być przedmiotem wolnej wymiany handlowej wewnątrz Wspólnoty po publikacji we wspólnym katalogu”. Artykuł 16 ust. 1 przywołanej dyrektywy wymaga zatem, aby państwa członkowskie zapewniły, „by począwszy od [daty] publikacji, o której mowa w art. 17, materiał siewny odmian zatwierdzonych zgodnie z niniejszą dyrektywą lub zgodnie z zasadami odpowiadającymi zasadom niniejszej dyrektywy nie był przedmiotem żadnych ograniczeń rynkowych w odniesieniu do odmiany”.

49. Ani rozporządzenie nr 1829/2003, ani dyrektywa 2002/53 nie umożliwiają państwom członkowskim dodania na szczeblu krajowym poziomu dodatkowej kontroli zagrożenia, jakie dla środowiska naturalnego lub zdrowia może stwarzać GMO, prowadzącej do wydania lub odmowy wydania przez właściwy organ państwa członkowskiego zezwolenia na uprawę na terytorium tego państwa. Według obecnego stanu prawa Unii system regulujący wprowadzanie do obrotu GMO w Unii opiera się zatem na zezwoleniu wydawanym na poziomie Unii, które zezwala na stosowanie i swobodne wprowadzanie do obrotu danych GMO w państwach członkowskich. Artykuł 1 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 212/2001 jest więc sprzeczny z systemem ustanowionym na mocy uregulowań Unii, w zakresie, w jakim systematycznie nakłada on wymóg uzyskania zezwolenia krajowego na uprawy GMO.

50. Trybunał powinien zatem w ramach pierwszego etapu rozumowania odpowiedzieć na pytanie sądu krajowego w ten sposób, że GMO takie jak mieszańce kukurydzy zmodyfikowane genetycznie, pochodzące z kukurydzy MON 810 – które zostały zatwierdzone w szczególności jako materiał siewny do celów uprawy na podstawie dyrektywy 90/220 i które na warunkach określonych w art. 20 rozporządzenia nr 1829/2003 zostały zgłoszone jako produkty znajdujące się w obrocie, a następnie stanowiły przedmiot nierozpatrzonego jeszcze wniosku o odnowienie zezwolenia, oraz które zostały zatwierdzone do włączenia do wspólnego katalogu podlegającego przepisom dyrektywy 2002/53 – nie mogą podlegać procedurze wydawania zezwolenia krajowego.

51. Jeżeli po wydaniu zezwolenia na określone GMO na szczeblu Unii państwo członkowskie wskaże zagrożenie dla środowiska naturalnego lub zdrowia i jeżeli pragnie, by zagrożenie to zostało uwzględnione, winno ono skorzystać z jednej z procedur, jakie ustanawiają w tym celu uregulowania Unii. Jeśli przyjrzymy się w świetle okoliczności sporu przed sądem krajowym dyrektywie 2002/53 i rozporządzeniu nr 1829/2003, to procedury te są następujące.

52. Zgodnie z art. 16 ust. 2 dyrektywy 2002/53:

„Państwo członkowskie może po zgłoszeniu [...] mieć prawo zabronić stosowania danej odmiany na całym terytorium swojego kraju lub na jego części lub ustanowić właściwe warunki pielęgnacji danej odmiany dla przypadków uwzględnionych pod lit. c), zgodnie z warunkami stosowania produktów będących wynikiem takiej uprawy:

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

[...]

c) jeżeli są istotne przyczyny, inne niż wcześniej wymienione lub które mogłyby być wymienione w związku z procedurą [zatwierdzenia do włączenia do krajowego rejestru odmian], uznając, że dana odmiana stwarza zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska”.

53. Ponadto art. 18 tej samej dyrektywy stanowi, że „[j]eżeli stwierdzono, że pielęgnacja [uprawa] jakiejś odmiany włączonej do wspólnego katalogu [...] może w którymś państwie członkowskim być szkodliwa z punktu widzenia zdrowotności roślin dla innych odmian lub gatunków lub stwarzać zagrożenie dla środowiska lub zdrowia ludzkiego, to państwo członkowskie może po zgłoszeniu wniosku zostać upoważnione [...] do zakazu sprzedaży materiału siewnego lub materiału

rozmnożeniowego tej odmiany na całym swoim terytorium lub na jego części. Jeżeli istnieje bezpośrednie niebezpieczeństwo rozprzestrzeniania się szkodliwych organizmów lub bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub dla środowiska, dane państwo członkowskie może od razu po złożeniu wniosku nałożyć taki zakaz, który będzie obowiązywał do czasu podjęcia ostatecznej decyzji. Decyzja [...] będzie podjęta w ciągu trzech miesięcy [...]

54. Co się tyczy procedur określonych w rozporządzeniu nr 1829/2003, należy powołać się na art. 22 tego rozporządzenia, który umożliwia w odniesieniu do paszy genetycznie zmodyfikowanej²³ zmianę, zawieszenie i cofanie zezwoleń z inicjatywy Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności lub na wniosek państwa członkowskiego lub Komisji.

55. Ponadto państwa członkowskie mogą przyjąć środki nadzwyczajne zgodnie z art. 34 tego rozporządzenia, zgodnie z którym, „[j]eżeli jest oczywiste, że produkty zatwierdzone przez lub zgodne z [przywołanym] rozporządzeniem najprawdopodobniej niosą ze sobą istotne ryzyko dla zdrowia ludzi, zwierząt lub środowiska naturalnego [...], podejmuje się środki na podstawie procedur przewidzianych w art. 53 i 54 rozporządzenia (WE) nr 178/2002²⁴”. W ww. wyroku w sprawach połączonych Monsanto i in. Trybunał orzekł, że „dla przyjęcia środków nadzwyczajnych art. 34 rozporządzenia nr 1829/2003 wymaga od państw członkowskich ustalenia, iż obok pilnego charakteru występuje sytuacja, która może nieść ze sobą poważne ryzyko zagrażające w oczywisty sposób zdrowiu ludzi, zwierząt lub środowisku naturalnemu”²⁵.

56. Natomiast państwa członkowskie nie mogą powołać się na art. 26a dyrektywy 2001/18, który, przypomnijmy, przyznaje im uprawnienie do podjęcia właściwych środków mających na celu zapobieżenie niezamierzonemu występowaniu GMO w pozostałych produktach, aby uniemożliwić w sposób ogólny na swoim terytorium uprawę GMO zatwierdzonego na podstawie rozporządzenia nr 1829/2003 i zatwierdzonego do włączenia do wspólnego katalogu zgodnie z dyrektywą 2002/53. Cel środków właściwych do zapewnienia współistnienia różnych rodzajów upraw należy w tym względzie odróżnić od celu procedur, które właśnie szczegółowo opisałem.

57. Jak wskazano w zaleceniach z dnia 23 lipca 2003 i 13 lipca 2010 r., środki dotyczące współistnienia upraw zmierzają do utrzymania różnorodności form rolnictwa, aby z jednej strony umożliwić producentom dokonanie wyboru, jakim rodzajom upraw pragną dać pierwszeństwo, a z drugiej strony umożliwić konsumentom dokonanie wyboru, jakie rodzaje żywności – genetycznie zmodyfikowanej lub niezmodyfikowanej – pragną oni spożywać. Skuteczne wykonywanie takich wyborów uzależnione jest od przyjęcia środków gwarantujących istnienie odrębnych systemów produkcji.

58. Co więcej, środki dotyczące współistnienia upraw, mając na celu zapobieżenie niezamierzonemu występowaniu GMO w innych produktach, umożliwiają uniknięcie ewentualnych strat ekonomicznych, które mogłyby wynikać z niezamierzonego występowania GMO dla producentów upraw konwencjonalnych i ekologicznych, w szczególności w przypadku przekroczenia określonej w rozporządzeniu wartości progowej znakowania, od którego to przekroczenia należy informować o obecności GMO.

23 — Przepisy mające zastosowanie do żywności genetycznie zmodyfikowanej objęte są art. 10 rozporządzenia nr 1829/2003.

24 — Rozporządzenie (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31, s. 1).

25 — Punkt 81.

59. Zasadniczym celem środków dotyczących współlistnienia upraw określonych w art. 26a dyrektywy 2001/18 jest z tej perspektywy umożliwienie współlistnienia różnych form rolnictwa. Jak wskazałem powyżej, środki te mogą polegać na ustanawianiu odległości izolacyjnych pomiędzy działkami przeznaczonymi pod uprawy GMO a działkami zarezerwowanymi na uprawy konwencjonalne lub ekologiczne, na zagospodarowaniu stref buforowych, zainstalowaniu barier zapobiegających rozprzestrzenianiu się pyłków lub na dostosowaniu systemów płodozmianu.

60. Motywowany zamiarem zagwarantowania współlistnienia – w możliwie najlepszych warunkach – różnych rodzajów upraw, a nie zamiarem ogólnego wykluczenia określonego rodzaju uprawy ze względów związanych z ochroną zdrowia lub środowiska naturalnego, art. 26a dyrektywy 2001/18 odróżnia się zatem wyraźnie od procedur, które umożliwiają państwu członkowskim sprzeciwienie się z takich powodów uprawie określonego GMO na swoim terytorium.

61. Nie jest wprawdzie wykluczone, że ze względu na szczególne cechy określonego obszaru geograficznego – takie jak warunki klimatyczne, topografia, struktura upraw i systemy płodozmianu czy struktura gospodarstw rolnych – samo przyjęcie środków technicznych może okazać się niewystarczające w celu zapobieżenia niezamierzonemu występowaniu GMO w uprawach konwencjonalnych lub ekologicznych. W takiej sytuacji art. 26a dyrektywy 2001/18 mógłby być interpretowany jako pozwalający państwu członkowskiemu na zakazanie uprawy GMO na konkretnym obszarze swojego terytorium²⁶. Zgodnie z zasadą proporcjonalności taka możliwość byłaby jednak ściśle uzależniona od wykazania, że inne środki nie wystarczyłyby do kontroli obecności GMO w sąsiednich uprawach konwencjonalnych lub ekologicznych w tym miejscu.

62. Poza tym szczególnym przypadkiem i przy braku takiego wykazania państwo członkowskie nie może oprzeć się na art. 26a dyrektywy 2001/18 w celu zakazania uprawy na swoim terytorium określonego GMO zatwierdzonego na podstawie rozporządzenia nr 1829/2003 i zatwierdzonego do włączenia do wspólnego katalogu zgodnie z dyrektywą 2002/53.

63. W świetle powyższych uwag dotyczących zakresu, jaki należy moim zdaniem nadać art. 26a dyrektywy 2001/18, uważam, że artykuł ten nie pozwala również państwu członkowskiemu na sprzeciwienie się uprawie na swoim terytorium określonego GMO z powodu zwłoki w przyjęciu na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym środków dotyczących współlistnienia upraw.

64. Poza okolicznością, że przyjęcie przez państwa członkowskie środków dotyczących współlistnienia upraw jest, zgodnie z art. 26a dyrektywy 2001/18, wyłącznie fakultatywne, należy podkreślić, iż przyjęcie odwrotnej propozycji prowadziłoby do nałożenia dodatkowego wymogu na wprowadzenie do obrotu danego GMO zatwierdzonego na poziomie Unii, który to wymóg byłby uzależniony od zdolności reakcji wykazanej ewentualnie przez państwa członkowskie w celu przyjęcia środków dotyczących współlistnienia upraw, co jest sprzeczne z systemem ustanowionym przez rozporządzenie nr 1829/2003.

65. Ponadto taka interpretacja art. 26a dyrektywy 2001/18 skutkowałaby umożliwieniem państwu członkowskiemu zakazania na swoim terytorium uprawy określonego GMO zatwierdzonego na podstawie rozporządzenia nr 1829/2003 i zatwierdzonego do włączenia do wspólnego katalogu zgodnie z dyrektywą 2002/53 z pominięciem procedur przewidzianych w tym celu przez oba te uregulowania, a zatem stanowiłaby możliwość łatwego obejścia tych procedur.

66. Państwa członkowskie mogą oczywiście według swojego uznania na podstawie art. 26a dyrektywy 2001/18 przyjąć w każdej chwili, z poszanowaniem zasady proporcjonalności – czy to na szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym – środki gwarantujące współlistnienie upraw genetycznie modyfikowanych oraz upraw tradycyjnych i ekologicznych. Jednakże państwa członkowskie nie mogą

26 — Zobacz podobnie zalecenie z dnia 23 lipca 2003 r. (pkt 2.1.5), a także, wyraźniej, zalecenie z dnia 13 lipca 2010 r. (pkt 2.4).

wysuwać argumentacji dotyczącej powstrzymania się przez nie od opracowania i wdrożenia środków dotyczących współlistnienia upraw, nawet ze względu na wewnętrzny podział kompetencji, celem zakazania w tym czasie uprawy na swoim terytorium określonego GMO zatwierdzonego na podstawie rozporządzenia nr 1829/2003 i zatwierdzonego do włączenia do wspólnego katalogu zgodnie z dyrektywą 2002/53.

67. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział sądowi krajowemu, że art. 26a dyrektywy 2001/18 należy interpretować w ten sposób, iż nie pozwala on państwu członkowskiemu na sprzeciwienie się uprawie na swoim terytorium określonego GMO zatwierdzonego na podstawie rozporządzenia nr 1829/2003 i zatwierdzonego do włączenia do wspólnego katalogu zgodnie z dyrektywą 2002/53 z powodu zwłoki w przyjęciu na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym środków mających na celu zapobieżenie niezamierzonemu występowaniu GMO w innych uprawach.

III – Wnioski

68. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania Consiglio di Stato w następujący sposób:

Organizmy genetycznie zmodyfikowane takie jak mieszańce kukurydzy zmodyfikowane genetycznie, pochodzące z kukurydzy MON 810 – które zostały zatwierdzone w szczególności jako materiał siewny do celów uprawy na podstawie dyrektywy Rady 90/220/EWG z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i które na warunkach określonych w art. 20 rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy zostały zgłoszone jako produkty znajdujące się w obrocie, a następnie stanowiły przedmiot nierozpatrzonego jeszcze wniosku o odnowienie zezwolenia, oraz które zostały zatwierdzone do włączenia do Wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych ustanowionego przez dyrektywę Rady 2002/53/WE z dnia 13 czerwca 2002 r., zmienioną przez rozporządzenie nr 1829/2003 – nie mogą podlegać procedurze wydawania zezwolenia krajowego.

Artykuł 26a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/27/WE z dnia 11 marca 2008 r., należy interpretować w ten sposób, że nie pozwala on państwu członkowskiemu na sprzeciwienie się uprawie na swoim terytorium takich organizmów genetycznie zmodyfikowanych z powodu zwłoki w przyjęciu na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym środków mających na celu zapobieżenie niezamierzonemu występowaniu organizmów genetycznie zmodyfikowanych w innych uprawach.