

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

5. oktober 2005^{*}

I de forenede sager T-366/03 og T-235/04,

Land Oberösterreich ved advokat F. Mittendorfer,

Republikken Østrig ved H. Hauer og H. Dossi, som befuldmægtigede, og med valgt
adresse i Luxembourg,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia og U. Wölker,
som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

^{*} Processprog: tysk.

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 2003/653/EF af 2. september 2003 om de af Republikken Østrig i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 5, meddelte nationale bestemmelser om forbud mod anvendelse af genetisk modificerede organismer i Land Oberösterreich (EFT L 230, s. 34),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, H. Legal, og dommerne P. Lindh og V. Vadapalas,

justitssekretær: fuldmægtig C. Kristensen,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. marts 2005

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

Artikel 95 EF

¹ Artikel 95, stk. 4-7, bestemmer:

»4. Hvis en medlemsstat, efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at opretholde nationale

bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser og om grundene til deres opretholdelse.

5. Når en medlemsstat endvidere med forbehold af stk. 4 og efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at indføre nationale bestemmelser baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, giver den Kommissionen meddelelse om de påtænkte bestemmelser og om grundene til deres indførelse.

6. Kommissionen bekræfter eller forkaster inden seks måneder efter meddelelsen som omhandlet i stk. 4 og 5 de pågældende nationale bestemmelser efter at have konstateret, om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion.

Hvis Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse inden for dette tidsrum, betragtes de i stk. 4 og 5 omhandlede nationale bestemmelser som godkendt.

Hvis det er begrundet i spørgsmålets kompleksitet, eller hvis der ikke foreligger risiko for menneskers sundhed, kan Kommissionen meddele den pågældende medlemsstat, at den i dette stykke omhandlede periode kan forlænges med en ny periode på indtil seks måneder.

7. Hvis en medlemsstat i medfør af stk. 6 bemyndiges til at opretholde eller indføre nationale bestemmelser, der er en undtagelse fra en harmoniseringsforanstaltning, undersøger Kommissionen omgående, om den skal foreslå en tilpasning af denne foranstaltning.«

Direktiv 90/220

- 2 Rådets direktiv 90/220/EØF af 23. april 1990 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer (EFT L 117, s. 15) havde ifølge artikel 1, stk. 1, til formål at tilnærme medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt at beskytte menneskers sundhed og miljøet, dels hvad angår udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer (herefter »GMO'er«), og dels hvad angår markedsføring af produkter, der indeholder eller består af GMO'er, der er bestemt til efterfølgende udsætning i miljøet.
- 3 I henhold til artikel 4 i direktiv 90/220 skal medlemsstaterne sikre, at der træffes alle nødvendige foranstaltninger til at undgå negative indvirkninger på menneskers helbred og miljøet, hvor disse skyldes udsætning eller markedsføring af GMO'er.
- 4 Del C i direktiv 90/220 (artikel 10-18) indeholdt særlige bestemmelser om markedsføring af produkter med GMO'er. I henhold til direktivets artikel 11, stk. 5, sammenholdt med artikel 11, stk. 1, må intet produkt indeholdende GMO'er udsættes i miljøet, før den kompetente myndighed i den medlemsstat, hvor produktet skal markedsføres for første gang, har givet en skriftlig godkendelse, efter at fabrikanten eller den, der importerer produktet til Fællesskabet, har indgivet en anmeldelse til myndigheden. I direktivets artikel 11, stk. 1-3, opstilledes de

indholdsmæssige krav, som en sådan anmeldelse skulle opfylde, idet anmeldelsen navnlig skulle gøre det muligt for den nationale myndighed at foretage den risikovurdering, som er omhandlet i artikel 10, stk. 1. Enhver godkendelse forudsatte, at der blev foretaget en sådan risikovurdering.

5 Artikel 16 i direktiv 90/220 var affattet således:

»1. Såfremt en medlemsstat har berettiget grund til at formode, at et produkt, som er blevet behørigt anmeldt, og hvortil der er givet skriftlig godkendelse i henhold til dette direktiv, udgør en risiko for menneskers sundhed eller miljøet, kan den midlertidigt begrænse eller forbyde anvendelse og/eller salg af det pågældende produkt på sit område. Medlemsstaten underretter straks Kommissionen og de andre medlemsstater om en sådan foranstaltning og angiver årsagerne hertil.

2. Der træffes afgørelse i sagen inden tre måneder efter fremgangsmåden i artikel 21.«

Direktiv 2001/18

6 Efter flere ændringer er direktiv 90/220 blevet ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF (EFT L 106, s. 1). Direktiv 90/220/EØF forfølger de samme formål som det tidligere direktiv.

- 7 Udsætningen eller markedsføringen af GMO'er er underlagt en godkendelsesordning. Enhver, der ønsker godkendelse, skal forinden foretage en sundheds- og miljørisikovurdering. Artikel 4, stk. 3, i direktiv 2001/18 fastsætter følgende:

»Medlemsstaterne og i givet fald Kommissionen skal sikre, at der i hvert enkelt tilfælde foretages en nøje vurdering af potentielle negative virkninger på menneskers sundhed eller miljøet, som direkte eller indirekte kan være forårsaget af overførsel af gener fra GMO'er til andre organismer. Denne vurdering skal foretages i overensstemmelse med bilag II under hensyntagen til miljøpåvirkningen alt efter karakteristika hos den organisme, der udsættes, samt recipientmiljøet.«

- 8 Direktiv 2001/18 indfører to særskilte ordninger for markedsføring af GMO'er, for så vidt de udgør eller indgår i produkter og for så vidt angår deres udsætning i ethvert andet øjemed end markedsføring.
- 9 De tilladelser, som er givet før den 17. oktober 2002 i henhold til direktiv 90/220 om markedsføring af GMO'er, der udgør eller indgår i produkter, kan fornyes inden den 17. oktober i henhold til den forenklede procedure som omhandlet i artikel 17, stk. 2-9, i direktiv 2001/18.
- 10 Artikel 23 i direktiv 2001/18 bærer overskriften »Beskyttelsesklausele«, og er affattet således:

»1. Hvis en medlemsstat som følge af nye eller supplerende oplysninger, der er fremkommet efter, at tilladelsen er givet, og som påvirker miljørisikovurderingen, eller som følge af revurdering af eksisterende oplysninger på grundlag af ny eller

supplerende videnskabelig viden har begrundet formodning om, at en GMO, der udgør eller indgår i produkter, og som er blevet behørigt anmeldt, og hvortil der er givet skriftlig tilladelse i henhold til dette direktiv, udgør en risiko for menneskers sundhed eller miljøet, kan denne medlemsstat midlertidigt begrænse eller forbyde brug og/eller salg af den pågældende GMO som eller i produkter på sit område.

Medlemsstaten sikrer, at der i tilfælde af alvorlig risiko træffes nødforanstaltninger som f.eks. suspension af eller stop for markedsføringen, og at offentligheden informeres.

Medlemsstaten underretter straks Kommissionen og de øvrige medlemsstater om de foranstaltninger, der er truffet i henhold til denne artikel, og angiver årsagerne hertil, idet den forelægger sin revurdering af miljørisikovurderingen med angivelse af, hvorvidt betingelserne for tilladelsen skal ændres eller tilladelsen inddrages, og hvordan dette skal ske, og i givet fald de nye eller supplerende oplysninger, som afgørelsen er baseret på.

2. Der træffes afgørelse i sagen inden 60 dage efter proceduren i artikel 30, stk. 2 [...]«

Sagens baggrund

- ¹¹ Den 13. marts 2003 gav Republikken Østrig Kommissionen meddelelse om Oberösterreichisches Gentechnik-Verbotsgesetz 2002 — et af Land Oberösterreich fremsat lovforslag om forbud mod genteknologi (herefter »den anmeldte

foranstaltning«). Den anmeldte foranstaltning havde til formål at forbyde dyrkning af genmodificerede frø og planter, der indeholder eller består af GMO'er, såvel som opdrætning og udsætning i miljøet til jagt og fiskeri af transgene dyr. Formålet med meddelelsen var at opnå en undtagelse fra bestemmelserne i direktiv 2001/18 i medfør af artikel 95, stk. 5, EF. Meddelelsen var baseret på en rapport med titlen »GVO freie Bewirtschaftungsgebiete: Konzeption und Analyse von Szenarien und Umsetzungsschritten« (GMO-frie landbrugsområder: begreb og analyse af scenarierne samt gennemførelsesbestemmelser).

- 12 Vedrørende bevisværdien af de af Republikken Østrig påberåbte videnskabelige oplysninger anmodede Kommissionen Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet (EFSA) om en udtalelse i henhold til bestemmelserne i artikel 29, stk. 1, og artikel 22, stk. 5, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarerikkerhed (EFT L 31, s. 1).
- 13 I sin udtalelse af 4. juli 2003 (herefter »EFSA's udtalelse«) nåede EFSA hovedsageligt til det resultat, at materialet ikke indeholdt nye videnskabelige beviser til støtte for forbuddet mod GMO'er i Land Oberösterreich.
- 14 Under disse omstændigheder vedtog Kommissionen beslutning 2003/653/EF af 2. september 2003 om de af Republikken Østrig i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 5, meddelte nationale bestemmelser om forbud mod anvendelse af genetisk modificerede organismer i Land Oberösterreich (EFT L 230, s. 34, herefter »den anfægtede beslutning«).

- 15 I henhold til den anfægtede beslutning er Republikken Østrig ikke fremkommet med nye videnskabelige beviser og har heller ikke påvist, at der er opstået et specifikt problem i Land Oberösterreich efter vedtagelsen af direktiv 2001/18, og at det derfor var nødvendigt at indføre det meddelte tiltag. Eftersom betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF ikke fandtes opfyldt, afslog Kommissionen Republikken Østrigs dispensationsansøgning.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 3. november 2003 anlagde Land Oberösterreich den under nr. T-366/03 registrerede sag.
- 17 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. november 2003 anlagde Republikken Østrig sag, registreret som nr. C-492/03.
- 18 Ved Domstolens kendelse af 8. juni 2004 blev denne sag i henhold til bestemmelserne i artikel 2 i Rådets afgørelse 2004/407/EF, Euratom af 26. april 2004 om ændring af artikel 51 og 54 i protokollen vedrørende statuten for De Europæiske Fællesskabers Domstol (EUT L 132, s. 5) henvist til Retten i Første Instans, hvor den blev registreret under nr. T-235/04.
- 19 Ved kendelse afsagt den 22. februar 2005 af formanden for Rettens Fjerde Afdeling er sagerne T-366/03 og T-235/04, efter høring af parterne, i henhold til artikel 50 i Rettens procesreglement blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

20 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling, og den har med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 64 i procesreglementet anmodet Republikken Østrig og Kommissionen om at besvare visse skriftlige spørgsmål.

21 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 17. marts 2005.

22 I sag T-366/03 har Land Oberösterreich nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 I sag T-235/04 har Republikken Østrig nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24 I sagerne T-366/03 og T-235/04 har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten i den af Land Oberösterreich anlagte sag

25 Selv om Kommissionen ikke har fremsat formalitetsindsigelse i den af Land Oberösterreich anlagte sag, bør det bemærkes, at den anfægtede beslutning blev rettet til Republikken Østrig. Med henblik på at bedømme spørgsmålet om realitetspåkendelse af sag T-366/03 anser Retten det for hensigtsmæssigt ex officio at efterprøve, om den anfægtede beslutning berører Land Oberösterreich umiddelbart og individuelt, jf. herved artikel 230, stk. 4, EF.

26 Land Oberösterreich hævder at have en selvstændig retlig interesse i et søgsmål i forhold til Republikken Østrig. Det fremhæves i den forbindelse, at den anmeldte foranstaltning forfatningsmæssigt set henhører under dens enekompetence. Derudover har Land Oberösterreich anført at være umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning, hvorfor sag T-366/03 skal antages til realitetsbehandling. For så vidt særligt angår den individuelle interesse har Land Oberösterreich gjort gældende, at den anfægtede beslutning gør indgreb i delstatens selvstændige beføjelser på lovgivningsområdet, uanset at det anmeldte tiltag var under udarbejdelse.

27 Det fremgår af fast retspraksis, at andre personer end dem, der er adressater for en beslutning, kun vil kunne påstå, at de berøres individuelt som omhandlet i traktatens artikel 230, stk. 4, EF, hvis beslutningen rammer dem på grund af visse egenskaber, som er særlige for dem, eller på grund af en faktisk situation, der adskiller dem fra alle andre og derfor individualiserer dem på lignende måde som adressaten for denne beslutning (Domstolens dom af 15.7.1963, sag 25/62, Plaumann mod Kommissionen, Sml. 1954-1964, s. 411, org.ref.: Rec. s. 197, på s. 223, og af 28.1.1986, sag 169/84, COFAZ m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 391, præmis 22). Formålet med bestemmelsen er nemlig at sikre den, som berøres af den anfægtede retsakt, uden at denne er rettet til ham, samme retsbeskyttelse som adressaten (Domstolens dom af 11.7.1984, sag 222/83, Commune de Differdange m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2889, præmis 9).

28 I denne omhandlede sag har Land Oberösterreich fremsat et lovforslag, som falder ind under delstatens enekompetence, og for hvilken Republikken Østrig har anmodet om en undtagelse i henhold til artikel 95, stk. 5, EF. Den anfægtede beslutning påvirker således ikke alene en retsakt, som Land Oberösterreich selv har fremsat, men den forhindrer tillige delstaten i at udøve de selvstændige beføjelser, som den agter at udøve, og som den er tillagt i henhold til østrigsk forfatningsret. Heraf følger, at Land Oberösterreich efter forståelsen af artikel 230, stk. 4, EF er individuelt berørt af den anfægtede beslutning (jf. i denne retning Rettens dom af 30.4.1998, sag T-214/95, Vlaamse Gewest mod Kommissionen, Sml. II, s. 717, præmis 29 ff., og af 23.10.2002, forenede sager T-346/99 — T-348/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 4259, præmis 37).

29 Selv om den anfægtede beslutning blev rettet til Republikken Østrig, udøvede denne ikke noget skøn, da den gav Land Oberösterreich meddelelse om beslutningen, hvorfor Land Oberösterreich tillige er umiddelbart berørt af den anfægtede beslutning som forudsat i artikel 230, stk. 4, EF (jf. i denne retning Domstolens dom af 13.5.1971, forenede sager 41/70-44/70, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 83, org.ref.: Rec. s. 411, præmis 25-28).

30 Land Oberösterreich kan således søge den anfægtede beslutning annulleret.

Realiteten

31 Sagsøgerne har fremført fire anbringender vedrørende tilsidesættelse af henholdsvis kontradiktionsprincippet, begrundelsespligten, artikel 95, stk. 5, EF og forsigtighedsprincippet.

Det første anbringende om tilsidesættelse kontradiktionsprincippet

Parternes argumenter

32 Sagsøgerne har gjort gældende, at Kommissionen ikke hørte dem forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning.

33 Selv om Domstolen har fastslået, at kontradiktionsprincippet ikke finder anvendelse på den i artikel 95 EF fastsatte procedure (Domstolens dom af 20.3.2003, sag C-3/00, Danmark mod Kommissionen, Sml. I, s. 2643), har sagsøgerne gjort gældende, at omstændighederne i den foreliggende sag fordrer et anderledes svar.

- 34 For det første vedrørte dommen i sagen Danmark mod Kommissionen en anmodning om undtagelse i henhold til artikel 95, stk. 4, EF til en, på anmeldelsestidspunktet, gældende national foranstaltning. Eftersom den anmeldte foranstaltning i sagen her stadig var under udarbejdelse, kunne Kommissionen, uden at skade det indre markeds funktion eller den ansøgende medlemsstats interesse, fortsætte proceduren i medfør af artikel 95, stk. 6, tredje afsnit, EF med henblik på høring af parterne.
- 35 For det andet nøjedes Kommissionen, i modsætning til den sag, der førte til dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, i den foreliggende sag ikke med at træffe afgørelse på baggrund af anmeldelsen, men den indhentede tillige en sagkyndig erklæring fra EFSA. Kommissionen burde således have hørt sagsøgerne for så vidt angår udtalelsen fra EFSA inden den vedtog den anfægtede beslutning. Såfremt sagsøgerne havde haft muligheden, kunne de have afvist denne udtalelse og dermed givet Kommissionen mulighed for at træffe en anden beslutning.
- 36 Kommissionen har bestridt disse argumenter, idet den understreger, at Land Oberösterreich ikke kan påberåbe sig retten til at blive hørt, idet delstaten ikke var part i sagen, da denne udelukkende vedrører Republikken Østrig. Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at kontradiktionsprincippet ikke finder anvendelse på den i artikel 95, stk. 5, EF omhandlede procedure (dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 50).

Rettens bemærkninger

- 37 Domstolen har fastslået, at kontraktionsprincippet ikke finder anvendelse på den i artikel 95, stk. 4, EF omhandlede procedure (dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 50). Herefter bør det undersøges, om den i artikel 95, stk. 5, EF omhandlede procedure skal forløbe efter andre principper, således som det hævdes af sagsøgerne.

- 38 Det bemærkes i den forbindelse, at Domstolen i dommen i sagen Danmark mod Kommissionen lagde vægt på, at den i artikel 95, stk. 4, EF fastsatte procedure ikke var iværksat af en fællesskabsinstitution, men af en medlemsstat, idet fællesskabsinstitutionens beslutning kun træffes som en reaktion på statens handling. Hensigten med denne procedure er godkendelse af nationale bestemmelser, der fraviger en harmoniseringsforanstaltning truffet på fællesskabsplan. Medlemsstaten kan i sin ansøgning, således som det udtrykkeligt fremgår af artikel 95, stk. 4, EF, der forpligter medlemsstaten til at angive grundene til opretholdelsen af de omhandlede nationale bestemmelser, frit udtale sig om den beslutning, som den ansøger om vedtagelse af. Kommissionen skal på sin side være i stand til, inden for den indrømmede frist, at opnå de oplysninger, der viser sig nødvendige, uden at være forpligtet til på ny at høre den ansøgende medlemsstat (dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 47 og 48).
- 39 Ifølge dommen i sagen Danmark mod Kommissionen (præmis 49) bestyrkes dette for det første af artikel 95, stk. 6, andet afsnit, EF, ifølge hvilken de nationale undtagelsesbestemmelser betragtes som godkendt, hvis Kommissionen ikke træffer afgørelse inden for en bestemt frist. For det andet er denne fristforlængelse ikke mulig i henhold til stk. 6, tredje afsnit, såfremt der foreligger risiko for menneskers sundhed. Heraf udledte Domstolen, at traktatens ophavsmænd såvel i den ansøgende medlemsstats interesse som i interessen i det indre markeds rette funktion har ønsket, at den i artiklen 95, stk. 4, EF fastsatte procedure afsluttes hurtigt. Domstolen fastslog, at dette formål vanskeligt kan forenes med et krav, der gør det nødvendigt at forlænge udvekslingen af oplysninger og argumenter (dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 49).
- 40 Retten finder, at dette ræsonnement ligeledes gælder ved anvendelse af artikel 95, stk. 5, EF. Ligesom det er formålet med den i artikel 95, stk. 4, EF omhandlede procedure, kan proceduren i henhold til artikel 95, stk. 5, EF anvendes på en anmodning fra en medlemsstat, der ønsker godkendelse af nationale bestemmelser, som fraviger en harmoniseringsforanstaltning truffet på fællesskabsplan. I begge tilfælde indledes proceduren af den anmeldende medlemsstat, der frit kan udtale sig om den beslutning, som den ansøger om vedtagelse af. Henset til medlemsstatens interesse og interessen i det indre markeds rette funktion skal de iværksatte procedurer i begge tilfælde afsluttes hurtigst muligt.

41 I modsætning til det af sagsøgerne fremførte medfører det forhold, at den i artikel 95, stk. 5, EF omhandlede procedure vedrører en national foranstaltning, der endnu kun foreligger som udkast, ikke, at den kan adskilles fra den i stk. 4, i artiklen omhandlede procedure i et sådant omfang, at kontradiktionsprincippet kan anses for anvendeligt på artikel 95, stk. 5, EF. I den forbindelse kan sagsøgerne ikke retmæssigt gøre gældende, at kravet om hurtighed er mindre vigtigt, for så vidt som der er tale om en national foranstaltning, der kun foreligger i udkast, således at Kommissionen derfor uden videre kan forlænge den i artikel 95, stk. 6, EF omhandlede frist med henblik på en kontradiktorisk procedure.

42 For det første er argumentet i modstrid med ordlyden af artikel 95, stk. 6, EF. Dels finder bestemmelsen anvendelse uden forskel på såvel dispensationsansøgninger for gældende nationale bestemmelser i henhold til artikel 95, stk. 4, EF som på ansøgninger vedrørende bestemmelser, der foreligger i udkast, og som artikel 95, stk. 5, EF finder anvendelse på. Dels kan Kommissionen udelukkende forlænge beslutningsfristen som omhandlet i bestemmelsens stk. 3, såfremt dette er begrundet i spørgsmålets kompleksitet, eller såfremt der ikke foreligger risiko for menneskers sundhed. Artikel 95, stk. 6, tredje afsnit, EF tillader således klart ikke Kommissionen at forlænge beslutningsfristen på seks måneder alene med det formål at give en medlemsstat, der har anmodet om en undtagelse, mulighed for at blive hørt i medfør af artikel 95, stk. 5, EF.

43 For det andet er sagsøgernes argument ikke foreneligt med opbygningen af artikel 95, stk. 5, EF. Det forhold, at bestemmelsen vedrører en endnu ikke gældende national foranstaltning, gør det ikke mindre vigtigt, at Kommissionen træffer en hurtig afgørelse i forbindelse med en undtagelsesansøgning. En hurtig afslutning på denne procedure var nemlig, hvad traktatens ophavsmænd ønskede med henblik på at bevare den anmeldende medlemsstats interesse i at klarlægge de anvendelige bestemmelser tillige med interessen i det indre markedes rette funktion.

44 Med hensyn til det sidste punkt bør det understreges, at med henblik på at undgå, at fællesskabsrettens bindende karakter og ensartede anvendelse undergraves, er formålet med begge de i artikel 95, stk. 4 og 5, EF omhandlede procedurer at sikre, at ingen medlemsstat kan anvende nationale bestemmelser, som er undtagelser fra de harmoniserede regler, uden at have opnået Kommissionens godkendelse. Sådan set adskiller de regler, der finder anvendelse på de i henhold til artikel 95, stk. 4, EF anmeldte nationale foranstaltninger, sig ikke væsentligt fra de regler, som finder anvendelse på nationale foranstaltninger, der endnu kun foreligger i udkast, og som er anmeldt i henhold til artikel 95, stk. 5, EF. Under de to procedurer er de pågældende foranstaltninger nemlig uanvendelige, så længe Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse vedrørende undtagelsesanmodningen. Hvad angår artikel 95, stk. 5, EF skyldes dette selve beskaffenheden af de omhandlede foranstaltninger, der stadig kun foreligger i udkast. Hvad angår artikel 95, stk. 4, EF skyldes dette formålet med den heri fastlagte procedure. Som Domstolen nemlig har påpeget, ville de foranstaltninger, der træffes med henblik på en tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion, ikke få den tilsigtede virkning, hvis medlemsstaterne fortsat havde mulighed for ensidigt at anvende nationale bestemmelser, der fraviger disse foranstaltninger. En medlemsstat har derfor først ret til at anvende nationale bestemmelser, der er givet meddelelse om i henhold til artikel 95, stk. 4, når Kommissionen har truffet beslutning om at godkende dem (jf. i analogi hermed den i traktaten artikel 100 A, stk. 4, EF omhandlede procedure, Domstolens dom af 17.5.1994, sag C-41/93, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1829, præmis 29 og 30, og af 1.6.1999, sag C-319/97, Kortas, Sml. I, s. 3143, præmis 28).

45 Hvad endelige angår sagsøgernes argument om, at omstændighederne i den foreliggende sag afviger sig fra dem, der førte til dommen i sagen Danmark mod Kommissionen — eftersom Kommissionen i denne sag ikke nøjedes med at træffe afgørelse på baggrund af de af Republikken Østrig fremsendte oplysninger, men tillige anmodede EFSA om en udtalelse, som den lagde til grund for den anfægtede beslutning — må nævnte argument forkastes. Da kontradiktionsprincippet ikke finder anvendelse på den i sagen omhandlede procedure, er dette argument uden betydning for sagens afgørelse.

46 I øvrigt bør det fremhæves, at uanvendeligheden af kontradiktionsprincippet ikke betyder, at Kommissionen alene er forpligtet til at træffe afgørelse på baggrund af de

oplysninger, der er indgivet til støtte for undtagelsesansøgningen. Det fremgår tværtimod af dommen i sagen Danmark mod Kommissionen (præmis 48), at Kommissionen skal være i stand til, inden for den indrømmede frist, at opnå de oplysninger, der viser sig nødvendige, uden at være forpligtet til på ny at høre den ansøgende medlemsstat.

- ⁴⁷ Heraf følger, at det første anbringende må afvises som irrelevant, uden at det er nødvendigt særligt at tage stilling til, om Land Oberösterreich som tredje part i den administrative procedure kan påberåbe sig en overtrædelse af kontradiktionsprincippet.

Det andet anbringende om overtrædelse af begrundelsespligten

Parternes argumenter

- ⁴⁸ Ifølge sagsøgerne opfylder den anfægtede beslutning ikke kravene i artikel 235 EF, idet den ikke nævner noget om varigheden af den anmeldte foranstaltning, som er begrænset til tre år. Dette er imidlertid vigtigt med henblik på bedømmelsen af foranstaltningens proportionalitet. Fornyelse af de meddelte tilladelser på grundlag af direktiv 90/220 skal nemlig meddeles i lyset af de strengere krav i direktiv 2001/18 og før den 17. oktober 2006. Sagsøgerne anfører, at den anmeldte foranstaltning kun var begrænset til tre år med henblik på sammenfald med fristdatoen og for at undgå, at GMO'er, der ikke opfylder miljøbeskyttelseskravene i direktiv 2001/18, ikke anvendes på Land Oberösterreichs område inden udløbet af den udsættelse, der blev besluttet af Rådet i 1999. Kommissionen burde have besvaret de i meddelelsen anførte argumenter om, at niveauet for miljøbeskyttelse i direktiv 2001/18 var utilstrækkeligt.

- 49 Kommissionen har bestridt at have tilsidesat artikel 253 EF. Den er af den opfattelse, at det ikke var nødvendigt at gå i detaljer omkring den begrænsede frist for den anmeldte meddelelse, da dette forhold ikke var relevant set i lyset af betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF.

Rettens bemærkninger

- 50 Ifølge Domstolens faste praksis skal begrundelsen for en beslutning i henhold til artikel 253 EF tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret (Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63, og af 29.4.2004, sag C-159/01, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 4461, præmis 65).
- 51 Spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 253 EF, skal ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (Domstolens dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15 og 16, og af 19.9.2002, sag C-114/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 7657, præmis 62 og 63).
- 52 Selv om Kommissionen er forpligtet til at begrunde sine beslutninger og herved anføre de faktiske og retlige omstændigheder, som er afgørende for foranstaltningens lovlighed, samt de betragtninger, der har ført til dens beslutning, er den ikke forpligtet til at imødegå samtlige faktiske og retlige indsigelser, der er rejst under den administrative procedure (Rettens dom af 27.11.1997, sag T-290/94, Kaysersberg mod Kommissionen, Sml. II, s. 2137, præmis 150).

- 53 For at opfylde den i artikel 253 EF fastsatte begrundelsespligt skal en beslutning, der er vedtaget af Kommissionen med hjemmel i artikel 95, stk. 5, EF, indeholde en tilstrækkelig og relevant angivelse af de forhold, der er indgået i beslutningsgrundlaget for at afgøre, om undtagelsesbetingelserne i bestemmelsen er opfyldt.
- 54 Det er en betingelse efter artikel 95, stk. 5, EF, at indførelsen af nationale bestemmelser, som fraviger en harmoniseringsforanstaltning, er baseret på et nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, samt at der gives Kommissionen meddelelse om de påtænkte foranstaltninger og om grundene til deres indførelse. Da disse betingelser klart er kumulative, skal de alle være opfyldt, hvorfor Kommissionen i modsat fald må forkaste undtagelsesansøgningen (Domstolens dom af 21.1.2003, sag C-512/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 845, præmis 80 og 81).
- 55 I denne sag må det fastslås, at Kommissionen har baseret sin argumentation på en udtømmende og velunderbygget måde, således at adressaten for beslutningen er i stand til at gøre sig bekendt med de faktiske og retlige omstændigheder, og således, at Retten kan efterprøve lovligheden af den anfægtede beslutning.
- 56 Kommissionen henviste nemlig til tre væsentlige forhold som begrundelse for sit afslag på Republikken Østrigs ansøgning. Ifølge Kommissionen havde medlemsstaten for det første ikke bevist, at den anmeldte foranstaltning var baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet (betragtning 63-68 til den anfægtede beslutning). Kommissionen finder endvidere ikke den anmeldte foranstaltning begrundet i et problem, der er specifikt for Republikken Østrig (betragtning 70 og 71 til den anfægtede beslutning). Endelig forkastede Kommissionen de østrigske myndigheders argumenter, med henvisning til forsigtighedsprincippet, til støtte for de nationale foranstaltninger, idet den fandt, at de var for generelle og ikke tilstrækkeligt begrundet (betragtning 72 og 73 til den anfægtede beslutning).

57 Med hensyn til spørgsmålet, om Kommissionen tilsidesatte artikel 253 EF, idet den undlod at tage stilling til de af Republikken Østrig fremsatte argumenter, med hvilke den i det væsentlige hævder, at den anmeldte foranstaltning var berettiget på grund af et utilstrækkeligt miljøbeskyttelsesniveau frem til udløb af fristen i artikel 17, stk. 1, litra b), i direktiv 2001/18 for fornyelser af de godkendte tilladelser før den 17. oktober 2002 i medfør af direktiv 90/220 for markedsføring af GMO'er, der udgør eller indgår i produkter, skal det fastslås, at den anfægtede beslutning ikke tager udtrykkeligt stilling til dette forhold. Det foreliggende retlige tomrum skyldes ikke en mangelfuld begrundelse, men snarere karakteren af Kommissionens ræsonnement vedrørende de faktiske og retlige forhold, som begrunder den anfægtede beslutning. Eftersom Kommissionen har forklaret, hvorfor anmeldelsen ikke opfyldte betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF om nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse og et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, var den ikke forpligtet til at tage stilling til de argumenter, der er påberåbt af Republikken Østrig om miljøbeskyttelsesniveauet frem til den 17. oktober 2006 i henhold til direktiv 2001/18.

58 Dette anbringende må hermed forkastes som ubegrundet.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 95, stk. 5, EF

Parternes argumenter

59 Sagsøgerne hævder, at Kommissionen burde have imødekommet Republikken Østrigs anmodning, idet den opfyldte betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF. Sagsøgerne gør gældende, at den anmeldte foranstaltning havde til formål at beskytte miljøet, at der forelå nyt videnskabeligt belæg, at den var begrundet ved et problem, der var specifikt for Republikken Østrig, og at den fulgte proportionalitetsprincippet.

60 Kommissionen har anfægtet sagsøgerens argumenter.

Rettens bemærkninger

61 Artikel 95 EF, der i henhold til Amsterdam-traktaten erstatter og ændrer EF-traktatens artikel 100 A, sonderer mellem, om de bestemmelser, som er meddelt, er nationale bestemmelser, der var gældende forud for harmoniseringen, eller nationale bestemmelser, som den pågældende medlemsstat ønsker at indføre. I det første tilfælde, der omhandles i artikel 95, stk. 4, EF, skal opretholdelse af de tidligere gældende nationale bestemmelser være begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30 EF, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet. I det andet tilfælde, der omhandles i artikel 95, stk. 5, EF, skal indførelsen af de nye nationale bestemmelser være baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen.

62 Forskellen mellem de to tilfælde, der er omhandlet i artikel 95 EF, er, at i det første tilfælde var de nationale bestemmelser gældende forud for harmoniseringsforanstaltningen. Fællesskabslovgiver kendte derfor bestemmelserne, men kunne ikke eller ønskede ikke at lade sig inspirere af bestemmelserne i forbindelse med harmoniseringen. Derfor blev det accepteret, at en medlemsstat kan anmode om, at dens egne regler forbliver gældende. EF-traktaten kræver med henblik herpå, at sådanne foranstaltninger er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30 EF, eller som vedrører beskyttelse af arbejdsmiljøet eller miljøbeskyttelse. Derimod kan vedtagelsen af en ny national lovgivning i det andet tilfælde i højere grad bringe harmoniseringen i fare. Fællesskabsinstitutionerne har pr. definition ikke kunnet tage hensyn til de nationale bestemmelser i forbindelse med udarbejdelsen af harmoniseringsforanstaltningen. I dette tilfælde tages der ikke hensyn til de behov, hvortil der henvises i artikel 30 EF, og kun de grunde, der vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, kan gøres gældende, på betingelse af, at medlemsstaten fremlægger et nyt videnskabeligt belæg, og at det er nødvendigt at indføre nye nationale bestemmelser på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af

harmoniseringsforanstaltningen (dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 40 og 41, og dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 56-58).

63 Det påhviler den medlemsstat, som vil støtte ret på artikel 95, stk. 5, EF, at bevise, at betingelserne for anvendelse af denne bestemmelse er opfyldt (generaladvokat Tizzanos forslag til afgørelse i forbindelse med dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 847, punkt 71, jf. i analogi med artikel 95, stk. 4, EF dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 84).

64 I henhold til artikel 95, stk. 5, EF påhvilede det i den foreliggende sag Republikken Østrig, på baggrund af nyt videnskabeligt belæg, at bevise, at miljøbeskyttelsesniveauet i direktiv 2001/18 ikke var acceptabelt i forbindelse med et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viste sig efter vedtagelsen af direktiv 2001/18. Det skal derfor undersøges, om Kommissionen fejlagtigt fandt, at Republikken Østrig ikke kunne godtgøre, at der forelå et for den specifikt problem, og at problemet var opstået efter vedtagelsen af direktiv 2001/18.

65 I den anfægtede beslutning forkastede Kommissionen de argumenter, med hvilke Republikken Østrig søgte at bevise, at der var tale om et specifikt problem som omhandlet i artikel 95, stk. 5, EF, idet den gjorde gældende, at det klart fremgik af anmeldelsen, at det ringe antal landbrugssystemer præget af småbrug på ingen måde var typisk for Land Oberösterreich, men derimod havde en fælles karakteristik og fandtes i alle medlemsstaterne. Kommissionen fulgte ligeledes EFSA's konklusioner, og herunder særligt dem, ifølge hvilke »[d]e forelagte videnskabelige beviser [ikke] indeholdt [...] nye eller unikt lokale videnskabelige oplysninger om virkninger på miljø eller sundhed fra eksisterende eller fremtidige GMO-afgrøder eller -dyr,« ligesom der ikke var fremlagt »[...] videnskabelige beviser på, at dette område i Østrig har usædvanlige eller enestående økosystemer, som kræver andre risikovurderinger end dem, der gennemføres for Østrig som helhed eller for andre tilsvarende områder i Europa« (betragtning 70 og 71 til den anfægtede beslutning).

- ⁶⁶ Det må således fastslås, at sagsøgerne ikke har fremlagt overbevisende argumenter, der giver grundlag for at nære tvivl om holdbarheden af vurderingerne med hensyn til, om der foreligger et specifikt problem. De har blot begrænset sig til at understrege det ringe antal landbrugssystemer præget af småbrug og vigtigheden af økologisk landbrug i Land Oberösterreich.
- ⁶⁷ Særligt har sagsøgerne ikke fremhævet forhold til støtte for en underkendelse af EFSA's konklusion om, at Republikken Østrig ikke har godtgjort, at Land Oberösterreich har usædvanlige eller enestående økosystemer, som kræver andre risikovurderinger end dem, der gennemføres for Østrig som helhed eller for andre tilsvarende områder i Europa. Sagsøgerne blev i retsmødet opfordret til at fremkomme med bemærkninger om omfanget af de problemer, GMO vil medføre for Land Oberösterreich, men de var ikke i stand til at redegøre for, om tilstedeværelsen af disse organismer overhovedet var påvist. Land Oberösterreich har præciseret, at vedtagelsen af den anmeldte foranstaltning skyldtes en frygt for at blive udsat for GMO'er på grund af det anmeldte udløb af en aftale, hvorefter medlemsstaterne havde forpligtet sig til ikke at udstede flere tilladelser til disse organismer. Sådanne hensyn af generel karakter er ikke egnede til at afkræfte de konkrete vurderinger i den anfægtede beslutning.
- ⁶⁸ Sagsøgernes argumenter, med hvilke de anfægter Kommissionens vurdering af betingelserne for forekomsten af et specifikt problem i den anmeldende medlemsstat, kan derfor ikke tages til følge.
- ⁶⁹ Eftersom betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF er kumulative, er det tilstrækkeligt til at forkaste undtagelsesanmodningen, såfremt blot en af betingelserne ikke er opfyldt (dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 81). Da sagsøgerne ikke har kunnet godtgøre, at en af betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF var opfyldt, skal det tredje anbringende forkastes som ubegrundet, uden at det er nødvendigt at vurdere de øvrige klagepunkter og argumenter.

Det fjerde anbringende om tilsidesættelse af forsigtighedsprincippet

70 Sagsøgerne har kritiseret Kommissionen for at have ignoreret, at den anmeldte foranstaltning var en forebyggelsesforanstaltning i henhold til artikel 174, stk. 2, EF, som var begrundet i forsigtighedsprincippet, hvilket Kommissionen har bestridt.

71 Retten skal fastslå, at dette anbringende er uden betydning for sagens afgørelse. Der var indgivet en anmodning til Kommissionen i henhold til artikel 95, stk. 5. EF. Kommissionen besluttede, at betingelserne for anvendelse af denne artikel ikke var opfyldt. Retten har ved pådømmelsen af det tredje anbringende fastslået, at den anfægtede beslutning ikke var forkert. Kommissionen kunne således under alle omstændigheder ikke gøre andet end at forkaste anmodningen.

72 Det fjerde anbringende skal således forkastes.

73 Sagsøgte vil herefter i det hele være at frifinde.

Sagens omkostninger

74 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

75 Da sagsøgerne har tabt sagen, må det pålægges dem at betale de omkostninger, som Kommissionen har afholdt, i overensstemmelse med dennes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger.

Legal

Lindh

Vadapalas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. oktober 2005.

H. Jung

Justitssekretær

H. Legal

Afdelingsformand