Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 26. dubna 2012 [1]

Věc C-36/11

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Itálie)]

„Zemědělství — Geneticky modifikované organismy — Směrnice 2002/53/ES — Společný katalog odrůd druhů zemědělských rostlin — Geneticky modifikované organismy zapsané do společného katalogu — Nařízení (ES) č. 1829/2003 — Článek 20 — Stávající produkty — Směrnice 2001/18/ES — Článek 26a — Opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti geneticky modifikovaných organismů v jiných produktech — Vnitrostátní opatření zakazující pěstování geneticky modifikovaných organismů zapsaných do společného katalogu a povolených jakožto stávající produkty do doby, než budou přijata opatření založená na článku 26a směrnice 2001/18/ES“

1. V době, kdy jsou politické a právní diskuse o tom, zda je či není nezbytné rozšířit rozhodovací prostor, kterým disponují členské státy k omezení nebo zákazu pěstování geneticky modifikovaných organismů [2], k nimž byl udělen souhlas na celém jejich území nebo jeho části, aktuálnější, než byly kdykoliv předtím [3], umožňuje tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce určit, jaký je současný stav unijního práva.

2. Tato žádost se týká především výkladu článku 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 [4] ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/27/ES ze dne 11. března 2008 [5].

3. Tento článek, nadepsaný „Opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO“, zní takto:

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

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Dále jen „GMO“.

3 — Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 13. července 2010 o svobodě členských států rozhodovat o pěstování geneticky modifikovaných plodin [COM(2010) 380 final], jakož i návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění směrnice 2001/18/ES, pokud jde o možnost členských států zakázat či omezit pěstování geneticky modifikovaných organismů na jejich území [COM(2010) 375 final]. Viz rovněž legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. července 2011 k tomuto návrhu. Cílem uvedeného návrhu je umožnit členským státům, aby k zákazu nebo omezení pěstovat GMO na svém území použily jiné důvody, než vědecké hodnocení rizik pro zdraví a životní prostředí. Některé členské státy rozhodně odmítly tento návrh Komise, takže dánské předsednictví Evropské unie se v současnosti snaží najít kompromis, se kterým by mohly členské státy souhlasit.

4 — Úř. věst. L 106, s. 1.

5 — Úř. věst. L 81, s. 45, dále jen „směrnice 2001/18“.

2. Komise shromažďuje informace založené na studiích na úrovni Společenství 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."

4. Komise přijala postupně dvě doporučení týkající se této problematiky. Jedná se předně o doporučení Komise 2003/556/ES ze dne 23. července 2003 o pokynech pro vytváření vnitrostátních strategií a účinnějších postupů k zajištění koexistence geneticky modifikovaných, konvenčních a ekologických plodin [6]. Toto doporučení bylo později zrušeno a nahrazeno doporučením Komise ze dne 13. července 2010 o pokynech pro vytváření vnitrostátních opatření pro koexistenci k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních a ekologických plodinách [7].

5. Tato doporučení obsahují obecné zásady, kterými se mají řídit členské státy při rozhodování o přijetí opatření k zajištění koexistence geneticky modifikovaných, konvenčních a ekologických plodin.

6. V obou těchto dokumentech vychází Komise ze zásady, že žádná forma zemědělství, ať již se jedná o konvenční nebo ekologické zemědělství či o zemědělství založené na používání GMO, nesmí být v Unii vyloučena. Aby měli producenti a spotřebitelé volbu mezi těmito třemi druhy produkce, je třeba udržet systémy produkce oddělené. Z tohoto hlediska je cílem opatření k zajištění koexistence předcházet nezáměrné přítomnosti GMO v jiných produktech za účelem předcházení možné hospodářské újmě [8] a dopadu směšování geneticky modifikovaných plodin s jinými plodinami [9].

7. Opatření k zajištění koexistence mohou spočívat například ve stanovení vzdálenosti mezi pozemky určenými k pěstování plodin obsahujících GMO a těmi, které jsou vyhrazeny pro pěstování konvenčních a ekologických plodin, ve zřízení nárazníkových zón, v umístění bariér bránících rozptýlení pylu nebo v přizpůsobení systémů střídání plodin [10].

8. V projednávané věci musí Consiglio di Stato (Itálie) posoudit slučitelnost vnitrostátních právních předpisů – které podmiňují udělení vnitrostátních souhlasů k pěstování GMO tím, že regiony přijmou opatření k zajištění koexistence – s unijním právem. Žádá o objasnění působnosti článku 26a směrnice 2001/18 vykládaného ve světle doporučení ze dne 23. července 2003 a 13. července 2010. V tomto kontextu předkládá Consiglio di Stato Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Jestliže se členský stát rozhodl, že vydání souhlasu s pěstováním GMO – přestože jsou zapsány do [společného katalogu odrůd druhů zemědělských rostlin upraveného směrnicí 2002/53/ES [11]] – podmíní přijetím obecných opatření, která mohou zajistit koexistenci s konvenčními nebo ekologickými plodinami, musí být článek 26a směrnice 2001/18 […] ve světle [doporučení ze dne 23. července 2003] a [doporučení ze dne 13. července 2010] vykládán v tom smyslu, že v období před přijetím obecných opatření musí být vydán souhlas, jsou-li jeho předmětem GMO zapsané do společného katalogu […], nebo musí být přezkum žádosti o vydání souhlasu přerušen do doby, než budou přijata obecná opatření, anebo musí být vydán souhlas, v němž jsou stanoveny podmínky vhodné k tomu, aby se v konkrétním případě zabránilo kontaktu, a to i nezáměrnému, povolených geneticky modifikovaných plodin s okolními konvenčními či ekologickými plodinami?"

6 — Úř. věst. L 189, s. 36, dále jen „doporučení ze dne 13. července 2003".

7 — Úř. věst. C 200, s. 1, dále jen „doporučení ze dne 13. července 2010".

8 — Tato hospodářská újma může vzniknout zejména z důvodu povinnosti uvést na štítku přítomnost GMO v produktu, pokud je překročena prahová hodnota 0,9 %, jež je stanovena právními předpisy.

9 — Obecně k problematice viz zejména Rosso Grossman, M., „Coexistence of Genetically Modified, Conventional, and Organic Crops in the European Union: The Community Framework", *The Regulation of Genetically Modified Organisms: Comparative Approaches*, Oxford University Press, 2010, s. 123.

10 — Viz demonstrativní výčet opatření k zajištění koexistence uvedený v bodě 3 přílohy doporučení ze dne 23. července 2003.

11 — Směrnice Rady ze dne 13. června 2002 (Úř. věst. L 193, s. 1; Zvl. vyd. 03/36, s. 281) ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1829/2003 ze dne 22. září 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech (Úř. věst. L 268, s. 1; Zvl. vyd. 13/32, s. 432, dále jen „směrnice 2002/53").

9. Původ této otázky tkví ve sporu mezi společností Pioneer Hi Bred Italia Srl (dále jen „Pioneer“) a Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali (ministerstvo zemědělství, potravinářského průmyslu a lesnictví) ve věci legality sdělení tohoto ministerstva, kterým byla Pioneer informována, že dokud regiony nepřijmou pravidla, která mohou zajistit koexistenci konvenčních, ekologických a geneticky modifikovaných plodin, nemůže uvedené ministerstvo prošetřit žádost této společnosti o vydání souhlasu s pěstováním geneticky modifikovaných hybridů kukuřice, které jsou získány z kukuřice MON 810 a jež jsou již zapsány do společného katalogu.

10. Na základě způsobu, jakým formuloval Consiglio di Stato svou otázku, se jeví, že vyšel z předpokladu, že členský stát může právoplatně zavést postup udělování souhlasu k pěstování GMO na vnitrostátní úrovni, i když byl k tomuto GMO již udělen souhlas na unijní úrovni. Bude třeba nejdříve ověřit, zda je takový předpoklad správný.

11. Poté budu zkoumat, zda se členský stát může legitimně dovolávat nezavedení plánů pro zajištění koexistence na regionální úrovni k odůvodnění zákazu pěstovat na svém území GMO, k němuž byl udělen souhlas na základě unijního práva.

I – Skutkový a právní rámec žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

A – *Právní status kukuřice MON 810*

12. K uvádění kukuřice MON 810 na trh byl na žádost společnosti Monsanto Europe SA [12] udělen souhlas rozhodnutím 98/294/ES [13].

13. Směrnice 2001/18 měla být v souladu se svým článkem 34 provedena nejpozději do 17. října 2002. Tato směrnice zrušila a nahradila směrnici 90/220/EHS [14], na jejímž základě byl udělen souhlas k uvádění kukuřice MON 810 na trh.

14. Produkt, jakým je kukuřice MON 810, byl uveden v čl. 17 odst. 1 písm. b) směrnice 2001/18 jako produkt, k němuž byl udělen souhlas podle směrnice 90/220 před 17. říjnem 2002. Monsanto Europe však neučinila před uplynutím lhůty 17. říjnem 2006 oznámení příslušnému vnitrostátnímu úřadu podle čl. 17 odst. 2 směrnice 2001/18. Tato společnost tedy nepožádala o prodloužení souhlasu k uvádění kukuřice MON 810 na trh v souladu s postupem stanoveným v článku 17 této směrnice.

15. Podle sedmého a jedenáctého bodu svého odůvodnění zavádí nařízení č. 1829/2006 jednotný povolovací postup Společenství vztahující se zejména na krmiva, která obsahují GMO, sestávají z nich nebo jsou z nich vyrobena, a také na GMO, která se použijí jako výchozí suroviny pro výrobu takových krmiv.

16. Monsanto Europe si přála, aby právě na základě ustanovení tohoto nařízení byla kukuřice MON 810 i nadále uváděna na trh. Dne 11. července 2004 Monsanto Europe totiž oznámila Komisi mimo jiné podle čl. 20 odst. 1 písm. a) uvedeného nařízení kukuřici MON 810 jako „stávající produkt“ spadající do oddílu 1 kapitoly III nařízení č. 1829/2003 [15]. Dne 4. května 2007 požádala na základě čl. 20 odst. 4 tohoto nařízení o obnovení souhlasu k uvádění kukuřice MON 810 na trh. Podle čl. 23 odst. 4 uvedeného nařízení je stávající souhlas nadále platný během postupu obnovování souhlasu.

12 — Dále jen „Monsanto Europe“.

13 — Rozhodnutí Komise ze dne 22. dubna 1998 o uvedení geneticky modifikované kukuřice (*Zea mays* L. linie MON 810) na trh podle směrnice Rady 90/220/EHS (Úř. věst. L 131, s. 32; Zvl. vyd. 03/23, s. 77)).

14 — Směrnice Rady ze dne 23. dubna 1990 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí (Úř. věst. L 117, s. 15).

15 — Vzhledem k tomu, že kukuřice MON 810 je odrůdou geneticky modifikované kukuřice, jež je patrně používána především jako krmivo, budu v následujících úvahách odkazovat výlučně na oddíl 1 kapitoly III nařízení č. 1829/2003, který se týká povolení geneticky modifikovaných krmiv a dohledu nad nimi. Je však třeba upřesnit, že Monsanto Europe oznámila Komisi kukuřici MON 810 jakožto „stávající produkt“ rovněž podle čl. 8 odst. 1 písm. a) a b) tohoto nařízení, který je součástí oddílu 1 kapitoly II uvedeného nařízení, jenž se týká geneticky modifikovaných potravin. Vzhledem k tomu, že ustanovení obsažená v oddílu 1 kapitoly II nařízení č. 1829/2003 a ustanovení uvedená v oddílu 1 kapitoly II téhož nařízení jsou podobná, nemá skutečnost, že budu odkazovat pouze na ustanovení obsažená v poledně uvedeném oddílu, na mé úvahy vliv.

17. Ve svém rozsudku ze dne 8. září 2011, Monsanto a další[16] Soudní dvůr rozhodl, že čl. 20 odst. 1 nařízení č. 1929/2003, který povoluje používat produkty, které spadají do jeho působnosti, se vztahuje i na použití oznámených produktů jakožto osiva[17].

18. Z článku 20 odst. 5 tohoto nařízení vyplývá, že „[n]a produkty uvedené v odstavci 1 a na krmiva, která je obsahují nebo jsou z nich vyrobena, se vztahuje toto nařízení, zejména články 21, 22 a 34, které se použijí obdobně".

19. Je třeba dále upřesnit, že dne 8. září 2004 schválila Komise zápis 17 odrůd získaných z kukuřice MON 810 do společného katalogu upraveného směrnicí 2002/53.

20. Vztah mezi režimem zavedeným nařízením č. 1829/2003 a režimem zavedeným směrnicí 2002/53 je upřesněn v čl. 4 odst. 5 této směrnice, který stanoví, že „je-li navíc materiál získaný z odrůdy rostliny určen pro použití v potravinách spadajících do působnosti článku 3 nebo v krmivech spadajících do oblasti působnosti článku 15 nařízení […] č. 1829/2003 […], smí být tato odrůda povolena pouze tehdy, pokud byla povolena podle uvedeného nařízení".

21. Z těchto skutečností vyplývá, že se na kukuřici MON 810 vztahuje nejen režim zavedený nařízením č. 1829/2003, ale také režim zavedený směrnicí 2002/53.

22. Kromě toho článek 26a směrnice 2001/18, který byl vložen do této směrnice čl. 43 bodem 2) nařízení č. 1829/2003, má obecnou působnost, a je tedy použitelný na takový GMO, jako je kukuřice MON 810[18].

B – *Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a relevantní vnitrostátní právo*

23. Pioneer je společností, která se zabývá produkcí a distribucí tradičních a geneticky modifikovaných osiv ve světovém měřítku.

24. Má v úmyslu pěstovat odrůdy kukuřice MON 810 zapsané do společného katalogu.

25. Dne 18. října 2006 požádala společnost Monsanto Europe Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali o vydání souhlasu s pěstováním těchto odrůd podle čl. 1 odst. 2 legislativního nařízení č. 212 (decreto legislativo n. 212) ze dne 24. dubna[19], který stanoví:

„[…] Ministr zemědělství a lesnictví uděluje souhlas s pěstováním osiva […] aktem přijatým po dohodě s ministrem životního prostředí a ministrem zdravotnictví na základě stanoviska [komise pro osiva geneticky modifikovaných odrůd], v němž jsou stanovena opatření, která umožňují zajistit, že plodiny získané z osiv geneticky modifikovaných odrůd nebudou přicházet do kontaktu s tradičními osivy a že s ohledem na zvláštnosti ekologického zemědělství, životního prostředí a půdně-klimatické zvláštnosti nezpůsobí biologickou újmu na nejbližším životním prostředí."[20]

26. Sdělením č. 3734 ze dne 12. května 2008 Ministero delle Politiche agricole e forestali – Dipartimento delle Politiche di sviluppo economico e rurale delle Repubblica Italiana (odbor pro politiku hospodářského a venkovského rozvoje) oznámilo společnosti Pioneer, že nemůže prošetřit její žádosti o vydání souhlasu s pěstováním geneticky modifikovaných hybridů kukuřice, které jsou již zapsány do společného katalogu, „dokud regiony nepřijmou pravidla, která mohou zajistit koexistenci konvenčních, ekologických a geneticky modifikovaných plodin, jak stanoví oběžník [Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali] [č. 269] ze dne 31. března 2006".

16 — C-58/10 až C-68/10, Sb. rozh. s. I-7763.

17 — Bod 55.

18 — Přednost, která je v souladu s čl. 12 odst. 1 směrnice 2001/18 dávána odvětvovým právním předpisům, se netýká článku 26a této směrnice.

19 — GURI č. 131 ze dne 8. června 2001, dále jen „legislativní nařízení č. 212/2001".

20 — Kromě toho z čl. 1 odst. 5 legislativního nařízení č. 212/2001 vyplývá, že „[k]aždému, kdo pěstuje osiva geneticky modifikovaných odrůd, aniž by mu byl udělen souhlas uvedený v odstavci 2, může být uložen trest odnětí svobody na šest měsíců až tři roky nebo pokuta, jejíž výše může činit až 100 milionů lir. Tatáž sankce se použije v případě odvolání nebo pozastavení platnosti souhlasu".

27. Je třeba upřesnit vnitrostátní právní kontext, který vedl k přijetí takového rozhodnutí.

28. Cílem nařízení s mocí zákona č. 279 (decreto-legge n. 279) ze dne 22. listopadu 2004[21] pozměněného a přeměněného na zákon zákonem č. 5 (legge n. 5) ze dne 28. ledna 2005[22] je přijetí opatření k zajištění koexistence v souladu s doporučením ze dne 23. července 2003.

29. Článek 3 nařízení s mocí zákona č. 279 stanoví, že tato opatření k zajištění koexistence mají být po dohodě se stálou konferencí pro vztahy mezi státem, regiony a autonomními provinciemi Trento a Bolzano přijata nařízením nelegislativní povahy Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali, které bude zveřejněno poté, co příslušné parlamentní komise vydají své stanovisko.

30. Podle tohoto článku, jakož i článku 4 nařízení s mocí zákona č. 279 musí toto budoucí nařízení nelegislativní povahy obsahovat rámcová ustanovení upravující koexistenci, v souladu s nimiž schválí regiony vlastní plány pro zajištění koexistence přijetím aktů *ad hoc*.

31. Podle čl. 4 odst. 1 odst. 1 nařízení s mocí zákona č. 279 obsahuje plán pro zajištění koexistence, který přijímá každý region a autonomní provincie svým aktem, technická pravidla pro zajištění koexistence a zároveň stanoví nástroje, které zaručí spolupráci mezi místními samosprávnými celky na základě zásad subsidiarity, diferenciace a proporcionality.

32. Článek 8 téhož nařízení s mocí zákona stanoví, že dokud nebudou přijaty jednotlivé plány pro zajištění koexistence, nebudou povoleny geneticky modifikované plodiny s výjimkou těch, které jsou určeny pro výzkum a provádění pokusů.

33. V rozsudku ze dne 17. března 2006, který byl vydán v návaznosti na žalobu podanou regionem Marche, Corte costituzionale (Ústavní soud) mimo jiné rozhodl, že články 3, 4 a 8 nařízení s mocí zákona č. 279 jsou v rozporu s Ústavou.

34. Pokud jde zvláště o článek 4 tohoto nařízení s mocí zákona, rozhodl, že zasahuje do zákonodárné moci regionů v oblasti zemědělství, jelikož regiony mají pravomoc stanovit pravidla pro provádění zásady koexistence na území jednotlivých regionů, které jsou, jak známo, rozdílné jak z morfologického hlediska, tak z hlediska jejich produkce.

35. Pokud jde o článek 8 uvedeného nařízení s mocí zákona, Corte costituzionale rozhodl, že je v rozporu s Ústavou, neboť se jeví jako neoddělitelný od ostatních ustanovení, která byla prohlášena za protiprávní.

36. V důsledku toho zůstaly v platnosti články 1 a 2 nařízení s mocí zákona č. 279, z čehož vyplývá vůle vnitrostátního zákonodárce využít možnosti přijmout opatření nezbytná k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v ostatních plodinách, jako jsou konvenční a ekologické plodiny.

37. Po vydání výše uvedeného rozsudku ze dne 17. března 2006 přijalo Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali oběžník č. 269 ze dne 31. března 2006, v němž zastává názor, že uvedený rozsudek nezpochybňuje legitimitu zákazu pěstovat GMO do doby, než budou přijaty plány pro zajištění koexistence, a že nález, že článek 8 nařízení s mocí zákona č. 279 je v rozporu s Ústavou, musí být vykládán v tom smyslu, že i když je zákaz pěstovat GMO nadále platný, je třeba zajistit, aby regionální nebo provinční orgán vykonával svou pravomoc v této oblasti.

38. V bodě 4 tohoto oběžníku zdůrazňuje, že poté, co regiony a autonomní provincie přijaly vlastní ustanovení týkající se koexistence, musí být ještě ukončen s kladným výsledkem komplexní postup udělování souhlasu s pěstováním GMO, a to v souladu s ustanoveními legislativního nařízení č. 212/2001, které vyžaduje vydání ministerského souhlasu.

21 — GURI č. 280 ze dne 29. listopadu 2004.

22 — GURI č. 22 ze dne 28. ledna 2005, dále jen „nařízení s mocí zákona č. 279“.

39. V bodě 5 uvedeného oběžníku dochází Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali k závěru, že:

— pěstování GMO je nadále zakázáno do doby, než budou přijaty regionální legislativní nástroje umožňující zajistit koexistenci konvenčních, ekologických a geneticky modifikovaných plodin a než budou nalezena vhodná řešení mezi sousedícími regiony;

— nedodržení tohoto zákazu povede k uložení sankcí stanovených v čl. 1 odst. 5 legislativního nařízení č. 212/2001.

40. Výše uvedené sdělení č. 3734 ze dne 12. května 2008 bylo vydáno v souladu s oběžníkem č. 269 ze dne 31. března 2006.

41. Pioneer podala prezidentovi Italské republiky mimořádný opravný prostředek znějící na zrušení tohoto sdělení. Za těchto okolností se Consiglio di Stato rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku uvedenou v bodě 8 tohoto stanoviska.

42. V tomto řízení o rozhodnutí o předběžné otázce předložily svá vyjádření společnost Pioneer, italská a španělská vláda, jakož i Komise. Jednání se konalo dne 21. března 2012 za přítomnosti společnosti Pioneer, italské vlády a Komise.

II – Moje analýza

43. Před zkoumáním působnosti článku 26a směrnice 2001/18 je třeba ověřit, zda členský státem může právem uplatňovat kromě režimu stanoveného unijním právem i vnitrostátní režim udělování souhlasu s pěstováním GMO. Mám za to – jak samotná italská vláda na jednání uznala – že odpověď je záporná.

44. Jak jsem již uvedl, lze mít za to, že k používání osiv odrůd geneticky modifikované kukuřice MON 810 a k jejich uvádění na trh byl udělen v rámci Unie souhlas na dvojím základě.

45. K uvedenému používání a uvádění na trh byl zaprvé udělen souhlas na základě nařízení č. 1829/2003, neboť tyto odrůdy představují „stávající produkty“ ve smyslu článku 20 tohoto nařízení. Produkt, na který byl uplatněn tento povolovací postup, může být v Unii používán a uváděn na trh. Vyplývá to – pokud jde o geneticky modifikovaná krmiva – z čl. 16 odst. 2 uvedeného nařízení, který stanoví, že „[n]ikdo nesmí uvést na trh, používat nebo zpracovávat produkt uvedený v čl. 15 odst. 1, pokud se na produkt nevztahuje povolení udělené v souladu s tímto oddílem a pokud nejsou splněny odpovídající podmínky povolení“. Kromě toho čl. 19 odst. 5 nařízení č. 1829/2003 stanoví, že „[p]ovolení udělené postupem uvedeným v tomto nařízení je platné v celém Společenství“.

46. Rovněž skutečnost, že v prvním bodě odůvodnění tohoto nařízení je uvedeno, že „[v]olný pohyb bezpečných a zdravých potravin a krmiv je podstatným aspektem vnitřního trhu a významně přispívá ke zdraví a blahu občanů a k jejich sociálním a ekonomickým zájmům“, implikuje, že od okamžiku, od něhož byly tyto produkty v souladu s postupy uvedenými ve zmíněném nařízení předmětem vědeckého hodnocení, v němž byla konstatována neexistence rizika nepříznivých dopadů na životní prostředí nebo zdraví, a od něhož byl tedy udělen souhlas k jejich uvádění na trh, je účinkem takového souhlasu umožnění volného pohybu dotčených potravin a krmiv mezi členskými státy.

47. K používání osiva odrůd geneticky modifikované kukuřice MON 810 a k jeho uvádění na trh byl v Unii udělen souhlas rovněž tím, že tyto odrůdy byly zapsány do společného katalogu upraveného směrnicí 2002/53.

48. Podle jedenáctého bodu odůvodnění této směrnice „[j]e [totiž] důležité, aby osivo a sadba, na které se vztahuje tato směrnice, mohly být po zveřejnění ve společném katalogu volně uváděny na trh v celém Společenství“. Článek 16 odst. 1 uvedené směrnice tak ukládá členským státům, aby zajistily, „aby od okamžiku zveřejnění podle článku 17 nepodléhalo uvádění na trh osiva odrůd, které byly povoleny podle této směrnice nebo podle zásad této směrnice, žádným omezením na základě odrůdy“.

49. Nařízení č. 1829/2003 ani směrnice 2002/53 neumožňují členským státům, aby na vnitrostátní úrovni přidaly další úroveň kontroly rizik, které mohou představovat GMO pro životní prostředí nebo zdraví, jejímž výsledkem bude vydání souhlasu příslušným orgánem členského státu s pěstováním plodiny na jeho území nebo jeho odmítnutí. Za současného stavu unijního práva spočívá tedy systém, který upravuje uvádění GMO v Unii na trh, na souhlasu uděleném na unijní úrovni, který dovoluje, aby dotčené GMO byly volně používány a uváděny na trh v členských státech. Článek 1 odst. 2 legislativního nařízení č. 212/2001 je tedy v rozporu se systémem zavedeným unijní právní úpravou, jelikož soustavně podmiňuje pěstování GMO vnitrostátním souhlasem.

50. Soudní dvůr by tedy měl v první fázi svých úvah odpovědět předkládajícímu soudu tak, že vnitrostátní povolovací postup nemůže být uplatněn na takové GMO, jako jsou geneticky modifikované hybridy kukuřice, které jsou získány z kukuřice MON 810, k nimž byl podle směrnice 90/220 udělen mimo jiné souhlas jakožto k osivu určenému k pěstování a které byly za podmínek uvedených v článku 20 nařízení č. 1829/2003 oznámeny jako stávající produkty a poté byly předmětem žádosti o obnovení souhlasu, jejíž přezkum probíhá, a jež byly zapsány do společného katalogu upraveného směrnicí 2002/53.

51. Pokud členský stát po vydání souhlasu ke GMO na unijní úrovni identifikuje riziko pro životní prostředí nebo zdraví a chce, aby toto riziko bylo zohledněno, musí uplatnit postupy, které stanoví k tomuto účelu unijní právní úprava. Omezím-li se s ohledem na okolnosti sporu v původním řízení na směrnici 2002/53 a nařízení č. 1829/2003, jedná se o tyto postupy.

52. Článek 16 odst. 2 směrnice 2002/53 stanoví:

„Členský stát může být na žádost […] zmocněn zakázat používání určité odrůdy na celém svém území nebo na jeho části, anebo může stanovit přiměřené podmínky pro pěstování odrůdy a v případě uvedeném v písmenu c) stanovit podmínky pro využití produkce pěstování této odrůdy,

a) pokud se prokáže, že by pěstování této odrůdy mohlo z rostlinolékařského hlediska nepříznivě ovlivňovat pěstování jiných odrůd nebo druhů;

[…]

c) pokud existují pádné důvody, jiné než ty, které již byly nebo mohly být uplatněny v průběhu postupu [zapisování odrůd do katalogu členských státu], že odrůda ohrožuje lidské zdraví nebo životní prostředí.“

53. Kromě toho článek 18 téže směrnice stanoví, že „[p]okud se zjistí, že by pěstování některé odrůdy, která byla zapsána do společného katalogu […], mohlo v některém členském státě z rostlinolékařského hlediska nepříznivě ovlivňovat pěstování jiných odrůd nebo druhů nebo by mohlo ohrožovat životní prostředí či lidské zdraví, může být tento členský stát na žádost […] zmocněn zakázat uvádění osiva nebo sadby této odrůdy na trh na celém svém území nebo jeho části. Při bezprostředním nebezpečí rozšíření škodlivých organismů nebo při bezprostředním ohrožení lidského zdraví či životního prostředí může dotyčný členský stát, jakmile podá příslušnou žádost, vydat zákaz do doby, než bude přijato konečné rozhodnutí, jež musí být přijato do tří měsíců.“

54. Pokud jde o postupy zavedené nařízením č. 1829/2003, je třeba odkázat na článek 22 tohoto nařízení, který umožňuje – pokud jde geneticky modifikovaná krmiva [23] – z podnětu Evropského úřadu pro bezpečnost potravin nebo na žádost členského státu či Komise změnit, pozastavit platnost povolení nebo je zrušit.

55. Členské státy mohou navíc přijmout mimořádná opatření v souladu s článkem 34 tohoto nařízení, podle něhož „[j]e-li zřejmé, že produkty povolené [uvedeným] nařízením nebo v souladu s tímto nařízením mohou představovat vážné riziko pro lidské zdraví, zdraví zvířat nebo životní prostředí, přijmou se opatření postupy stanovenými v článcích 53 a 54 nařízení (ES) č. 178/2002[[24]]“. Soudní dvůr ve svém výše uvedeném rozsudku Monsanto a další rozhodl, že „za účelem přijetí mimořádných opatření ukládá článek 34 nařízení č. 1829/2003 členským státům, aby vedle naléhavosti prokázaly, že jde o situaci, která může představovat významné riziko, které zjevně ohrožuje lidské zdraví, zdraví zvířat nebo životní prostředí“ [25].

56. Členské státy se naopak nemohou dovolávat k tomu, aby obecně na svém území zakázaly pěstování GMO, k němuž byl udělen souhlas na základě nařízení č. 1829/2003 a který byl zapsán do společného katalogu v souladu se směrnicí 2002/53, článku 26a směrnice 2001/18, který jim, jak připomínám, přiznává možnost přijmout vhodná opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v jiných produktech. Cíl sledovaný opatřeními k zajištění koexistence jednotlivých druhů plodin musí být v tomto ohledu jasně odlišný od cíle, který sledují postupy, jež jsem právě podrobně popsal.

57. Jak uvádějí doporučení ze dne 23. července 2003 a ze dne 13. července 2010, je cílem opatření k zajištění koexistence zachovat různorodost forem zemědělství k tomu, aby si producenti mohli zvolit druhy plodin, kterým dávají přednost, a aby si spotřebitelé mohli zvolit druhy potravin, geneticky modifikovaných, či nikoliv, které si přejí konzumovat. Skutečné využití takovýchto možností volby je podmíněno přijetím opatření, která zajistí existenci oddělených druhů produkce.

58. Navíc tím, že je cílem opatření k zajištění koexistence předcházet nezáměrné přítomnosti GMO v jiných produktech, umožňují tato opatření předcházet případné hospodářské újmě, která by mohla vzniknout producentům konvenčních a biologických plodin, zejména v případě překročení prahové hodnoty stanovené právními předpisy týkajícími se označování, od které musí být uvedena přítomnost GMO.

59. Z tohoto hlediska je hlavním cílem opatření k zajištění koexistence stanovených v článku 26a směrnice 2001/18 umožnit koexistenci různých forem zemědělství. Jak jsem již výše uvedl, tato opatření mohou spočívat ve stanovení vzdálenosti mezi pozemky určenými k pěstování plodin obsahujících GMO a těmi, které jsou vyhrazeny pro pěstování konvenčních a ekologických plodin, ve zřízení nárazníkových zón, v umístění bariér bránících rozptýlení pylu nebo v přizpůsobení systémů střídání plodin.

60. Tím, že je cílem článku 26a směrnice 2001/18 zajistit koexistence různých druhů plodin za co nejlepších podmínek, a nikoliv obecně vyloučit určitý druh plodin z důvodů spojených s ochranou zdraví a životního prostředí, odlišuje se tento článek zřetelně od postupů, které umožňují členským státům, aby z takových důvodů bránily pěstování GMO na svém území.

61. Není zajisté vyloučeno, že se z důvodu takových vlastností zeměpisné oblasti, jako jsou klimatické podmínky, topografie, skladba plodin, systém střídání plodin nebo struktura zemědělských podniků, může ukázat, že pouhé přijetí technických opatření je nedostatečné k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v konvenčních nebo ekologických plodinách. Za takové situace by článek 26a

23 — Pokud jde o geneticky modifikované potraviny, jsou relevantní ustanovení uvedena v článku 10 nařízení č. 1829/2003.

24 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady 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. L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 463).

25 — Bod 81.

směrnice 2001/18 mohl být vykládán v tom smyslu, že umožňuje členskému státu, aby v konkrétní oblasti svého území zakázal pěstování GMO[26]. Taková možnost by však byla v souladu se zásadou proporcionality podmíněna důsledným prokázáním toho, že jiná opatření by nestačila k předejití na tomto místě přítomnosti GMO v okolních konvenčních nebo ekologických plodinách.

62. S výjimkou tohoto zvláštního případu, a pokud nebyl předložen takový důkaz, nemůže členský stát opřít zákaz pěstovat na svém území GMO, k němuž byl udělen souhlas na základě nařízení č. 1829/2003 a který byl zapsán do společného katalogu v souladu se směrnicí 2002/53, o článek 26a směrnice 2001/18.

63. Ve světle těchto zjištění týkajících se působnosti, kterou podle mého názoru má mít článek 26a směrnice 2001/18, mám za to, že tento článek neumožňuje členskému státu ani zakázat na svém území pěstování takového GMO do doby, než budou na vnitrostátní úrovni přijata regionální nebo místní opatření k zajištění koexistence.

64. Kromě toho, že článek 26a směrnice 2001/18 stanoví pouhou možnost členských států přijmout opatření k zajištění koexistence, je třeba ještě zdůraznit, že by připuštění opaku vedlo k doplnění další podmínky pro uvádění GMO, k němuž byl udělen souhlas na unijní úrovni, na trh, která by závisela na případné schopnosti členských států podniknout kroky k přijetí opatření k zajištění koexistence, což by bylo v rozporu se systémem zavedeným nařízením č. 1829/2003.

65. Takový výklad článku 26a směrnice 2001/18 by navíc umožnil členským státům, aby na svém území zakázaly pěstování GMO, k němuž byl udělen souhlas na základě nařízení č. 1829/2003 a který byl zapsán do společného katalogu v souladu se směrnicí 2002/53, uplatněním jiných postupů, než jsou postupy stanovené k tomuto účelu v obou těchto právních předpisech, takže by představoval snadný způsob obcházení těchto postupů.

66. Členské státy jsou samozřejmě oprávněny, aby podle článku 26a směrnice 2001/18 kdykoliv přijaly v souladu se zásadou proporcionality – ať již na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni – opatření k zajištění koexistence geneticky modifikovaných, konvenčních a ekologických plodin. Členské státy však nemohou použít nevypracování a nezavedení opatření k zajištění koexistence, byť z důvodu vnitrostátního rozdělení pravomoci, jako argument pro dočasný zákaz pěstování na svém území GMO, k němuž byl udělen souhlas na základě nařízení č. 1829/2003 a který byl zapsán do společného katalogu v souladu se směrnicí 2002/53.

67. S ohledem na tyto skutečnosti tedy navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl předkládajícímu soudu tak, že článek 26a směrnice 2001/18 musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje členskému státu, aby na svém území zakázal pěstování GMO, k němuž byl udělen souhlas na základě nařízení č. 1829/2003 a který byl zapsán do společného katalogu v souladu se směrnicí 2002/53, do doby, než budou na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni přijata opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti GMO v jiných plodinách.

III – Závěry

68. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl Consiglio di Stato takto:

„Vnitrostátní povolovací postup nemůže být uplatněn na takové geneticky modifikované organismy, jako jsou geneticky modifikované hybridy kukuřice, které jsou získány z kukuřice MON 810, k nimž byl podle směrnice Rady 90/220/EHS ze dne 23. dubna 1990 o záměrném uvolňování geneticky modifikovaných organismů do životního prostředí udělen mimo jiné souhlas jakožto k osivu určenému k pěstování a které byly za podmínek uvedených v článku 20 nařízení Evropského parlamentu a Rady

26 — Viz v tomto smyslu doporučení ze dne 23. července 2003 (bod 2.1.5), jakož i výslovně doporučení ze dne 13. července 2010 (bod 2.4).

(ES) č. 1829/2003 ze dne 22. září 2003 o geneticky modifikovaných potravinách a krmivech oznámeny jako stávající produkty a poté byly předmětem žádosti o obnovení souhlasu, jejíž přezkum probíhá, a byly zapsány do společného katalogu upraveného směrnicí Rady 2002/53/ES ze dne 13. června 2002 ve znění nařízení č. 1829/2003.

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 ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/27/ES ze dne 11. března 2008 musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje členskému státu, aby na svém území zakázal pěstování takových geneticky modifikovaných organismů do doby, než budou na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni přijata opatření k předcházení nezáměrné přítomnosti geneticky modifikovaných organismů v jiných plodinách.“