

Predmet C-393/24 [Vottolo]ⁱ**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

5. lipnja 2024.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunale di Udine (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

7. svibnja 2024.

Tužitelj:

PH, u svoje osobno ime te kao vlasnik poljoprivrednog gospodarstva „In Trois”

Tuženik:

Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste

Predmet glavnog postupka

Tužitelj je podnio prigovor protiv odluke o novčanoj kazni od 19. lipnja 2023., kojom mu je naloženo plaćanje iznosa od 50 000,00 eura na ime prekršajne novčane kazne koju je izrekao Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (Ministarstvo poljoprivrede, prehrambene suverenosti i šumarstva). Naime, navedeno ministarstvo utvrdilo je da je tužitelj povrijedio zabranu uzgoja genetski modificiranih organizama (u daljnjem tekstu: GMO-i) u Italiji jer je na svojim zemljištima zasijao GMO kukuruz sorte MON 810, čiji uzgoj nije dopušten na talijanskom državnom području.

ⁱ Naziv ovog predmeta je izmišljen. On ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjevom za prethodnu odluku koji je u skladu s člankom 267. UFEU-a uputio Tribunale di Udine (Sud u Udinama, Italija), sud koji je uputio zahtjev traži, s jedne strane, da se utvrdi jesu li Direktiva (EU) 2015/412 i Provedbena odluka (EU) 2016/321 u skladu s određenim temeljnim načelima UEU-a i UFEU-a (konkretno, s načelom nediskriminacije između domaćih i stranih proizvoda te načelom proporcionalnosti), kao i s određenim člancima Povelje Europske unije o temeljnim pravima. S druge strane, sud koji je uputio zahtjev također traži tumačenje Provedbene odluke (EU) 2016/321 u vezi s člancima 26.b i 26.c Direktive 2001/18/EZ, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/412.

Prethodna pitanja

I. Pitanja o valjanosti

1. Jesu li odredbe Direktive (EU) 2015/412, kojom su u Direktivu 2001/18/EZ dodani članci 26.b i 26.c, čime se državama članicama omogućuje „[...] prilagođavanje zemljopisnog područja iz svoje[g] [...] odobrenja tako da cijelo državno područje ili dio državnog područja te države članice bude izuzeto iz uzgoja [...]”, i povezana Odluka Komisije br. 321 od 3. ožujka 2016., u skladu s **načelom nediskriminacije između domaćih i stranih proizvoda, načelom proporcionalnosti** te člankom **34.**, člankom **36.** i člankom **216. stavkom 2. UFEU-a**?

2. Jesu li odredbe Direktive (EU) 2015/412, kojom su u Direktivu 2001/18/EZ dodani članci 26.b i 26.c, čime se državama članicama omogućuje „[...] prilagođavanje zemljopisnog područja iz svoje[g] [...] odobrenja tako da cijelo državno područje ili dio državnog područja te države članice bude izuzeto iz uzgoja [...]”, i povezana Odluka Komisije br. 321 od 3. ožujka 2016., u skladu s **člancima 16. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima**?

3. Jesu li odredbe Direktive (EU) 2015/412, kojom su u Direktivu 2001/18/EZ dodani članci 26.b i 26.c, čime se državama članicama omogućuje „[...] prilagođavanje zemljopisnog područja iz svoje[g] [...] odobrenja tako da cijelo državno područje ili dio državnog područja te države članice bude izuzeto iz uzgoja [...]”, i povezana Odluka Komisije br. 321 od 3. ožujka 2016., u skladu s **člankom 18. UFEU-a i člankom 21. Povelje**, s obzirom na to da je načelo nediskriminacije temelj Unije?

U slučaju potvrdnog odgovora:

II. Pitanje o tumačenju Odluke Komisije br. 321 od 3. ožujka 2016.

4. Treba li Odluku Komisije br. 321 od 3. ožujka 2016. tumačiti na način da su zahtjevi za ograničavanje prava na uzgoj sjemena GMO kukuruza MON 810 dopušteni i u skladu s UEU-om i UFEU-om samo zbog razloga navedenih u

članku 26.b stavku 3. točkama (a) do (g) Direktive 2001/18/EZ ili su na temelju prijelaznih pravila iz članka 26.c Direktive 2001/18/EZ dopušteni i zahtjevi koji se temelje na drugim razlozima, uključujući gospodarske razloge, i koji se razlikuju od države do države?

Na temelju odgovora na posljednje pitanje o tumačenju, Sudu se upućuje:

III. Pitanje o valjanosti Odluke Komisije br. 321 od 3. ožujka 2016.

5. Je li stoga, s obzirom na cijeli niz pravnih pravila kojima se uređuju GMO-i na jedinstvenom europskom tržištu, valjana Odluka Komisije br. 321 od 3. ožujka 2016. i protivi li joj se nacionalno zakonodavstvo kojim se sankcionira zabrana sadržana u toj odluci?

Navedene odredbe prava Unije i sudska praksa Unije

Uredba (EZ) br. 1829/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 22. rujna 2003. o genetski modificiranoj hrani i hrani za životinje; članci 7., 19. i 34.

Direktiva 2001/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. ožujka 2001. o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 90/220/EEZ; članci 26.b i 26.c kako su uvedeni Direktivom (EU) 2015/412

Direktiva (EU) 2015/412 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2015. o izmjeni Direktive 2001/18/EZ u pogledu mogućnosti država članica da ograniče ili zabrane uzgoj genetski modificiranih organizama (GMO-a) na svojem državnom području; članak 1.

Provedbena odluka Komisije (EU) 2016/321 od 3. ožujka 2016. o prilagodbi zemljopisnog područja odobrenja za uzgoj genetski modificiranog kukuruza (*Zea mays* L.) MON 810 (MON-ØØ81Ø-6); članak 1. i Prilog br. 8

Odluka Komisije 2003/653/EZ od 2. rujna 2003. o nacionalnim odredbama o zabrani uporabe genetski modificiranih organizama u Gornjoj Austriji koje je Republika Austrija prijavila u skladu s člankom 95. stavkom 5. UEZ-a

Odluka Komisije 98/294/EZ od 22. travnja 1998. o stavljanju na tržište genetski modificiranog kukuruza (*Zea mays* L. linije MON 810), na temelju Direktive Vijeća 90/220/EEZ

Ugovor o Europskoj uniji (UEU)

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU); članci 18., 34., 36. i 114. te članak 216. stavak 2.

Povelja Europske unije o temeljnim pravima; članci 16., 21. i 52.

Presude Suda od 13. rujna 2017., C-111/16; od 8. rujna 2011., C-58/10 do C-68/10, Monsanto SAS i dr. te od 13. rujna 2007., Land Oberösterreich i Austrija/Komisija, C-439/05 P i C-454/05 P.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Članak 35.*bis* Decreta legislativo 8 luglio 2003, n. 224, „Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati” (Zakonodavna uredba br. 224 od 8. srpnja 2003. o provedbi Direktive 2001/18/EZ o namjernom uvođenju u okoliš genetski modificiranih organizama), kako je uveden Decretom 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” (Zakonodavna uredba br. 227 od 14. studenoga 2016. o provedbi Direktive (EU) 2015/412 o izmjeni Direktive 2001/18/EZ u pogledu mogućnosti država članica da ograniče ili zabrane uzgoj genetski modificiranih organizama (GMO-a) na svojem državnom području):

„Sankcije koje se odnose na glavu III.*bis*:

Osim u slučaju da radnja predstavlja kazneno djelo, prekršajnom novčanom kaznom u iznosu od 25 000 do 75 000 eura kažnjava se svaka osoba koja se ne pridržava:

(a) zabrana uzgoja koje su uvedene prilagođavanjem utvrđenog zemljopisnog područja u predviđenim slučajevima na temelju jedne od sljedećih odluka:

1. odobrenja koje izdaje Europska komisija u skladu s člancima 7. i 19. Uredbe (EZ) br. 1829/2003;

2. suglasnosti koju izdaje nadležno nacionalno tijelo države članice u skladu s člancima 15., 17. i 18. Direktive 2001/18/EZ;

3. suglasnosti koju izdaje nadležno nacionalno tijelo iz članka 2. stavka 1. u skladu s člankom 18. stavkom 1. i, ako su za to ispunjeni uvjeti, odluke koju to tijelo donosi na temelju članka 18. stavka 3.;

(b) zabrana uzgoja koje su uvedene na temelju članka 26.*quater* stavka 6.;

(c) privremenih zabrana sadnje dotičnog ili dotičnih GMO-a predviđenih člankom 26.*quater* stavkom 5. točkom (b) i člankom 26.*sexies* stavkom 3.

2. Na počinitelja se na temelju odluke o novčanoj kazni primjenjuje akcesorna prekršajna sankcija obustave prava uzgoja GMO-a dodijeljenog odlukama o stavljanju na tržište, i to u trajanju do šest mjeseci.

3. Svaka osoba koja se ne pridržava zabrana iz stavka 1. dužna je uništiti usjeve GMO-a koji su nezakonito zasijani te vratiti područja u prijašnje stanje o vlastitom trošku, solidarno s vlasnikom zemljišta i nositeljima stvarnih ili osobnih prava uporabe zemljišta, kojima se na temelju utvrđenja koja su u kontradiktornom postupku sa zainteresiranim subjektima proveli subjekti nadležni za kontrolu može pripisati ta povreda kao da su je počinili namjerno ili iz nepažnje. Tijelo iz stavka 4. rješenjem određuje radnje koje treba provesti u tu svrhu i rok za njihovu provedbu, nakon čijeg isteka tijelo izvršava te radnje umjesto subjekata koji su ih obvezni poduzeti i traži povrat predujmljenih iznosa. [...].”

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužbom podnesenom 18. srpnja 2023. tužitelj je istaknuo prigovor protiv odluke o novčanoj kazni od 19. lipnja 2023. koju je Ministarstvo poljoprivrede, prehrane i šumarstva izreklo na ime plaćanja prekršajne novčane kazne u iznosu od 50 000,00 eura.
- 2 Odluka o novčanoj kazni donesena je u skladu s člankom 35.*bis* stavkom 1. točkom (a) Zakonodavne uredbe br. 224 od 8. srpnja 2003. jer je tužitelj, s obzirom na to da je na svojim zemljištima zasijao GMO kukuruz sorte MON 810, povrijedio zabranu uzgoja GMO-a u Italiji propisanu Provedbenom odlukom Komisije (EU) 2016/321, koja je izravno primjenjiva u Italiji na temelju Uredbe (EZ) br. 1829/2003.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 3 Cilj je tužiteljeva prigovora ishoditi prekid nacionalnog postupka kako bi sud koji je uputio zahtjev, radi tumačenja i utvrđivanja valjanosti, uputio Sudu određena pitanja o odredbama prava Europske unije primjenjivima u kontekstu nacionalnog postupka koji se odnosi na samog tužitelja.
- 4 Tužitelj osporava valjanost zabrane uzgoja GMO kukuruza MON 810; u prilog svojem stajalištu navodi da je za taj kukuruz zakonito izdano odobrenje za uzgoj u skladu s postupcima predviđenima pravom Unije, da se može slobodno stavljati na tržište u cijeloj Europskoj uniji u obliku sjemena ili hrane za životinje te da se može uzgajati u državama članicama koje nisu zahtijevale prilagođavanje zemljopisnog područja na kojem se temelji zabrana u Italiji (primjerice, Češka Republika, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Španjolska).
- 5 Slijedom toga, tužitelj traži od suda koji je uputio zahtjev da izuzme iz primjene nacionalno pravno pravilo kojim se kažnjava svaka osoba koja povrijedi zabranu uzgoja GMO kukuruza MON 810 uvedenu prilagođavanjem zemljopisnog područja.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 6 Sud koji je uputio zahtjev najprije podsjeća na to da sorta GMO kukuruza MON 810 društva Monsanto Europe SA već od 1998. ima odobrenje za uzgoj u Europi, i to na temelju Odluke Komisije 98/294/EZ, u skladu s Direktivom 90/220/EEZ.
- 7 Navedeni sud napominje da je za uzgoj GMO-a u okviru Europske unije potrebno odobrenje koje treba izdati preko centraliziranog sustava sâme Unije (postupci iz Direktive 2001/18/EZ i Uredbe (EZ) br. 1829/2003) i koje se treba temeljiti na znanstvenoj procjeni sigurnosti proizvoda koji se uzgajaju, koju provodi Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA).
- 8 Mogućnost zabrane GMO-a i odobrenja novih GMO-a izazvala je tijekom godina opsežnu raspravu i dovela je do toga da razne države članice zahtijevaju veću fleksibilnost u pogledu odluka kojima se ograničava uzgoj.
- 9 Kako bi se odgovorilo na te zahtjeve, Direktivom (EU) 2015/412 državama članicama dopušteno je da donose mjere kojima na cijelom svojem državnom području ili dijelu svojeg državnog područja zabranjuju ili ograničavaju uzgoj svih GMO-a ili određenog GMO-a, čak i ako je prethodno za njega izdano odobrenje (takozvano prilagođavanje zemljopisnog područja odobrenja).
- 10 Italija je odlučila iskoristiti to prilagođavanje zemljopisnog područja odobrenja te je Komisija, s obzirom na to da društvo Monsanto nije dostavilo primjedbe u roku predviđenom Provedbenom odlukom 2016/321, izmijenila područje odobrenja za uzgoj GMO kukuruza MON 810 u skladu sa zahtjevima talijanske vlade, na način da je njegov uzgoj trenutačno zabranjen na cijelom talijanskom državnom području.
- 11 S obzirom na navedeno i uzimajući u obzir Zakonodavnu uredbu br. 224/2003 (na temelju koje se izriču kazne u pogledu zabrana uzgoja uvedenih prilagođavanjem zemljopisnog područja), tužitelj je nesporno povrijedio zabranu uzgoja GMO-a MON 810.
- 12 Međutim, sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu valjanosti Direktive (EU) 2015/412 i Provedbene odluke 2016/321 s obzirom na određena temeljna načela UFEU-a i UFEU-a, poput načela nediskriminacije između domaćih i stranih proizvoda te načela proporcionalnosti.
- 13 Budući da se ne mogu zabraniti GMO-i koji ispunjavaju uvjete iz članka 22. Direktive 2001/18/EZ, sud koji je uputio zahtjev smatra da iz toga slijedi da zabrana uporabe sjemena za koje je izdano odobrenje može predstavljati mjeru s istovrsnim učinkom količinskog ograničenja, zabranjenu u skladu s člankom 34. UFEU-a, ili čak ograničenje slobodnog kretanja robe, koje je zabranjeno u skladu s člankom 36. UFEU-a.

- 14 Sud koji je uputio zahtjev također napominje da činjenica da Unija sklapa ugovore, kao što su ugovor o pristupanju Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (WTO) i Općem sporazumu o carinama i trgovini (GATT), može biti u sukobu s ograničenjima uporabe određene robe prisutne samo u nekim državama, čime se ugrožava unutarnje tržište proizvoda za koje su izdana odobrenja.
- 15 Taj sud smatra da drukčiji odabir država članica u pogledu prilagođavanja zemljopisnog područja može dovesti do nekog oblika diskriminacije među državljanima različitih država članica koji su poljoprivrednici, ali i do učinka narušavanja tržišnog natjecanja među poljoprivrednicima Unije.
- 16 Ako Sud utvrdi da je valjano zakonodavstvo Unije kojim se dopušta prilagođavanje zemljopisnog područja već izdanog odobrenja, sud koji je uputio zahtjev traži pojašnjenja u pogledu tumačenja apsolutne zabrane uzgoja GMO-a na talijanskom državnom području koja proizlazi iz Provedbene odluke 2016/321, osobito u vezi s razlozima navedenima u članku 26.b Direktive 2001/18/EZ, kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/412, kao i s obzirom na članak 26.c te direktive, koji se iskorištava kao sredstvo za ishođenje prilagođavanja zemljopisnog područja.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev u pogledu potonjeg aspekta traži da Sud odluči o valjanosti Provedbene odluke 2016/321, kojom je (u obliku zabrane uzgoja) prihvaćen zahtjev za teritorijalno prilagođavanje koji su države članice podnijele zbog gospodarskih razloga.
- 18 Odluka o valjanosti Direktive (EU) 2015/412 (kojom je izmijenjena Direktiva 2001/18/EZ) i Provedbene odluke 2016/321, kao i rješavanje navedenih dvojbi u pogledu tumačenja, relevantni su za rješavanje nacionalnog postupka jer sudu koji je uputio zahtjev, kao „europskom sudu”, omogućuju da primijeni Provedbenu odluku 2016/321 u skladu s pravilnim tumačenjem Suda i, slijedom toga, da eventualno izuzme iz primjene talijanske propise.