

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
FRANCIS G. JACOBS

föredraget den 18 maj 1995 \*

1. Detta mål rör den svåra och känsloladdade frågan om huruvida genetiskt modifierade mikroorganismer ("GMMO") skall ingå eller inte i ekologiskt producerade jordbruksprodukter. Parlamentet har yrkat att kommissionens förordning (EEG) nr 207/93 av den 29 januari 1993 ("förordningen") varigenom innehållet i bilaga 6 till förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel fastställs och detaljerade tillämpningsföreskrifter för bestämmelserna i artikel 5.4 anges, helt eller delvis skall ogiltigförklaras.<sup>1</sup>

2. Parlamentet har gjort gällande att kommissionen genom att anta förordningen har möjliggjort för GMMO att ingå i ekologiskt producerade jordbruksprodukter och gjort detta på ett sätt som gör att parlamentets befogenheter åsidosätts.

**Relevant gemenskapsrättslig lagstiftning**

*a) Rådets direktiv 90/219/EEG av den 23 april 1990 om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer<sup>2</sup>*

3. I detta direktiv fastställs gemensamma bestämmelser för innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer i syfte att skydda människors hälsa och miljön (artikel 1). Det har antagits av rådet med stöd av artikel 130s i fördraget.

4. I direktivet fastställs vissa särskilda bestämmelser och förfaranden som måste följas av användare av GMMO vid användning och manipulation av dessa. I direktivet fastställs dock inga bestämmelser angående i vilka produkter, av jordbruksursprung eller inte, som GMMO kan införas. Det är bara

\* Originalspråk: engelska.

<sup>1</sup> — EGT nr L 25, s. 5.

<sup>2</sup> — EGT nr L 117, s. 1.

relevant i det förevarande målet i den mån det innehåller en definition av GMMO.

5. I artikel 2 a definieras "mikroorganism" som "varje mikrobiologisk enhet, cellulär eller icke-cellulär, som kan föröka sig eller överföra genetiskt material". I artikel 2 b definieras "genetiskt modifierad mikroorganism" som "en mikroorganism vars genetiska material har ändrats på ett sätt som inte inträffar naturligt vid parning och/eller naturlig rekombination". "Innesluten användning" är definierat i artikel 2 c som "varje verksamhet där mikroorganismer modifieras genetiskt eller där man odlar, förvarar, använder, transporterar, destruerar eller blir kvitt sådana genetiskt modifierade mikroorganismer och där fysiska hinder, eller en kombination fysiska och kemiska och/eller biologiska hinder, används för att begränsa dessa mikroorganismers kontakt med allmänheten och miljön."

*b) Rådets direktiv 90/220/EEG av den 23 april 1990 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön*<sup>3</sup>

6. Syftet med detta direktiv är en tillnärmning av medlemsstaternas lagar, förordningar

och administrativa bestämmelser och att skydda människors hälsa och miljön då genetiskt modifierade organismer avsiktligt sätts ut i miljön eller då produkter släpps ut på marknaden som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer som är avsedda för avsiktlig utsättning i miljön. Direktivets rättsliga grund är artikel 100a i fördraget.

7. I artikel 2.1 i direktivet definieras "organism" som "varje biologisk enhet som kan föröka sig eller överföra genetiskt material". I artikel 2.2 definieras "genetiskt modifierad organism" ("GMO") som "en organism i vilken det genetiska materialet har ändrats på ett sådant sätt som inte förekommer naturligt genom parning eller naturlig rekombination." Detta direktiv har till följd av sitt innehåll ett vidare tillämpningsområde än direktiv 90/219/EEG. Det senare är endast tillämpligt på mikroorganismer, medan det förra är tillämpligt både på mikroorganismer och organismer som innehåller mikroorganismer.

8. I artikel 2.3 i direktivet definieras "avsiktlig utsättning" som varje form av avsiktlig införande av GMO eller en kombination av GMO i miljön utan särskild inneslutning,

3 — Se ovan fotnot 2, punkt 15.

varmed avses fysiska hinder eller en kombination av fysiska hinder och kemiska eller biologiska hinder, vilka syftar till att begränsa kontakten med människor i allmänhet och med miljön.

ut på marknaden för första gången (artikel 11.1). Innehållet i anmälan anges i artikel 11 och i bilagorna 2 och 3. Ansökan skall särskilt innehålla ett förslag till hur produkten skall märkas och paketeras, vilket skall innehålla åtminstone de uppgifter som anges i bilaga 3.

9. Enligt artikel 4 skall medlemsstaterna säkerställa att alla lämpliga åtgärder vidtas för att undvika sådana negativa effekter på människors hälsa och på miljön som kan uppkomma när GMO avsiktligt sätts ut eller släpps ut på marknaden. I direktivets del B (artikel 5—9) behandlas avsiktlig utsättning av GMO i miljön för forsknings- och utvecklingsändamål och för varje annat ändamål än att släppa ut dem på marknaden. Den delen är inte relevant för detta mål.

2) Medlemsstatens behöriga myndighet kontrollerar sedan anmälan. Den får inom 90 dagar efter mottagandet underrätta anmälaren om att den begärda utsättningen inte uppfyller kraven i direktivet och att den därför inte kan godtas (artikel 12.2 b). Om den behöriga myndigheten godtar anmälan skall den dock överlämna handlingarna till kommissionen med ett yttrande vari anmälan tillstyrks (artikel 12.2 a).

10. Relevant är däremot del C (artiklarna 10—18) som behandlar utsläppandet på marknaden av produkter som innehåller GMO. Det förfarande varigenom en tillverkare eller importör av GMO (eller kombination av GMO) får medgivande att släppa ut dessa på marknaden kan sammanfattas enligt följande:

1) Tillverkaren eller den som importerar produkten till gemenskapen skall lämna en anmälan till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där varan skall släppas

3) Kommissionen skall vid mottagandet av handlingarna sända dessa vidare till de behöriga myndigheterna i samtliga medlemsstater. Om den behöriga myndighet som mottagit anmälan inte mottar invändningar från en annan medlemsstat inom en särskilt fastställd tidsperiod, måste den lämna sitt skriftliga medgivande till anmälan så att produkten kan släppas ut på marknaden. Den skall även informera kommissionen och de andra medlemsstaterna om medgivandet (artikel 13.1—13.2).

4) En behörig myndighet i någon annan medlemsstat kan göra en invändning inom den angivna tidsperioden. Den måste då ange skälen för detta. Om de berörda behöriga myndigheterna inte kan komma överens skall kommissionen fatta ett beslut enligt förfarandet i artikel 21<sup>4</sup> (artikel 13.3). Kommissionens beslut kan vara både positivt och negativt.

5) Enligt artikel 13.4 skall den behöriga myndigheten då kommissionen fattat ett positivt beslut ge sitt skriftliga medgivande till att produkten kan släppas ut på marknaden.

6) När ett medgivande har lämnats får produkten i fråga användas inom gemenskapen utan ytterligare anmälningar förutsatt att alla villkor uppfylls (artikel 13.5).

11. Förfarandet innehåller således ett antal skyddsmekanismer. Ingen produkt som innehåller GMO kan släppas ut på marknaden utan medgivande. Den behöriga myndigheten i den medlemsstat som mottar anmälan kan vägra att ge sitt medgivande till att pro-

dukten släpps ut på marknaden. Medgivande kan endast ges om kommissionen och medlemsstaterna med kvalificerad majoritet samtycker (inom ramen för det kommittéförfarande som gör det möjligt för rådet att handla under vissa omständigheter). I artikel 10 i direktivet fastställs de grundläggande villkor som måste vara uppfyllda innan medgivande kan ges. I artikel 16 i direktivet föreskrivs en extra skyddsmekanism. Om en medlemsstat har grundad anledning att anta att en produkt, efter det att medgivande har givits till att släppa ut den på marknaden, utgör en risk för människors hälsa får medlemsstaten tillfälligt begränsa användning och/eller försäljning av den.

*c) Rådets förordning (EEG) nr 2092/91 av den 24 juni 1991 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel<sup>5</sup>*

12. Denna förordning ("grundförordningen") är den som är föremål för genomförande genom den omtvistade förordningen. Den antogs av rådet med stöd av artikel 43 i fördraget. Genom förordningen fastställs bestämmelser om produktion, märkning och kontroll för att möjliggöra skydd för ekologiskt producerade livsmedel. Genom förordningen eftersträvas lika konkurrensvillkor mellan producenterna av produkter som bär den angivna märkningen och att marknaden

<sup>4</sup> — Föreskrivet förfarande med en rådgivande kommitté, nämligen förfarande III variant a som anges i artikel 2 i rådets beslut 87/373/EEG av den 13 juli 1987 om närmare villkor för utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (EGT nr L 197, s. 33).

<sup>5</sup> — EGT nr L 198, s. 1.

för ekologiska produkter skall ges en tydligare profil genom att insyn säkerställs på alla stadier av produktion och behandling. Den är tillämplig på såväl ekologiskt producerade, icke förädlade vegetabiliska jordbruksprodukter som på djur och icke förädlade animalieprodukter under vissa omständigheter (artikel 1.1 a) och på ekologiskt producerade produkter som är avsedda som livsmedel och som huvudsakligen består av en eller flera ingredienser av vegetabiliskt ursprung, eller under vissa omständigheter produkter som är avsedda som livsmedel och som innehåller ingredienser av animaliskt ursprung (artikel 1.1 b).

13. I artikel 3 fastslås att förordningen skall tillämpas utan att det påverkar andra gemenskapsföreskrifter om produktion, beredning, marknadsföring, märkning och kontroll av de varor som anges i artikel 1.

14. I artiklarna 6 och 7 fastställs reglerna för ekologisk produktion. I huvudsak innebär ekologisk produktion att de krav som anges i bilaga 1 till grundförordningen skall följas och att endast de ämnen som anges i bilaga 2 till grundförordningen får användas på produkterna under odlingen av dem. Artikel 6.2 innehåller ett undantag enligt vilket frön som behandlats med ett ämne som inte upptagits i bilaga 2 under vissa omständigheter kan användas.

15. I artikel 5 i grundförordningen anges bestämmelser för märkning av och reklam för ekologiska produkter. I de materiella delarna av artikel 5.3 anges särskilt:

”3. Den märkning och reklam som anges i artikel 1.1 b (dvs. produkter som är avsedda som livsmedel och som huvudsakligen består av en eller flera ingredienser av vegetabiliskt ursprung eller som under särskilda omständigheter innehåller ingredienser av animaliskt ursprung) får inte hänvisa till ekologisk produktion annat än om följande villkor är uppfyllda:

- a) Alla ingredienser av jordbruksursprung i produkten är eller är framställda ur produkter som har erhållits i enlighet med de regler som fastställs i artikel 6 och 7 eller som har importerats från tredje land i enlighet med de avtal som fastställs i artikel 11.
- b) Produkten, i fråga om ingredienser som inte är av jordbruksursprung, endast innehåller sådana som är upptagna i förteckningen i bilaga 6, avsnitt A. [Fel i svenska översättningen av förordningen, övers. anm..]
- c) Produkten och dess ingredienser har inte under beredningen utsatts för bearbetning

som innefattar användning av joniserande strålning eller behandling med andra ämnen än de som är upptagna i bilaga 6, avsnitt B.

genom ekologisk produktion, är inga hänvisningar till ekologisk produktion tillåtna vid märkningen.

...”

16. Med andra ord utgör bilaga 6, avsnitt A en uttömmande förteckning över ämnen som får användas. Bilaga 6, avsnitt B utgör en uttömmande förteckning över beredningshjälpmedel som får användas. Om ett ämne inte förekommer i en förteckning får den inte användas i ekologisk produktion. Den omtvistade förordningen är ett försök att precisera innehållet i bilaga 6 till grundförordningen.

18. I artikel 5.7 anges att närmare föreskrifter om tillämpningen av denna artikel får utfärdas i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 14, enligt vilken kommissionen biträdd av en kommitté skall anta de aktuella bestämmelserna.<sup>6</sup> I artikel 13 anges vidare att ändringar i bilaga 6 skall antas i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 14.

19. Uttömmande förteckningar över de ämnen och produkter som anges i artikel 5.3 b och 5.3 c samt i första och andra strecksatserna i artikel 5.4 skall upprättas i bilaga 6 i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 14 (artikel 5.8).

17. I artikel 5 dras en gräns mellan tre kategorier av produkter som innehåller flera ingredienser. Om alla ingredienserna av jordbruksursprung i produkten framställts genom ekologisk produktion, får den märkning och reklam som hänvisar till ekologisk produktion förekomma i beskrivningen av den saluförda varan enligt artikel 5.3 a. Om produkterna är sådana att mer än 50 procent av de ingredienser som har jordbruksursprung framställts genom ekologisk produktion, får enligt artikel 5.6 hänvisningar till ekologisk produktion göras endast avseende de ingredienser som är upptagna i den förteckning över ingredienser som finns i direktiv 79/112/EEG. Om produkterna är sådana att mindre än 50 procent av de ingredienser som har jordbruksursprung framställts

20. I artikel 5.9 anges:

”Före den 1 juli 1993 skall kommissionen se över reglerna i denna artikel, särskilt punkt 5

6 — Se fotnot 4 ovan.

och 6, och lägga fram de ändringsförslag som den finner vara påkallade”.

21. Bilaga 6 till grundförordningen innehåller tre rubriker men saknade i övrigt innehåll. De tre rubrikerna har följande lydelse:

”A. Ämnen som är tillåtna som ingredienser med annat ursprung än jordbruksursprung (artikel 5.3 b)

B. Ämnen som får användas vid beredning (artikel 5.3 c)

C. Ingredienser av jordbruksursprung (artikel 5.4)”.

22. I grundförordningen såsom denna antagits av rådet den 24 juni 1991 omnämns inte GMMO. I kommissionens förslag till en rådsförordning om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel<sup>7</sup> omnämndes de heller inte. Parlamentet tillstyrkte kommissionens förslag den 19 februari 1991 men föreslog ett antal viktiga ändringar.<sup>8</sup> Parlamentet föreslog särskilt en

ändring (ändring nr 12) som syftade till att definiera GMMO.<sup>9</sup> Parlamentet föreslog vidare två ändringar (ändring nr 15 och 60) i syfte att förhindra att hänvisning skedde till ekologisk produktion vid märkning om GMMO ingick i produkten, om produktionsmetoden inbegrep att GMMO tillsattes eller om produkten eller dess ingredienser hade behandlats med GMMO.<sup>10</sup> En medlem av kommissionen hade dagen före antagandet av parlamentets ändring uttalat att:

”Kommissionen delar den ståndpunkt som uttrycks i ändringarna nr 12, 60, 100 och 102, att användningen av genetiskt modifierade organismer bör uteslutas från ekologiskt jordbruk. Dessa organismer finns emellertid ännu inte på marknaden och är för tillfället inte tillåtna ens i konventionellt jordbruk. Varje bestämmelse som berör denna fråga måste överensstämma med andra gemenskapsbestämmelser inom detta område och kräver ett djupgående tekniskt studium. Jag beklagar därför att jag inte kan acceptera dessa ändringar i detta sammanhang, men jag kan försäkra parlamentet att det tekniska arbetet kommer att inledas så att ett lämpligt beslut avseende området för ekologiskt jordbruk kan formuleras och läggas fram så snart som möjligt”<sup>11</sup>.

9 — EGT nr C 72, 1990, s. 43.

10 — EGT nr C 72, 1990, s. 44.

11 — Debatter i Europaparlamentet, bilaga till EGT nr 3-401/21 av den 18 februari 1991.

7 — EGT nr C 4, 1990, s. 4.

8 — EGT nr C 106, 1991, s. 27.

23. Till följd av detta förekom i kommissionens förslag till ändring av rådets förordning om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel<sup>12</sup> ingen hänvisning till GMO.

*d) Kommissionens förordning (EEG) nr 207/93 av den 29 januari 1993 om definition av innehållet i bilaga 6 till förordning (EEG) nr 2092/91 om ekologisk produktion av jordbruksprodukter och uppgifter därom på jordbruksprodukter och livsmedel samt om tillämpningsföreskrifter för artikel 5.4 i den förordningen*

24. Detta är den omtvistade förordningen. Den antogs av kommissionen med stöd av artikel 5.7 och 5.8 i grundförordningen. I det fjärde övervägandet i ingressen anges att i bilaga 6 bör hänsyn tas till att konsumenterna väntar sig att förädlade produkter, framställda genom ekologisk produktion, huvudsakligen består av ingredienser som de förekommer i naturen. Emellertid anges i femte övervägandet att andra ingredienser eller processhjälpmedel som får användas i konventionellt förädlade livsmedel, särskilt sådana som förekommer i naturen, får dock ingå i bilaga 6 till förordningen, om det har bevisats att det utan dessa ämnen är omöjligt

att framställa ekologiska livsmedel eller göra dem hållbara. I det sjätte övervägandet anges att i fråga om enzymer från mikroorganismer måste ytterligare undersökningar företas för att utröna om produkter, framställda av mikroorganismer som blivit genetiskt modifierade enligt innebörden i rådets direktiv 90/220/EEG kan användas i livsmedel som enligt märkningen har framställts genom ekologiska produktionsmetoder och att denna fråga kommer att undersökas närmare när sådana enzymer enligt tillämplig gemenskapslagstiftning har godkänts för användning i livsmedel.

25. I artikel 1 i förordningen föreskrivs att i en bilaga till förordningen definieras innehållet i bilaga 6 till grundförordningen. I artikel 2 anges att ändringar i avsnitten A och B i bilaga 6 endast skall antas under förutsättning att vissa krav är uppfyllda. Bilagan innehåller förteckningar över tillåtna ingredienser och beredningshjälpmedel. Den innehåller också en inledning i vilken ett antal allmänna principer anges. En av dessa principer uttrycks på följande sätt:

”Oberoende av hänvisningar till en ingrediens i avsnitt A och C eller till ett processhjälpmedel i avsnitt B, skall varje sådan ingrediens eller sådant processhjälpmedel endast användas i enlighet med tillämplig gemenskapslagstiftning och/eller nationell lagstiftning som är förenlig med fördraget och, om sådan saknas, i enlighet med god tillverkningssed för livsmedel. I synnerhet



skall tillsatser användas enligt bestämmelserna i direktiv 89/107/EEG och, i tillämpliga fall, i ett sådant uttömmande direktiv som avses i artikel 3.1 i direktiv 89/107/EEG. Aromer skall användas enligt bestämmelserna i direktiv 88/388/EEG och lösningsmedel enligt bestämmelserna i rådets direktiv 88/344/EEG av den 13 juni 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om extraktionsmedel vid framställning av livsmedel och livsmedelsingredienser”.

26. Avsnitt A i bilaga 6 innehåller en punkt A.4 som lyder som följer:

”Mikroorganismpreparat

i) Mikroorganismpreparat som normalt används i livsmedelsberedning *med undantag för mikroorganismer som modifierats genetiskt* enligt innebörden i artikel 2.2 i direktiv 90/220/EEG.

ii) Mikroorganismer som modifierats genetiskt enligt innebörden i artikel 2.2 i direktiv 90/220/EEG, *om de inkluderats*

*enligt beslutsförfarandet i artikel 14.”*  
(Min kursivering).

27. Avsnitt B i bilaga 6 innehåller följande punkt:

”Följande preparat av mikroorganismer och enzymer:

i) Preparat av mikroorganismer och enzymer som normalt används som processhjälpmedel vid förädling av livsmedel, *dock inte mikroorganismer som modifierats genetiskt* enligt innebörden i artikel 2.2 i direktiv 90/220/EEG.

ii) Mikroorganismer som har modifierats genetiskt enligt innebörden i artikel 2.2 i direktiv 90/220/EEG, *om de har tagits med nedan enligt beslutsförfarandet i artikel 14.”*(Min kursivering).

28. ”Beslutsförfarandet i artikel 14” som det hänvisas till är det föreskrivna kommittéförfarande som anges i artikel 14 i grundförordningen.

29. Det är således enligt lagstiftningen som den ser ut idag inte tillåtet att använda GMMO vid behandling eller produktion av ekologiska livsmedel. Inga GMMO ingår i förteckningarna över ämnen i bilaga 6, avsnitt A.4, eller i bilaga 6, avsnitt B. Även om GMMO omnämns i bilaga 6, avsnitt A.4 ii och i bilaga 6, avsnitt B ii krävs enligt förordningen att vissa villkor skall vara uppfyllda — somliga av procedurkaraktär, andra av materiell karaktär — för att GMMO skall kunna upptas i förteckningarna.

30. GMMO kan endast användas i behandlingen eller produktionen av ekologiska livsmedel om två förfaranden samtidigt efterlevs:

- 1) medgivande måste erhållas till att avsiktligt utsätta eller släppa ut GMMO eller en produkt som innehåller GMMO på marknaden i enlighet med direktiv 90/220/EEG som ovan angivits,
- 2) kommissionen måste vidta en åtgärd i enlighet med artikel 14 i grundförordningen avseende den särskilda GMMO

som avses (bilaga 6, avsnitt A.4 ii och B ii).

31. I artikel 3 i grundförordningen (punkt 13 ovan) görs förtydligandet att dessa villkor är kumulativa. Av artikel 5.8 i förordningen framgår att en medlemsstat kan begära att en produkt skall läggas till bilaga 6. Därtill gäller att för det fall produktion, beredning, marknadsföring, märkning och kontroll av en produkt regleras av en annan gemenskapsrättslig bestämmelse skall den, som en följd av artikel 3, också vara tillämplig. Detta kan belägga marknadsföringen av produkten med ytterligare ett hinder. Om till exempel en viss gemenskapsrättslig bestämmelse reglerar användningen av GMMO vid tillverkningen av vete måste även denna bestämmelse efterlevas.

32. Kommissionen har fastslagit de väsentliga villkoren i artikel 2 i den omtvistade förordningen. Varje framtida upptagande av GMMO i förteckningarna i bilaga 6 kommer att utgöra en ändring av dess avsnitt A eller B. Enligt artikel 2 b kan en GMMO endast bli upptagen i förteckningen över processhjälpmedel i avsnitt B om två villkor är uppfyllda: för det första att den aktuella GMMOn är godkänd för vanlig (dvs. icke-ekologisk) livsmedelsberedning och för det andra att det inte är möjligt att framställa sådana livsmedel dessförutan. I artikel 2 berörs bara GMMO som kan upptas i avsnitt B och den är således inte tillämplig på sådana GMMO som kan upptas i avsnitt A.4 i bilaga 6.

e) *Europaparlamentets och rådets förslag om en reglering avseende nya livsmedel och nya ingredienser i livsmedel*

33. Den 7 juli 1992 antog kommissionen ett förslag till en rådsförordning om nya livsmedel och nya ingredienser i livsmedel.<sup>13</sup> Kommissionen lämnade ett ändrat förslag den 1 december 1993.<sup>14</sup> I båda förslagen hänvisades till artikel 100a i fördraget som den lagliga grunden för antagandet av rättsakten. Förslaget skall nu antas i enlighet med medbeslutandeförfarandet, till följd av att artikel 100a ändrats genom fördraget om den Europeiska Unionen. Med förslaget åsyftas en reglering av utsläppandet på marknaden av livsmedel och ingredienser i livsmedel vilka hittills inte har använts för mänsklig konsumtion i någon betydande utsträckning, eller som har tillverkats genom förfaranden som resulterar i en betydande förändring i deras sammansättning, näringsinnehåll eller avsedda användning (artikel 1). Livsmedel och ingredienser i livsmedel som tillverkats av GMO är inräknade. Den föreslagna förordningens tillämpning på ekologiska livsmedel utesluts inte i artikel 2. I artikel 4 i det ändrade förslaget (artikel 5 och 6 i det ursprungliga förslaget) föreskrivs ett särskilt, skriftligt tillståndsförfarande som måste följas innan nya livsmedel eller nya ingredienser i livsmedel kan släppas ut på marknaden. I artikel 5 i det ändrade förslaget (artikel 7 i det ursprungliga förslaget) föreskrivs ett särskilt tillståndsförfarande för ingredienser i livsmedel som innehåller eller består av GMO i den mening som avses i direktiv 90/220/EEG. I huvudsak skulle artikel 5 göra det tillståndsförfarande som skall följas enligt artikel 11—18 i direktiv 90/220/EEG för att släppa ut GMO på marknaden, omöjligt att tillämpa. Det är tillåtet enligt artikel

10.2 i direktiv 90/220/EEG. Om förslaget antas kommer tillståndsförfarandet i artikel 11—18 i direktiv 90/220/EEG att ersättas av förfarandet i artikel 5. De vida principer som ligger till grund för tillståndsgivningen liknar dem i direktiv 90/220/EEG.

### Grunder och argument

34. Parlamentet har angivit tre grunder för sitt yrkande att förordningen skall ogiltigförklaras. Dessa är:

- a) Kommissionen har i strid med artikel 155 fjärde strecksatsen i fördraget och artikel 5.8 i grundförordningen överträtt de befogenheter den givits av rådet genom att uppta GMMO i bilagan till förordningen. Parlamentet gör gällande att kommissionen har undergrävt syftena med grundförordningen genom att minska konsumenternas förtroende för den ekologiska märkningen, genom att skapa villkor genom vilka den fria konkurrensen ytterligare kommer att äventyras och

13 — COM(92) 295, slutlig — SYN 426, EGT nr C 190, 1992, s. 3.

14 — EGT nr C 16, 1994, s. 10.

genom att inte åstadkomma en balans mellan jordbruksproduktion och miljöskydd. Parlamentet hävdar att en bestämmelse om fri rörlighet för ekologiska livsmedel som innehåller GMMO endast kan antas av rådet på grundval av artikel 100a i fördraget.

b) I andra hand görs gällande att kommissionen har missbrukat de maktbefogenheter den givits genom att starkt antyda för parlamentet att GMMO endast skulle ingå i ekologiska livsmedel efter det att saken åter hänvisats till parlamentet. Parlamentet gör också gällande att den korrekta grunden för att tillåta att GMMO används i ekologisk produktion var det förfarande som fastlagts i artikel 5.9 i grundförordningen.

c) I tredje hand görs gällande att kommissionen i strid med artikel 190 i fördraget inte tillräckligt har motiverat antagandet av förordningen, enligt vilken användandet av GMMO tillåts. Vidare har det förestående förslaget om nya livsmedel och ingredienser i livsmedel föranlett parlamentet att tro att användandet av GMMO i ekologisk produktion skulle regleras genom primärrätten. Förordningen innehåller inga uppgifter som motsäger detta.

35. Även om parlamentet har begärt att domstolen skall ogiltigförklara hela förordningen, och endast i andra hand begärt att den skall ogiltigförklara det femte övervägandet och avsnitt A.4 ii och avsnitt B ii i bilaga 6, så hänför sig alla parlamentets grunder till GMMO och inte någon till något av de andra ämnen som är upptagna i förteckningarna i bilagan. Eftersom parlamentet inte fört fram några argument till stöd för sin begäran att hela förordningen skall ogiltigförklaras är det inte nödvändigt att beakta frågan.<sup>15</sup> Saken i målet gäller således enbart ogiltigförklarandet av förordningen i den mån den avser GMMO. Vidare har parlamentet i sin ansökan gjort klart att den begär att förordningen skall ogiltigförklaras i den utsträckning GMMO är upptagna i förteckningarna över ämnen som är tillåtna i ekologisk produktion. Det är endast i sin replik som parlamentet anger att det förfarande genom vilket kommissionen har beslutat huruvida GMMO skall tillåtas eller inte i ekologisk produktion, innebär att dess befogenheter åsidosätts. Såsom kommer att framgå är det inte nödvändigt att beakta några praktiska följder av procedurkaraktär av denna utvidgning av parlamentets grunder, eftersom detta inte enligt min mening påverkar målets utgång.

#### Möjligheten att uppta talan till prövning

36. Kommissionen är "tveksam" till möjligheten att uppta denna talan till prövning. Även om den inte formellt har yrkat att talan

<sup>15</sup> — Se dom av den 5 april 1990, kommissionen mot Grekland (C-132/88, Rec. s. I-1567, punkt 15).

skall avvisas ifrågasätter kommissionen om det är fråga om parlamentets befogenheter i detta mål.

37. Enligt min mening uppstår frågan om talan skall avvisas på grund av att förordningen i fråga om GMMO inte har de rättsliga effekter som parlamentet tillskriver den. Förordningen innebär att användningen av GMMO i ekologisk livsmedelsproduktion eller beredning inte är tillåten. I avsnitt A.4 i och avsnitt B i i bilaga 6 utesluts GMMO från förteckningarna över tillåtna ämnen eller beredningssätt.

38. Vad parlamentet i huvudsak invänder mot är det faktum att kommissionen har begränsat uteslutandet av GMMO i bilaga 6 avsnitt A.4 i och B i genom att införa avsnitt A.4 ii och B ii.

39. Frågan är därför vilken rättslig effekt avsnitt A.4 ii och B ii kan tillmätas. Vid förhandlingen gjorde kommissionen gällande att avsnitt A.4 ii och B ii var utan innehåll och att de lagts till som resultatet av en politisk kompromiss i kommittén.

40. I avsnitt A.4 ii och avsnitt B ii i bilaga 6 återges det förfarande som skall tillämpas för att bilaga 6 skall kunna ändras. Detta förfarande anges redan i artikel 14 i grundförordningen. Kommissionen skall följa detta förfarande om den önskar göra ändringar i bilaga 6 oavsett om förfarandet är omnämnt i bilaga 6 eller inte.

41. Kommissionen har genom att införa avsnitt A.4 ii och B ii i bilaga 6 endast förklarat sin avsikt att följa förfarandet i artikel 14 i grundförordningen om den önskar tillåta GMMO i ekologisk livsmedelstillverkning vid en framtida tidpunkt. Med andra ord har kommissionen förklarat sin avsikt att följa ett förfarande som är obligatoriskt i varje fall om bilaga 6 skall ändras.

42. Den ståndpunkten skulle kunna intas att blotta omnämmandet av GMMO i förordningen skapar de rättsliga effekter som parlamentet gjort gällande, eftersom det antyder att kommissionen anser att de inte i sig är uteslutna från ekologisk produktion. Det kan i själva verket vara fallet att kommissionen anser att GMMO i princip kan införas i bilaga 6, men en sådan åsikt skapar inte rättsliga effekter. Även om kommissionen hade en sådan åsikt skulle den bara kunna omvandlas till en juridiskt bindande rättsakt genom det kommittéförfarande som anges i artikel 14 i grundförordningen. Parlamentet gör emellertid gällande att dess befogenheter

åsidosatts med omedelbar verkan vare sig några efterföljande rättsakter skall antas eller inte, och återoppar domstolens dom i målet mellan Luxemburg och parlamentet<sup>16</sup> till stöd för detta. Det målet rörde en resolution som antagits av parlamentet om att dela upp dess sekretariatspersonal mellan Bryssel och Strasbourg. Domstolen fastslog att resolutionen hade rättsliga effekter trots det faktum att genomförandebestämmelser krävdes, eftersom den innebar en permanent uppdelning av tjänster och personal mellan de två städerna.<sup>17</sup> De efterföljande åtgärderna var endast nödvändiga för att genomföra ett beslut som hade fattats. I detta mål har kommissionen däremot i avsnitt A.4 ii och B ii i bilaga 6 endast antytt att den kan komma att ge förslag på att införa GMMO i bilaga 6 till den kommitté som anges i artikel 14 i grundförordningen. Kommissionen har dock inte bundit sig vid att i framtiden lägga sådana förslag.

44. Endast om kommissionen ändrar bilaga 6 så att GMMO ingår i förteckningarna kommer den talan som parlamentet väckt att bli relevant. I frånvaron av en sådan ändring har kommissionen inte vidtagit någon åtgärd avseende GMMO som har rättslig effekt och som kan ogiltigförklaras på begäran av parlamentet.

45. Även om jag är av den åsikten att parlamentets talan skall avvisas, skall jag trots det övergå till att behandla parlamentets talan i sak.

#### Saken

*(1) Den grund som avser bristande behörighet*

43. Parlamentet kan skydda sina befogenheter genom att föra talan om ogiltigförklaring av varje framtida ändring av bilaga 6 genom vilken GMMO läggs till förteckningarna över ingredienser eller beredningshjälpmedel som får användas i ekologisk produktion. Enbart en ändring av bilaga 6 kommer enligt min mening att ha rättslig effekt.

46. Parlamentets gör i första hand gällande att kommissionen, genom att anta den omtvistade förordningen, har överträtt de befogenheter den givits av rådet i grundförordningen.

47. I artikel 145 i fördraget anges uttryckligen att rådet får tilldela kommissionen befogenheter att genomföra de bestämmelser rådet beslutar om, och att rådet får införa

16 — Dom av den 10 april 1984 (108/83, Rec. s. 1945).

17 — Ibidem, punkt 21 i domen.

särskilda krav i fråga om utövandet av dessa delegerade befogenheter. I målet *Rey Soda mot Cassa Conguaglio Zucchero*<sup>18</sup> gjorde domstolen en vid tolkning av begreppet befogenheter som givits kommissionen av rådet och fastställde att:

”gränserna för dessa befogenheter måste bedömas med hänsyn till de grundläggande allmänna syftena med organisationen av marknaden och mindre vikt läggs vid den språkliga form bemyndigandet givits”.

48. Domstolen fastslog i målet *Tyskland mot kommissionen*<sup>19</sup> att rådet inte behöver ange de nödvändiga beståndsdelarna i de befogenheter som delegerats utan att delegeringen kan utföras korrekt även om den grundas på en bestämmelse som är formulerad i allmänna termer. Kommissionen är emellertid tvungen att agera inom de gränser som kan härledas från den uppbyggnad och det syfte som rådets rättsakt har<sup>20</sup>.

49. Bestämmelser som antagits genom utövandet av delegerade befogenheter är inte ogiltiga för att de antagits i enlighet med ett annat förfarande än det som använts för att anta den rättsakt genom vilken befogenheterna tilldelats. Parlamentet har felaktigt åberopat ett stycke ur domstolens dom i målet

*Romkes mot Officier van Justitie*.<sup>21</sup> Där fastslog domstolen:

”Det skall i detta avseende hållas i minnet att...rådet inte kan åläggas att bestämma alla detaljer i de förordningar som rör den gemensamma jordbrukspolitiken i enlighet med det förfarande som anges i artikel 43 i fördraget. Det är tillräckligt enligt den bestämmelsen att de grundläggande förutsättningarna i den aktuella frågan har antagits i enlighet med det förfarande som anges i denna bestämmelse. Tillämpningsföreskrifter till grundförordningarna kan antas av rådet i enlighet med ett annat förfarande än det som anges i artikel 43 i fördraget...Inte desto mindre måste en tillämpningsförordnings bestämmelser respektera de grundläggande förutsättningar som fastlagts efter det att samråd skett med Europaparlamentet”.

50. På samma sätt kan kommissionen utan att åsidosätta parlamentets befogenheter anta bestämmelser med stöd av befogenheter den givits av rådet, under förutsättning att kommissionen respekterar de grundläggande förutsättningar som fastlagts i grundförordningen. Denna ståndpunkt har nyligen i domen *TACIS* bekräftats avseende tillämpningsföreskrifter som rådet självt antagit<sup>22</sup>.

18 — Dom av den 30 oktober 1975 (23/75, Rec. s. 1279, punkterna 13 och 14). Se även dom av den 17 december 1970, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Fettermittel* (25/70, Rec. s. 1161, punkt 16).

19 — Dom av den 27 oktober 1992 (C-240/90, Rec. s. 5383, punkt 41).

20 — Se dom av den 14 november 1989, *Spanien och Frankrike mot kommissionen* (6/88 och 7/88, Rec. s. 3639, punkt 24).

21 — Dom av den 16 juni 1987 (46/86, Rec. s. 2671, punkt 16).

22 — Dom av den 10 maj 1995, *parlamentet mot rådet* (C-417/93, REG s. I-1185, punkt 30—33).

51. En granskning av lagstiftningen i förevarande mål ger vid handen att kommissionen inte överträtt de befogenheter den givits genom artikel 5.8 i grundförordningen. Först och främst finns det ingenting i grundförordningen, såsom den antagits av rådet, som uttryckligen tillåter eller förbjuder användningen av GMMO i ekologisk livsmedelsproduktion. GMMO nämns inte i grundförordningen. I det ursprungliga förslag som kommissionen gav rådet angavs i artikel 5.2 d två sorters ämnen eller beredningssätt som inte kunde användas om hänvisning till ekologisk produktion skulle göras vid märkning och i reklam. Dessa var behandlingar som inbegrep användning av syntetiska kemikalier (som är föremål för undantaget i artikel 7) eller joniserande strålning. Det skall erinras om att artikel 5.3 c i grundförordningen såsom denna antagits av rådet, inte innehåller det allmänna förbudet mot behandlingar som inbegriper syntetiska kemikalier. Det enda allmänna förbud som kvarstår är det som hänför sig till användningen av joniserande strålning.

52. Parlamentet hade föreslagit en ändring, vars syfte var att principiellt förbjuda användandet av GMMO i ekologisk livsmedelsproduktion. Kommissionen avvisade det och rådet återupptog det inte, vilket det kunde ha gjort. Således hindrar ingen uttrycklig formulering av artikel 5 i grundförordningen att kommissionen upptar GMMO i bilaga 6. Inte heller kan ett sådant förbud härledas till grundförordningens struktur.

53. Nu till parlamentets argument att endast artikel 100a i fördraget kan utgöra rättslig grund för en bestämmelse enligt vilken vissa sorter av jordbruksprodukter tillförsäkras fri rörlighet inom den gemensamma marknaden. Enligt min åsikt överensstämmer inte det argumentet med formuleringarna i avdelning II om jordbruk i fördraget. I artikel 38 i fördraget hänvisas uttryckligen till upprättandet av en gemensam marknad för jordbruksprodukter. Det optimala utnyttjande av produktionsfaktorerna som anges i artikel 39.1 i fördraget förutsätter att en gemensam marknad upprättas för jordbruksprodukter. Således hindrar ingenting i avdelning II att artikel 43 i fördraget används som rättslig grund för en rättsakt som innehåller en bestämmelse om fri rörlighet, vilket är gängse tillvägagångssätt i fråga om förordningar om den gemensamma marknadens organisation. Hur som helst är det grundläggande syftet med detta yrkande att ifrågasätta artikel 12 i grundförordningen genom vilken fri rörlighet inom gemenskapen tillförsäkras, inte den omtvistade förordningen. Enligt denna senare krävs inte att GMMO som sådana kan cirkulera fritt. När GMMO en gång tillåtits ingår de i området för bestämmelserna om fri rörlighet i den mån de används i samband med ekologisk livsmedelsproduktion.

54. Parlamentet gjorde vid förhandlingen gällande att Codex Alimentarius Commission, som lyder under Förenta Nationernas Food and Agriculture Organization, under sin 23:e session i oktober 1994 i Ottawa beslöt att förbjuda användningen av GMMO i ekologiska livsmedel. Eftersom gemenskapen nu är medlem i Food and Agricultural



Organization drar parlamentet slutsatsen att gemenskapen är tvungen att åtminstone visa slutliga beslut som tagits av Codex Alimentarius Commission vederbörlig hänsyn. En granskning av rapporten från Codex Committee on Food Labellings 23: e session<sup>23</sup> visar att inget slutligt beslut ännu har fattats. Rapporten avslutas enligt följande:

”Arbetsgruppen har ansett att, med beaktande av att metoderna för ekologisk livsmedelsproduktion har förändrats sedan kommitténs senaste möte och att mycket mer tid behövs för att studera de tekniska aspekter som berörs, skall de föreslagna riktlinjerna återföras till steg 6 i förfarandet”<sup>24</sup>.

55. Det finns således ingen anledning att gå in på vilka de rättsliga konsekvenserna av ett slutligt beslut av Codex Alimentarius Commission skulle bli på denna punkt, eftersom inget sådant har fattats.

56. Slutligen har antagandet av den omtvistade förordningen enligt min mening inte på något sätt påverkat parlamentets befogenheter avseende förfarandet för antagandet av förslaget om nya livsmedel som det hänvisas till i punkt 33 ovan. En granskning av den omtvistade förordningens räckvidd och

bestämmelser ger ingen antydning om hur parlamentets befogenheter skulle kunna bli åsidosatta genom antagandet av denna. Förslaget om nya livsmedel skulle inte påverka de omständigheter under vilka GMMO skulle kunna användas i ekologisk produktion eller inte. Förslaget skulle, om det antas, endast kunna införa ett nytt förfarande för tillståndsgivning för användningen av GMO i livsmedel i allmänhet, i stället för det existerande förfarandet i direktiv 90/220/EEG. Vidare skall det erinras om att förslaget om nya livsmedel nu skall antas av parlamentet i enlighet med medbeslutandeförfarandet.

(2) *Den grund som avser maktmissbruk*

57. Parlamentet gör i andra hand gällande att kommissionen har gjort sig skyldig till maktmissbruk genom att anta den omtvistade förordningen. Parlamentet stödjer sig härvid främst på sin tolkning av det uttalande som gjordes av en medlem av kommissionen och som återgivits i punkt 22 ovan. Parlamentet gör gällande att kommissionären ”starkt antydde att frågan (om användningen av GMMO i ekologisk produktion) skulle återföras till parlamentet...”. Jag kan inte hålla med om att detta antyds i uttalandet. För det första angav kommissionären tydligt att kommissionen inte kunde godta den ändring som parlamentet gjort, vilken skulle ha lett till ett principförbud mot användningen av GMO i ekologisk produktion. Kommissionären angav också att det vore förhastat att inta en definitiv ståndpunkt, vare sig i den ena eller den andra riktningen, innan vidare tekniskt arbete gjorts. Kommissionären

23 — Codex Alimentarius Commission, Ottawa, Canada, 24—28 oktober 1994, Alinorm 95/22, punkterna 40, 71—73.

24 — *Ibidem*, punkt 73.

angav sedan, trots att han förkastade parlamentets ändringar, att "kommissionen också delar den ståndpunkt som uttryckts..." vilket antyder att kommissionen inte antagit något slutgiltigt beslut i fråga om GMMO. Den inställningen avspeglas även i den omtvistade förordningen på så sätt att även om användningen av GMMO inte liberaliserats kan tillstånd ges till en friare användning om vissa villkor är uppfyllda.

58. Enligt min mening innehöll kommissionärens uttalande inte heller något åtagande om att saken skulle återföras till parlamentet. I uttalandet finns inget sådant åtagande om ett nytt samråd. Inte heller kan uttalandet ses som stöd för ett indirekt åtagande om att använda det förfarande som anges i artikel 5.9 i grundförordningen istället för det som anges i artiklarna 5.7 och 5.8. Vid den tidpunkt då uttalandet gjordes, fredagen den 18 februari 1991, innehöll förslaget till grundförordning inte någon bestämmelse som liknade artikel 5.9 såsom den antagits. Därför var en indirekt hänvisning till artikel 5.9 eller dess motsvarighet omöjlig.

59. Även om kommissionärens uttalande kunde tolkas som att det innehöll ett åtagande av något sådant slag som parlamentet har hävdad, håller jag med rådet om att ett sådant åtagande inte skulle kunna ha de följder som parlamentet vill tillskriva det. Kommissionen skulle inte kunna binda sig rätts-

ligt utan att störa den institutionella balans som skapats genom fördraget, och skulle i varje fall inte kunna göra så innan rådet hade fattat beslut om förslaget och givit kommissionen befogenhet att genomföra bestämmelserna.

60. Parlamentet gör också gällande att kommissionen har gjort sig skyldig till maktmissbruk, genom att använda de befogenheter den tilldelats genom artikel 5.8 i grundförordningen och genom att inte använda sig av det förfarande som fastslagits i artikel 5.9 i förordningen, vilket kunde lett till lagstiftningsförslag enligt artikel 43 i fördraget. Jag delar inte denna uppfattning. Enligt artikel 5.9 skall kommissionen se över reglerna i artikel 5, men kommissionen åläggs inte att ge förslag i enlighet med artikel 43 i fördraget. Genom lydelsen av artikel 5.9 är kommissionen uttryckligen inte skyldig att lägga fram sådana förslag. I artikel 5.8 i grundförordningen är å andra sidan bestämmelsen särskilt utformad för att kommissionen skall bemyndigas att utfärda uttömmande förteckningar över de ifrågavarande ämnena och produkterna. Genom att använda denna bestämmelse har kommissionen inte använt fel förfarande eller gjort sig skyldig till maktmissbruk.

*(3) Den grund som avser bristande motivering*

61. Slutligen gör parlamentet gällande att kommissionen har brutit mot artikel 190 i fördraget genom att inte ge en tillräcklig

motivering till den omtvistade förordningen. Parlamentet betraktar frågan som så känslig att mycket klara och uttryckliga skäl skulle ha givits för att motivera kommissionens tillstånd till användningen av GMMO i ekologisk livsmedelsproduktion. Enligt min mening kan det ifrågasättas om parlamentets påstående skall tas upp till prövning. En bristande motivering innebär inte att parlamentets befogenheter åsidosätts och det är endast ett sådant åsidosättande som parlamentet kan grunda sin talan på. I varje fall är denna grund inte rättsligt underbyggd. Som framgått av ovanstående bedömning har kommissionen inte givit tillstånd till användningen

av GMMO i ekologisk livsmedelsproduktion. Även om den omtvistade förordningen anses innebära att en sådan användning skall tillåtas i begränsad omfattning, finner jag att tillräckliga skäl givits för ett sådant villkorat tillstånd i de fjärde och femte övervägandena i den omtvistade förordningens ingress, till vilka hänvisas i punkt 24 ovan. Detta gäller särskilt eftersom därpå följande förordningar kommer att behöva antas i enlighet med det förfarande som anges i artikel 14 i grundförordningen och de följande förordningarna kommer med nödvändighet att innehålla ett uttalande om skälen för tillståndsgivningen till användningen av de berörda GMMO.

## Förslag till avgörande

62. Jag föreslår att domstolen skall ogilla parlamentets talan. Parlamentet skall till följd härav åläggas att betala kommissionens rättegångskostnader enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna. Enligt artikel 69.4 i dessa regler skall dock rådet i egenskap av intervenient bära sina egna kostnader.

63. Till följd härav föreslår jag att domstolen skall

- 1) ogilla talan,
- 2) förplikta parlamentet att ersätta kommissionens rättegångskostnader,
- 3) förordna att rådet skall bära sina egna kostnader.