

C-364/24. sz. [Dalfardo]ⁱ ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2024. május 17.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Consiglio di Stato (Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2024. május 14.

Felperes az elsőfokú eljárásban és felülvizsgálatot kérelmező fél:

PH, a saját nevében, valamint az „In Trois” gazdaság tulajdonosaként

Alperes az elsőfokú eljárásban és ellenérdekű fél a felülvizsgálati eljárásban:

Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste

Az alapeljárás tárgya

A Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (mezőgazdasági, élelmiszerügyi és erdészeti minisztérium, Olaszország) egyes, géntechnológiával módosított MON 810 kukoricánövények megsemmisítését előíró határozata, valamint az e határozatnak a megtámadott határozat jogellenességét állító felperes általi be nem tartásából következő szankció ellen benyújtott kereset.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) által az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelynek tárgyát a 2001/18/EK irányelv 26b. és 26c. cikkének az 1829/2003 rendelet, az EUSZ, az EUMSZ és az Európai Unió Alapjogi Chartája egyes rendelkezéseivel való

ⁱ A jelen ügy neve fiktív. Az nem egyezik az eljárásban részt vevő egyetlen fél valódi nevével sem.

összeegyeztethetősége, valamint e cikkek esetleges jogellenességének megállapítása képezi. E cikkek jogellenességének megállapítása esetén továbbá kérdésként vetődik fel, hogy ez a 2001/18/EK irányelv 26c. cikke alapján elfogadott (EU) 2016/321 bizottsági végrehajtási határozat érvénytelenségét vonja-e maga után.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) Összeegyeztethető-e az (EU) 2015/412 irányelvvel módosított 2001/18/EK irányelv 26b. és 26c. cikke az 1829/2003 rendelet 34. cikkével, az EUSZ 3. cikkel, az EUMSZ 2., EUMSZ 3., EUMSZ 26., EUMSZ 34., EUMSZ 35. és EUMSZ 36. cikkel, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának 16. és 52. cikkével?

2) Amennyiben az előző kérdésre nemleges választ kell adni: a kérdést előterjesztő bíróság mellőzheti a 2001/18/EK irányelv 26c. cikke alapján elfogadott 2016. március 3-i (EU) 2016/321 bizottsági végrehajtási határozat alkalmazását vagy megállapíthatja-e annak hatálytalanságát amiatt, hogy az említett cikk nem felel meg az EUSZ és az EUMSZ magasabb szintű szabályainak?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések és ítélkezési gyakorlat

A géntechnológiával módosított élelmiszerekről és takarmányokról szóló, 2003. szeptember 22-i 1829/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet: 34. cikk

A géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról és a 90/220/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2001. március 12-i 2001/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv; 22. és 23. cikk, valamint az (EU) 2015/412 irányelv által bevezetett 26b. és 26c. cikk

A 2001/18/EK irányelvnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO-k) területükön történő termesztésének korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról szóló, 2015. március 11-i (EU) 2015/412 európai parlamenti és tanácsi irányelv

A géntechnológiával módosított MON 810 (MON-ØØ81Ø-6) kukorica (*Zea mays L.*) termesztésének engedélyezésére megállapított földrajzi hatály kiigazításáról szóló, 2016. március 3-i (EU) 2016/321 bizottsági végrehajtási rendelet: (6)–(8) preambulumbekzdés

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ): 3. cikk, a 6. cikk (1) bekezdése és a 19. cikk (1) bekezdése

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ): 2., 3., 26., 34., 35. és 36. cikk

Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 16. és 52. cikk

A Bíróság 2012. szeptember 6-i Pioneer Hi Bred Italia ítélete (C-36/11); 2017. szeptember 13--i ítélet (C-111/16); 2017. november 23-i C-107/16. sz. végzése

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

A decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, „Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati” (a géntechnológiával módosított szervezetek környezetbe történő szándékos kibocsátásáról szóló 2001/18/EK irányelv végrehajtásáról szóló, 2003. július 8-i 224. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) decreto legislativo 14 novembre 2016, n. 227, „Attuazione della direttiva (UE) 2015/412, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio” (a 2001/18/EK irányelvnek a tagállamok számára a géntechnológiával módosított szervezetek (GMO-k) területükön történő termesztésének korlátozására, illetve megtiltására biztosított lehetőség tekintetében történő módosításáról szóló (EU) 2015/412 irányelv végrehajtásáról szóló, 2016. november 14-i 227. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) által beiktatott 35-*bis*. cikke:

„A III-*bis*. címhez kapcsolódó szankciók:

Hacsak a tényállás bűncselekménynek nem minősül, 25 000 eurótól 75 000 euró összegig terjedő pénzbírsággal büntetendő az, aki megsérti:

a) az előírt esetekben a földrajzi hatály alábbi intézkedések valamelyike által meghatározott kiigazításával bevezetett termesztési tilalmakat:

1) az Európai Bizottság által az 1829/2003/EK rendelet 7. és 19. cikkével összhangban megadott engedély;

2) valamely tagállam illetékes nemzeti hatósága által a 2001/18/EK irányelv 15., 17. és 18. cikke alapján kiadott engedély;

3) a 2. cikk 1. bekezdése szerinti illetékes nemzeti hatóság által a 18. cikk 1. bekezdése alapján kiadott engedély, és a feltételek teljesülése esetén az adott hatóság által a 18. cikk 3. bekezdése alapján hozott határozat;

b) a 26-*quater*. cikk 6. bekezdése alapján elfogadott termesztési tilalmak;

c) a GMO vagy az érintett GMO-k telepítésére vonatkozó, a 26-*quater*. cikk 5. bekezdésének b) pontjában és a 26-*sexies*. cikk 3. bekezdésében előírt ideiglenes tilalmak.

2. A jogsértővel szemben határozattal a GMO-k termesztésére vonatkozó, forgalombahozatali határozatok által biztosított jogosultság hat hónapig történő felfüggesztésének járulékos közigazgatási szankcióját kell alkalmazni.

3. Aki megsérti az 1. bekezdésben foglalt tilalmakat, az ellenőrzésért felelős személyek által az érintett személyekkel szemben folytatott kontradiktórius eljárás keretében tett megállapítások alapján köteles a jogellenesen ültetett GMO-kat megsemmisíteni, valamint a helyszínek eredeti állapotát – a tulajdonossal és az adott területen fennálló dologi vagy kötelmi jogok olyan jogosultjaival egyetemlegesen, amelyeknek e jogsértés szándékosan vagy gondatlanságból felróható – saját költségére helyreállítani. A 4. bekezdésben említett hatóság végzéssel megállapítja az ehhez szükséges eljárásokat és a cselekvésre rendelkezésre álló határidőt, amelyet követően a kötelezett személyek terhére intézkedik a végrehajtásról és az előlegek behajtásáról. [...].”

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 Az alapeljárás felperese (a továbbiakban: felperes) egy gazdaság tulajdonosa, és egyes földterületein a 2021-es vetési évben ültetett 16 sor DKC 6729 YG és DKC 5741 YG típusú, géntechnológiával módosított MON 810 kukoricát termesztett.
- 2 2021. szeptember 8-án helyszíni látogatás és mintavétel történt e földterületeken, amelyet követően a mintákon a GMO-k jelenlétének ellenőrzése céljából vizsgálatokat végeztek.
- 3 A mezőgazdasági, élelmiszerügyi és erdészeti minisztérium (a továbbiakban: minisztérium) az első fokon megtámadott 2021. október 14-i 511800.sz. határozatával közölte, hogy a felperes területeiről vett és laboratóriumban elemzett mintákból kitűnik, hogy a használt földterületeken lévő kukorica a 355 CaMV transzgenikus promotert, tehát GMO-t tartalmaz.
- 4 Mivel Olaszországban a 2016. március 3-i (EU) 2016/321 bizottsági végrehajtási határozat révén tilos a géntechnológiával módosított MON 810 kukorica termesztése, a minisztérium a 2003. július 8-i 224. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet 35-bis. cikkében előírt szankciót szabta ki a felperessel szemben.
- 5 A felperesnek e szankció alapján legkésőbb a szóban forgó határozat közlését követő 5 napon belül meg kellett volna semmisítenie a földterületein jogellenesen ültetett GMO-kat, és saját költségén helyre kellett volna állítania a helyszín eredeti állapotát. A felperes arról is tájékoztatást kapott, hogy ha nem tesz eleget a kérésnek az említett határidőn belül, a hatóság maga fog intézkedni a megsemmisítésről, majd vissza fogja téríttetni a felperessel az e célból megelőlegezett összegeket.

- 6 Mivel a felperes nem tett eleget a természetett, géntechnológiával módosított kukorica megsemmisítésére vonatkozó utasításnak, a hatóság 2021. október 19-én intézkedett annak eltávolításáról.
- 7 A felperes a szóban forgó határozat ellen keresetet terjesztett a Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Friuli-Venezia Giulia tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) elé, amelyben arra hivatkozott, hogy e határozat jogellenes mind a jogi aktusban rejlő hibák, mind pedig amiatt, hogy annak elfogadása az uniós joggal összeegyeztethetetlen nemzeti és uniós jogi rendelkezések alapján történt.
- 8 A felperes – mivel a Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia (Friuli-Venezia Giulia tartomány közigazgatási bírósága) elutasította a keresetét – felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 9 A felperes azt állította, hogy a GMO-t tartalmazó kukoricát kizárólag kutatási célból vetette el, és hogy a 412/2015/EU irányelv jogszerűségének kérdését kell a Bíróság elé terjeszteni. Konkrétan a 2001/18/EGK irányelv 2015/415 irányelv által bevezetett 26b. és 26c. cikkének jogellenességére hivatkozik, amelyek pedig az említett 26c. cikk alapján elfogadott 2016/321 bizottsági végrehajtási határozat jogellenességét eredményezik.
- 10 A felperes azt állítja, hogy a MON 810 kukorica termesztése a Bizottság 294/1998 határozatával, a 2001/18/EK irányelv 19. cikke és a Bíróság C-36/11. sz. ítéletének 74. pontja alapján kapott engedélyt; álláspontja szerint, amennyiben valamely GMO kukorica megkapta a termesztésre vonatkozó engedélyt, és teljes egészében szabadon mozog, nem a magánszemélynek, hanem a tagállamnak kell igazolnia az ezen áru szabad mozgásától való eltérést.
- 11 A felperes előadja, hogy a 2001/18/EK irányelv két szempontból is ellentétes az EUMSZ 36. cikkel: egyrészt ugyanis lehetővé teszi engedélyezett GMO termesztése tilalmának – úgynevezett „földrajzi hatály kiigazításának” – az engedélyeshez intézett egyszerű és nem indokolt tagállami kérelem alapján történő bevezetését, másrészt pedig előírja, hogy a tagállam az említett irányelv 26b. cikkének (3) bekezdésében és 26c. cikkének (4) bekezdésében említett új és eltérő indokok alapján termesztési tilalmat vezethet be. Márpedig az említett EUMSZ 36. cikk az áruk szabad mozgását illetően egyértelművé teszi, hogy az esetleges tilalmak és korlátozások nem lehetnek önkényes megkülönböztetés vagy a tagállamok közötti kereskedelem rejtett korlátozásának eszközei.
- 12 Ugyanis a felperes álláspontja szerint a MON 810 GMO kukorica termesztésére már kiadott engedély azt bizonyítja, hogy nem áll fenn az egészség és a környezet károsodásának olyan konkrét kockázata, amely alapján a jogos gazdasági érdekét másodlagosnak kellene tekinteni.

- 13 A felperes hozzáteszi, hogy a GMO-k termesztésének teljes vagy részleges tilalma a vállalkozási tevékenységhez való jog gyakorlásának lehetővé tételére irányuló cél megfelelő és hatékony elérése szempontjából aránytalan és észszerűtlen eszköznek bizonyul. Ugyanis azt állítja, hogy az egészség és a környezet védelme biztosított, mivel léteznek olyan agronómiai technikák, amelyek alkalmasak a GMO-k más, közelben termesztett termékekben való nem szándékos előfordulásának megakadályozására.
- 14 A felperes álláspontja szerint a 2001/18/EK irányelvben előírt intézkedések nem felelnek meg az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseknek, valamint nyilvánvalóan és orvosolhatatlanul ellentétesek az Európai Unió szerződéseiben rögzített szabadságok lényeges tartalmával.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 15 A kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet arra, hogy az (EU) 2016/321 bizottsági végrehajtási határozatot követően Olaszországban betiltották a MON 810 típusú kukorica termesztését. E terméket eredetileg a Monsanto Europe SA javára engedélyezték, amely 2007 májusában kérelmezte az engedély megújítását. Tekintettel arra, amit a Bíróság a C-36/11. sz. ügyben megállapított, vagyis hogy a MON 810 kukoricát Olaszországban az 1829/2003 rendelet alapján engedélyezettnek kellett tekinteni, az sikeresen teljesítette az egészségre és a környezetre gyakorolt kockázatok értékelését.
- 16 Ezt követően az (EU) 2015/412 irányelv lehetővé tette egy adott tagállam számára, hogy kérelmezze a már megadott termesztési engedély földrajzi hatályának oly módon történő kiigazítását, hogy az a termesztést a területének egészén vagy egy részén kizárja. Az olasz állam a MON 810 kukorica tekintetében ilyen kiigazítás iránti kérelmet nyújtott be, és a Bizottság a 2001/18 irányelv 26c. cikke alapján elfogadott 2016/321 végrehajtási határozattal megtiltotta a MON 810 géntechnológiával módosított kukorica (*Zea mays L.*) termesztését.
- 17 Az olasz hatóságok erre tekintettel a felperes terhére rótták a 224/2003. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet – meghatározott földrajzi hatály kiigazításával bevezetett termesztési tilalmakat szankcionáló – 35-bis. cikkében foglalt jogsértést.
- 18 A kérdést előterjesztő bíróság a felperes azon érvét vizsgálja, amely szerint a 2001/18/EK irányelv 26b. és 26c. cikke által bevezetett rendszer azzal a hatással jár, hogy kizárólag a tagállamok egy részében tiltja meg egyes GMO termékek termesztését, így megteremti a belső piaci egyensúlytalanságok kialakulásának feltételeit. Az engedélyek földrajzi kiigazítását illetően ráadásul az egységes piacon valódi belső akadályok jönnek létre, amelyek gátolják a termékek mozgását és mennyiségi korlátozásokat eredményeznek.

- 19 A kérdést előterjesztő bíróság ebből azt a következtetést vonja le, hogy a 2001/18/EK irányelv 26b. és 26c. cikkével elfogadott megoldás valójában kétségeket vet fel, mivel ez utóbbi irányelv lényegében lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy valamely GMO termékre vonatkozó engedély földrajzi hatályának kiterjesztését anélkül érvényesítsék, hogy bármilyen igazolást vagy bizonyítékot kellene szolgáltatniuk a jelentős kár okozásának lehetőségére vonatkozóan.
- 20 A kérdést előterjesztő bíróság szerint az 1829/2003 rendeletnek a Bíróság által a C-107/16. sz. végzésben és a C-111/16. sz. ítéletben értelmezett 34. cikkéből is következik az a követelmény, amely szerint ahhoz, hogy az engedély sürgős felfüggesztését vagy módosítását el lehessen rendelni, az emberek és állatok egészségét, illetve a környezetet komoly veszélynek kell fenyegetnie. A kérdést előterjesztő bíróság másfelől (a 2001/18/EK irányelvet módosító) (EU) 2015/412 irányelv (6)–(8) preambulumbekzdésére hivatkozással ebből azt a következtetést vonja le, hogy a szóban forgó irányelv nem a valamely GMO termék engedélyezése során végzett kockázatértékelésbe vetett bizalom megkérdőjelezésének szándékából eredt, és hogy a fent hivatkozott preambulumbekzdésekben az szerepel, hogy egyes tagállamok GMO-kkal szembeni tiltakozása valójában nem az egészségre és a környezetre vonatkozó biztonsági kérdések által meghatározott megfontolásokon alapul.
- 21 A kérdést előterjesztő bíróság szerint viszont nyilvánvaló, hogy az (EU) 2015/412 irányelv a tagállamoknak döntéshozatali autonómiát kívánt biztosítani, ám ezt egy látszólag erőltetett indokolás alapján teszi: álláspontja szerint ugyanis a valamely tagállam által kifogásolt korlátozások fokozhatják e tagállam állampolgárai GMO termékekkel kapcsolatos bizalmának hiányát, ami annak ellenére megnehezíti azok Unió területén történő forgalomba hozatalát, hogy előállításukat és forgalomba hozatalukat az uniós jog rendelkezései alapján kiadott engedély teszi lehetővé.
- 22 A kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül megjegyzi, hogy a 2001/18/EK irányelv 26b. és 26c. cikke ellentétes a 2001/18/EK irányelv 22. cikkével, amely előírja a tagállamok számára, hogy ne tiltsák, korlátozzák vagy gátolják meg a GMO-k forgalomba hozatalát, valamint ezen irányelv 23. cikkével, amely olyan védzáradékokat ír elő, amelynek értelmében a tagállamok ideiglenesen korlátozhatják vagy megtilthatják a GMO termékek felhasználását, amennyiben alapos okkal feltételezik, hogy azok új vagy további tudományos ismeretek alapján kockázatot jelentenek az egészségre vagy a környezetre. Álláspontja szerint egyrészt megerősítést nyer, hogy a már engedélyezett GMO termékek mozgásának korlátozása kizárólag abban az esetben megengedett, ha azt a veszélyességükre utaló új vizsgálatok támasztják alá, másrészt pedig a tagállamok kivonhatják magukat a kockázatértékelés elvégzését követően kiadott megfelelő engedéllyel rendelkező termékek szabad mozgása lehetővé tételének kötelezettsége alól.

- 23 A kérdést előterjesztő bíróság szerint tehát úgy tűnik, hogy a 2001/18/EK irányelv 26b. és 26c. cikkének jogalapja nem alkalmas a gazdasági szereplők jogai GMO termékek forgalombahozatali és előállítási engedélyeinek „földrajzi kiigazításaihoz” kapcsolódó megsértésének igazolására.
- 24 Álláspontja szerint az ilyen sérelem nem igazolható, ezért nem tekinthető az arányosság elvével összhangban állónak; ezenkívül a szóban forgó szabályok érintik a belső piacot.
- 25 Amennyiben tehát megállapítást nyerne az (EU) 2015/412 irányelvvel módosított 2001/18/EK irányelv 26b. és 26c. cikkének jogellenessége, kérdésként vetődik fel, hogy továbbra is érvényes-e a 2016/321 bizottsági végrehajtási határozat, amely ténylegesen lehetővé tette az olasz állam számára, hogy megtiltsa a MON 810 típusú kukorica Olaszország területén történő termesztését.
- 26 A Bíróság határozathozatala azért szükséges, mert ha megállapítaná a 2001/18/EK irányelv 26b. és 26c. cikkének jogellenességét, az az alapeljárásban megtámadott szankció megsemmisítéséhez vezetne.