

LAND OBERÖSTERREICH IN AVSTRIJA PROTI KOMISIJI
SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (četrti senat)
z dne 5. oktobra 2005*

V združenih zadevah T-366/03 in T-235/04,

Land Oberösterreich, ki jo zastopa F. Mittendorfer, odvetnik,

Republika Avstrija, ki jo zastopata H. Hauer in H. Dossi, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourggu,

tožeči stranki,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata M. Patakia in U. Wölker, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourggu,

tožena stranka,

* Jezik postopka: nemščina.

zaradi razglasitve ničnosti Odločbe Komisije 2003/653/ES z dne 2. septembra 2003 o nacionalnih določbah, ki prepovedujejo uporabo gensko spremenjenih organizmov v deželi Zgornji Avstriji, o katerih je Republika Avstrija Komisijo obvestila v skladu z določbami člena 95(5) Pogodbe ES (UL L 230, str. 34),

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (četrti senat),

v sestavi H. Legal, predsednik, P. Lindh, sodnica, in V. Vadapalas, sodnik,

sodna tajnica: C. Kristensen, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave 17. marca 2005

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

Člen 95 ES

¹ Člen 95, od (4) do (7), ES določa:

„4. Če po tem, ko Svet ali Komisija sprejme usklajevalni ukrep, država članica meni, da mora ohraniti nacionalne določbe zaradi pomembnih potreb iz člena 30 ali

določbe, ki zadevajo varstvo okolja ali delovnega okolja, o teh določbah pa tudi o razlogih za njihovo ohranitev uradno obvesti Komisijo.

5. Brez poseganja v odstavek 4 pa država članica, če po tem, ko Svet ali Komisija sprejme usklajevalni ukrep, meni, da mora na podlagi novih znanstvenih spoznanj o varstvu okolja ali delovnega okolja uvesti nacionalne določbe zaradi problema, ki je specifičen zanjo in je posledica sprejetja usklajevalnega ukrepa, o načrtovanih določbah pa tudi o razlogih za njihovo uvedbo uradno obvesti Komisijo.

6. Komisija v šestih mesecih po uradnih obvestilih iz odstavkov 4 in 5 odobri ali zavrne nacionalne določbe, potem ko preveri, ali so morda sredstvo samovoljne diskriminacije ali prikrita omejitev trgovine med državami članicami in ali ovirajo delovanje notranjega trga.

Če Komisija v tem roku ne sprejme nobene odločitve, se šteje, da so nacionalne določbe iz odstavkov 4 in 5 odobrene.

Če to upravičuje zahtevnost zadeve in če ni nevarnosti za zdravje ljudi, lahko Komisija zadevno državo članico uradno obvesti, da se rok iz tega odstavka lahko podaljša za nadaljnje obdobje največ šestih mesecev.

7. Če se v skladu z odstavkom 6 državi članici dovoli ohranitev ali uvedba nacionalnih določb, ki odstopajo od usklajevalnega ukrepa, Komisija nemudoma preveri, ali naj predlaga prilagoditev temu ukrepu.“

Direktiva 90/220

- 2 Direktiva Sveta 90/220/EGS z dne 23. aprila 1990 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje (UL L 117, str. 15) je v skladu s členom 1(1) zasledovala cilj približevanja zakonov in drugih predpisov držav članic in varstva zdravja ljudi in okolja, na eni strani, pri namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov (v nadaljevanju: GSO) v okolje, in po drugi strani, pri dajanju v promet proizvodov, ki vsebujejo in/ali jih sestavljajo GSO, pri čemer so ti proizvodi in organizmi določeni za njihovo namerno sproščanje v okolje.
- 3 Člen 4 Direktive 90/220 je državam članicam nalagal dolžnost, da morajo sprejeti ustrezne ukrepe za preprečevanje škodljivih učinkov namerne sproščanja ali dajanja GSO v promet na zdravje ljudi in okolje.
- 4 Del C Direktive 90/220 (členi od 10 do 18) je vseboval posebne določbe o dajanju v promet proizvodov, ki vsebujejo GSO. V skladu s členom 11(5) v povezavi s členom 11(1) Direktive ne sme biti v okolje sproščen noben proizvod, ki vsebuje GSO, preden pristojni organ države članice, v kateri je bil proizvod najprej dan v promet, na podlagi prijave, ki jo je pri njem vložil proizvajalec ali uvoznik v

Skupnost, ni izdal pisne odobritve. Člen 11(1) do (3) Direktive je določal obvezno vsebino te prijave, ki je morala posebej nacionalnemu organu omogočiti, da je izvedel oceno tveganj, ki ga je zahteval člen 10(1). Ta ocena tveganj je morala biti pogoj za vsako odobritev.

5 Člen 16 Direktive 90/220 je določal:

„1. Če država članica na podlagi upravičenih razlogov meni, da proizvod, ki je bil prijavljen v skladu s določbami te direktive in za katerega je bila izdana pisna odobritev, predstavlja nevarnost za zdravje ljudi ali okolje, lahko začasno omeji ali prepove uporabo ali prodajo tega proizvoda na svojem ozemlju. O tem brez odlašanja z navedbo razlogov obvesti Komisijo in ostale države članice.

2. Odločitev o tem se sprejme v roku treh mesecev po postopku, ki je določen v členu 21.“

Direktiva 2001/18

6 Po številnih spremembah je bila Direktiva 90/220 razveljavljena in nadomeščena z Direktivo 2001/18/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 12. marca 2001 o namernem sproščanju gensko spremenjenih organizmov v okolje in razveljavitvi Direktive Sveta 90/220/EGS (UL 2001, L 106, p. 1). Direktiva zasleduje iste cilje.

- 7 Namerno sproščanje ali dajanje GSO v promet je podvrženo obvezni odobritvi. Kdor želi pridobiti odobritev, mora najprej opraviti oceno tveganja za okolje. Člen 4(3) Direktive 2001/18 določa:

„Države članice in, kadar je primerno, Komisija zagotovijo, da se možni škodljivi učinki za zdravje ljudi in okolje, ki se lahko pojavijo posredno ali neposredno s prenosom genov iz GSO na druge organizme, natančno ocenijo za vsak posamezen primer. Ta ocena se opravi skladno s Prilogo II ob upoštevanju vpliva na okolje glede na naravo vnešenega organizma in prejemnega okolja.“

- 8 Direktiva 2001/18 uvaja dve različni ureditvi za dajanje GSO v promet kot proizvodov ali v proizvodih in za njihovo namerno sproščanje za namene, ki se razlikujejo od njihovega dajanja v promet.
- 9 Odobritve, ki so bile izdane pred 17. oktobrom 2002 v skladu z Direktivo 90/220 za dajanje GSO v promet kot proizvodov ali v proizvodih, se lahko po poenostavljenem postopku iz člena 17(2) do (9) Direktive 2001/18 obnovijo.
- 10 Člen 23 Direktive 2001/18 je naslovljen „Zaščitna klavzula“ in določa:

„1. Ko ima država članica kot rezultat novih ali dodatnih informacij, ki so postale razpoložljive po datumu odobritve in vplivajo na oceno tveganja za okolje ali ponovno oceno obstoječih informacij na podlagi novega ali dodatnega znanstvenega

znanja, podrobne razloge za domnevo, da GSO kot proizvod ali v proizvodu, ki je bil pravilno prijavljen in je prejel pisno odobritev po tej direktivi, predstavlja tveganje za zdravje ljudi ali okolje, lahko ta država članica začasno omeji ali prepove uporabo in/ali prodajo tega GSO kot proizvoda ali v proizvodu na svojem ozemlju.

Država članica zagotovi, da se v primeru resnega tveganja uporabijo nujni ukrepi, kot je prekinitev ali prenehanje dajanja v promet, vključno z obveščanjem javnosti.

Država članica takoj obvesti Komisijo in druge države članice o ukrepih, sprejetih po tem členu, in navede razloge za svojo odločitev, pri čemer dostavi svoj pregled ocene tveganja za okolje in navede, ali in kako je treba spremeniti pogoje odobritve ali odobritev preklicati, ter, kjer je to primerno, nove ali dodatne informacije, na katerih temelji njena odločitev.

2. O zadevi se v 60 dneh sprejme odločitev po postopku iz člena 30(2). [...]“

Dejansko stanje

- ¹¹ Republika Avstrija je 13. marca 2003 obvestila Komisijo o Oberösterreichisches Gentechnik-Verbotsgesetz 2002, osnutku zakona Land Oberösterreich, ki prepoveduje gensko tehnologijo (v nadaljevanju: sporočen ukrep). Sporočen ukrep je za

Land Oberösterreich določal prepoved pridelovanja semen zelenjadnic in rastlin, ki vsebujejo in/ali jih sestavljajo GSO, kot tudi žlahtnjenje in izpustitev na prostost transgenih živali za lov in ribolov. Obvestilo se je nanašalo na dovolitev odstopanja od določb Direktive 2001/18 v skladu s členom 95(5) ES. Podprto je bilo s poročilom z naslovom „GVO freie Bewirtschaftungsgebiete: Konzeption und Analyse von Szenarien und Umsetzungsschritten“ (Obdelovalna območja brez GSO: koncept in analiza scenarijev in korakov prenosa).

- 12 Komisija je Evropski urad za varnost živil in prehrane (EFSA), v skladu s členoma 29(1) in 22(5) Uredbe (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL L 31, str. 1) zaprosila za mnenje glede dokazne moči znanstvenih spoznanj, ki jih je navedla Republika Avstrija.
- 13 V svojem mnenju z dne 4. julija 2003 (v nadaljevanju: mnenje EFSA) je EFSA predvsem prišla do rezultata, da te navedbe ne vsebujejo nobenih novih znanstvenih spoznanj, ki bi v Land Oberösterreich upravičila prepoved GSO.
- 14 V teh okoliščinah je Komisija sprejela Odločbo 2003/653/ES z dne 2. septembra 2003 o nacionalnih določbah, ki prepovedujejo uporabo gensko spremenjenih organizmov v deželi Zgornji Avstriji, o katerih Republika Avstrija Komisijo obvestila v skladu z določbami člena 95(5) Pogodbe ES (UL L 230, str. 34, v nadaljevanju: izpodbijana odločba).

- 15 V skladu z izpodbijano odločbo Republika Avstrija ni predložila niti novih znanstvenih spoznanj, niti ni dokazala, da obstaja problem, ki je specifičen za Land Oberösterreich, ki naj bi se pojavil šele po sprejetju Direktive 2001/18, in da je uvedba sporočenih nacionalnih ukrepov potrebna. Z obrazložitvijo, da pogoji iz člena 95(5) ES niso izpolnjeni, je Komisija zavrnila predlog Republike Avstrije za odobritev izjeme.

Postopek in predlogi strank

- 16 S pisno vlogo, vloženo v tajništvu Sodišča prve stopnje 3. novembra 2003, je Land Oberösterreich vložila tožbo, vpisano v register pod številko T-366/03.
- 17 S pisno vlogo, vloženo v tajništvu Sodišča 13. novembra 2003, je Republika Avstrija vložila tožbo, ki ji je bila dodeljena opravilna številka C-492/03.
- 18 S Sklepom Sodišča z dne 8. junija 2004 je bila ta zadeva v skladu s členom 2 Odločbe Sveta 2004/407/ES, Euratom z dne 26. aprila 2004 o spremembah členov 51 in 54 Protokola o Statutu Sodišča (UL L 132, str. 5) napotena na Sodišče prve stopnje. Vpisana je bila pod številko T-235/04.
- 19 S Sklepom predsednika četrtega senata Sodišča prve stopnje z dne 22. februarja 2005 sta bili zadevi, po zaslišanju strank v zadevah T-366/03 in T-235/04, v skladu s členom 50 Poslovnika Sodišča prve stopnje, združeni za namen skupnega pisnega postopka ali zaradi izdaje skupne končne odločbe.

20 Sodišče prve stopnje (četrti senat) je po poročilu sodnika poročevalca razpisalo obravnavo in je Republiki Avstriji in Komisiji v okviru ukrepov procesnega vodstva v skladu s členom 64 Poslovnika postavilo pisna vprašanja.

21 Na obravnavi 17. marca 2005 so stranke ustno odgovorile na vprašanja Sodišča prve stopnje.

22 Land Oberösterreich v zadevi T-366/03 Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— razglasi izpodbijano odločbo za nično;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

23 Republika Avstrija Sodišču prve stopnje v zadevi T-235/04 predlaga, naj:

— razglasi izpodbijano odločbo za nično;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

24 Komisija Sodišču prve stopnje v združenih zadevah T-366/03 in T-235/04 predlaga, naj:

— zavrne tožbi;

— tožečima strankama naloži plačilo stroškov.

Dopustnost tožbe Land Oberösterreich

25 Tudi če Komisija ne izpodbija dopustnosti tožbe Land Oberösterreich, se je treba sklicevati na dejstvo, da je izpodbijana odločba naslovljena na Republiko Avstrijo. V zvezi z oceno dopustnosti tožbe v zadevi T-366/03 Sodišče prve stopnje meni, da je koristno oceniti po uradni dolžnosti, ali izpodbijana odločba neposredno in posamično zadeva Land Oberösterreich v smislu člena 230(4) ES.

26 Land Oberösterreich navaja, da ima lasten pravni interes, ki je različen od tistega, ki ga ima Republika Avstrija. Na tem mestu poudarja, da se sporočen ukrep ustavnopravno šteje v njeno izključno pristojnost. Poleg tega jo izpodbijana odločba neposredno in posamično zadeva, tako da je tožba v zadevi T-366/03 dopustna. V zvezi s trditvijo, da jo izpodbijana odločba posamično zadeva, Land Oberösterreich posebej navaja, da ta posega v njeno avtonomno zakonodajno pristojnost, čeprav je sporočeni ukrep šele v fazi osnutka.

- 27 V skladu z ustaljeno sodno prakso lahko tisti, ki ni naslovljenec odločbe, uveljavlja, da ga ta posamično zadeva v smislu člena 230(4) ES le takrat, če se ta odločba nanj nanaša zaradi njegovih posebnih osebnih lastnosti ali zaradi posebnih okoliščin, ki ga izključujejo iz kroga vseh ostalih subjektov in ga pri tem individualizira na podoben način kot naslovnika te odločbe (sodbi Sodišča z dne 15. julija 1963 v zadevi Plaumann proti Komisiji, 25/62, Recueil, str. 197, 223, in z dne 28. januarja 1986 v zadevi COFAZ in drugi proti Komisiji, 169/84, Recueil, str. 391, točka 22). Namen te določbe je namreč zagotovitev pravnega varstva tudi tistemu, ki ga, ne da bi bil nanj naslovljen, sporni akt dejansko zadeva, in sicer na podoben način kot njegovega naslovnika (sodba Sodišča z dne 11. julija 1984 v zadevi Commune de Differdange in drugi proti Komisiji, 222/83, Recueil, str. 2889, točka 9).
- 28 V obravnavanem primeru je Land Oberösterreich avtor osnutka zakona, ki spada v njeno lastno pristojnost in za katerega je Republika Avstrija v skladu s členom 95 (5) ES zaprosila za odobritev izjeme. Posledica izpodbijane odločbe tako ni le to, da zadeva pravni akt, katerega avtor je Land Oberösterreich, ampak tudi to, da le-to omejuje, da po lastni presoji izvaja pooblastila, ki ji jih podeljuje avstrijska ustavna ureditev (v tem smislu glej sodbi Sodišča prve stopnje z dne 30. aprila 1998 v zadevi Vlaamse Gewest proti Komisiji, T-214/95, Recueil, str. II-717, točka 29 in naslednje, in z dne 23. oktobra 2002 v združenih zadevah Diputación Foral de Álava in drugi proti Komisiji, T-346/99, T-347/99 in T-348/99, Recueil, str. II-4259, točka 37).
- 29 Poleg tega Republika Avstrija, čeprav je bila izpodbijana odločba naslovljena nanjo, pri nadaljnjem posredovanju le-te Land Oberösterreich, ni odločala sama, tako da je tudi deželo izpodbijana odločba zadevala neposredno in posamično v smislu člena 230(4) ES (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 13. maja 1971 v združenih zadevah International Fruit Company in drugi proti Komisiji, 41/70 do 44/70, Recueil, str. 411, točke od 25 do 28).

30 Tako Land Oberösterreich lahko predlaga razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe.

Temelj

31 Tožeči stranki navajata štiri tožbene razloge, ki jih izpeljujeta iz kršitve načela kontradiktornosti, dolžnosti obrazložitve, člena 95(5) ES in previdnostnega načela.

Prvi tožbeni razlog: kršitev načela kontradiktornosti

Trditve strank

32 Tožeči stranki Komisiji očitata, da ju pred sprejetjem izpodbijane odločbe ni zaslišala.

33 Sodišče je sicer presodilo, da se načelo kontradiktornosti ne uporablja v postopku, ki je urejen v členu 95 ES (sodba Sodišča z dne 20. marca 2003 v zadevi Danska proti Komisiji, C-3/00, Recueil, str. I-2643), vendar tožeči stranki uveljavljata, da okoliščine obravnavanega primera pozivajo k drugačni presoji.

- 34 Prvič zadeva zgoraj navedena sodba Danska proti Komisiji predlog za odobritev izjeme v skladu s členom 95(4) ES, ki se je nanašal na nacionalni ukrep, ki je takrat že veljal. Vendar pa bi Komisija v obravnavanem primeru lahko, saj je bil sporočen ukrep še v fazi osnutka, v skladu s členom 95(6) ES nadaljevala s postopkom, da bi zaslišala tožeči stranki, ne da bilo pri tem prizadeto delovanje notranjega trga in pa interesi države članice, ki je podala predlog.
- 35 Drugič se okoliščine obravnavanega primera razlikujejo od tistih v zgoraj navedeni zadevi Danska proti Komisiji v tem, da se Komisija v obravnavanem primeru ne omejuje na odločitev o obvestilu, ampak je pridobila mnenje EFSA, na katerem temelji izpodbijana odločba. Komisija bi tako morala tožečima strankama zagotoviti možnost, da bi se izrekli o mnenju EFSA pred izdajo izpodbijane odločbe. Če bi tožeči stranki imeli to možnost, bi temu mnenju ugovarjali in bi bilo Komisiji s tem omogočeno, da sprejme drugačno odločitev.
- 36 Komisija tej trditvi ugovarja. Trdi, da Land Oberösterreich nima pravice biti slišana, ker ni udeležena v spornem postopku, ki zadeva izključno Republiko Avstrijo. Poleg tega se načelo kontradiktornosti ne uporablja v postopku po členu 95(5) ES (zgoraj navedena sodba Danska proti Komisiji, točka 50).

Presoja Sodišča prve stopnje

- 37 Sodišče je presodilo, da se načelo kontradiktornosti ne uporablja v postopku, ki ga ureja člen 95(4) ES (zgoraj navedena sodba Danska proti Komisiji, točka 50). Treba je preizkusiti, ali je postopek, ki ga ureja člen 95(5) ES, kot to trdita tožeči stranki, urejen drugače.

- 38 V zgoraj navedeni sodbi Danska proti Komisiji se je Sodišče oprlo na dejstvo, da postopka, ki je urejen v členu 95(4) ES ne mogel pričeti organ Skupnosti, ampak država članica, saj se odločba organa Skupnosti sprejme le kot odgovor na pobudo države članice. Ta postopek se namreč nanaša na odobritev nacionalnih določb, ki odstopajo od usklajevalnega ukrepa, ki je bil sprejet na ravni Skupnosti. Pri njenem predlogu se država članica sama odloči, ali se bo izjavila glede odločitve za sprejetje katere je zaprosila, kot to izrecno izhaja iz člena 95(4) ES, po katerem mora država navesti razloge za ohranitev spornih nacionalnih ukrepov. Komisija bi morala, po drugi strani, v določenih rokih pridobiti zahtevane podatke, ne da bi morala državo članico, ki je predlog podala, ponovno zaslišati (zgoraj navedena sodba Danska proti Komisiji, točke 47 in 48).
- 39 V skladu s sodbo Danska proti Komisiji (navedena zgoraj, točka 49) to na eni strani potrjuje člen 95(6) ES, po katerem se štejejo nacionalne določbe kot odobrene, če Komisija v določenem roku ne sprejme nobene odločitve. Po drugi strani se v pododstavku 3 tega odstavka navedeno časovno obdobje ne more podaljšati, če obstaja nevarnost za zdravje ljudi. Iz tega je Sodišče sklepalo, da so avtorji Pogodbe tako v interesu države članice, ki podaja predlog, kot tudi v interesu pravilnega delovanja notranjega trga, želeli poskrbeti za hiter zaključek postopka, ki je urejen v tem členu. Sodišče je presodilo, da bi bil ta cilj težko združljiv z zahtevano dolgotrajno izmenjavo podatkov in mnenj (sodba Danska proti Komisiji, navedena zgoraj, točka 49).
- 40 Sodišče prve stopnje meni, da je mogoče to presojo prenesti na postopek, ki je urejen v členu 95(5) ES. Kajti tudi ta postopek se tako kot postopek po členu 95(4) ES prične na predlog države članice, ki želi doseči odobritev nacionalnih določb, ki odstopajo od usklajevalnega ukrepa, ki je bil sprejet na ravni Skupnosti. V obeh primerih postopek prične država članica, ki obvešča, ki se sama odloči, ali se bo izjavila glede odločitve, za sprejetje katere je zaprosila. Poleg tega morata biti oba postopka v interesu države članice, ki podaja predlog in v interesu pravilnega delovanja notranjega trga, zaključena hitro.

41 V nasprotju s trditvami tožečih strank dejstvo, da se postopek iz člena 95(5) ES nanaša na nacionalni ukrep, ki je še v fazi osnutka, ne omogoča razmejnitve tega postopka od postopka, ki je urejen v členu 95(4) ES, na način, da bi bilo v njem mogoče uporabiti načelo kontradiktornosti. V skladu s tem tožeči stranki ne moreta uspešno trditi, da zahteva po hitrosti pri presoji nacionalnega ukrepa, ki še ni pričel veljati, nima tolikšne teže, tako da bi Komisija lahko zlahka podaljšala šestmesečni rok, ki ga določa člen 95(6) ES, zaradi izvedbe kontradiktornega razgovora.

42 Prvič je s to trditvijo v nasprotju besedilo člena 95(6) ES. Na eni strani ta velja brez izjeme za predloge za odobritev izjeme, ki se nanašajo na nacionalne ukrepe, ki so že pričeli veljati v skladu s členom 95(4) ES, in tudi za take predloge, ki se nanašajo na ukrepe, ki so še v fazi osnutka, za katere se uporablja člen 95(5) ES. Po drugi strani lahko Komisija svoje pooblastilo za podaljšanje šestmesečnega roka za sprejetje odločbe, ki ga določa pododstavek 3 te določbe, uporabi le, če to upravičuje zahtevnost zadeve in če ne obstaja nevarnost za zdravje ljudi. Tako je jasno, da člen 95(6), pododstavek 3, ES Komisiji ne dovoljuje, da šestmesečni rok podaljša le z enim samim namenom, in sicer zato, da državi članici, ki ji je v skladu s členom 95(5) ES predložila predlog za odobritev izjeme, omogoči, da je slišana.

43 Drugič trditev tožečih strank ni v skladu s sistematiko člena 95(5) ES. Okoliščina, da se ta določba nanaša na nacionalni ukrep, ki še ni pričel veljati, ne zmanjša interesa za hitro odločitev Komisije o predlogu za odobritev izjeme. Kajti hiter zaključek tega postopka so avtorji Pogodbe želeli doseči zaradi varstva interesa države članice, ki podaja predlog, zaradi zagotovitve jasnosti o predpisih, ki se uporabljajo, in tudi v interesu pravilnega delovanja notranjega trga.

44 Nazadnje je treba poudariti, da sta z namenom preprečevanja motenj zavezujočega značaja in enotne uporabe prava Skupnosti, oba postopka, ki sta urejena v členu 95(4) in (5) ES naravnana na zagotavljanje tega, da nobena država članica ne uporabi nacionalne ureditve, ki odstopa od usklajevalnih predpisov, ne da prej pridobi odobritev s strani Komisije. S tega stališča se ureditev, ki se uporablja za sporočene nacionalne ukrepe v skladu s členom 95(4) ES, ne razlikuje bistveno od ureditve, ki se uporablja za sporočene nacionalne ukrepe, ki so še v fazi osnutka, v skladu s členom 95(5) ES. Kajti po obeh postopkih se zadevni ukrepi tako dolgo ne uporabijo, dokler Komisija ne sprejme odločbe o dodelitvi odobritve izjeme. V okviru člena 95(5) ES to izhaja že iz same narave zadevnih ukrepov, ki so še v fazi osnutka. Pri členu 95(4) ES to izhaja iz predmeta postopka, ki ga ta ureja. Sodišče se je namreč sklicevalo na to, da bi bili ukrepi za približevanje zakonov in drugih predpisov držav članic, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga, neučinkoviti, če bi države članice obdržale pristojnost za enostransko uporabo nacionalne ureditev, ki od njih odstopa. Država članica sme tako v skladu s členom 95(4) ES uporabiti sporočene nacionalne predpise šele takrat, ko je od Komisije prejela odločbo o odobritvi (po analogiji s postopkom po členu 100a(4) Pogodbe ES glej sodbi Sodišča z dne 17. maja 1994 v zadevi Francija proti Komisiji, C-41/93, Recueil, str. I-1829, točki 29 in 30, in z dne 1. junija 1999 v zadevi Kortas, C-319/97, Recueil, str. I-3143, točka 28).

45 Končno se zavrne trditev tožečih strank, da se dejansko stanje v obravnavanem primeru razlikuje od tistega, glede katerega je bila izdana zgoraj navedena sodba Danska proti Komisiji, v smislu, da se Komisija ni omejila na sprejetje odločbe na podlagi podatkov, ki ji jih je posredovala Republika Avstrija, ampak je pridobila mnenje EFSA, na katerem temelji izpodbijana odločba. Ker se v spornem postopku načelo kontradiktornosti ne uporablja, se ta trditev za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, ne upošteva.

46 Nadalje je treba poudariti, da neuporaba načela kontradiktornosti ne pomeni, da bi bilo Komisiji pridržano, da sama odloči na podlagi navedb, ki so bile podane

v podporo predlogu za odobritev izjeme. Prej iz zgoraj navedene sodbe Danska proti Komisiji (točka 48) izhaja, da bi morala Komisija v določenih rokih pridobiti zahtevane podatke, ne da bi morala državo članico, ki je podala predlog, ponovno zaslišati.

- 47 Tako se prvi tožbeni razlog zavrne kot neupoštevten za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe, ne da bi bilo treba odgovoriti na posebno vprašanje, ali se lahko Land Oberösterreich, čeprav v upravnem postopku ni bila udeležena, sklicuje na načelo kontradiktornosti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev dolžnosti obrazložitve

Trditve strank

- 48 Tožeči stranki menita, da izpodbijana določba ni v skladu z zahtevami iz člena 253 ES. Posebej ne obravnava časovnega obdobja veljavnosti sporočenega ukrepa, ki je omejeno na tri leta. To vprašanje je vsekakor odločilnega pomena za presojo sorazmernosti tega ukrepa. Kajti obnovitev odobritev, izdanih po Direktivi 90/220, mora biti opravljena po strožjih merilih Direktive 2001/18, in sicer pred 17. oktobrom 2006. Tožeči stranki navajata, da je bilo časovno obdobje veljavnosti sporočenega ukrepa omejeno na tri leta, tako da bi bilo usklajeno s tem datumom, in da bi se preprečilo, da bi se GSO, ki niso v skladu z zahtevami varstva okolja iz Direktive 2001/18, v Land Oberösterreich uporabljali pred potekom moratorija, ki ga je Svet določil leta 1999. Komisija bi morala obravnavati trditve v obvestilu, po katerih naj bi bila raven varstva okolja, kot izhaja iz Direktive 2001/18 nezadostna.

- 49 Komisija ugovarja, da je kršila člen 253 ES. Meni, da bi bilo natančno obravnavanje časovne omejitve sporočenega ukrepa odveč, saj je ta okoliščina v povezavi s pogoji iz člena 95(5) ES nepomembna.

Presoja Sodišča prve stopnje

- 50 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev, ki je določena v členu 253 ES, prilagojena naravi zadevnega pravnega akta, in mora razloge za sprejetje pravnega akta organa Skupnosti, ki ga je sprejel, prikazati tako jasno in nedvoumno, da lahko subjekti, ki jih ta zadeva, prepoznajo razloge za sprejetje ukrepa in lahko Sodišče opravi svojo nadzorno nalogo (sodbi Sodišča z dne 2. aprila 1998 v zadevi Komisija proti Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Recueil, str. I-1719, točka 63, in z dne 29. aprila 2004 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-159/01, Recueil, str. I-4461, točka 65).
- 51 Vprašanje, ali je obrazložitev pravnega akta v skladu z zahtevami iz člena 253 ES, je treba oceniti ne le z vidika njegovega besedila, ampak tudi z vidika njegovega konteksta, in pa vseh pravnih predpisov z zadevnega področja (sodbi Sodišča z dne 14. februarja 1990 v zadevi Delacre in drugi proti Komisiji, C-350/88, Recueil, str. I-395, točki 15 in 16, in z dne 19. septembra 2002 v zadevi Španija proti Komisiji, C-114/00, Recueil, str. I-7657, točki 62 in 63).
- 52 Komisiji je sicer pridržano, da svojo odločbo obrazloži in pri tem navede stvarne in pravne vidike, od katerih je odvisna zakonitost njenega ukrepa, kot tudi navede razloge, zaradi katerih je sprejela svojo odločitev; ni pa ji treba obravnavati dejanskih in pravnih vprašanj, ki so jih v upravnem postopku postavili posamezni udeleženci (sodba Sodišča prve stopnje z dne 27. novembra 1997 v zadevi Kaysersberg proti Komisiji, T-290/94, Recueil, str. II-2137, točka 150).

- 53 Da bi bila v skladu z dolžnostjo obrazložitve, ki je določena v členu 253 ES, mora odločba, ki jo Komisija sprejme na podlagi člena 95(5) ES, vsebovati zadosten in točen prikaz elementov, ki so bili upoštevani, da se lahko ugotovi, ali so izpolnjeni v tem členu postavljeni pogoji za zagotovitev odobritve izjeme.
- 54 V skladu s členom 95(5) ES mora uvedba nacionalnih določb, ki odstopajo od usklajevalnega ukrepa, temeljiti na novih znanstvenih spoznanjih o varstvu okolja ali delovnega okolja, zaradi problema, ki je specifičen za to državo članico, ki se pojavi po sprejetju usklajevalnega ukrepa, in mora biti Komisija obveščena tako o načrtovanih določbah, kot tudi o razlogih za njihovo uvedbo. Ker so ti pogoji očitno kumulativni, morajo biti izpolnjeni hkrati; v nasprotnem primeru mora Komisija predlog zavrniti (sodba Sodišča z dne 21. januarja 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-512/99, Recueil, str. I-845, točki 80 in 81).
- 55 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je Komisija izvedla zadostno in točno obrazložitev, ki omogoča naslovnikom izpodbijane odločbe, da se seznanijo z njeno dejansko in pravno podlago, Sodišču prve stopnje pa, da opravi svojo nalogo nadzora zakonitosti.
- 56 Komisija se je namreč pri zavrnitvi predloga Republike Avstrije oprla na tri glavne točke. Najprej je ugotovila, da ta država članica ni dokazala, da je sporočen ukrep upravičen na podlagi novih znanstvenih spoznanj o varstvu okolja (točke 63 do 86 obrazložitve izpodbijane odločbe). Komisija je poleg tega menila, da sporočen ukrep ni upravičen zaradi problema, ki je specifičen za Republiko Avstrijo (točki 70 in 71 obrazložitve izpodbijane odločbe). Končno je Komisija trditev avstrijskih organov, da so nacionalni ukrepi upravičeni zaradi previdnostnega načela, zavrnila z utemeljitvijo, da je ta trditev preveč splošna in nezadostno utemeljena (točki 72 in 73 obrazložitve izpodbijane odločbe).

57 Glede vprašanja, ali je Komisija kršila člen 253 ES, s tem da ni obravnavala trditev Republike Avstrije, s katerimi je ta predvsem uveljavljala, da je sporočen ukrep upravičen zaradi nezadostne stopnje varstva okolja do izteka v členu 17(1)(b) Direktive 2001/18 določenega roka za obnovitev odobritev, dodeljenih pred 17. oktobrom 2002 na podlagi Direktive 90/220 za dajanje v promet GSO kot proizvodov ali v proizvodih, je treba ugotoviti, da izpodbijana odločba o tej točki ne vsebuje izrecnega mnenja. Vendar se te pomanjkljivosti ne more pripisati nezadostni obrazložitvi, ampak izhaja iz narave razmišljanja, ki mu Komisija sledi pri navajanju pravnih in dejanskih razlogov, ki upravičujejo izpodbijano odločbo. Po tem, ko je predstavila razloge, zaradi katerih je menila, da obvestilo ni v skladu z zahtevami iz člena 95(5) ES, kar zadeva nova znanstvena spoznanja o varstvu okolja in specifičen problem zadevne države članice, Komisiji ni bilo treba odgovoriti na trditev republike Avstrije v zvezi s stopnjo varstva okolja, ki naj se v skladu z Direktivo 2001/18 doseže do 17. oktobra 2006.

58 Obravnavani tožbeni razlog se zaradi tega zavrne kot neutemeljen.

Tretji tožbeni razlog: kršitev člena 95(5) ES

Trditve strank

59 Tožeci stranki trdita, da bi morala Komisija ugoditi predlogu Republike Avstrije, ker so izpolnjeni pogoji iz člena 95(5) ES. Sporočen ukrep je bil sprejet zaradi varstva okolja, temeljil je na novih znanstvenih spoznanjih in je bil upravičen zaradi specifičnega problema za Republiko Avstrijo, ter je bil v skladu z načelom sorazmernosti.

60 Komisija tem trditvam nasprotuje.

Presoja Sodišča prve stopnje

61 Člen 95 ES, ki v skladu z Amsterdamsko pogodbo nadomešča in spreminja člen 100a Pogodbe ES, razlikuje, ali so sporočene določbe nacionalne določbe, ki so že obstajale pred usklajevanjem, ali gre za nacionalne določbe, ki jih zadevna država članica želi uvesti. V prvem, v členu 95(4) ES urejenem primeru, mora biti ohranitev obstoječih nacionalnih določb upravičena na podlagi pomembnih potreb iz člena 30 ali v zvezi z varstvom okolja ali delovnega okolja. V drugem primeru, ki je urejen v členu 95(5) ES, mora uvedba novih nacionalnih določb temeljiti na novih znanstvenih spoznanjih o varstvu okolja ali delovnega okolja zaradi specifičnega problema za to državo članico, ki se pojavi po sprejetju usklajevalnega ukrepa.

62 V členu 95 ES urejena primera se razlikujeta po tem, da so v prvem primeru nacionalne določbe obstajale že pred sprejetjem usklajevalnega ukrepa. Tako jih je zakonodajalec Skupnosti poznal, ampak pri usklajevanju ni hotel ali ni želel, da vplivajo nanj. Zaradi tega se je štelo kot sprejemljivo, da lahko država članica predlaga podaljšanje veljavnosti svojih predpisov. Pri tem pa Pogodba ES zahteva, da so ti predpisi upravičeni zaradi pomembnih potreb iz člena 30 ES ali v zvezi z varstvom okolja ali delovnega okolja. V nasprotju s tem lahko v drugem primeru sprejetje novih nacionalnih pravnih predpisov močneje ogrozi usklajevanje. Organi Skupnosti seveda ne morejo pri pripravi usklajevalnega ukrepa upoštevati nacionalnih ureditev. V tem primeru se ne da sklicevati na potrebe, ki so navedene v členu 30 ES; dopustni so le razlogi varstva okolja ali delovnega okolja, pri čemer je pogoj, da država članica predloži nova znanstvena spoznanja, in da potreba po uvedbi novih nacionalnih določb temelji na specifičnem problemu za to državo članico, ki se pojavi po sprejetju usklajevalnega ukrepa (sodbi Nemčija proti

Komisiji, navedena zgoraj, točki 40 in 41, in Danska proti Komisiji, navedena zgoraj, točke od 56 do 58).

- 63 Država članica, ki se sklicuje na člen 95(5) ES, je tista, ki mora dokazati, da so pogoji za uporabo tega predpisa izpolnjeni (sklepni predlogi generalnega pravobranilca A. Tizzano v zadevi Nemčija proti Komisiji, navedena zgoraj, Recueil, str. I-847, točka 71; po analogiji s čelnom 95(4) ES glej tudi sodbo v zadevi Danska proti Komisiji, navedena zgoraj, točka 84).
- 64 V skladu s členom 95(5) ES je bila tako v obravnavanem primeru Republika Avstrija tista, ki bi zaradi novih znanstvenih spoznanj naj dokazala, da stopnja vastva okolja, ki jo zagotavlja Direktiva 2001/18 ob upoštevanju specifičnega problema te države članice, ki se je pojavil po sprejetju Direktive 2001/81, zanjo ni bila sprejemljiva. Tako je treba najprej preizkusiti vprašanje, ali je Komisija neupravičeno izhajala iz tega, da Republiki Avstriji ni uspelo dokazati, da zanjo obstaja specifičen problem, ki naj bi se pojavil po sprejetju Direktive 2001/18.
- 65 V izpodbijani odločbi je Komisija trditve Republike Avstrije o dokazu obstoja specifičnega problema v smislu člena 95(5) ES zavrnila z utemeljitvijo, da iz obvestila jasno izhaja, da strukturna sestavljenost kmetijstva iz majhnih kmetij ni posebnost Land Oberösterreich, ampak je prisotna v vseh državah članicah. Komisija je upoštevala tudi rezultate EFSA, po katerih na eni strani „predloženi znanstveni dokazi [...] ne vsebujejo nobenih [...], ali pa le znanstvene podatke, ki so krajevno omejeni, o posledicah že obstoječih ali novih vrst rastlin in živali za okolje in zdravje ljudi“ in po drugi strani „niso bili predloženi nobeni dokazi [o tem], da to avstrijsko območje razpolaga z neobičajnim in enkratnim Ekosistemom, za katerega bi bilo treba opraviti drugačno oceno tveganja za okolje, kot je ta opravljena za Avstrijo kot celoto, ali za ostala primerljiva območja v Evropi“ (točki 70 in 71 obrazložitve izpodbijane odločbe).

- 66 Treba je ugotoviti, da tožeči stranki nista predložili nobenih dokazov, ki bi dovoljevali dvom v trdnost te presoje v zvezi z obstojem specifičnega problema, ampak sta se omejili na poudarjanje strukturne sestavljenosti kmetijstva iz majhnih kmetij in na pomen ekološkega kmetijstva za Land Oberösterreich.
- 67 Predvsem tožeči stranki nista navedli ničesar, da bi izpodbili rezultate EFSA, po katerih republika Avstrija ni dokazala, da območje Land Oberösterreich razpolaga z neobičajnim in enkratnim Ekosistemom, za katerega bi bilo treba opraviti drugačno oceno tveganja za okolje, kot je ta opravljena za Avstrijo kot celoto ali za ostala primerljiva območja v Evropi. Ko sta bili na obravnavi pozvani k temu, da naj se izrečeta o obsegu problema, ki izhaja iz GSO na območju Land Oberösterreich, tožeči stranki nista mogli povedati, ali je bila prisotnost teh organizmov sploh ugotovljena. Land Oberösterreich je jasno povedala, da sprejetje sporočenega ukrepa temelji na bojazni, da je mogoče, da bo prišlo do pojavnosti GSO zaradi napovedanega izteka dogovora, v skladu s katerim so se države za določen čas zavezale, da ne bodo v zvezi s takimi organizmi izdale nobene odobritve več. Take navedbe zaradi svojega splošnega značaja ne morejo izpodbiti konkretnih ocen, ki so vsebovane v izpodbijani odločbi.
- 68 Tako se trditve, s katerimi sta tožeči stranki izpodbijali ocene Komisije glede pogojev obstoja specifičnega problema, ki obstaja za državo članico, ki je podala predlog, zavrnejo.
- 69 Ker so pogoji, ki so postavljeni v členu 95(5) ES kumulativni, za zavrnitev predloga za odobritev izjeme zadostuje, da eden od teh pogojev ni izpolnjen (sodba Nemčija proti Komisiji, navedena zgoraj, točka 81). Ker tožečima strankama ni uspelo dokazati, da je eden od pogojev, ki so določeni v členu 95(5) ES, izpolnjen, se tretji tožbeni razlog zavrne kot neutemeljen, ne da bi bilo treba odločati o drugih očitkih in trditvah.

Četrty tožbeni razlog: kršitev previdnostnega načela

70 Tožeči stranki Komisiji očitata, da ni upoštevala, da je sporočen ukrep preventivni ukrep v smislu člena 174(2) ES, ki je upravičen na podlagi previdnostnega načela; Komisija to izpodbija.

71 Sodišče prve stopnje ugotavlja, da je ta tožbeni razlog neupošteven. Komisiji je bil namreč predložen predlog v skladu s členom 95(5) ES. Odločila je, da pogoji za uporabo tega člena niso izpolnjeni. Na koncu preizkusa tretjega tožbenega razloga je Sodišče prve stopnje ugotovilo, da je bila izpodbijana odločitev brez napak. Tako je lahko Komisija v vsakem primeru predložen predlog le zavrnila.

72 Četrty tožbeni razlog se tako zavrne.

73 Sledi, da se tožbi v celoti zavrneta.

Stroški

74 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se stranki, ki s svojim zahtevkom ni uspela, naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.

75 Ker v obravnavanem primeru tožeči stranki nista uspeli, se jima v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (četrti senat)

razsodilo:

- 1. Tožbi se zavrneta.**
- 2. Tožečima strankama se naloži plačilo stroškov.**

Legal

Lindh

Vadapalas

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 5. oktobra 2005.

Sodni tajnik

Predsednik

H. Jung

H. Legal