

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 19 grudnia 2013 r. (*)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Zamknięte użycie mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie – Dyrektywa 2009/41/WE – Nieprawidłowa i niepełna transpozycja

W sprawie C-281/11

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 6 czerwca 2011 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez L. Pignataro-Nolin i M. Owsiany-Hornung, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej, reprezentowanej przez B. Majczynę i M. Szpunara, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes trzeciej izby, pełniący obowiązki prezesa piątej izby, M. Safjan i M. Berger (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja wnosi w skardze do Trybunału o stwierdzenie, że w związku z brakiem lub nieprawidłową transpozycją przepisów art. 2 lit. a), b) i d)–f), art. 3 ust. 3, art. 4 ust. 3, art. 6–8, art. 9 ust. 1 i art. 9 ust. 2 lit. a), art. 10 ust. 3 i 4, art. 18 ust. 1 akapit drugi, art. 18 ust. 3 i 4, jak też części A tiret czwarte, części B tiret pierwsze oraz części C tiret pierwsze załącznika V do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/41/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ograniczonego stosowania [zamkniętego użycia] mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie (Dz.U. L 125, s. 75), Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy tej dyrektywy.

Ramy prawne

Prawo Unii

2 Zgodnie z art. 2 aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, L 236, s. 33, zwanego dalej „aktem przystąpienia”) Rzeczpospolita Polska była związana od dnia 1 maja 2004 r., to jest od dnia jej przystąpienia, postanowieniami traktatów i aktów przyjętych przed tym dniem przez instytucje Unii Europejskiej.

3 Zgodnie z art. 54 aktu przystąpienia nowe państwa członkowskie wprowadzą w życie środki niezbędne do przestrzegania od dnia przystąpienia przepisów dyrektyw i decyzji, chyba że z załączników, o których mowa w art. 24 tego aktu, lub z innych postanowień tego aktu lub załączników do niego wynika inny termin. Ze względu na to, że ani dotyczący Rzeczypospolitej Polskiej załącznik XII do tego aktu, o którym mowa w art. 24 aktu przystąpienia, ani inne jego przepisy dotyczące tego państwa członkowskiego nie zawierają szczególnych postanowień dotyczących dyrektyw Rady: 90/219/EWG z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie ograniczonego stosowania [zamkniętego użycia] mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie (Dz.U. L 117, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 1, s. 381) oraz 98/81/WE z dnia 26 października 1998 r. zmieniającej dyrektywę 90/219 (Dz.U. L 330, s. 13 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 4, s. 91), Rzeczpospolita Polska była zobowiązana do dokonania transpozycji tych dyrektyw w dniu jej przystąpienia do Unii.

4 Dyrektywa 90/219 ustanowiła wspólne środki dotyczące ograniczonego stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie w celu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego.

5 Dyrektywa ta została zmieniona dyrektywą 98/81.

6 Dyrektywa 90/219, zmieniona dyrektywą 98/81 (zwana dalej „dyrektywą 90/219 ze zmianami”), została uchylona i zastąpiona dyrektywą 2009/41, która weszła w życie w dniu 10 czerwca 2009 r.

7 Artykuł 2 dyrektywy 2009/41, który jest taki sam jak art. 2 dyrektywy 90/219 ze zmianami, zawiera następujące definicje:

„[...]”

a) »mikroorganizm« oznacza każdą jednostkę mikrobiologiczną, komórkową lub bezkomórkową, zdolną do replikacji lub przenoszenia materiału genetycznego, łącznie z wirusami, wiroidami oraz komórkami zwierzęcymi i roślinnymi w kulturach;

b) »mikroorganizm zmodyfikowany genetycznie« (GMM) oznacza mikroorganizm, w którym materiał genetyczny został zmieniony w taki sposób, jaki nie zachodzi naturalnie, przez krzyżowanie lub rekombinację naturalną; w rozumieniu tej definicji:

(i) modyfikacja genetyczna zachodzi co najmniej przy użyciu technik wymienionych w załączniku I część A;

(ii) techniki wymienione w załączniku I część B nie są uważane za techniki prowadzące do modyfikacji genetycznej;

[...]”

d) »awaria« oznacza każdy przypadek obejmujący znaczne oraz niezamierzone uwolnienie GMM w trakcie ich ograniczonego stosowania, który mógłby stanowić natychmiastowe lub opóźnione niebezpieczeństwo dla zdrowia ludzkiego lub środowiska;

e) »użytkownik« oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną odpowiedzialną za ograniczone stosowanie [zamknięte użycie] GMM;

[...]”.

8 Zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2009/41, który odpowiada art. 4 akapit drugi dyrektywy 90/219 ze zmianami:

„[Dyrektywy 2009/41] nie stosuje się do składowania, hodowania, transportu, niszczenia, usuwania lub stosowania GMM, które zostały wprowadzone do obrotu zgodnie z dyrektywą [Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającą dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz.U. L 106, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 6, s. 77)] lub na mocy innego prawodawstwa wspólnotowego, które przewiduje przeprowadzenie określonej oceny ryzyka dla środowiska, podobnej do tej ustanowionej we wspomnianej dyrektywie, pod warunkiem że ograniczone stosowanie [zamknięte użycie] jest zgodne z warunkami ustanowionymi w zgodzie na wprowadzenie do obrotu, o ile takie warunki zostały określone”.

9 Artykuł 6 dyrektywy 2009/41, który jest taki sam jak art. 7 dyrektywy 90/219 ze zmianami, ma następujące brzmienie:

„Kiedy obiekty mają być użyte po raz pierwszy [do zamkniętego użycia], użytkownik zobowiązany jest, przed rozpoczęciem takiego użycia, do złożenia właściwym organom powiadomienia zawierającego przynajmniej informacje wymienione w załączniku V część A”.

10 Artykuł 7 dyrektywy 2009/41, który zastąpił art. 8 dyrektywy 90/219 ze zmianami, stanowi:

„Po powiadomieniu, o którym mowa w art. 6, kolejne ograniczone stosowanie [zamknięte użycie] klasy 1 może przebiegać bez dalszego powiadamiania. Użytkownicy GMM w ograniczonym stosowaniu [w zamkniętym użyciu] klasy 1 zobowiązani są do przechowywania zapisu każdej oceny, o której mowa w art. 4 ust. 6, który to zapis jest udostępniany na żądanie właściwego organu”.

11 Artykuł 8 dyrektywy 2009/41, sformułowany niemal identycznie jak art. 9 dyrektywy 90/219 ze zmianami, ma następujące brzmienie:

„1. Dla pierwszego i kolejnych przypadków ograniczonego stosowania [zamkniętego użycia] klasy 2, które ma zostać przeprowadzone w obiektach będących przedmiotem powiadomienia zgodnie z art. 6, przedkłada się powiadomienie zawierające informacje wymienione w załączniku V część B.

2. Jeżeli obiekty były przedmiotem wcześniejszego powiadomienia o przeprowadzaniu czynności ograniczonego stosowania [zamkniętego użycia] klasy 2 lub wyższej i jeżeli spełniały one wszelkie związane z tym wymogi zgody, ograniczone[go] stosowani[a] [zamkniętego użycia] klasy 2 może zachodzić [można dokonać] natychmiast po przedłożeniu nowego powiadomienia.

Jednakże użytkownik może osobiście ubiegać się o wydanie decyzji o udzieleniu formalnego zezwolenia przez właściwy organ. Decyzję wydaje się w terminie maksymalnie 45 dni, licząc od dnia powiadomienia.

3. Jeżeli obiekty nie były przedmiotem wcześniejszego powiadomienia o zamiarze przeprowadzenia ograniczonego stosowania [zamkniętego użycia] klasy 2 lub wyższej, ograniczone stosowanie [zamknięte użycie] klasy 2 może być wykonywane, w przypadku braku zastrzeżeń ze strony właściwego organu, po 45 dniach po przedłożeniu powiadomienia określonego w ust. 1 lub wcześniej za zgodą właściwego organu”.

12 Artykuł 9 dyrektywy 2009/41, mający taką praktycznie samą treść jak art. 10 dyrektywy 90/219 ze zmianami, przewiduje:

„1. Dla pierwszego i kolejnych przypadków ograniczonego stosowania [zamkniętego użycia] klasy 3 lub klasy 4, które mają mieć miejsce w obiektach będących przedmiotem powiadomienia zgodnie z art. 6, przedkłada się powiadomienie zawierające informacje wymienione w załączniku V, część C.

2. Ograniczone stosowanie [Zamknięte użycie] klasy 3 lub wyższej nie może zachodzić bez wcześniejszej zgody właściwego organu, który przekazuje swoją decyzję na piśmie:

a) najpóźniej 45 dni po przedłożeniu nowego powiadomienia, w przypadku obiektów, które były wcześniej przedmiotem powiadomienia w celu przeprowadzenia działań ograniczonego stosowania [zamkniętego użycia] klasy 3 lub wyższej, i gdy spełniono

wszelkie związane z tym wymogi dotyczące zgody dla tej samej lub wyższej klasy, w której ramach zamierza się przeprowadzić ograniczone stosowanie [zamknięte użycie];

b) w innych przypadkach najpóźniej 90 dni po przedłożeniu powiadomienia”.

13 Artykuł 10 dyrektywy 2009/41, który odpowiada art. 11 dyrektywy 90/219 ze zmianami, stanowi:

„1. Państwa członkowskie wyznaczają właściwy organ lub organy do wprowadzania w życie środków, które przyjmują w związku ze stosowaniem niniejszej dyrektywy, oraz do przyjmowania i zatwierdzania powiadomień określonych w art. 6, 8 i 9.

2. Właściwe organy sprawdzają zgodność powiadomień z wymogami niniejszej dyrektywy, zgodność i kompletność podanych informacji, poprawność oceny określonej w art. 4 ust. 2 oraz klasę ograniczonego stosowania [zamkniętego użycia], a także, w odpowiednim przypadku, odpowiedniość środków ograniczających rozprzestrzenianie i innych środków ochronnych, zarządzania odpadami oraz środków postępowania awaryjnego.

3. W razie potrzeby właściwe organy mogą:

a) zwrócić się do użytkownika o dostarczenie dalszych informacji lub o zmianę warunków dla proponowanego ograniczonego stosowania [zamkniętego użycia] albo o zmianę klasy przypisanej ograniczonemu stosowaniu [zamkniętemu użyciu]. W takim przypadku właściwy organ może żądać, aby ograniczone stosowanie [zamknięte użycie], jeżeli je zaproponowano, nie rozpoczęło się, a jeśli właśnie trwa, by je zawieszono lub zakończono, do czasu, gdy właściwy organ zezwoli na nie na podstawie uzyskanych dalszych informacji lub na podstawie zmienionych warunków ograniczonego stosowania [zamkniętego użycia];

b) ograniczyć czas, w jakim ograniczone stosowanie [zamknięte użycie] powinno być dozwolone, lub uzależnić je od spełnienia pewnych szczególnych warunków.

4. Do celów obliczenia okresów określonych w art. 8 i 9 każdy okres, w którym właściwy organ:

a) oczekuje na jakiegokolwiek dalsze informacje, których mógł zażądać od składającego powiadomienie, zgodnie z ust. 3 lit. a); lub

b) zasięga opinii publicznej lub przeprowadza konsultacje publiczne [przeprowadza analizę lub konsultacje publiczne] zgodnie z art. 12;

nie jest brany pod uwagę”.

14 Artykuł 16 dyrektywy 2009/41, który brzmi zasadniczo tak samo jak art. 17 dyrektywy 90/219 ze zmianami, stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają organizowanie przez właściwe organy inspekcji i innych środków nadzoru mających na celu zapewnienie zgodności postępowania użytkowników z niniejszą dyrektywą”.

15 Artykuł 18 ust. 1, 3 i 4 dyrektywy 2009/41, odpowiadający art. 19 ust. 1, 4 i 5 dyrektywy 90/219 ze zmianami, przewiduje:

„1. W przypadkach gdy ujawnienie informacji ma wpływ na jedną lub więcej pozycji wymienionych w art. 4 ust. 2 dyrektywy 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska [Dz.U. L 41, s. 26 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 15, t. 7, s. 375], osoba dokonująca powiadomienia może wskazać w przedłożonych powiadomieniach na mocy niniejszej dyrektywy informacje, które powinny być traktowane jako poufne. W takich przypadkach należy podać możliwe do zweryfikowania uzasadnienie.

Właściwy organ, po konsultacji z osobą składającą powiadomienie, podejmuje decyzję odnośnie do tego, które informacje pozostaną poufne, i powiadamia o tym osobę dokonującą powiadomienia.

[...]

3. Komisja oraz właściwe organy nie ujawniają stronom trzecim żadnych informacji, o których zdecydowano, że są poufne zgodnie z ust. 1 akapit drugi, i o których powiadomiono lub których w inny sposób dostarczono na mocy niniejszej dyrektywy, i chroni prawa własności intelektualnej w odniesieniu do otrzymanych danych.

4. Jeżeli z jakichkolwiek przyczyn powiadamiąjący wycofuje powiadomienie, właściwy organ przestrzega poufności dostarczonych informacji”.

Prawo polskie

16 Ustawa o organizmach genetycznie zmodyfikowanych z dnia 22 czerwca 2001 r. (Dz.U. 2007 nr 36, poz. 233, zwana dalej „ustawą o GMO”) zawiera w art. 3 następujące definicje:

„1) organizm[...] – rozumie się przez to każdą jednostkę biologiczną, komórkową lub niekomórkową, zdolną do replikacji i przenoszenia materiału genetycznego, łącznie z wirusami i wiroidami;

2) organizm[...] genetycznie zmodyfikowany[...] [GMO] – rozumie się przez to organizm inny niż organizm człowieka, w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący w warunkach naturalnych wskutek krzyżowania lub naturalnej rekombinacji, w szczególności przy zastosowaniu:

a) technik rekombinacji DNA z użyciem wektorów, w tym tworzenia materiału genetycznego poprzez włączenie do wirusa, plazmidu lub każdego innego wektora cząsteczek DNA wytworzonych poza organizmem i włączenie ich do organizmu biorcy, w którym w warunkach naturalnych nie występują, ale w którym są zdolne do ciągłego powielania;

b) technik stosujących bezpośrednio włączenie materiału dziedzicznego przygotowanego poza organizmem, a w szczególności: mikroiniekcji, makroiniekcji i mikrokapsułkowania;

c) metod niewystępujących w przyrodzie dla połączenia materiału genetycznego co najmniej dwóch różnych komórek, gdzie w wyniku zastosowanej procedury powstaje nowa komórka zdolna do przekazywania swego materiału genetycznego odmiennego od materiału wyjściowego komórkom potomnym;

[...]

7) użytkownik[...] GMO – rozumie się przez to osobę fizyczną lub prawną bądź też jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, dokonującą na własny rachunek operacji zamkniętego użycia GMO lub działania polegającego na zamierzonym uwolnieniu GMO do środowiska, w tym wprowadzenia do obrotu produktów GMO;

8) awari[a] – rozumie się przez to każdy przypadek niezamierzonego uwolnienia GMO w trakcie ich zamkniętego użycia, który może stanowić bezpośrednie lub opóźnione zagrożenie dla zdrowia ludzi lub środowiska;

[...]”.

17 Zgodnie z art. 14 ustawy o GMO:

„1. Minister ogłasza w Dzienniku Urzędowym, z zastrzeżeniem ust. 2, informacje o awariach, o których mowa w art. 33, ich skutkach i zagrożeniach.

2. W sprawach dostępu do informacji w zakresie GMO stosuje się odpowiednio przepisy o dostępie do informacji o środowisku”.

18 Artykuł 14a tej ustawy stanowi:

„Udostępnieniu podlegają informacje:

- 1) dotyczące ogólnej charakterystyki GMO;
- 2) dotyczące nazwiska i adresu lub nazwy i siedziby użytkownika GMO;
- 3) dotyczące miejsca zamkniętego użycia GMO lub zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska;
- 4) dotyczące miejsca, zakresu i charakteru wprowadzenia produktu GMO do obrotu;
- 5) inne niż wymienione w pkt 1–4 mające znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony zdrowia ludzi i środowiska”.

19 Artykuł 16 wspomnianej ustawy przewiduje:

„Zamknięte użycie GMO wymaga uzyskania zgody ministra, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej”.

20 Zgodnie z art. 17 ust. 1 tej ustawy:

„W zależności od stopnia zagrożenia dla zdrowia ludzi i środowiska wyróżnia się cztery kategorie działań zamkniętego użycia GMO:

- 1) kategoria I – działania niepowodujące zagrożeń;
- 2) kategoria II – działania o niewielkich zagrożeniach;
- 3) kategoria III – działania o umiarkowanych zagrożeniach;
- 4) kategoria IV – działania niosące duże zagrożenia”.

21 Artykuł 21 ustawy o GMO stanowi:

„1. Wniosek o wydanie zgody na zamknięte użycie GMO, o której mowa w art. 16, powinien zawierać w szczególności:

- 1) informacje o użytkowniku GMO, w tym jego nazwę i siedzibę lub imię, nazwisko i adres, oraz imię i nazwisko osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za planowane zamknięte użycie GMO;
- 2) informacje o planowanym działaniu, w tym charakterystykę GMO lub kombinacji GMO:
 - a) wykorzystywane organizmy biorcy i dawcy oraz stosowany system nośnika;
 - b) źródło i planowaną funkcję materiału genetycznego używanego przy modyfikacji;
 - c) cechy identyfikujące GMO;

- 3) informacje o planowanych poziomach i rodzajach zabezpieczeń;
- 4) informacje o środkach bezpieczeństwa pracy z GMO;
- 5) informacje o planowanym sposobie postępowania z odpadami zawierającymi GMO”.

2. Do wniosku o wydanie zgody na zamknięte użycie GMO, o którym mowa w ust. 1, należy dołączyć:

- 1) dokumentację oceny zagrożeń, o której mowa w art. 6;
- 2) plan postępowania na wypadek awarii, o którym mowa w art. 19.

3. We wniosku dotyczącym zgody na ponowne zamknięte użycie GMO umieszcza się takie informacje o wynikach poprzedniego zamkniętego użycia GMO”.

22 Artykuł 23 tej ustawy przewiduje:

„1. Zgodę wydaje się na czas określony, nie dłuższy niż 5 lat, po stwierdzeniu, że spełnione zostały wymagane prawem warunki dokonania zamkniętego użycia GMO, z zastrzeżeniem ust. 4.

2. Przed wydaniem zgody można:

- 1) wezwać, w razie potrzeby, występującego z wnioskiem użytkownika GMO do uzupełnienia, w wyznaczonym terminie, brakującej dokumentacji stwierdzającej, że spełnia on warunki określone przepisami prawa, wymagane do dokonania zamkniętego użycia GMO;
- 2) zażądać od użytkownika GMO przedłożenia dodatkowych informacji niezbędnych dla wszechstronnego rozpatrzenia sprawy, w tym opinii, o której mowa w art. 15;

3) dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie zgody w celu stwierdzenia, czy występujący z wnioskiem użytkownik GMO spełnia warunki dokonywania objętego zgodą zamkniętego użycia GMO.

3. Koszty przedłożenia dodatkowych informacji i opinii, o których mowa w ust. 2, ponosi wnioskodawca.

4. Minister odmawia wydania zgody na III i IV kategorię działań, jeżeli istnieją uzasadnione powody do przypuszczeń, iż przewidziane zabezpieczenia nie stanowią wystarczającej gwarancji uniknięcia poważnych lub niemożliwych do naprawienia konsekwencji awarii lub ryzyka wystąpienia takiej awarii w związku z zamierzonym sposobem zamkniętego użycia GMO”.

23 Zgodnie z art. 24 wspomnianej ustawy:

„1. Zgodę na zamknięte użycie GMO wydaje się w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania wniosku. Bieg terminu zawiesza się w przypadkach, o których mowa w art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2.

1a. W przypadku, o którym mowa w art. 29, termin wydania zgody na zamknięte użycie GMO, o którym mowa w ust. 1, przedłuża się o okres konsultacji, nie więcej jednak niż o 30 dni.

2. W przypadku stwierdzenia, że działanie zostało zaliczone do niższej kategorii zagrożenia niż kategoria, do której w świetle zgromadzonej dokumentacji powinno być zaliczone, można zażądać od użytkownika GMO zmiany zaliczenia do kategorii działań.

3. W przypadku odmowy zmiany kategorii działań minister odmawia wydania zgody albo cofa wydaną zgodę.

4. Jeżeli przemawia za tym konieczność ochrony zdrowia ludzi lub środowiska, w zgodzie na zamknięte użycie GMO można określić dodatkowe warunki przeprowadzenia zamkniętego użycia GMO, dotyczące wymagań odnośnie do poziomów i rodzajów zabezpieczeń i bezpieczeństwa pracowników, wykraczających poza wymagania określone na podstawie art. 17 i art. 18”.

24 Artykuł 29 tej ustawy stanowi:

„Udział społeczeństwa w postępowaniu, którego przedmiotem jest wydanie zgody na zamknięte użycie GMO, regulują przepisy o udziale społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska”.

25 Artykuł 31 ustawy o GMO przewiduje możliwość zmiany zaliczenia do danej kategorii poprzez „[p]onowienie [...] zamkniętego użycia GMO zaliczonego do I lub II kategorii zagrożenia, dokonywane w tym samym miejscu i warunkach, [które] nie wymaga ponownej zgody na zamknięte użycie GMO, z zastrzeżeniem art. 24 ust. 2”.

26 Artykuł 32 wspomnianej ustawy stanowi:

„1. Użytkownik GMO jest obowiązany do niezwłocznego poinformowania ministra oraz organu, o którym mowa w art. 19 ust. 5, o:

1) każdorazowej zmianie warunków zamkniętego użycia GMO mogącej mieć wpływ na zwiększenie zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska;

2) wszelkich zmianach danych, o których mowa w art. 21.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, minister, biorąc pod uwagę względy bezpieczeństwa ludzi lub środowiska, nakazuje użytkownikowi GMO dokonanie stosownej modyfikacji warunków bądź też zawieszenie lub zakończenie operacji zamkniętego użycia GMO, wyznaczając użytkownikowi GMO termin na podjęcie tych działań”.

27 Artykuł 34 ust. 1 tej ustawy stanowi:

„1. Minister prowadzi Rejestr Zamkniętego Użycia GMO.

2. Rejestr, o którym mowa w ust. 1, zawiera:

1) wnioski o wydanie zgody na zamknięte użycie GMO wraz z dokumentacją;

2) powiadomienia o ponownym zamkniętym użyciu GMO;

3) zgody na zamknięte użycie GMO wraz z uzasadnieniami oraz informacje o cofnięciu i zmianie tej zgody;

4) opinie Komisji;

5) informacje o awariach, w tym:

a) listę awarii;

b) analizę przyczyn poszczególnych awarii;

c) opis doświadczeń zdobytych podczas akcji ratowniczej i usuwania skutków awarii;

d) wykaz środków podjętych przez użytkownika GMO w celu uniknięcia podobnych awarii w przyszłości;

e) ocenę skutków awarii.

2a. Rejestr jest prowadzony w formie elektronicznej.

3. Rejestr jest jawny; przepisy art. 14 ust. 2 i art. 14a stosuje się odpowiednio.

4. Wgląd do rejestru jest zwolniony z opłat”.

28 Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko z dnia 3 października 2008 r. (Dz.U. nr 199, poz. 1277, zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”) stanowi część regulacji stosowanych do zamkniętego użycia mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie na terytorium polskim.

29 Zgodnie z art. 16 ust. 1 tej ustawy organ administracji nie udostępnia publicznie informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli informacje dotyczą:

- „1) danych jednostkowych uzyskiwanych w badaniach statystycznych statystyki publicznej chronionych tajemnicą statystyczną, o której mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej [...];
- 2) spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby zakłócić przebieg postępowania;
- 3) spraw będących przedmiotem praw autorskich, o których mowa w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych lub patentowych [...], o których mowa w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej [...], jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszyć te prawa;
- 4) danych osobowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych [...], dotyczących osób trzecich, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszać przepisy o ochronie danych osobowych;
- 5) dokumentów lub danych dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli osoby te, nie mając obowiązku ich dostarczenia i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie i złożyły zastrzeżenie o ich nieudostępnianiu;
- 6) dokumentów lub danych, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie dla środowiska lub bezpieczeństwa ekologicznego kraju;
- 7) informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli udostępnienie tych informacji mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję tych osób i złożyły one uzasadniony wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania;
- 8) przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, realizowanych na terenach zamkniętych, co do których nie prowadzi się postępowania z udziałem społeczeństwa, zgodnie z art. 79 ust. 2;
- 9) obronności i bezpieczeństwa państwa;
- 10) bezpieczeństwa publicznego”.

30 Artykuły 33–38 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku określają reguły dotyczące udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji.

31 Artykuł 33 wspomnianej ustawy stanowi:

„Przed wydaniem i zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa organ właściwy do wydania decyzji, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informacje o:

- 1) przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- 2) wszczęciu postępowania;
- 3) przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie;
- 4) organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień;
- 5) możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- 6) możliwości składania uwag i wniosków;
- 7) sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 21-dniowy termin ich składania;
- 8) organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;
- 9) terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, o której mowa w art. 36, jeżeli ma być ona przeprowadzona;

10) postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

32 W dniu 23 października 2007 r. Komisja wezwała Rzeczpospolitą Polską do usunięcia uchybienia, zwracając uwagę tego państwa członkowskiego na konieczność zapewnienia pełnej i prawidłowej transpozycji dyrektywy 98/81.

33 Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na to wezwanie pismem z dnia 13 grudnia 2007 r., w którym odrzuciła argumenty podniesione przez Komisję na poparcie zarzutów dotyczących braku lub nieprawidłowej transpozycji przepisów tej dyrektywy.

34 Jako że odpowiedź ta nie zadowoliła Komisji, w dniu 25 czerwca 2009 r. skierowała ona do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię.

35 Pismem z dnia 20 sierpnia 2009 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, powtarzając argumentację zawartą w swojej odpowiedzi na wezwanie Komisji do usunięcia uchybienia.

36 W tych okolicznościach w dniu 6 czerwca 2011 r. Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

37 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że dopuszczalna jest skarga Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, które wynikają z pierwotnej wersji aktu prawa Unii, następnie zmienionego albo uchylonego, i które zostały utrzymane w nowych przepisach (wyroki: z dnia 5 października 2006 r. w sprawie C-275/04 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-9883, pkt 35; z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie C-174/07 Komisja przeciwko Włochom, pkt 31; z dnia 17 czerwca 2010 r. w sprawie C-492/08 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. s. I-5471, pkt 31).

38 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że zobowiązania wynikające z przywołanych przez Komisję artykułów dyrektywy 2009/41 odpowiadają zobowiązaniom, które już przed wejściem w życie tej dyrektywy miały zastosowanie na podstawie dyrektywy 90/219 ze zmianami. W związku z tym Komisja może w ramach niniejszego postępowania podnosić

zarzucane uchybienie, nawet gdy oparła się ona na etapie poprzedzającym wniesienie skargi na odpowiednich przepisach obowiązującej wówczas dyrektywy 90/219 ze zmianami.

39 Ponadto należy wyjaśnić, że Komisja zdecydowała się w replice, po zapoznaniu się z argumentami przedstawionymi przez władze polskie w odpowiedzi na skargę, na wycofanie zarzutów podniesionych w skardze odnośnie do art. 2 lit. f), art. 4 ust. 3, art. 6, art. 8 ust. 1 i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2009/41, jak też do załącznika V do niej: części A tiret czwarte, części B tiret pierwsze i części C tiret pierwsze, które zatem nie są już przedmiotem niniejszej skargi.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 2 lit. a), b), d) i e) dyrektywy 2009/41

W przedmiocie pojęć „mikroorganizmu” i „mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie”

– Argumentacja stron

40 Na wstępie Komisja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z wymogów zarówno jednolitego stosowania prawa Unii, jak i z zasady równości wynika, że treści przepisu prawa Unii, który dla określenia jego znaczenia i zakresu nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię podlegającą ustaleniu przy uwzględnieniu kontekstu tego przepisu i celu danego uregulowania.

41 Zdaniem Komisji bowiem sprawne funkcjonowanie systemu ustanowionego w dyrektywie 2009/41 może być zapewnione jedynie w drodze takiej wykładni i wiernej transpozycji definicji zawartych w tej dyrektywie, gdyż zbyt szeroka definicja niektórych terminów może zagrażać prawidłowej transpozycji innych przepisów tej dyrektywy. Dlatego Komisja uważa, że skopiowanie definicji zawartych w dyrektywie w aktach transponujących jest najlepszym sposobem na uniknięcie niejednolitego stosowania prawa Unii w państwach członkowskich.

42 Komisja podkreśla – przyznając, że ustawa o GMO transponuje szereg dyrektyw z tej samej dziedziny i że ma ona w związku z tym szerszy zakres zastosowania niż dyrektywa 2009/41 – że prawidłowe wdrożenie każdej z dyrektyw transponowanych tą ustawą, zapewnione w sposób dostatecznie klarowny i pozwalający na uniknięcie wszelkich wątpliwości lub trudności praktycznych, wymaga, by zakresy zastosowania *ratione personae* i *ratione materiae* przepisów transponujących te dyrektywy były jednak jasno określone i by

dokonana transpozycja pozwoliła na przeprowadzenie jasnego rozróżnienia przepisów transponujących dyrektywę 2009/41 i przepisów, które nie są objęte jej zakresem zastosowania, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie.

43 Ponadto Komisja utrzymuje, że nawet jeżeli państwa członkowskie mogą zagwarantować ochronę analogiczną do ochrony wynikającej z dyrektywy 2009/41 w części dotyczącej organizmów nieobjętych zakresem jej zastosowania, to nie są one jednak uprawnione do modyfikacji definicji zawartych w dyrektywie w trakcie transpozycji tego aktu, gdyż w przeciwnym wypadku podważyłoby to jednolite stosowanie przepisów prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich i zasadę autonomicznej i jednolitej wykładni pojęć zawartych w tym ustawodawstwie.

44 Konkretniej rzecz ujmując, Komisja zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej użycie w ustawie o GMO zamiast pojęć „mikroorganizmu” i „mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie”, stosowanych w dyrektywie 2009/41, pojęć „organizmu” i „organizmu zmodyfikowanego genetycznie”, jak też niewłączenie do pojęć figurujących w uregulowaniu krajowym „komórek zwierzęcych i roślinnych w kulturach”.

45 Komisja zaznacza również, że w definicji „organizmu genetycznie zmodyfikowanego” w ustawie o GMO występuje sformułowanie „materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący w warunkach naturalnych”, podczas gdy dyrektywa 2009/41 zawiera bardziej precyzyjne sformułowanie „materiał genetyczny został zmieniony w taki sposób, jaki nie zachodzi naturalnie”.

46 Również w tym kontekście Komisja utrzymuje, że fakt, iż inne definicje zawarte w ustawie o GMO nie odsyłają do „mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie”, lecz do „organizmów zmodyfikowanych genetycznie”, nadaje w ten sposób opartym na tych definicjach przepisom tej ustawy szerszy zakres zastosowania. Wynika z tego brak jasności na płaszczyźnie prawnej, jak też trudności praktyczne przy stosowaniu dyrektywy 2009/41.

47 Rzeczpospolita Polska kwestionuje argumenty podniesione przez Komisję. Co się tyczy zarzucanego braku precyzyjności zawartej w ustawie o GMO definicji „organizmu zmodyfikowanego genetycznie”, w której posłużono się sformułowaniem „[którego] materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący w warunkach naturalnych”, rzecone państwo członkowskie kwestionuje występowanie takiego braku precyzyjności nie tylko co do istoty, lecz również co do dopuszczalności skargi Komisji, gdyż zarzut ten został podniesiony po raz pierwszy na etapie postępowania przed Trybunałem. Należy więc stwierdzić jego niedopuszczalność.

48 Co do istoty Rzeczpospolita Polska twierdzi w szczególności, że zakres przedmiotowy ustawy o GMO obejmuje nie tylko przepisy wdrażające dyrektywę 2009/41, ale także szereg regulacji wynikających z innych aktów prawa Unii, między innymi z dyrektywy 2001/18. W konsekwencji ustawa ta reguluje nie tylko zamknięte użycie mikroorganizmów genetycznie zmodyfikowanych, ale również szereg innych aspektów związanych z tym użyciem.

49 W konsekwencji zawarte w tej ustawie definicje „organizmu” i „organizmu zmodyfikowanego genetycznie” dotyczą zarówno mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie, jak i innych organizmów zmodyfikowanych genetycznie, gdyż wszystkie elementy tych definicji zawarte w dyrektywie 2009/41 zostały ujęte w odpowiednich przepisach prawa krajowego. Jedyna istniejąca różnica wynika z szerszego zakresu ustawy o GMO w porównaniu z przepisami dyrektywy 2009/41. Różnica ta wynika z faktu, że definicja przyjęta w ustawodawstwie polskim została rozszerzona w celu objęcia nią makroorganizmów. Poza tym rozszerzony zakres stosowania tej ustawy dotyczy kwestii, która nie została zharmonizowana na poziomie Unii.

50 W odniesieniu do podniesionego przez Komisję argumentu, jakoby definicja pojęcia „organizmu” przyjęta w ustawodawstwie polskim nie obejmowała komórek zwierzęcych i roślinnych w uprawach i hodowli, Rzeczpospolita Polska podkreśla, że definicja zawarta w ustawie o GMO obejmuje zgodnie z art. 3 pkt 1 tego aktu „każdą jednostkę biologiczną komórkową lub niekomórkową, zdolną do replikacji i przenoszenia materiału genetycznego, łącznie z wirusami i wiroidami”. Definicja ta obejmuje więc komórki hodowlane, jakimi są komórki zwierzęce i roślinne. Komórki hodowlane należą bowiem do szerszej kategorii, którą określa definicja zawarta we wspomnianej ustawie, gdyż należą do jednostek biologicznych, komórkowych lub niekomórkowych, zdolnych do replikacji i przenoszenia materiału genetycznego. Rzeczpospolita Polska uważa, że ze względu na to, iż komórki te objęte są zakresem zastosowania przepisów ustawy o GMO dotyczących zamkniętego użycia organizmów zmodyfikowanych genetycznie, spełnione są wymogi dyrektywy 2009/41.

51 Co się tyczy podnoszonej różnicy między zawartym w ustawie o GMO sformułowaniem „materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący w warunkach naturalnych” a użytym w dyrektywie 2009/41 sformułowaniem „materiał genetyczny został zmieniony w taki sposób, jaki nie zachodzi naturalnie”, Rzeczpospolita Polska podważa występowanie takiej różnicy i wyjaśnia w tym względzie, że użycie czasownika w formie przydawki imiesłowowej we wspomnianej ustawie nie może przeczyć celom dyrektywy.

– Ocena Trybunału

52 Co się tyczy dopuszczalności zarzutu pierwszego w zakresie dotyczącym sformułowania „w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący w

warunkach naturalnych”, należy przypomnieć, że strona nie może zmienić przedmiotu sporu w toku postępowania, a zasadność skargi podlega rozpatrzeniu przy uwzględnieniu jedynie żądań zawartych w skardze wszczynającej postępowanie (zob. w szczególności wyrok z dnia 11 listopada 2010 r. w sprawie C-543/08 Komisja przeciwko Portugalii, Zb.Orz. s. I-11241, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 Ponadto na podstawie art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 38 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem w jego wersji obowiązującej w dniu wniesienia skargi Komisji, w przypadku każdej skargi wnoszonej na podstawie art. 258 TFUE na Komisji spoczywał obowiązek wskazania konkretnych zarzutów, w przedmiocie których Trybunał ma orzekać, jak również wskazania co najmniej w sposób związany okoliczności faktycznych i prawnych, na których oparte są te zarzuty (zob. podobnie wyroki: z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie C-52/90 Komisja przeciwko Danii, Rec. s. I-2187, pkt 17; z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-508/03 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. s. I-3969, pkt 62; z dnia 3 czerwca 2010 r. w sprawie C-487/08 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-4843, pkt 71; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 21).

54 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że Komisja w żądaniach określonych w skardze wszczynającej postępowanie jasno wskazała, że zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej, iż poprzez użycie w ustawie o GMO sformułowania „organizm zmodyfikowany genetycznie” nie dokonała prawidłowej transpozycji zawartego w art. 2 lit. b) dyrektywy 2009/41 pojęcia „mikroorganizmu zmodyfikowanego genetycznie”.

55 Prawdą jest, że Komisja po raz pierwszy dopiero w skardze podniosła argument dotyczący braku precyzji części definicji „organizmu zmodyfikowanego genetycznie” zawartej w ustawie o GMO, w której mowa o organizmie, „w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący w warunkach naturalnych”. Dyrektywa 2009/41, która używa sformułowania „w którym materiał genetyczny został zmieniony w taki sposób, jaki nie zachodzi naturalnie”, jest zdaniem Komisji bardziej precyzyjna.

56 Należy stwierdzić, że zarzut Komisji dotyczy nadal tej samej definicji, gdyż fragment definicji zawierający sformułowanie „w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący w warunkach naturalnych” stanowi część definicji pojęcia „organizmu”, z którą jest nierozdzielnie związana i która stanowi w ten sposób przedmiot zarzutu podniesionego w sposób ogólny przez Komisję. Wbrew twierdzeniom Rzeczypospolitej Polskiej Komisja ograniczyła się zatem do wyjaśnienia zarzutu, iż to państwo członkowskie nie dokonało prawidłowej transpozycji pojęcia zawartego w dyrektywie 2009/41, odwołując się przy formułowaniu tego zarzutu do części tego pojęcia raczej tytułem dodatkowego argumentu mającego na celu zilustrowanie zasadności wspomnianego zarzutu.

57 Z powyższego wynika, że fakt sprecyzowania przez Komisję zarzutu wcześniej przez nią podniesionego w bardziej ogólny sposób w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi, nie zmienił przedmiotu zarzucanego uchybienia, a w konsekwencji nie miał wpływu na zakres sporu (zob. wyroki: z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie C-185/00 Komisja przeciwko Finlandii, Rec. s. I-14189, pkt 84–87; z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-171/08 Komisja przeciwko Portugalii, Zb.Orz. s. I-6817, pkt 29; ww. wyrok z dnia 11 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 23).

58 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską.

59 Co do istoty sprawy należy przypomnieć, że Komisja nie kwestionuje faktu, iż Rzeczpospolita Polska ma prawo rozszerzyć na inne dziedziny zakres stosowania systemu ochrony ustanowionego w dyrektywie 2009/41, a mianowicie na „organizmy” i „organizmy zmodyfikowane genetycznie”. Uważa jednak, że należałoby zapewnić możliwość dostatecznie klarownego odróżnienia przepisów prawa krajowego wdrażających tę dyrektywę od przepisów, które nie są objęte tym aktem Unii, w celu uniknięcia niejasności na płaszczyźnie prawnej, jak też wszelkich wątpliwości lub trudności praktycznych. Stąd zdaniem tej instytucji w krajowych aktach transponujących należy skopiować definicje zawarte we wspomnianej dyrektywie, aby zapewnić jednolite stosowanie przepisów Unii we wszystkich państwach członkowskich.

60 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem transpozycja dyrektywy do prawa krajowego niekoniecznie wymaga formalnego i dosłownego przeniesienia jej przepisów do wyraźnego i szczególnego przepisu ustawowego lub wykonawczego, lecz może być dla niej wystarczający ogólny kontekst prawny, o ile faktycznie zapewnia on pełne stosowanie dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i ścisły (zob. wyrok z dnia 3 marca 2011 r. w sprawie C-50/09 Komisja przeciwko Irlandii, Zb.Orz. s. I-873, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 Ponadto należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie Komisja ograniczyła się do przywołania specyfiki dyrektywy 2009/41, nie precyzując, po pierwsze, na czym polega ta specyfika, która wymagałaby dosłownej transpozycji pojęć zdefiniowanych w tej dyrektywie, oraz, po drugie, powodów, dla których uważa, że wybrany przez Rzeczpospolitą Polską sposób transpozycji nadający pojęciom użytym w ustawie o GMO szerszy zakres stosowania niesie ze sobą ryzyko niemożliwości jasnego określenia przepisów zapewniających transpozycję tej dyrektywy, zagrażając w ten sposób jednolitemu stosowaniu prawa Unii. W szczególności Komisja nie wskazuje żadnej hipotezy, w której jedna z rozszerzonych definicji użytych w ustawie o GMO mogłaby być przyczyną trudności praktycznych lub niejasności w zakresie stosowania tej ustawy zarówno do mikroorganizmów, jak i do mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie.

62 Ponadto Komisja w żaden sposób nie wykazała, by samo użycie terminu „organizm” zamiast „mikroorganizm” mogło faktycznie zagrażać celom dyrektywy 2009/41.

63 Co się tyczy argumentu podniesionego przez Komisję i opartego na okoliczności, że nieprawidłowa definicja pojęć „mikroorganizmu” i „mikroorganizmu zmodyfikowanego genetycznie” ma negatywny wpływ na inne pojęcia znajdujące się w tej dyrektywie, takie jak „awaria” lub „użytkownik”, należy stwierdzić, iż Komisja w żaden sposób nie wykazała, że sama ta okoliczność stanowi uchybienie zobowiązaniom ze strony Rzeczypospolitej Polskiej.

64 Odnośnie do argumentu dotyczącego niewymienienia kultur komórek roślinnych i zwierzęcych w pojęciu „organizmu” zawartym w ustawie o GMO, należy stwierdzić, że – jak słusznie zaznacza Rzeczpospolita Polska – pojęcie to, które obejmuje „mikroorganizmy”, siłą rzeczy obejmuje komórki roślinne i zwierzęce w kulturach. Zgodnie bowiem z art. 3 pkt 1 tej ustawy kultury te oznaczają jednostki biologiczne, komórkowe lub niekomórkowe, zdolne do replikacji i przenoszenia materiału genetycznego. Wymogi dyrektywy 2009/41 zostały zachowane w tym względzie, a przepis ten jest wystarczająco jasny i jego interpretacja nie może zatem budzić wątpliwości.

65 Odnośnie do argumentu dotyczącego przywołanych różnic semantycznych między częścią zawartą w dyrektywie 2009/41 definicji pojęcia „mikroorganizmu zmodyfikowanego genetycznie”, a mianowicie fragmentem zdania „w którym materiał genetyczny został zmieniony w taki sposób, jaki nie zachodzi naturalnie”, a częścią użytej w ustawie o GMO definicji pojęcia „organizmu”, a mianowicie sformułowania „w którym materiał genetyczny został zmieniony w sposób niezachodzący w warunkach naturalnych”, należy stwierdzić, że Komisja ogranicza się do twierdzenia, że w dyrektywie użyto bardziej precyzyjnego sformułowania i że w celu uniknięcia wszelkich niejasności i wątpliwości należy powtórzyć to wyrażenie. Komisja nie wykazała jednak, w czym użycie tego samego czasownika w formie przydawki imiesłowowej we wspomnianej ustawie i wyrażenia „w warunkach naturalnych” zamiast terminu „naturalnie” miałyby przeczyć z jednej strony zasadom stosowanym do transpozycji dyrektyw utrwalonym w orzecznictwie przywołanym w pkt 60 niniejszego wyroku, a z drugiej strony celom dyrektywy 2009/41.

66 W związku z tym nie można uwzględnić argumentacji Komisji.

W przedmiocie pojęcia „awarii”

– Argumentacja stron

67 Komisja zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej, po pierwsze, rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy 2009/41 w odniesieniu do pojęcia „awarii”, zwracając uwagę na to, że obejmuje ono nie tylko przypadki „znacznych” uwolnień, lecz każdy przypadek niezamierzonego uwolnienia – znacznego lub nieznacznego.

68 Po drugie, używając czasownika „móc” w trybie przypuszczającym, dyrektywa ta w wersji polskiej obejmuje również sytuacje, gdy uwolnienie stanowi tylko potencjalne zagrożenie, natomiast definicja zawarta w ustawie o GMO, w której użyto czasownika „móc” w trybie oznajmującym i w połączeniu z przymiotnikiem „bezpośrednie”, zdaje się odnosić raczej do sytuacji, gdy zagrożenie jest bardziej realne.

69 Komisja wyjaśnia w tym kontekście, że odmienna definicja „awarii” w ustawodawstwie polskim może stanowić źródło praktycznych problemów przy stosowaniu art. 15 rzeczonyj dyrektywy, który przewiduje między innymi konsultacje z innymi państwami członkowskimi przy wprowadzaniu w życie planów postępowania awaryjnego, obowiązek poinformowania Komisji o okolicznościach każdej awarii, jak również obowiązek prowadzenia rejestru awarii przez Komisję.

70 Rzeczpospolita Polska – podkreślając, że definicja „awarii” zawarta w ustawie o GMO nie może być źródłem praktycznych problemów – odrzuca całość argumentów podniesionych w tym względzie przez Komisję i broni swojej interpretacji dyrektywy 2009/41, zgodnie z którą niezamierzone uwolnienie, które mogłoby oznaczać niebezpieczeństwo dla zdrowia lub środowiska, ale nie jest znaczne, stanowi „awarię” w rozumieniu tej dyrektywy. W tym kontekście twierdzi ona, że taka interpretacja stanowi bardziej rygorystyczny środek ochronny, do którego przyjęcia państwa członkowskie są uprawnione na podstawie art. 193 TFUE.

– Ocena Trybunału

71 Na wstępie należy przypomnieć, że głównymi celami dyrektywy 2009/41 są ochrona zdrowia ludzi i środowiska. Trzeba zaznaczyć też – jak przyznaje Komisja – że nic nie stoi na przeszkodzie temu, by Rzeczpospolita Polska w ustawodawstwie krajowym przewidziała szerszą definicję pojęcia „awarii” niż przewidziana w dyrektywie 2009/41 definicja obejmująca również awarie dotyczące organizmów zmodyfikowanych genetycznie. Ponadto pominięcie w art. 3 pkt 8 ustawy o GMO terminu „znaczne” oznacza wprowadzenie bardziej rygorystycznej ochrony w zakresie awarii związanych z takimi organizmami, którą Rzeczpospolita Polska ma również prawo wprowadzić. Pominięcie takie nie zagraża zatem celom dyrektywy 2009/41 i nie stanowi w konsekwencji jej nieprawidłowej transpozycji.

72 Podobnie należy zaznaczyć, że użycia w ustawie o GMO czasownika „móc” w trybie oznajmującym zamiast trybu przypuszczającego użytego w polskiej wersji dyrektywy 2009/41 nie można uznać za sprzeczne z celami tej dyrektywy, zważywszy na to, że treść danego przepisu nie zostaje w żaden sposób zmieniona poprzez takie użycie. To samo dotyczy użycia terminu „bezpośrednie” w tej ustawie, chociaż w dyrektywie używa się terminu „natychmiastowe”. Tym samym również w tych dwóch przypadkach Rzeczpospolita Polska dokonała prawidłowej transpozycji dyrektywy, pozwalającej na zapewnienie jej stosowania skutecznego i zgodnego z zamierzonymi celami ochrony.

73 W końcu, w odniesieniu do ewentualnych negatywnych skutków transpozycji pojęcia „awarii” przez ustawę o GMO w świetle art. 15 dyrektywy 2009/41, który przewiduje między innymi konsultacje z innymi państwami członkowskimi przy wprowadzaniu w życie planów postępowania awaryjnego, Komisja uważa, że ustawa ta nie wskazuje wyraźnie, w którym momencie należy przeprowadzić takie konsultacje. Zdaniem tej instytucji odpowiednie przepisy wspomnianej ustawy nie pozwalają na określenie sytuacji, w których ma być ona powiadomiona o okolicznościach awarii, gdyż ustawa ta opiera się na definicji pojęcia „awarii” odmiennej od definicji zawartej w tej dyrektywie.

74 W tym względzie Komisja ogranicza się do twierdzenia, po pierwsze, że ustawa o GMO nie pozwala na wyraźne określenie, kiedy dane konsultacje mają mieć miejsce, instytucja ta nie wskazuje jednak powodów, dla których zastosowana przez ustawodawcę polskiego definicja pojęcia „awarii” powoduje jej zdaniem taką konsekwencję.

75 Po drugie, Komisja utrzymuje, że pojęcie „awarii” użyte w tej ustawie powoduje, że przewidziane w art. 15 dyrektywy 2009/41 normy odnoszące się do wymiany informacji o awariach stosują się również do informacji dotyczących nieznacznych uwolnień GMO, które mogą jednak stanowić bezpośrednie lub opóźnione zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska. Tymczasem, jak już wyłożono w pkt 71 niniejszego wyroku, uregulowanie cechujące się wysokim poziomem ostrożności w dziedzinie awarii związanych z zamkniętym użyciem organizmów zmodyfikowanych genetycznie nie może być sprzeczne z celami tej dyrektywy.

76 W związku z tym nie można uwzględnić argumentacji Komisji.

W przedmiocie pojęcia „użytkownika”

– Argumentacja stron

77 Komisja zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej, że w ustawie o GMO zdefiniowała „użytkownika” jako „osobę fizyczną lub prawną bądź też jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, dokonującą na własny rachunek operacji zamkniętego użycia GMO lub działania polegającego na zamierzonym uwolnieniu GMO do środowiska, w tym wprowadzenia do obrotu produktów GMO”. Definicja ta, która ma szerszy zakres w porównaniu z definicją zawartą w dyrektywie 2009/41, stanowi źródło wątpliwości, w szczególności odnośnie do obowiązków spoczywających na użytkownikach i kontroli tych obowiązków, wobec czego należy skopiować definicję pojęcia „użytkownika” zawartego w tej dyrektywie.

78 Zdaniem Komisji różnice między tymi dwiema definicjami mają znaczenie praktyczne, gdyż „użytkownicy” muszą wypełnić szereg obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/41, które nie są jednak przedmiotem niniejszego postępowania. Ponadto art. 16 tej dyrektywy przewiduje zdaniem Komisji, że państwa członkowskie mają obowiązek zorganizowania kontroli w celu zapewnienia zgodności postępowania użytkowników z dyrektywą. Rozbieżność pomiędzy definicją zawartą we wspomnianej dyrektywie a definicją w ustawie o GMO może zatem skutkować niejasnością i wątpliwościami przy stosowaniu tej ustawy.

79 Rzeczpospolita Polska podnosi, że Komisja nie opiera się na żadnym konkretnym argumentie i że w konsekwencji sformułowanie zarzutu nie jest wystarczająco jasne, dokładne i spójne, tak aby państwo członkowskie mogło przygotować odpowiedź na skargę, a Trybunał mógł przeprowadzić kontrolę sądową. Ponadto to państwo członkowskie podkreśla, że przedmiotem niniejszego postępowania nie jest naruszenie szeregu przepisów wymienionych w tym kontekście przez Komisję.

– Ocena Trybunału

80 Wystarczy stwierdzić, że Komisja ogranicza się do twierdzenia, iż jedynie formalne i dosłowne przejście definicji zawartych w dyrektywie 2009/41 pozwala na prawidłową transpozycję jej przepisów, w szczególności tych, które są związane z pojęciem „użytkownika”, jak między innymi art. 4 ust. 2, art. 5 ust. 1, art. 6, 7, art. 11 ust. 1 i art. 14 ust. 1, nie wskazuje jednak powodów, dla których uważa, że sposób przyjęty przez Rzeczpospolitą Polską nie gwarantuje podmiotom prawnym poddanym obowiązkom określonym w tej dyrektywie wymaganej jasności i pewności prawa.

81 Rzeczpospolita Polska ponadto słusznie podnosi, że dyrektywa 2009/41 nie zawiera definicji pojęć „osoby fizycznej” i „osoby prawnej”, które w konsekwencji należą do kompetencji państw członkowskich. Tym samym przewidziane w prawie polskim jednostki nieposiadające osobowości prawnej, które mogą być podmiotem stosunków cywilnoprawnych tak samo jak osoby fizyczne i osoby prawne, powinny być objęte pojęciem „użytkownika”.

Dosłowne przejęcie treści definicji pojęcia „użytkownika” z dyrektywy 2009/41 zwolniłoby takie jednostki przewidziane w polskim porządku prawnym z obowiązków przewidzianych w prawie Unii i pozbawiłoby je możliwości realizacji swoich praw na równi z osobami fizycznymi i osobami prawnymi, które zostały wymienione w definicji zawartej w prawie Unii.

82 Komisja uważa, że rozbieżności między definicją pojęcia „użytkownika” zawartą w dyrektywie 2009/41 a definicją użytą w ustawie o GMO są źródłem niejasności i wątpliwości co do organizacji kontroli wspomnianych w art. 16 tej dyrektywy. Instytucja ta nie przedstawia jednak żadnego dowodu wykazującego, na czym te niejasności miałyby polegać.

83 Z powyższego wynika, że nie można uwzględnić zarzutu dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 2 lit. a), b), d) i e) dyrektywy 2009/41.

84 Ponieważ pierwszy zarzut podniesiony przez Komisję jest bezzasadny, należy oddalić go w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego niepełnej transpozycji art. 10 ust. 3 dyrektywy 2009/41

Argumentacja stron

85 Komisja zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej, że nie dokonała pełnej transpozycji art. 10 ust. 3 dyrektywy 2009/41. Artykuł 24 ust. 4 ustawy o GMO ogranicza możliwość określenia dodatkowych warunków przeprowadzenia zamkniętego użycia organizmów zmodyfikowanych genetycznie jedynie do sytuacji, kiedy przemawia za tym konieczność ochrony zdrowia ludzi lub środowiska, podczas gdy wspomniany przepis dyrektywy nie zawiera takiego ograniczenia.

86 Rzeczpospolita Polska odiera, że Komisja podnosi nowy zarzut, który nie został zgłoszony w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, i wnosi o stwierdzenie jego niedopuszczalności. Posiłkowo co do istoty Rzeczpospolita Polska kwestionuje argumenty przedstawione przez Komisję, twierdząc, że krytykowany przepis ustawy o GMO przewiduje możliwość określenia przez właściwy organ dodatkowych warunków przeprowadzenia zamkniętego użycia organizmów zmodyfikowanych genetycznie.

Ocena Trybunału

– W przedmiocie dopuszczalności

87 Co się tyczy zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Rzeczpospolitą Polską, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 258 TFUE określa uzasadniona opinia Komisji, wobec czego skarga musi być oparta na tym samym uzasadnieniu i zarzutach co uzasadniona opinia (zob. ww. wyrok z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

88 Wymóg ten nie może jednak oznaczać, by w każdym przypadku istniała całkowita zbieżność między brzmieniem zarzutów w sentencji uzasadnionej opinii i żądaniami skargi, pod warunkiem że przedmiot sporu określony w uzasadnionej opinii nie został rozszerzony lub zmieniony (ww. wyrok z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 26). Komisja może w szczególności wyjaśnić w skardze pierwotne zarzuty, ale pod warunkiem że nie zmienia przedmiotu sporu (wyrok z dnia 11 lipca 2013 r. w sprawie C-576/10 Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 35).

89 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że zarówno w wezwaniu do usunięcia uchybienia, jak też w uzasadnionej opinii Komisja zarzucała Rzeczypospolitej Polskiej, iż nie dokonała pełnej transpozycji art. 10 ust. 3 dyrektywy 2009/41 ze względu na to, że ustawa o GMO nie zawiera przepisów przyznających uprawnienia dla właściwego organu krajowego do zażądania od użytkownika zmiany warunków planowanego zamkniętego użycia organizmów zmodyfikowanych genetycznie.

90 Rzeczpospolita Polska przywołała w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi szereg przepisów wspomnianej ustawy dla wykazania, że zapewniła prawidłową transpozycję wspomnianego art. 10 ust. 3, pośród których figuruje art. 24 ust. 4 ustawy o GMO.

91 Komisja odparła, że ten przepis ustawy o GMO ogranicza możliwość określenia dodatkowych warunków przeprowadzenia zamkniętego użycia organizmów zmodyfikowanych genetycznie jedynie do sytuacji, kiedy przemawia za tym konieczność ochrony zdrowia ludzi lub środowiska, podczas gdy art. 10 ust. 3 dyrektywy 2009/41 nie zawiera takiego ograniczenia.

92 Zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 57 niniejszego wyroku fakt, iż Komisja sprecyzowała zarzut podniesiony już w sposób ogólny w postępowaniu poprzedzającym

wniesienie skargi, nie zmienił przedmiotu zarzucanego uchybienia, a w konsekwencji nie miał wpływu na zakres sporu.

93 W świetle powyższych rozważań należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Rzeczpospolitą Polską i stwierdzić dopuszczalność drugiego zarzutu podniesionego przez Komisję.

– Co do istoty

94 Co się tyczy rozpatrzenia tego zarzutu co do istoty, wystarczy przypomnieć, że dyrektywa 2009/41 realizuje cele ochrony zdrowia ludzi i środowiska, które powinny być przestrzegane przez właściwe organy krajowe przy jej stosowaniu. Zawarte w art. 10 ust. 3 tej dyrektywy wyrażenie „w razie potrzeby”, którego znaczenia dyrektywa ta nie definiuje, należy zatem interpretować jako pozwalające właściwemu organowi krajowemu na to, by zażądał od użytkownika dostarczenia informacji przewidzianych w art. 10 ust. 3 lub by z własnej inicjatywy określił pewne ograniczenia lub warunki, jeżeli wymaga tego ochrona zdrowia ludzi i środowiska.

95 Wystarczy zatem stwierdzić w tym przedmiocie, że precyzując w sposób wyraźny w prawie krajowym, a konkretnie w art. 24 ust. 4 ustawy o GMO, iż cele ochrony zdrowia ludzi i środowiska, które są również ustanowione w dyrektywie 2009/41, należy uwzględnić przy wdrażaniu tej dyrektywy przez organy krajowe, Rzeczpospolita Polska nie działała sprzecznie z celami tej dyrektywy, lecz jak najbardziej zgodnie z nimi.

96 Poza tym należy stwierdzić, że Komisja ogranicza się do twierdzenia, że ograniczenie przewidziane w art. 24 ust. 4 ustawy o GMO pozbawia właściwy organ krajowy istotnej części uprawnień przyznanych mu w dyrektywie 2009/41, instytucja ta nie wyjaśnia jednak, o jakie uprawnienia chodzi, i nie wykazuje, w jaki sposób są one ograniczone spornym przepisem.

97 Wynika z tego, że zarzut dotyczący nieprawidłowej transpozycji art. 10 ust. 3 dyrektywy 2009/41 jest bezzasadny i należy go oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego braku transpozycji art. 3 ust. 3 dyrektywy 2009/41

Argumentacja stron

98 Komisja zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej, że nie dokonała transpozycji art. 3 ust. 3 dyrektywy 2009/41 do polskiego porządku prawnego.

99 Rzeczpospolita Polska przyznaje, że przepis ten nie został poddany dosłownej transpozycji. Niemniej to państwo członkowskie twierdzi, że ze względu na to, iż przepis ten stanowi regulę kolizyjną, zbędne jest wprowadzanie w polskim systemie prawa tego typu reguły w odrębnym przepisie, ponieważ ogólne reguły kolizyjne polskiego systemu prawnego są wystarczające do rozstrzygnięcia konfliktu norm w sposób zgodny z regulacjami dyrektywy 2009/41. Stąd jest całkowicie zagwarantowana pewność prawa, z której powinny korzystać podmioty podlegające obowiązkowi wynikającemu z art. 3 ust. 3 tej dyrektywy.

100 Poza tym Rzeczpospolita Polska podnosi, że w każdym wypadku rzeczony przepis ogólny są stosowane przez polskie organy administracyjne i sądowe zgodnie z dyrektywą 2009/41 w taki sposób, aby osiągnięty został jej cel.

Ocena Trybunału

101 Odnośnie do argumentu Rzeczypospolitej Polskiej, opartego na tym, że poprzez rozpatrywaną regulację krajową dokonała prawidłowego wdrożenia dyrektywy 2009/41, wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy dyrektywy muszą zostać wdrożone w sposób zapewniający im niekwestionowaną moc prawną, z wystarczającą szczegółowością, precyzją i jasnością, aby uczynić zadość zasadzie pewności prawa (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 46; a także wyrok z dnia 27 października 2011 r. w sprawie C-362/10 Komisja przeciwko Polsce, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

102 Artykuł 3 ust. 3 dyrektywy 2009/41 – jak zaznaczyła Komisja – nie stanowi jedynie reguły kolizyjnej celem określenia normy mającej zastosowanie w danym przypadku, lecz określa warunki, które muszą zostać spełnione w przypadku składowania, hodowania, transportu, niszczenia, usuwania lub stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie wprowadzonych do obrotu zgodnie z dyrektywą 2001/18 lub na mocy innego aktu ustawodawczego Unii, przewidując przeprowadzenie określonej oceny ryzyka dla środowiska, podobnej do tej ustanowionej w tej dyrektywie.

103 Jeżeli sprawa dotyczy takiego aktu ustawodawczego Unii, należy więc ustalić, czy przewiduje on taką ocenę, i niezależnie od tego warunku należy wykazać, że zamknięte użycie odpowiada warunkom ustanowionym ewentualnie w zgodzie na wprowadzenie do obrotu. Jeżeli warunki te nie są spełnione, zastosowanie ma dyrektywa 2009/41.

104 Tymczasem Rzeczpospolita Polska w odpowiedzi na twierdzenia Komisji ani nie wyjaśniła przewidzianych w polskim systemie prawnym ogólnych reguł kolizyjnych, ani nie wykazała, że rzeczywiście mogą one gwarantować pewność prawa, z której powinny korzystać podmioty podlegające obowiązkowi wynikającemu z rozpatrywanego uregulowania krajowego.

105 W każdym razie zwykle praktyki administracyjne, które ze swej natury podlegają zmianie z woli administracji i nie są odpowiednio znane, nie mogą być uznane za odpowiednie wykonanie obowiązku transpozycji dyrektywy (zob. wyrok z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie C-507/04 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-5939, pkt 162 i przytoczone tam orzecznictwo). Podobnie zgodna z przepisami dyrektywy wykładnia przepisów prawa krajowego przez sądy krajowe nie przedstawia sama w sobie jasności i dokładności wymaganej dla spełnienia wymogu pewności prawa (zob. ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Irlandii, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

106 W konsekwencji zarzut Komisji, oparty na braku prawidłowej transpozycji do polskiego porządku prawnego art. 3 ust. 3 dyrektywy 2009/41 jest zasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego braku transpozycji art. 7, art. 8 ust. 2 i 3, jak też art. 9 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2009/41

Argumentacja stron

107 Komisja utrzymuje, że Rzeczpospolita Polska nie dokonała transpozycji art. 7, art. 8 ust. 2 i 3, jak też art. 9 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2009/41, które przewidują między innymi reguły dotyczące powiadomienia o kolejnym zamkniętym użyciu klas 1 i 2 po powiadomieniu dokonanym zgodnie z art. 6 tej dyrektywy, jak też przewidują termin 45 dni, w którym właściwy organ powinien wydać decyzję odnośnie do zamkniętego użycia klasy 3 lub wyższej w wypadku obiektów, które były wcześniej przedmiotem powiadomienia.

108 Rzeczpospolita Polska kwestionuje zasadność tego zarzutu, twierdząc, że cel dyrektywy 2009/41 został osiągnięty poprzez polski system powiadamiania. Podkreśla ona, że państwa członkowskie dysponują zakresem uznania w ramach transpozycji tych przepisów, ponieważ art. 7 tej dyrektywy przewiduje, że „kolejne ograniczone stosowanie [zamknięte użycie] klasy 1 może przebiegać bez dalszego powiadamiania”. Czasownik „móc” jest użyty również w art. 8 ust. 2 wspomnianej dyrektywy. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej państwo członkowskie nie jest zobowiązane do zagwarantowania, by kolejne zamknięte użycie organizmów zmodyfikowanych genetycznie mogło przebiegać bez dalszego powiadamiania. Ponadto to

państwo członkowskie twierdzi, że nawet przy założeniu, że przepis prawa polskiego nakładający na użytkowników organizmów zmodyfikowanych genetycznie obowiązek powiadomienia właściwego organu o planowanym ponownym użyciu organizmów zmodyfikowanych genetycznie klas 1 i 2 nie byłby zgodny z przepisami dyrektywy 2009/41, to przepis ten należy uznać za bardziej rygorystyczny środek ochronny przyjęty na podstawie art. 193 TFUE. W końcu chociaż art. 8 ust. 3 i art. 9 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy nie były przedmiotem dosłownej transpozycji do prawa polskiego, realizacja celów tej dyrektywy jest w pełni zapewniona.

Ocena Trybunału

109 Na wstępie należy podzielić niniejszy zarzut na dwie części dotyczące, odpowiednio, braku transpozycji art. 7 i art. 8 ust. 2 dyrektywy 2009/41 oraz jej art. 8 ust. 3 i art. 9 ust. 2 lit. a).

110 Co się tyczy pierwszej części tego zarzutu, należy stwierdzić, że argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na błędnej interpretacji rozpatrywanych przepisów. Z art. 7 i art. 8 ust. 2 dyrektywy 2009/41 wynika jasno i jednoznacznie, że odnoszą się one do użytkowników, którym przyznano możliwość przeprowadzenia działań wymienionych w tych przepisach bez konieczności dokonywania dalszego powiadomienia właściwego organu. Takie odczytanie wymienionych przepisów jest podyktowane nie tylko ich wykładnią językową, lecz również celowościową.

111 W tym względzie wystarczy stwierdzić, że celem tego uregulowania jest pozwolenie użytkownikom, którzy dokonali już powiadomienia na podstawie art. 6 dyrektywy 2009/41, na podjęcie natychmiast kolejnego zamkniętego użycia bez konieczności oczekiwania na nową zgodę właściwego organu. Stąd do użytkowników odnoszą się zarówno art. 7 zdanie drugie tej dyrektywy, stanowiący, że użytkownicy mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie w zamkniętym użyciu klasy 1 zobowiązani są do przechowywania zapisu każdej oceny, o której mowa w art. 4 ust. 6 dyrektywy, i do udostępnienia tego zapisu na żądanie właściwego organu, jak i art. 8 ust. 2 dyrektywy, przewidujący, że jeżeli obiekty były przedmiotem wcześniejszego powiadomienia o przeprowadzaniu czynności ograniczonego stosowania klasy 2 lub wyższej i jeżeli spełniały one wszelkie związane z tym wymogi wydania zgody, ograniczone stosowanie klasy 2 może mieć miejsce natychmiast po złożeniu nowego powiadomienia.

112 W każdym razie nie wydaje się, by państwo członkowskie, o którym tu mowa, dokonało transpozycji wspomnianych artykułów dyrektywy 2009/41. Ustalenie to poparte jest twierdzeniem Komisji w tym względzie i okolicznością, że Rzeczypospolita Polska temu nie zaprzeczyła, jak też przez brak wskazania przez tę ostatnią na istnienie przepisów transponujących te artykuły.

113 Również art. 31 ustawy o GMO, którego Komisja nie kwestionuje w ramach niniejszej skargi, nie stanowi transpozycji art. 8 ust. 2 dyrektywy 2009/41. Artykuł 31 ma bowiem inny zakres stosowania, gdyż odnosi się do I lub II kategorii zagrożenia, podczas gdy art. 8 ust. 2 dyrektywy odnosi się do użycia klasy 2 lub klasy wyższej.

114 Ponadto odnośnie do art. 8 ust. 2 akapit drugi wspomnianej dyrektywy, zgodnie z którym wnioskodawca może ubiegać się o wydanie decyzji o udzieleniu formalnej zgody przez właściwy organ, która powinna być wydana w terminie maksymalnym 45 dni od powiadomienia, należy stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska nie zakwestionowała zarzutu Komisji w tym względzie. Artykuł 24 ustawy o GMO, jedyny właściwy w tym kontekście przepis, nie dotyczy konkretnej sytuacji, o której mowa w tym przepisie, i nie przewiduje podobnego terminu.

115 W końcu, odnośnie do argumentu Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącego stosowania art. 193 TFUE wystarczy stwierdzić, że jak ustalono w pkt 111 i 112 niniejszego wyroku, nie można uznać, by art. 7 i art. 8 ust. 2 dyrektywy 2009/41 zostały transponowane, choćby częściowo, do prawa krajowego, wobec czego nie można przeprowadzić porównania przepisów tej dyrektywy z przepisami stanowiącymi bardziej rygorystyczne środki ochronne. W konsekwencji nie można powoływać się na stosowanie art. 193 TFUE w niniejszym przypadku.

116 Co się tyczy drugiej części zarzutu czwartego, Rzeczpospolita Polska przyznaje, że art. 8 ust. 3 i art. 9 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2009/41 nie zostały transponowane w sposób dosłowny do prawa krajowego, i ogranicza się do twierdzenia, że cel dyrektywy jest zrealizowany przez ustawę o GMO.

117 Tymczasem z akt sprawy nie wynika i nie jest zresztą kwestionowane przez Rzeczpospolitą Polską, że w ustawie o GMO ani w żadnym innym akcie transpozycyjnym nie ustanowiono procedury pisemnej takiej, jak przewidziana w art. 9 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2009/41. Należy również stwierdzić, że także procedura szczegółowa opisana w art. 8 ust. 3 tej dyrektywy nie znajduje odpowiednika w prawie polskim.

118 Z powyższych rozważań wynika, że zarzut czwarty należy uwzględnić.

W przedmiocie zarzutu piątego dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 10 ust. 4 dyrektywy 2009/41

Argumentacja stron

119 Komisja twierdzi, że art. 24 ust. 1a ustawy o GMO ustanowił termin maksymalny 30 dni, o który może być przedłużony termin na wydanie zgody na zamknięte użycie organizmów zmodyfikowanych genetycznie, w wypadku udziału społeczeństwa w postępowaniu mającym za przedmiot wydanie takiej zgody, podczas gdy termin taki nie jest przewidziany w art. 10 ust. 4 dyrektywy 2009/41. Ponadto Komisja zaznacza, że ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku, do której odsyła Rzeczpospolita Polska w tym kontekście, nigdy nie została jej notyfikowana jako środek transponujący tę dyrektywę.

120 Rzeczpospolita Polska kwestionuje twierdzenie Komisji, iż wspomniana ustawa nigdy nie została zgłoszona Komisji tytułem notyfikacji środków transponujących dyrektywę 2009/41. Ponadto, jeżeli chodzi o istotę sprawy, twierdzi ona w szczególności, że skoro dyrektywa nie przewiduje żadnego terminu odnośnie do okresu konsultacji, państwa członkowskie mogą określić taki termin. W braku ograniczenia okresu konsultacji społecznych wydanie zgody przez właściwy organ na zamknięte użycie organizmów zmodyfikowanych genetycznie mogłoby zostać zablokowane, co naruszałoby zasadę pewności prawa.

Ocena Trybunału

121 Choć Rzeczpospolita Polska nie zgłosiła przeszkody procesowej opartej na niedopuszczalności tego zarzutu, należy jednak zaznaczyć na wstępie, że Trybunał jest uprawniony do badania z urzędu, czy spełnione zostały przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przewidziane w art. 258 TFUE (zob. w szczególności wyroki: z dnia 8 marca 2012 r. w sprawie C-524/10 Komisja przeciwko Portugalii, pkt 64; z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie C-34/11 Komisja przeciwko Portugalii, pkt 42).

122 W tym kontekście należy zbadać, czy uzasadniona opinia i skarga przedstawiają wspomniany zarzut w sposób spójny i precyzyjny, aby umożliwić Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego naruszenia prawa Unii, co jest warunkiem niezbędnym do tego, aby Trybunał mógł zbadać istnienie zarzucanego uchybienia (zob. podobnie wyrok z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie C-365/10 Komisja przeciwko Słowenii, pkt 19; ww. wyrok z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 43).

123 Jak wynika bowiem w szczególności z art. 38 § 1 regulaminu postępowania w brzmieniu obowiązującym w dniu wniesienia skargi, a także z orzecznictwa odnoszącego się do tego przepisu, każda skarga wszczynająca postępowanie musi wskazywać przedmiot sporu oraz zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów, przy czym przedstawienie przedmiotu sporu i

zarzutów musi być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, tak aby pozwalało stronie pozwanej na przygotowanie obrony, a Trybunałowi na dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi oraz że żądania w niej zawarte powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał *ultra petita* lub z pominięciem któregoś zarzutu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie C-185/11 Komisja przeciwko Słowenii, pkt 29; z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie C-141/10 Komisja przeciwko Niderlandom, pkt 15; ww. wyrok z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 44).

124 Tymczasem w niniejszym przypadku uwagi Komisji odnoszą się jedynie do wspomnianego w art. 10 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2009/41 przeprowadzenia analizy lub konsultacji publicznej, przy czym instytucja ta nie wyjaśnia, czy jej zarzut dotyczący nieprawidłowej transpozycji tego art. 10 ust. 4 odnosi się również do terminów oczekiwania na dalsze informacje, o których mowa w art. 10 ust. 4 lit. a) tej dyrektywy.

125 W tych warunkach należy stwierdzić, że niniejszy zarzut w zakresie, w jakim dotyczy nieprawidłowej transpozycji art. 10 ust. 4 lit. a) dyrektywy 2009/41, nie spełniając wymogów spójności, jasności i dokładności i uchybiając w ten sposób obowiązkowi wynikającemu z orzecznictwa przywołanego w pkt 122 i 123 niniejszego wyroku, nie pozwala Trybunałowi na przeprowadzenie kontroli niniejszej skargi o stwierdzenie uchybienia (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 15 listopada 2012 r. w sprawie Komisja przeciwko Portugalii, pkt 48), a więc należy stwierdzić jego niedopuszczalność.

126 Co się tyczy zasadności zarzutu dotyczącego nieprawidłowej transpozycji art. 10 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2009/41, należy stwierdzić, że Komisja ogranicza się do twierdzenia, iż termin wprowadzony w art. 24 ust. 1a ustawy o GMO nie jest przewidziany w tej dyrektywie, nie przedstawiając jednak argumentów na poparcie swego twierdzenia, iż ten przepis prawa krajowego stanowi nieprawidłową transpozycję art. 10 ust. 4 wspomnianej dyrektywy.

127 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 10 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2009/41 przewiduje, że do celów obliczenia okresów określonych w art. 8 i 9 tej dyrektywy okresy, w których właściwy organ zasięga opinii publicznej lub przeprowadza konsultacje publiczne, nie są brane pod uwagę. Należy natomiast stwierdzić, że żaden przepis tej dyrektywy nie precyzuje okresu tych działań. Państwa członkowskie mogą więc co do zasady zgodnie z prawem Unii ustalić ten okres, jeżeli uznają to za konieczne.

128 Otóż Rzeczpospolita Polska skorzystała z tej możliwości i przyjęła przepis ograniczający okres takich konsultacji do 30 dni, wobec czego termin na wydanie zgody może być przedłużony maksymalnie o 30 dni. To państwo członkowskie podnosi, że wprowadzenie tego terminu jest uzasadnione względami zapewnienia prawidłowego toku

postępowania administracyjnego. Ponadto zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej nieustanowienie takiego terminu mogłoby blokować wydanie zgody przez właściwy organ, ponieważ przeprowadzanie konsultacji byłoby nieograniczone czasowo. Dodaje ona, że termin taki jest również niezbędny ze względów pewności prawa.

129 Należy stwierdzić, że cele rozpatrywanego uregulowania krajowego są zgodne z celami dyrektywy 2009/41. Gwarantują one bowiem sprawne rozpatrywanie wniosków o wydanie zgody z poszanowaniem zarówno interesów i praw powiadamiającego, jak i potrzeb organu krajowego.

130 W tych warunkach należy oddalić zarzut piąty, który jest w części niedopuszczalny, a w części bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego braku transpozycji art. 18 ust. 1 akapit drugi i art. 18 ust. 3 i 4 dyrektywy 2009/41

Argumentacja stron

131 W ramach tego zarzutu Komisja twierdzi w szczególności, że w ramach poufnego traktowania pewnych informacji podanych przez zgłaszającego Rzeczpospolita Polska nie przewidziała konsultacji z powiadamiającym zgodnie z art. 18 ust. 1 dyrektywy 2009/41, ani też usunięcia tych informacji z rejestru zamkniętego użycia organizmów zmodyfikowanych genetycznie w razie wycofania wniosku o wydanie zgody.

132 Rzeczpospolita Polska odpira, że ustawa o GMO dokonała prawidłowej transpozycji odnośnych przepisów prawa Unii. Artykuł 14a tej ustawy, wymieniając informacje, do których społeczeństwo ma dostęp, pozwala bowiem określić informacje, które nie powinny być nigdy ujawniane, wobec czego ustawodawstwo krajowe pozwala rozróżnić informacje, które nie mogą być poufne, od tych, które nie podlegają upublicznieniu. Wszelkie informacje otrzymane w ramach powiadomień, które nie powinny być ujawniane, są zawarte w tym rejestrze. W razie wycofania wniosku o wydanie zgody dane te są usuwane ze wspomnianego rejestru.

Ocena Trybunału

133 Należy przypomnieć, że Rzeczpospolita Polska twierdzi, iż ochrona informacji dostarczonych przez powiadamiającego zgodnie z art. 18 ust. 1 dyrektywy 2009/41 jest ograniczona tylko do informacji, w odniesieniu do których powiadamiający może żądać

poufnego traktowania. Zdaniem tego państwa członkowskiego ochrona ta jest wykluczona w odniesieniu do informacji wymienionych w art. 18 ust. 2 tej dyrektywy, wobec czego organizowanie konsultacji z powiadamiającym byłoby zbędne, gdyż konieczność udostępnienia tych informacji wynika z mocy prawa. Dodaje ono, że zbyteczne jest także przeprowadzenie konsultacji prowadzących do ustalenia, które dane właściwy organ powinien traktować jako poufne, jeżeli odrębne przepisy stanowią już, że informacje takie nie podlegają ujawnieniu na przykład ze względu na ochronę danych osobowych czy na ważny interes państwa.

134 Należy stwierdzić, że argumenty te opierają się na błędnej interpretacji rozpatrywanych przepisów prawa Unii.

135 Wystarczy bowiem stwierdzić, że art. 18 ust. 2 dyrektywy 2009/41 wymienia informacje, które w żadnej sytuacji nie mogą być traktowane jako poufne. Wynika z tego, że inne informacje mogą być traktowane poufnie na wniosek powiadamiającego, któremu przysługuje w tym względzie prawo do wcześniejszych konsultacji zgodnie z art. 18 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy.

136 Tym samym nie można przyjąć interpretacji, zgodnie z którą nieujawnienie informacji objętych zakresem stosowania art. 18 ust. 1 dyrektywy 2009/41 może mieć charakter automatyczny.

137 Podobnie bezzasadny jest argument Rzeczypospolitej Polskiej, oparty na okoliczności, że zbyteczne jest także przeprowadzenie konsultacji prowadzących do ustalenia, które dane właściwy organ powinien traktować jako poufne, jeżeli odrębne przepisy stanowią już, że informacje takie nie podlegają ujawnieniu na przykład ze względu na ochronę danych osobowych czy na ważny interes państwa. Dla zagwarantowania pewności prawa oraz praw powiadamiającego niezbędne jest bowiem skonsultowanie się z nim w ramach procedury przewidzianej w art. 18 dyrektywy 2009/41 i nie może być ono zastąpione posłużeniem się przepisami zawartymi w różnych krajowych źródłach prawa, których kontekst i współdziałanie mogą być trudne do zrozumienia dla powiadamiającego.

138 Ponadto odesłanie dokonane przez Rzeczpospolitą Polską do art. 16 ust. 1 pkt 7 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku jest bez znaczenia, gdyż przepis ten dotyczy jedynie niektórych informacji o wartości handlowej i nie przewiduje wyraźnie wcześniejszych konsultacji z powiadamiającym.

139 W końcu Rzeczpospolita Polska podnosi w uwagach, że jeżeli powiadamiający wycofa wniosek o zgodę na zamknięte użycie organizmów zmodyfikowanych genetycznie, przekazane dane są usuwane z rejestru wspomnianego w pkt 131 niniejszego wyroku.

Tymczasem to państwo członkowskie nie przywołuje żadnego przepisu prawa krajowego pozwalającego na poparcie tego twierdzenia i ogranicza się do wskazania, że minister środowiska, który jako organ państwowy odpowiada za prowadzenie tego rejestru, nie spełniałby swojej funkcji, gdyż dane w nim zamieszczone wprowadzałyby w błąd zainteresowanych.

140 W tym względzie wystarczy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 105 niniejszego wyroku zwykłe praktyki administracyjne, które ze swej natury podlegają zmianie z woli administracji i nie są odpowiednio znane, nie mogą być uznane za odpowiednie wykonanie obowiązku transpozycji dyrektywy.

141 W konsekwencji zarzut szósty jest zasadny.

142 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy stwierdzić, że nie dokonując transpozycji art. 3 ust. 3, art. 7, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9 ust. 2 lit. a), jak też art. 18 ust. 1 akapit drugi i art. 18 ust. 3 i 4 dyrektywy 2009/41, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążą na niej na mocy tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

143 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 3 zdanie pierwsze tego regulaminu w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda z nich pokrywa własne koszty.

144 W niniejszej sprawie należy wziąć pod uwagę, że zarzuty Komisji dotyczące nieprawidłowej transpozycji art. 2 lit. a), b), d) i e) oraz art. 10 ust. 3 i 4 dyrektywy 2009/41 nie zostały uwzględnione.

145 W konsekwencji należy obciążyć Komisję i Rzeczpospolitą Polską własnymi kosztami.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) Nie dokonując transpozycji art. 3 ust. 3, art. 7, art. 8 ust. 2 i 3, art. 9 ust. 2 lit. a), jak też art. 18 ust. 1 akapit drugi i art. 18 ust. 3 i 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/41/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ograniczonego

stosowania mikroorganizmów zmodyfikowanych genetycznie, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy tej dyrektywy.

2) W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.

3) Komisja Europejska i Rzeczpospolita Polska pokrywają własne koszty.

Podpisy

* Język postępowania: polski.