



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 7. julija 2022\*

„Predhodno odločanje – Kmetijstvo – Gensko spremenjena živila in krma – Uredba (ES) št. 1829/2003 – Namerno sproščanje gensko spremenjenih organizmov v okolje – Direktiva 2001/18/ES – Člen 26a – Možnost držav članic, da sprejmejo vse primerne ukrepe za izognitev nenamerne prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v drugih proizvodih – Pogoji uporabe – Načelo sorazmernosti – Smernice za razvoj nacionalnih ukrepov soobstoja za preprečevanje nenamerne prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v konvencionalnih in ekoloških pridelkih – Ukrep, ki ga je sprejel subjekt na poddržavni ravni in s katerim se na njegovem ozemlju prepoveduje gojenje gensko spremenjene koruze“

V zadevi C-24/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunale ordinario di Pordenone (sodišče v Pordenonu, Italija) z odločbo z dne 4. januarja 2021, ki je na Sodišče prispela 14. januarja 2021, v postopku

**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,**

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Prechal (poročevalka), predsednica senata, J. Passer, F. Biltgen, N. Wahl, sodniki, in M. L. Arastey Sahún, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za osebo PH G. Martorana, avvocato,

\* Jezik postopka: italijanščina.

- za Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia B. Croppo, D. Iuri in E. Massari, avvocati,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,
- za Evropsko komisijo F. Castilla Contreras, I. Galindo Martín in F. Moro, agentke,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Direktive 2001/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. marca 2001 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje in razveljavitvi Direktive Sveta 90/220/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 77), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1829/2003 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 22. septembra 2003 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 32, str. 432; v nadaljevanju: Direktiva 2001/18), v povezavi z Uredbo št. 1829/2003 in Priporočilom Komisije z dne 13. julija 2010 o smernicah za razvoj nacionalnih ukrepov soobstoja za preprečevanje prisotnosti GSO v konvencionalnih in ekoloških pridelkih (UL 2010, L 200, str. 1; v nadaljevanju: Priporočilo z dne 13. julija 2010) ter členi 34, 35 in 36 PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo PH ter Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (avtonomna dežela Furlanija - Julijska krajina, Italija) (v nadaljevanju: dežela FJK) in Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche – Servizio foreste e corpo forestale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (osrednji direktorat za agroživilske, gozdarske in ribiške vire – gozdarska in gozdna uprava avtonomne dežele Furlanija - Julijska krajina, Italija) zaradi sklepa, s katerim je bila osebi PH naložena globa za kršitev prepovedi gojenja gensko spremenjene koruze.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

##### *Direktiva 2001/18*

- 3 Člen 1 Direktive 2001/18, naslovljen „Cilj“, določa:

„Skladno s previdnostnim načelom je cilj te direktive približati zakone in druge predpise držav članic ter varovati zdravje ljudi in okolje, kadar se:

- opravlja namerno sproščanje [gensko spremenjenih organizmov (v nadaljevanju: GSO)] v okolje iz katerega koli drugega razloga, kot je dajanje v promet v [Evropski uniji],
- dajejo v promet [GSO] kot proizvodi ali v proizvodih v [Uniji].“

4 Člen 4 te direktive, naslovljen „Splošne obveznosti“, določa:

„1. Države članice po previdnostnem načelu zagotovijo sprejem vseh ustreznih ukrepov, da se izognejo škodljivim vplivom za zdravje ljudi in okolje, ki bi lahko izhajali iz namernega sproščanja GSO ali njihovega dajanja v promet. GSO se lahko namerno sproščajo ali dajejo v promet samo skladno z delom B oziroma delom C[, s katerima se za to sproščanje in dajanje v promet zahteva predhodna odobritev].

[...]“

5 Člen 22 te direktive, naslovljen „Prosti promet“, določa:

„Brez poseganja v člen 23 države članice ne smejo prepovedati, omejiti ali preprečiti dajanja v promet GSO kot proizvodov ali v proizvodih, kadar izpolnjujejo zahteve te direktive.“

6 Člen 23 te direktive, naslovljen „Zaščitna klavzula“, v odstavku 1, prvi in drugi pododstavek, določa:

„Ko ima država članica kot rezultat novih ali dodatnih informacij, ki so postale razpoložljive po datumu odobritve in vplivajo na oceno tveganja za okolje ali ponovno oceno obstoječih informacij na podlagi novega ali dodatnega znanstvenega znanja, podrobne razloge za domnevo, da GSO kot proizvod ali v proizvodu, ki je bil pravilno prijavljen in je prejel pisno odobritev po tej direktivi, predstavlja tveganje za zdravje ljudi ali okolje, lahko ta država članica začasno omeji ali prepove uporabo in/ali prodajo tega GSO kot proizvoda ali v proizvodu na svojem ozemlju.

Država članica zagotovi, da se v primeru resnega tveganja uporabijo nujni ukrepi, kot je prekinitev ali prenehanje dajanja v promet, vključno z obveščanjem javnosti.“

7 Člen 26a Direktive 2001/18, naslovljen „Ukrepi za preprečevanje nenamerne prisotnosti GSO“, določa:

„1. Države članice lahko sprejmejo ustrezne ukrepe, da preprečijo nenamerno prisotnost GSO v drugih proizvodih.

2. Komisija zbere in uskladi informacije, ki temeljijo na študijah na ravni [Unije] in nacionalni ravni, spremlja razvoj na področju soobstoja v državah članicah ter na podlagi informacij in opažanj sestavi smernice za soobstoj gensko spremenjenih, konvencionalnih in ekoloških pridelkov.“

*Uredba št. 1829/2003*

8 V uvodni izjavi 9 Uredbe št. 1829/2003 je navedeno:

„Novi postopki odobritve gensko spremenjenih živil in krme morajo vključevati nova načela, uvedena z Direktivo 2001/18/ES. Uporabljen mora biti tudi okvir za ocenjevanje tveganja v zvezi z varno hrano, ki ga je vzpostavila Uredba (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost živil ter postopkih, ki zadevajo zvezi z varno hrano [UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 6, str. 463]. Tako je treba gensko spremenjene živila in krmo odobriti za dajanje na trg Skupnosti šele potem, ko se z upoštevanjem najvišjih možnih

standardov opravi znanstvena ocena vsakega tveganja, ki ga predstavljajo za zdravje ljudi in živali ter, odvisno do primera, za okolje, za katero je odgovorna Evropska agencija za varnost živil (Agencija). Taki znanstveni oceni mora slediti odločba [Unije] o obvladovanju tveganja v skladu z regulativnim postopkom, ki zagotavlja tesno sodelovanje med Komisijo in državami članicami.“

9 Člen 1 Uredbe št. 1829/2003, naslovljen „Cilj“, določa:

„Cilj te uredbe je v skladu s splošnimi načeli, določenimi v Uredbi (ES) št. 178/2002:

- (a) dati osnovo za zagotavljanje visoke ravni varstva življenja in zdravja ljudi, zdravja in zaščite živali, okolja ter interesov potrošnikov v zvezi z gensko spremenjenimi živali in krmo ob zagotavljanju učinkovitega delovanja notranjega trga;
- (b) določiti postopke [Unije] za odobritev in nadzor gensko spremenjenih živil in krme;
- (c) določiti določbe za označevanje gensko spremenjenih živil in krme.“

10 Člen 3 Uredbe št. 1829/2003, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta oddelek se uporablja za:

- (a) GSO za uporabo za živila;
- (b) živila, ki vsebujejo GSO ali so iz njega sestavljena;
- (c) živila, ki so proizvedena iz GSO ali vsebujejo sestavine, proizvedene iz GSO.“

11 Člen 4 te uredbe, naslovljen „Zahteve“, določa:

„1. Živilo iz člena 3(1) ne sme:

- (a) škodljivo učinkovati na zdravje ljudi, zdravje živali ali okolje;

[...]

2. Nihče ne sme dati na trg GSO, namenjen za uporabo za živila, ali živilo iz člena 3(1), če to ni zajeto v odobritvi, izdani v skladu s tem oddelkom, in če niso izpolnjeni ustrezni pogoji odobritve.

[...]

5. Odobritev iz odstavka 2 se izda, zavrne, obnovi, spremeni, začasno prekliče ali prekliče le na podlagi te uredbe in po postopkih, določenih v njej.

[...]“

12 Člen 16 navedene uredbe določa:

„[...]

2. Nihče ne sme dati na trg GSO, uporabiti ali predelati [GSO za uporabo za krmo, krmo, ki vsebuje GSO ali je iz njega sestavljena ali krmo, proizvedeno iz GSO], če t[i] ni[so] zajet[i] v odobritvi, izdani v skladu s tem oddelkom, in če niso izpolnjeni ustrezni pogoji odobritve.

[...]

5. Odobritev iz odstavka 2 se izda, zavrne, podaljša, spremeni, začasno prekliče ali prekliče le na podlagi te uredbe in po postopkih, določenih v njej.

[...]“

13 Člen 19(5) iste uredbe določa:

„Odobritev, izdana po postopku iz te uredbe, velja v vsej [Uniji] 10 let in se lahko obnovi v skladu s členom 23. [...]“

14 Člen 20(1) Uredbe št. 1829/2003 določa:

„Z odstopanjem od člena 16(2) se lahko proizvodi, ki sodijo na področje uporabe tega oddelka in so bili zakonito dani na trg v [Uniji] pred začetkom uporabe te uredbe, še naprej dajejo na trg, uporabljajo in predelujejo, pod pogojem, da so izpolnjene naslednje zahteve:

(a) v primeru proizvodov, dovoljenih v skladu z Direktivo [Sveta] 90/220/EGS [z dne 23. aprila 1990 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje (UL 1990, L 117, str. 15)] ali [Direktivo 2001/18], vključno z uporabo za krmo, v skladu z Direktivo [Sveta] 82/471/EGS [z dne 30. junija 1982 o nekaterih proizvodih, ki se uporabljajo v prehrani živali (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 5, str. 151)], ki se proizvajajo iz GSO, ali v skladu z Direktivo [Sveta] 70/524/ES [z dne 23. novembra 1970 o dodatkih v krmi (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 1, str. 190)], ki vsebujejo GSO ali so iz njega sestavljeni ali proizvedeni, nosilci dejavnosti, odgovorni za dajanje teh proizvodov na trg, v šestih mesecih po začetku uporabe te uredbe prijavijo Komisiji datum, ko so bili ti proizvodi prvič dani na trg v [Uniji];

[...]“

15 Člen 23(1) te uredbe določa:

„Odobritve po tej uredbi se lahko obnovijo za 10-letna obdobja na podlagi vloge, ki jo imetnik odobritve predloži Komisiji najpozneje eno leto pred iztekom veljavnosti odobritve.“

16 Direktiva 2001/18 je bila s členom 43 Uredbe št. 1829/2003 z začetkom veljavnosti te uredbe spremenjena tako, da je bil vanjo vstavljen člen 26a.

*Priporočilo z dne 13. julija 2010*

17 V uvodnih izjavah 1 in 3 Priporočila z dne 13. julija 2010 je navedeno:

„(1) Člen 26a Direktive 2001/18/ES določa, da lahko države članice sprejmejo ustrezne ukrepe za preprečevanje nenamerne prisotnosti [GSO] v drugih proizvodih. To velja zlasti za preprečevanje prisotnosti GSO v drugih pridelkih, kot so konvencionalni ali ekološki pridelki.

[...]

(3) Javni organi držav članic bodo morda morali na območjih, kjer se gojijo GSO, opredeliti ustrezne ukrepe, da bi potrošnikom in proizvajalcem omogočili izbiro med konvencionalno, ekološko in gensko spremenjeno proizvodnjo (v nadaljnjem besedilu: ukrepi soobstoja).“

18 Točka 1 tega priporočila določa:

„Države članice morajo pri razvoju nacionalnih ukrepov za preprečevanje nenamerne prisotnosti GSO v konvencionalnih in ekoloških pridelkih upoštevati smernice iz Priloge k temu priporočilu.“

19 V Smernicah, priloženih k navedenemu priporočilu, je v točki 1.2, zadnji odstavek, navedeno:

„Ker se lahko v [Uniji] gojijo le odobreni GSO, pri čemer so okoljski in zdravstveni vidiki že zajeti v oceni tveganja za okolje v postopku odobritve [Unije], so nerešena vprašanja, ki jih je treba v zvezi s soobstojem še obravnavati, gospodarski vidiki, povezani z mešanjem gensko spremenjenih in gensko nespremenjenih pridelkov.“

20 V točki 1.4 teh smernic, naslovljeni „*Namen in področje uporabe smernic*“, je navedeno:

„Te smernice so nezavezujoča priporočila, naslovljena na države članice. Njihov cilj je določiti splošna načela za razvoj nacionalnih ukrepov za preprečevanje nenamerne prisotnosti GSO v konvencionalnih in ekoloških pridelkih. Ugotovljeno je, da je veliko dejavnikov, ki so pri tem pomembni, specifičnih za nacionalne, regionalne in lokalne razmere.“

21 V točki 2 navedenih smernic, naslovljeni „*Splošna načela za razvoj nacionalnih ukrepov soobstoja za preprečevanje nenamerne prisotnosti GSO v konvencionalnih in ekoloških pridelkih*“, je to besedilo:

*„2.2. Sorazmernost*

Ukrepi za preprečevanje nenamerne prisotnosti GSO v drugih pridelkih morajo biti sorazmerni z zastavljenim ciljem (zaščita posebnih potreb konvencionalnih ali ekoloških kmetov). Kmetje, proizvajalci semen, zadruga in drugi nosilci dejavnosti, povezani s kakršno koli vrsto proizvodnje, ne smejo biti po nepotrebnem obremenjeni zaradi ukrepov soobstoja. Pri izbiri ukrepov je treba upoštevati regionalne in lokalne omejitve ter značilnosti, kot so oblika in velikost polj v regiji, razdrobljenost in zemljepisna razpršitev polj, ki pripadajo posameznim kmetijskim gospodarstvom, ter regionalne prakse upravljanja kmetij.

*2.3. Stopnje primesi, ki jih je treba doseči z nacionalnimi ukrepi soobstoja za preprečevanje nenamerne prisotnosti GSO v konvencionalnih in ekoloških pridelkih*

Pri nacionalnih ukrepih za preprečevanje nenamerne prisotnosti GSO v konvencionalnih in ekoloških pridelkih je treba upoštevati razpoložljivo znanje o verjetnosti in virih mešanja med gensko spremenjenimi in gensko nespremenjenimi pridelki. Ti ukrepi morajo biti sorazmerni s stopnjo primesi, ki jo je treba doseči, kar bo odvisno od regionalnih in nacionalnih posebnosti ter posebnih lokalnih potreb v zvezi s konvencionalnimi, ekološkimi in drugimi vrstami pridelkov in proizvodnje.

2.3.1. V nekaterih primerih ima prisotnost sledi GSO v živilih in krmi gospodarski vpliv le, če njihova količina presega prag za označevanje 0,9 %. Države članice morajo v teh primerih upoštevati, da so ukrepi za zagotovitev skladnosti s pragom za označevanje 0,9 % ustrezni.

2.3.2. Države članice morajo upoštevati, da doseganje posebnih stopenj primesi morda ni potrebno, če označevanje pridelka kot gensko spremenjenega nima gospodarskih posledic.

2.3.3. V več drugih primerih je lahko morebitna izguba dohodka ekoloških in nekaterih konvencionalnih proizvajalcev (na primer nekaterih proizvajalcev živil) posledica prisotnosti sledi GSO pri stopnjah, nižjih od 0,9 %. Zadevne države članice lahko v teh primerih in za zaščito posameznih vrst proizvodnje opredelijo ukrepe, katerih cilj je doseganje stopenj prisotnosti GSO v drugih proizvodih, ki ne presegajo 0,9 %.

Ne glede na stopnjo primesi, ki jo je treba doseči z ukrepi soobstoja, se bodo pragovi iz zakonodaje [Unije] še naprej uporabljali za označevanje prisotnosti GSO v živilih, krmi in proizvodih, namenjenih za neposredno predelavo.

#### 2.4. *Ukrepi za prepoved gojenja GSO na širšem območju („območja brez GSO“)*

Regionalne razlike, kot so podnebne razmere (ki vplivajo na dejavnost oprashačevalcev in prenos cvetnega prahu po zraku), topografija, vzorci poljedelske pridelave in sistemi kolobarjenja ali strukture kmetijskih gospodarstev (vključno z okoliškimi strukturami, kot so žive meje, gozdovi, neobdelana območja in prostorska razporeditev polj), lahko vplivajo na stopnjo primesi gensko spremenjenih organizmov v konvencionalnih in ekoloških pridelkih ter na ukrepe, ki so potrebni za preprečevanje nenamerne prisotnosti GSO v drugih pridelkih.

Države članice morajo v nekaterih gospodarskih in naravnih razmerah razmisliti o možnosti prepovedi gojenja GSO na širšem območju njihovega ozemlja, da se prepreči nenamerna prisotnost GSO v konvencionalnih in ekoloških pridelkih. Taka prepoved mora temeljiti na dokazih držav članic, da na teh območjih drugi ukrepi ne zadostujejo za doseganje ustreznih stopenj čistosti. Poleg tega morajo biti omejevalni ukrepi sorazmerni z zastavljenim ciljem (tj. zaščito posebnih potreb konvencionalnega in/ali ekološkega kmetijstva).“

#### ***Italijansko pravo***

- 22 Člen 2.1 legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 5/2011 recante disposizioni relative all'impiego di organismi geneticamente modificati (OGM) in agricoltura (deželni zakon FVG št. 5/2011 o določbah o uporabi gensko spremenjenih organizmov (GSO) v kmetijstvu) z dne 8. aprila 2011, v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari (v nadaljevanju: deželni zakon št. 5/2011), določa:

„Za preprečitev nenamerne prisotnosti GSO v konvencionalni in ekološki koruzi na ozemlju Furlanije - Julijske krajine, za katero so značilni vzorci poljedelske pridelave in strukture kmetijskih

gospodarstev, ki vplivajo na stopnjo mešanja gensko spremenjenih in gensko nespremenjenih pridelkov, je gojenje gensko spremenjene koruze izključeno v skladu s Priporočilom [z dne 13. julija 2010]. Gojenje gensko spremenjene koruze se kaznuje z izrekom upravne denarne sankcije v višini od 5000 EUR do 50.000 EUR, ki jo naloži pristojni organ v okviru deželne gozdne uprave.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

- 23 Oseba PH, lastnica kmetijskega gospodarstva na območju dežele FJK, je 9. maja 2015 na njem posadila sorto gensko spremenjene koruze MON 810.
- 24 Pristojne okoljske službe dežele FJK so 11. avgusta 2015 osebi PH zaradi gojenja te koruze v nasprotju s členom 2.1 deželnega zakona št. 5/2011 naložile globo v višini 10.000 EUR.
- 25 Po tem, ko je oseba PH to sankcijo izpodbijala, je namestnik direktorja gozdarske in gozdne uprave dežele FJK s sklepom z dne 8. oktobra 2019 to kršitev potrdil, vendar je znesek globe znižal na 5000 EUR.
- 26 Oseba PH je zoper ta sklep vložila pritožbo pri Tribunale ordinario di Pordenone (sodišče v Pordenonu, Italija), ki je predložitveno sodišče.
- 27 Predložitveno sodišče je najprej spomnilo na vsebino člena 2.1 deželnega zakona št. 5/2011, točke 2.4 Smernic, priloženih Priporočilu z dne 13. julija 2010, člena 26a Direktive 2001/18 ter členov 16 in 17 Direktive Sveta 2002/53/ES z dne 13. junija 2002 o skupnem katalogu sort poljščin (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 36, str. 281), nato pa ugotovilo, da se spor o glavni stvari ne nanaša na dejstvo, da se koruza MON 810 v Uniji lahko prosto prodaja, ampak na to, da se v skladu z deželnim zakonom št. 5/2011 ne sme gojiti na celotnem ozemlju dežele FJK. V zvezi s tem opozarja, prvič, da je Sodišče v sklepu z dne 8. maja 2013, Fidenato (C-542/12, neobjavljen, EU:C:2013:298), razsodilo, da je treba člen 26a Direktive 2001/18 razlagati tako, da državi članici ne dovoljuje, da na svojem ozemlju prepove gojenje GSO, kot so sorte koruze MON 810, z obrazložitvijo, da bi pridobitev nacionalne odobritve pomenila ukrep soobstoja, katerega namen je preprečiti nenamerno prisotnost GSO v drugih pridelkih, in drugič, da je bilo z Izvedbenim sklepom Komisije (EU) 2016/321 z dne 3. marca 2016 o prilagoditvi geografskega področja uporabe iz odobritve za gojenje gensko spremenjene koruze (*Zea mays L.*) MON 810 (MON-ØØØ81Ø-6) (UL 2016, L 60, str. 90) gojenje gensko spremenjene sorte koruze MON 810 prepovedano na celotnem italijanskem ozemlju.
- 28 Predložitveno sodišče se ob upoštevanju teh elementov ter predlogov in tožbenih razlogov strank sprašuje, prvič, ali je prepoved gojenja gensko spremenjene koruze na ozemlju dežele FJK na podlagi člena 2.1 deželnega zakona št. 5/2011 v skladu z Direktivo 2001/18 v povezavi z Uredbo št. 1829/2003 in Priporočilom z dne 13. julija 2010 ter, drugič, ali lahko ta prepoved pomeni ukrep z enakim učinkom, ki je v nasprotju s členi od 34 do 36 PDEU.
- 29 V teh okoliščinah je Tribunale ordinario di Pordenone (sodišče v Pordenonu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanja:
  - „1. Ali je prepoved iz člena 2.1 deželnega zakona št. 5/2011, ki uvaja ukrepe soobstoja, katerih posledica je prepoved gojenja sorte koruze MON 810 na ozemlju [dežele FJK], skladna ali pa v nasprotju s celotno sistematiko Direktive 2001/18/ES, tudi ob upoštevanju Uredbe št. 1829/2003 in pojasnil iz Priporočila [z dne 13. julija 2010]?



2. Ali lahko ta prepoved pomeni tudi ukrep z enakim učinkom in je zato v nasprotju s členi 34, 35 in 36 PDEU?“

## Vprašanja za predhodno odločanje

### *Prvo vprašanje*

#### *Pristojnost Sodišča in dopustnost*

- 30 Italijanska vlada izpodbija dopustnost prvega vprašanja, ker, prvič, naj predložitveno sodišče ne bi navedlo razlogov, iz katerih naj bi bili nacionalni predpisi iz postopka v glavni stvari lahko v nasprotju z Direktivo 2001/18, Uredbo št. 1829/2003 in Priporočilom z dne 13. julija 2010, in drugič, ker naj v tem vprašanju ne bi bili natančno navedeni niti razdelki Priporočila z dne 13. julija 2010 niti določbe Direktive 2001/18 in Uredbe št. 1829/2003, ki naj bi se uporabili v obravnavanem primeru. Ta vlada trdi tudi, da prvo vprašanje ni dopustno v delu, v katerem se nanaša na Priporočilo z dne 13. julija 2010, saj naj bi bila pristojnost Sodišča na področju vprašanj za predhodno odločanje omejena na razlago aktov institucij, ki imajo zavezujoče pravne učinke.
- 31 Na prvem mestu, kolikor želi italijanska vlada s to zadnjo trditvijo dejansko izpodbijati pristojnost Sodišča za odločanje o prvem vprašanju v delu, v katerem se nanaša na razlago Priporočila z dne 13. julija 2010, je treba spomniti, da člen 267 PDEU Sodišču podeljuje pristojnost za predhodno odločanje o veljavnosti in razlagi aktov institucij Unije brez kakršne koli izjeme (sodbi z dne 13. decembra 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, točka 8, in z dne 13. junija 2017, Florescu in drugi, C-258/14, EU:C:2017:448, točka 30).
- 32 Iz tega sledi, da je Sodišče pristojno za odločanje o razlagi Priporočila z dne 13. julija 2010 in zato za odločanje o prvem vprašanju v celoti.
- 33 Na drugem mestu, v zvezi z ugovorom italijanske vlade glede dopustnosti prvega vprašanja, ker naj predložitveno sodišče ne bi navedlo dovolj razlogov, iz katerih je postavilo to vprašanje, je treba spomniti, da so v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča zahteve v zvezi z vsebino predloga za sprejetje predhodne odločbe izrecno določene v členu 94 Poslovnika Sodišča, ki naj bi ga predložitveno sodišče v okviru sodelovanja, vzpostavljenega s členom 267 PDEU, poznalo in ki ga mora natančno upoštevati (sodba z dne 9. marca 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, točka 72 in navedena sodna praksa).
- 34 Predložitveno sodišče mora tako navesti natančne razloge, ki so mu vzbudili dvom o razlagi nekaterih določb prava Unije in iz katerih je menilo, da je treba Sodišču predložiti vprašanja za predhodno odločanje (sodba z dne 9. marca 2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, točka 73 in navedena sodna praksa).
- 35 V obravnavanem primeru je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe dovolj jasno razvidno, da predložitveno sodišče odloča o sporu, ki se nanaša na zakonitost sankcije, naložene na podlagi zakonske določbe, ki jo je določila neka dežela, in s katero je zaradi preprečitve nenamerne prisotnosti GSO v konvencionalnih in ekoloških pridelkih prepovedano gojenje gensko spremenjene koruze MON 810 na celotnem ozemlju te dežele, da je člen 20 Uredbe št. 1829/2003 na dan naložitve te sankcije dopuščal prosto gojenje in prodajo te sorte znotraj Unije, da je bila

zadevna določba iz postopka v glavni stvari sprejeta na podlagi člena 26a Direktive 2001/18 in da predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje o veljavnosti navedene določbe glede na to direktivo v povezavi z Uredbo št. 1829/2003 in Priporočilom z dne 13. julija 2010.

- 36 Poleg tega to, da predložitveno sodišče v tem vprašanju ni navedlo niti nobene posebne določbe Direktive 2001/18 in Uredbe št. 1829/2003 niti ne posebnega razdelka Priporočila z dne 13. julija 2010, ne vpliva na dopustnost navedenega vprašanja.
- 37 Iz ustaljene sodne prakse Sodišča je namreč razvidno, da je naloga Sodišča razložiti vse določbe prava Unije, ki jih nacionalna sodišča potrebujejo za odločanje v sporih, ki so jim predloženi, tudi če te določbe niso izrecno navedene v vprašanjih, ki jih ta sodišča postavijo (sodba z dne 28. junija 2018, *Crespo Rey*, C-2/17, EU:C:2018:511, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 38 Iz tega izhaja, da je prvo vprašanje dopustno.

### *Vsebinska presoja*

- 39 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem, kot izhaja iz točke 35 te sodbe, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 26a Direktive 2001/18 v povezavi z Uredbo št. 1829/2003 in Priporočilom z dne 13. julija 2010 razlagati tako, da nasprotuje nacionalnemu ukrepu, ki zaradi preprečitve nenamerne prisotnosti GSO v drugih proizvodih na ozemlju neke dežele zadevne države članice prepoveduje gojenje GSO, odobrenih z Uredbo št. 1829/2003.
- 40 Najprej je treba spomniti, da je cilj Direktive 2001/18, kot je razvidno iz njenega člena 1, približati zakone in druge predpise držav članic ter varovati zdravje ljudi in okolje, kadar se opravlja namerno sproščanje GSO v okolje, bodisi z dajanjem GSO v promet v Uniji kot proizvodov bodisi iz katerega koli drugega razloga, kot je tako dajanje v promet. Za doseg te ciljev so s to direktivo za te oblike namernega sproščanja GSO v okolje določeni postopki odobritve, ki vključujejo oceno in spremljanje tveganja za zdravje ljudi in okolje v skladu z usklajenimi pravili in načeli.
- 41 Poleg tega Uredba št. 1829/2003, kot je razvidno iz njenega člena 1, določa osnovo za zagotavljanje visoke ravni varstva življenja in zdravja ljudi, zdravja in zaščite živali, okolja ter interesov potrošnikov v zvezi z gensko spremenjenimi živali in krmo ob zagotavljanju učinkovitega delovanja notranjega trga. Za to so z njo določeni enotni postopki za odobritev in nadzor teh živil in krme, ki – kot izhaja iz uvodne izjave 9 te uredbe – vključujejo načela, uvedena z Direktivo 2001/18. Člen 19(5) te uredbe določa, da odobritev, izdana po postopku iz te uredbe, velja v vsej Uniji.
- 42 V posebnem primeru gensko spremenjene koruze je bilo dajanje koruze MON 810 v promet odobreno z Odločbo Komisije z dne 22. aprila 1998 o dajanju na trg gensko spremenjene koruze (*Zea mays* L. T 25) na podlagi Direktive Sveta 90/220/EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 3, zvezek 23, str. 75). Čeprav je bila Direktiva 90/220 razveljavljena z Direktivo 2001/18, je odobritev dajanja koruze MON 810 v promet ostala veljavna na podlagi členov 20 in 23 Uredbe št. 1829/2003 in je v času, ko je bila osebi PH naložena sankcija iz postopka v glavni stvari, še vedno veljala.
- 43 Vendar pa člen 26a Direktive 2001/18 v odstavku 1 določa, da lahko države članice sprejmejo ustrezne ukrepe, da preprečijo nenamerno prisotnost GSO v drugih proizvodih.

- 44 Dežela FJK je deželni zakon št. 5/2011, ki s členom 2.1, katerega veljavnost oseba PH izpodbija v okviru spora o glavni stvari, prepoveduje gojenje gensko spremenjene koruze na njenem celotnem ozemlju, sprejela na podlagi te določbe.
- 45 Za odgovor na prvo vprašanje, kakor je bilo preoblikovano v točki 39 te sodbe, je torej treba preučiti pogoje za uporabo člena 26a(1) Direktive 2001/18.
- 46 V zvezi s tem je treba najprej ugotoviti, da se ta določba ne uporablja le za sorte GSO, ki so bile odobrene v skladu z določbami te direktive, ampak tudi za sorte, za katere so bile odobritve prijavljene ali obnovljene v skladu s členoma 20 in 23 Uredbe št. 1829/2003, kot so sorte gensko spremenjene koruze iz postopka v glavni stvari (glej v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2012, Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11, EU:C:2012:534, točke 60, 67 in 68, ter sklep z dne 8. maja 2013, Fidenato, C-542/12, neobjavljen, EU:C:2013:298, točka 23).
- 47 Dalje, cilj preventivnih ukrepov, ki jih države članice sprejmejo v skladu s členom 26a(1) Direktive 2001/18, mora biti preprečevanje nenamerne prisotnosti GSO v drugih proizvodih, da bi pridelovalci in potrošniki lahko izbirali med ekološko pridelavo, konvencionalno pridelavo in pridelavo, v kateri se uporabljajo GSO. Cilj teh ukrepov ni varovanje zdravja ljudi ali okolja. Varstvo zadnjenavedenih ciljev je namreč zagotovljeno z usklajenimi postopki odobritve namernega sproščanja GSO, določenimi z Direktivo 2001/18 in Uredbo št. 1829/2003, ki dodelitev teh odobritev pogojujejo z oceno tveganj tega sproščanja za zdravje ljudi in okolje. Zato se s temi ukrepi želi ohraniti raznovrstnost pridelkov in zlasti – kolikor je mogoče – soobstoj gensko spremenjenih pridelkov na eni strani ter ekoloških in konvencionalnih pridelkov na drugi strani. To pomeni, da je treba v okviru teh ukrepov upoštevati gospodarske izzive, ki jih za ekološke in konvencionalne proizvajalce pomeni nenamerna prisotnost GSO v njihovih pridelkih.
- 48 Zato država članica nima pravice, da za gojenje GSO, odobrenih na podlagi Uredbe št. 1829/2003, zahteva nacionalno odobritev, utemeljeno na upoštevanju varovanja zdravja ali okolja. Poleg tega iz člena 26a Direktive 2001/18 lahko izhajajo omejitve – kar še toliko bolj velja za geografsko določene omejitve – le zaradi ukrepov soobstoja, ki so bili dejansko sprejeti ob upoštevanju namena teh ukrepov (glej v tem smislu sodbo z dne 6. septembra 2012, Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11, EU:C:2012:534, točki 69 in 75). Nazadnje, ta člen nasprotuje temu, da bi bil lahko nacionalni postopek odobritve za gojenje GSO ukrep soobstoja (glej v tem smislu sklep z dne 8. maja 2013, Fidenato, C-542/12, neobjavljen, EU:C:2013:298, točka 33).
- 49 Poleg tega, kot je razvidno iz besedila člena 26a(1) Direktive 2001/18, morajo biti ukrepi za preprečevanje nenamerne prisotnosti GSO v drugih proizvodih nujni. Zaradi te zahteve nujnosti v povezavi z načelom sorazmernosti morajo države članice uporabiti ukrepe, ki omogočajo učinkovito uresničitev cilja preprečitve nenamerne prisotnosti GSO v drugih proizvodih, da imajo potrošniki in proizvajalci še vedno izbiro, vendar hkrati ne presegajo tega, kar je nujno, ter čim manj ogrožajo cilje in načela, določena s to direktivo. Na podlagi sodne prakse Sodišča v zvezi s tem načelom se namreč pri več primernih ukrepih izbere najmanj omejujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se uresničujejo (glej v tem smislu sodbo z dne 29. junija 2017, Komisija/Portugalska, C-126/15, EU:C:2017:504, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 50 Nazadnje, predložitveno sodišče mora pri presoji, ali ukrep soobstoja izpolnjuje te pogoje za uporabo člena 26a(1) Direktive 2001/18, upoštevati Smernice, priložene k Priporočilu z dne 13. julija 2010, ki jih je Komisija sprejela na podlagi člena 26a(2) te direktive.

- 51 Namreč, čeprav smernice, kakršne so te, ki so priložene k Priporočilu z dne 13. julija 2010, sicer res nimajo zavezujočih učinkov, pa jih morajo nacionalna sodišča upoštevati pri reševanju sporov, ki so jim predloženi, zlasti če se z njimi lahko pojasni razlaga določb Unije, ki se izvajajo z nacionalnimi določbami, ali če je njihov cilj pojasniti določbe prava Unije z zavezujočim učinkom (glej v tem smislu sodbo z dne 3. septembra 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, točka 64 in navedena sodna praksa).
- 52 Smernice, priložene k Priporočilu z dne 13. julija 2010, pa v točki 2 določajo splošna načela za razvoj ukrepov soobstoja v državah članicah in se torej z njimi pojasnjuje člen 26a(1) Direktive 2001/18.
- 53 V obravnavanem primeru bo moralo predložitveno sodišče presoditi, ali je cilj prepovedi gojenja gensko spremenjene koruze na celotnem ozemlju dežele FJK, določene v členu 2.1 deželnega zakona št. 5/2011, dejansko ta, da se potrošnikom in pridelovalcem zagotovi izbira med gensko spremenjeno pridelavo koruze in pridelavo ekološke ali konvencionalne koruze.
- 54 To sodišče bo moralo glede na trditve strank iz postopka v glavni stvari presoditi tudi, ali je ta prepoved nujna in sorazmerna za uresničitev tega cilja. V tem okviru bo moralo zlasti upoštevati splošna načela, navedena v točkah 2.2, 2.3 in 2.4 Smernic, priloženih k Priporočilu z dne 13. julija 2010, v katerih so navedeni dejavniki, ki so pomembni za opredelitev obsega zahtevanega ukrepa, da se proizvajalcem in potrošnikom omogoči izbira med gensko spremenjenimi in gensko nespremenjenimi pridelki.
- 55 Med temi dejavniki sta stopnja nenamerne prisotnosti, ki jo je treba doseči z nacionalnimi ukrepi soobstoja iz točke 2.3 teh smernic, ki je odvisna od regionalnih in nacionalnih posebnosti ter posebnih lokalnih potreb v zvezi s konvencionalnimi, ekološkimi in drugimi vrstami pridelkov in proizvodnje, pa tudi razpoložljivo znanje o verjetnosti in virih mešanja med gensko spremenjenimi in gensko nespremenjenimi pridelki ter naključnih virih mešanja. V zvezi s tem se lahko stopnja mešanja med temi pridelki v skladu s točko 2.4 navedenih smernic spreminja glede na različne dejavnike, kot so podnebne razmere, topografija, vzorci poljedelske pridelave in sistemi kolobarjenja ali strukture kmetijskih gospodarstev, vključno z okoliškimi strukturami.
- 56 Da se proizvajalcem in potrošnikom zagotovi izbira, bo zato treba pri presoji sorazmernosti prepovedi gojenja gensko spremenjene koruze iz postopka v glavni stvari na celotnem ozemlju dežele FJK upoštevati stopnjo nenamerne prisotnosti gensko spremenjene koruze, ki mora biti dosežena, ter verjetnost mešanja te gensko spremenjene koruze in ekološko ali tradicionalno pridelane koruze.
- 57 V okviru tega upoštevanja bo treba zlasti opredeliti stopnjo čistosti, ki jo je treba doseči, ob upoštevanju gospodarskega vpliva, ki ga povzroči nenamerna prisotnost gensko spremenjene koruze v konvencionalnih ali ekoloških pridelkih. V zvezi s tem bo treba zlasti presoditi ekonomske posledice prekoračitve praga za označevanje v skladu s točkami od 2.3.1 do 2.3.3 Smernic, priloženih k Priporočilu z dne 13. julija 2010.
- 58 Poleg tega bo treba upoštevati vire tveganja mešanja in učinkovitost metod ločevanja pridelkov, pri čemer je treba o slednji med drugim presoditi glede na omejitve ter geografske in podnebne značilnosti dežele FJK ter načine pridelave, ki se tam izvajajo. Kot je navedeno v točki 2.2 teh smernic, so te značilnosti zlasti oblika in velikost polj v regiji, razdrobljenost in zemljepisna razpršitev polj, ki pripadajo posameznim kmetijskim gospodarstvom, ter regionalne prakse

upravljanja kmetij. Poleg tega, kot je določeno v točki 2.4 navedenih smernic, mora taka prepoved temeljiti na dokazih organov, ki so določili to prepoved, da v deželi FJK drugi ukrepi ne bi zadostovali za dosego ustreznih stopenj čistosti.

- 59 Na podlagi zgoraj navedenega je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 26a Direktive 2001/18 v povezavi z Uredbo št. 1829/2003 in Priporočilom z dne 13. julija 2010 razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu ukrepu, ki zaradi preprečitve nenamerne prisotnosti GSO v drugih proizvodih na ozemlju neke dežele zadevne države članice prepoveduje gojenje GSO, odobrenih z Uredbo št. 1829/2003, če se s tem ukrepom lahko doseže cilj, ki je proizvajalcem in potrošnikom zagotoviti izbiro med gensko spremenjenimi pridelki in ekološkimi ali konvencionalnimi pridelki, in če je navedeni ukrep ob upoštevanju posebnosti navedenih pridelkov na tem ozemlju nujen za uresničitev tega cilja in je sorazmeren z njim.

### *Drugo vprašanje*

- 60 Ob upoštevanju odgovora na prvo vprašanje je treba drugo vprašanje razumeti tako, da se z njim sprašuje, ali je treba – kadar nacionalni ukrep na ozemlju neke dežele zadevne države članice v skladu s členom 26a Direktive 2001/18 v povezavi z Uredbo št. 1829/2003 in Priporočilom z dne 13. julija 2010 prepoveduje gojenje GSO, odobrenih na podlagi Uredbe št. 1829/2003 – posebej preveriti tudi, ali je ta ukrep v skladu s členi od 34 do 36 PDEU.
- 61 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba vsak nacionalni ukrep na področju, ki je predmet izčrpane uskladitve na ravni Unije, presoјati glede na določbe tega uskladitvenega ukrepa, in ne glede na določbe primarnega prava (sodba z dne 1. julija 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 62 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je z Direktivo 2001/18 in Uredbo št. 1829/2003 za dajanje GSO v promet kot proizvodov, živil ali krme določen sistem predhodne odobritve na ravni Unije.
- 63 Tako člen 4(2) in (5) ter člen 16(2) in (5) Uredbe št. 1829/2003 določata, da se GSO, namenjeni za uporabo za živila ali za živila, na eni strani ter GSO, namenjeni za krmo, krmo, ki vsebuje GSO ali je iz njih sestavljena, ter krmo, proizvedeno iz GSO, na drugi strani ne smejo dati na trg, če niso predmet odobritve, ki se izda, zavrne, podaljša, spremeni, začasno prekliče ali prekliče le na podlagi razlogov in v skladu s postopki, določenimi s to uredbo.
- 64 Poleg tega člen 4 Direktive 2001/18 določa, da se GSO lahko namerno sproščajo v okolje ali dajejo v promet samo v skladu s postopki odobritve iz te direktive. Člen 22 navedene direktive izrecno določa, da države članice ne smejo prepovedati, omejiti ali preprečiti dajanja v promet GSO kot proizvodov ali v proizvodih, kadar izpolnjujejo zahteve te direktive.
- 65 Nazadnje, izjeme od te prepovedi, ki so zajete z zaščitno klavzulo iz člena 23 Direktive 2001/18, in možnost sprejetja ukrepov soobstoja iz člena 26a te direktive so določene natančno in zato z njimi ni mogoče izpodbijati dejstva, da so pogoji za dajanje GSO v promet na ravni Unije v bistvu urejeni enotno.
- 66 Zato je treba ugotoviti, da so se z Direktivo 2001/18 in Uredbo št. 1829/2003 uskladili pogoji za dajanje GSO v promet kot proizvodov, živil ali krme. Kakršen koli nacionalni ukrep, ki prepoveduje gojenje in dajanje GSO v promet, je zato treba presoјati glede na določbe tega regulativnega okvira in ne glede na člene od 34 do 36 PDEU.

- 67 Na podlagi zgoraj navedenega je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da kadar nacionalni ukrep na ozemlju neke dežele zadevne države članice v skladu s členom 26a Direktive 2001/18 v povezavi z Uredbo št. 1829/2003 in Priporočilom z dne 13. julija 2010 prepoveduje gojenje GSO, odobrenih na podlagi Uredbe št. 1829/2003, ni treba posebej preveriti tudi, ali je ta ukrep v skladu s členi od 34 do 36 PDEU.

### **Stroški**

- 68 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. Člen 26a Direktive 2001/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. marca 2001 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje in razveljavitvi Direktive Sveta 90/220/EGS, kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1829/2003 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 22. septembra 2003, je treba v povezavi s to uredbo in Priporočilom Komisije z dne 13. julija 2010 o smernicah za razvoj nacionalnih ukrepov soobstoja za preprečevanje nenamerne prisotnosti GSO v konvencionalnih in ekoloških pridelkih razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnemu ukrepu, ki zaradi preprečitve nenamerne prisotnosti gensko spremenjenih organizmov v drugih proizvodih na ozemlju neke dežele zadevne države članice prepoveduje gojenje gensko spremenjenih organizmov, odobrenih z Uredbo št. 1829/2003, če se s tem ukrepom lahko doseže cilj, ki je proizvajalcem in potrošnikom zagotoviti izbiro med gensko spremenjenimi pridelki in ekološkimi ali konvencionalnimi pridelki, in če je navedeni ukrep ob upoštevanju posebnosti navedenih pridelkov na tem ozemlju nujen za uresničitev tega cilja in je sorazmeren z njim.**
- 2. Kadar nacionalni ukrep na ozemlju neke dežele zadevne države članice v skladu s členom 26a Direktive 2001/18, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1829/2003, v povezavi s to uredbo in Priporočilom Komisije z dne 13. julija 2010 o smernicah za razvoj nacionalnih ukrepov soobstoja za preprečevanje nenamerne prisotnosti GSO v konvencionalnih in ekoloških pridelkih prepoveduje gojenje GSO, odobrenih na podlagi Uredbe št. 1829/2003, ni treba posebej preveriti tudi, ali je ta ukrep v skladu s členi od 34 do 36 PDEU.**

Podpisi