

DELSTATEN OBERÖSTERREICH OCH ÖSTERRIKE MOT KOMMISSIONEN
FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 5 oktober 2005*

I de förenade målen T-366/03 och T-235/04,

Land Oberösterreich, företrätt av advokaten F. Mittendorfer,

Republiken Österrike, företrädd av H. Hauer och H. Dossi, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. Patakia och U. Wölker, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2003/653/EG av den 2 september 2003 om nationella bestämmelser om förbud mot användning av genetiskt modifierade organismer i delstaten Oberösterreich, anmälda av Republiken Österrike i enlighet med artikel 95.5 i EG-fördraget (EGT L 230, s. 34),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden H. Legal samt domarna P. Lindh och V. Vadapalas,
justitiesekreterare: byrådirektören C. Kristensen,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 mars 2005,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

Artikel 95 EG

¹ I artikel 95.4–95.7 EG föreskrivs följande:

”4. Om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som

grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser samt skälen för att behålla dem.

5. Dessutom gäller, utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 4, att om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att införa nationella bestämmelser grundade på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden, skall medlemsstaten underätta kommissionen om de planerade bestämmelserna samt om skälen för att införa dem.

6. Kommissionen skall inom sex månader efter en sådan anmälan som avses i punkterna 4 och 5 godkänna eller förkasta de ifrågakvarande nationella bestämmelserna sedan den konstaterat huruvida dessa utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknads funktion.

Om kommissionen inte fattar beslut inom denna period skall de nationella bestämmelser som avses i punkterna 4 och 5 anses godkända.

Om det är berättigat på grund av frågans komplexitet och om det inte finns någon fara för människors hälsa, får kommissionen meddela den berörda medlemsstaten att den period som avses i denna punkt kan förlängas med ytterligare högst sex månader.

7. Om en medlemsstat i enlighet med punkt 6 bemyndigas att behålla eller införa nationella bestämmelser som avviker från en harmoniseringsåtgärd, skall kommissionen omedelbart undersöka om den skall föreslå en anpassning av den åtgärden.”

Direktiv 90/220

- 2 Syftet med rådets direktiv 90/220/EEG av den 23 april 1990 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön (EGT L 117, s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 212) är enligt dess artikel 1.1 att närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra och att skydda människors hälsa och miljön när, för det första, genetiskt modifierade organismer (nedan kallade GMO) avsiktligt sätts ut i miljön och, för det andra, när produkter släpps ut på marknaden som innehåller eller består av GMO avsedda att senare avsiktligt utsättas i miljön.
- 3 I artikel 4 i direktiv 90/220 föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att 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.
- 4 Del C i direktiv 90/220 (artiklarna 10–18) innehåller de bestämmelser som särskilt avser utsläppandet på marknaden av produkter som innehåller GMO. Enligt artikel 11.5 i detta direktiv, jämförd med artikel 11.1, får inga produkter som innehåller GMO sättas ut i miljön förrän den behöriga myndigheten i den medlemsstat där varan skall släppas ut på marknaden för första gången har gett sitt skriftliga medgivande på grundval av den anmälan som har lämnats till myndigheten av tillverkaren eller den som importerar produkten till gemenskapen. I artikel 11.1–

11.3 i direktivet anges vad denna anmälan skall innehålla. Den skall i synnerhet göra det möjligt för den behöriga myndigheten att vidta den riskbedömning som föreskrivs i artikel 10.1. Denna riskbedömning skall föregå varje medgivande.

5 Artikel 16 i direktiv 90/220 har följande lydelse:

”1. Om en medlemsstat har grundad anledning att anta att en produkt som har blivit anmäld och som omfattas av ett skriftligt medgivande enligt detta direktiv utgör en risk för människors hälsa eller för miljön, får medlemsstaten tillfälligt begränsa eller förbjuda användning eller försäljning av produkten inom sitt territorium. Medlemsstaten skall omedelbart underrätta kommissionen och de övriga medlemsstaterna om en sådan åtgärd och ange skälen för beslutet.

2. Ett beslut i frågan skall fattas inom 3 månader enligt förfarandet i artikel 21.”

Direktiv 2001/18

6 Efter ett flertal ändringar upphävdes direktiv 90/220 och ersattes av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/18/EG av den 12 mars 2001 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön och om upphävande av rådets direktiv 90/220/EEG (EGT L 106, s. 1). Direktiven har samma målsättning.

- 7 För avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden av GMO krävs medgivande. Den som ansöker om medgivande skall först genomföra en bedömning av riskerna för hälsa och miljö. I artikel 4.3 i direktiv 2001/18 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna, och i förekommande fall kommissionen, skall se till att potentiella negativa effekter på människors hälsa och på miljön vilka direkt eller indirekt kan orsakas av genöverföring från genetiskt modifierade organismer till andra organismer noggrant bedöms från fall till fall. Denna bedömning skall utföras i enlighet med bilaga II med beaktande av miljöpåverkan beroende på den utsatta organismens karaktär och den mottagande miljön.”

- 8 Genom direktiv 2001/18 införs två olika system, ett för att släppa ut en produkt som består av eller innehåller GMO på marknaden, och ett för avsiktlig utsättning av sådana ämnen för varje annat ändamål än att släppa ut dem på marknaden.
- 9 Medgivande som beviljats före den 17 oktober 2002 enligt direktiv 90/220 för utsläppande på marknaden av en produkt som består av eller innehåller GMO får förnyas före den 17 oktober 2006 enligt det förenklade förfarande som föreskrivs i artikel 17.2–17.9 i direktiv 2001/18.
- 10 Artikel 23 i direktiv 2001/18 med rubriken ” Skyddsklausul” har följande lydelse:

”1. Om en medlemsstat, till följd av nya eller kompletterande uppgifter som blivit tillgängliga efter det att medgivandet beviljades och som påverkar miljöriskbedömningen eller till följd av en ny bedömning av befintliga uppgifter på grundval av nya

eller kompletterande vetenskapliga rön, har välgrundade skäl för att anta att en produkt som består av eller innehåller en genetiskt modifierad organism och som har blivit vederbörligen anmäld och omfattas av ett skriftligt medgivande enligt detta direktiv utgör en risk för människors hälsa eller för miljön, får den medlemsstaten tillfälligt begränsa eller förbjuda användning och/eller försäljning av en sådan produkt som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer inom sitt territorium.

Medlemsstaten skall se till att det vid allvarlig risk vidtas nödåtgärder, t.ex. för att avbryta eller avsluta utsläppandet på marknaden och för att informera allmänheten.

Medlemsstaten skall omedelbart underrätta kommissionen och de övriga medlemsstaterna om åtgärder som vidtagits i enlighet med denna artikel och ange skälen för beslutet samt tillhandahålla dess förnyade bedömning av miljöriskbedömningen, och därvid ange om och hur villkoren för medgivandet bör ändras eller om medgivandet bör upphöra, och, i förekommande fall, de nya eller kompletterande uppgifter som ligger till grund för beslutet.

2. Ett beslut i frågan skall fattas inom 60 dagar i enlighet med förfarandet i artikel 30.2. ...”

Bakgrund

- ¹¹ Den 13 mars 2003 anmälde Republiken Österrike till kommissionen ett utkast till lag om förbud mot genetisk modifiering i delstaten Oberösterreich (Oberösterreichisches Gentechnik-Verbotsgesetz 2002) (nedan kallad de anmälda bestämmelserna).

Genom de anmälda bestämmelserna infördes förbud mot odling av genetiskt modifierat utsäde och förökningsmaterial bestående av eller innehållande GMO liksom användning av transgena djur för avel eller utsättande av transgena djur i miljön för jakt- och fiskeändamål. Anmälan syftade till att erhålla ett undantag från bestämmelserna i direktiv 2001/18 med stöd av artikel 95.5 EG. Republiken Österrike grundade sin anmälan på en rapport med titeln "GVO freie Bewirtschaftungsgebiete: Konzeption und Analyse von Szenarien und Umsetzungsschritten" (GMO-fria jordbruksområden; begrepp och analys av olika scenarier samt genomförandeåtgärder).

- 12 Kommissionen uppmanade Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (EFSA) att avge yttrande i enlighet med föreskrifterna i artikel 29.1 och artikel 22.5 c i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet (EGT L 31, s. 1). Yttrandet skulle ta ställning till huruvida de vetenskapliga rön som Republiken Österrike åberopat var övertygande.

- 13 I sitt yttrande av den 4 juli 2003 (nedan kallat EFSA:s yttrande) kom EFSA i huvudsak fram till att dessa uppgifter inte innebar några nya vetenskapliga belägg för att förbjuda GMO i delstaten Oberösterreich.

- 14 Mot bakgrund härav fattade kommissionen beslut 2003/653/EG av den 2 september 2003 om nationella bestämmelser om förbud mot användning av genetiskt modifierade organismer i delstaten Oberösterreich, anmälda av Republiken Österrike i enlighet med artikel 95.5 i EG-fördraget (EGT L 230, s. 34, nedan kallat det omtvistade beslutet).

- 15 Enligt det omtvistade beslutet har Österrike inte lagt fram några nya vetenskapliga belägg för eller styrkt att det förelåg ett specifikt problem i delstaten Oberösterreich som uppstått efter det att direktiv 2001/18 antagits och vilket ställde krav på antagande av de anmälda bestämmelserna. Eftersom villkoren i artikel 95.5 EG inte var uppfyllda avslog kommissionen Republiken Österrikes begäran om undantag.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 16 Delstaten Oberösterreich har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 3 november 2003, väckt talan som registrerats under målnummer T-366/03.
- 17 Republiken Österrike har genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 13 november 2003, väckt talan som registrerats under målnummer C-492/03.
- 18 Genom domstolens beslut av den 8 juni 2004 överlämnades målet till förstainstansrätten enligt artikel 2 i rådets beslut 2004/407/EG Euratom av den 26 april 2004 om ändring av artiklarna 51 och 54 i protokollet till domstolens stadga (EGT L 132, s. 5) och registrerades under målnummer T-235/04.
- 19 Genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning av den 22 februari 2005, förenades, sedan parterna hörts, de båda målen T-366/03 och T-235/04 vad gäller det muntliga förfarandet och domen, i enlighet med artikel 50 i förstainstansrättens rättegångsregler.

20 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet. Som en åtgärd för processledning enligt artikel 64 i rättegångsreglerna ställde den skriftliga frågor till Republiken Österrike och kommissionen.

21 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 17 mars 2005.

22 Delstaten Oberösterreich har i mål T-366/03 yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Republiken Österrike har i mål T-235/04 yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det omtvistade beslutet,

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

24 Kommissionen har i målen T-366/03 och T-235/04 yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Huruvida delstaten Oberösterreichs talan kan tas upp till prövning

25 Även om kommissionen inte har bestritt att delstaten Oberösterreichs talan kan tas upp till prövning finns det skäl att påpeka att det omtvistade beslutet tillställts Republiken Österrike. För att bedöma huruvida talan i mål T-366/03 kan tas upp till prövning finner förstainstansrätten det lämpligt att ex officio kontrollera om delstaten Oberösterreich är direkt och personligen berörd av beslutet, i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG.

26 Delstaten Oberösterreich anser sig ha ett eget berättigat intresse av att få saken prövad oberoende av Republiken Österrikes intresse och har i detta hänseende understrukt att de anmälda bestämmelserna enligt grundlagen faller under delstatens exklusiva behörighet. Delstaten anser sig vara direkt och personligen berörd av det omtvistade beslutet varför talan i mål T-366/03 kan tas upp till prövning. Vad närmare gäller det egna intresset av att få saken prövad menar delstaten Oberösterreich att det omtvistade beslutet inverkar menligt på dess normgivningskompetens oavsett den omständigheten att de anmälda bestämmelserna ännu endast var på förslagsstadiet.

- 27 Andra personer än dem som ett beslut är riktat till kan enligt fast rättspraxis göra anspråk på att vara personligen berörda endast om beslutet angår dem på grund av vissa egenskaper som är utmärkande för dem eller på grund av en faktisk situation som särskiljer dem från alla andra personer och därigenom försätter dem i en ställning som motsvarar den som gäller för en person som ett beslut är riktat till (domstolens dom av den 15 juli 1963 i mål 25/62, Plaumann mot kommissionen, REG 1963, s. 197, 223, svensk specialutgåva, volym 1, s. 181, och av den 28 januari 1986 i mål 169/84, COFAZ m.fl. mot kommissionen, REG 1986, s. 391, punkt 22, svensk specialutgåva, volym 8, s. 421). Syftet med bestämmelsen är nämligen att tillförsäkra ett rättsligt skydd även för den som inte är mottagare av den omtvistade rättsakten men som rent faktiskt berörs av den på samma sätt som mottagaren (domstolens dom av den 11 juli 1984 i mål 222/83, Commune de Differdange mot kommissionen, REG 1984, s. 2889, punkt 9).
- 28 Delstaten Oberösterreich har i förevarande mål antagit ett lagförslag vilket omfattas av delstatens egen behörighet. Republiken Österrike har ansökt om undantag för detta lagförslag med stöd av artikel 95.5 EG. Det omtvistade beslutet påverkar följaktligen en rättsakt som antagits av delstaten Oberösterreich och hindrar även den senare från att utöva den behörighet delstaten ges i den österrikiska grundlagen. Härav följer att delstaten Oberösterreich är personligen berörd av det omtvistade beslutet i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens domar av den 30 april 1998 i mål T-214/95, Vlaamse Gewest mot kommissionen, REG 1998, s. II-717, punkt 29 och följande punkter, av den 23 oktober 2002 i de förenade målen T-346/99, T-347/99 och T-348/99, Diputación Foral de Álava m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. II-4259, punkt 37).
- 29 Trots att det omtvistade beslutet riktas till Republiken Österrike gjorde den senare inte någon egen bedömning när den meddelade delstaten Oberösterreich beslutet, varför även delstaten Oberösterreich är direkt berörd av det omtvistade beslutet enligt artikel 230 fjärde stycket EG (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 13 maj 1971 i de förenade målen 41/70–44/70, International Fruit Company m.fl. mot kommissionen, REG 1971, s. 411, punkterna 25–28).

- 30 Härav följer att delstaten Oberösterreich är behörig att väcka talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

Prövning i sak

- 31 Sökandena har åberopat fyra grunder som avser åsidosättande av den kontradiktoriska principen, av motiveringsskyldigheten, av artikel 95.5 EG respektive av försiktighetsprincipen.

Den första grunden: Åsidosättande av den kontradiktoriska principen

Parternas argument

- 32 Sökandena har kritiserat kommissionen för att inte ha gett dem tillfälle att yttra sig innan det omtvistade beslutet antogs.
- 33 Även om domstolen slagit fast att den kontradiktoriska principen inte är tillämplig på förfarandet i artikel 95 EG (domstolens dom av den 20 mars 2003 i mål C-3/00, Danmark mot kommissionen, REG 2003, s. I-2643), menar sökandena att omständigheterna i förevarande mål föranleder en annan bedömning.

- 34 Domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen avser för det första en begäran om undantag enligt artikel 95.4 EG för då gällande nationella bestämmelser. Eftersom de i förevarande mål anmälda bestämmelserna ännu befinner sig på förslagsstadiet skulle kommissionen, utan att menligt inverka på vare sig den inre marknadens funktion eller den ansökande medlemsstatens intresse, ha kunnat fullfölja förfarandet enligt artikel 95.6 tredje stycket EG och därmed ge sökandena tillfälle att yttra sig.
- 35 Till skillnad från vad som var fallet i det ärende som ledde fram till domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen har kommissionen i förevarande mål inte endast prövat själva anmälan utan även begärt ett expertutlåtande av EFSA vilket det omtvistade beslutet grundas på. Kommissionen borde således ha berett sökandena tillfälle att yttra sig över EFSA:s yttrande innan den antog det omtvistade beslutet. Om så hade skett skulle sökandena haft möjlighet att vederlägga yttrandet och ge kommissionen tillfälle att anta ett annat beslut.
- 36 Kommissionen har bestritt dessa argument och påpekat att delstaten Oberösterreich inte kan göra gällande en rätt att yttra sig, eftersom den inte var part i det aktuella förfarandet som endast berörde Republiken Österrike. Kommissionen har vidare anfört att den kontradiktoriska principen inte är tillämplig på förfarandet i artikel 95.5 EG (domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, punkt 50).

Förstainstansrättens bedömning

- 37 Domstolen har slagit fast att den kontradiktoriska principen inte är tillämplig på förfarandet i artikel 95.4 EG (domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, punkt 50). Förstainstansrätten kommer nu att pröva om förfarandet i artikel 95.5 EG omfattas av andra regler i enlighet med vad sökandena har påstått.

- 38 Det finns anledning att erinra om att domstolen i domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen grundade sin bedömning på att förfarandet i artikel 95.4 EG inte hade inletts av en gemenskapsinstitution utan av en medlemsstat, och att gemenskapsinstitutionens beslut endast hade antagits som ett svar på detta initiativ. Förfarandet syftar nämligen till att erhålla ett godkännande av nationella bestämmelser som avviker från en harmoniseringsåtgärd som har vidtagits på gemenskapsnivå. Genom sin begäran står det medlemsstaten fritt att yttra sig angående det beslut som den har begärt skall antas, vilket uttryckligen framgår av artikel 95.4 EG, enligt vilken medlemsstaten är skyldig att ange skälen för att behålla de nationella bestämmelserna i fråga. Kommissionen i sin tur måste inom föreskrivna frister kunna erhålla upplysningar om det visar sig vara nödvändigt utan att på nytt vara skyldig att höra den medlemsstat som framställt begäran (domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, punkterna 47 och 48).
- 39 Denna slutsats bekräftas, enligt vad som sägs i domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen (punkt 49), för det första av artikel 95.6 andra stycket EG, enligt vilken de nationella undantagsbestämmelserna i fråga anses godkända om kommissionen inte fattar beslut inom en viss frist. För det andra framgår det av tredje stycket i artikel 95.6 att en förlängning av denna frist inte är möjlig om det finns en fara för människors hälsa. Härav framgår att fördragets upphovsmän önskade, i såväl den medlemsstats intresse som framställt begäran som när det gäller intresset av en väl fungerande inre marknad, att förfarandet enligt denna artikel skulle avslutas snabbt. Detta syfte kan enligt domstolen svårigen förenas med ett krav på ett utdraget utbyte av information och argument (domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, punkt 49) .
- 40 Förstainstansrätten anser att detta resonemang kan tillämpas på förfarandet i artikel 95.5 EG. Detta förfarande inleds i likhet med förfarandet i artikel 95.4 EG på begäran av en medlemsstat och avser godkännande av nationella bestämmelser som avviker från en harmoniseringsåtgärd som antagits på gemenskapsnivå. I båda fallen inleds förfarandet av den medlemsstat som anmält bestämmelsen vilken också har möjlighet att yttra sig över det beslut som medlemsstaten begär skall antas. Båda förfarandena skall, i såväl den medlemsstats intresse som framställt begäran som när det gäller intresset av en väl fungerande inre marknad, avslutas snabbt.

- 41 Den omständigheten att förfarandet i artikel 95.5 EG gäller nationella bestämmelser som ännu är på förslagsstadiet innebär inte, i motsats till vad sökandena anfört, att det kan särskiljas från förfarandet i artikel 95.4 EG och att den kontradiktoriska principen därmed skulle vara tillämplig. Sökandena kan därför inte med fog hävda att kravet på snabb handläggning skulle vara mindre starkt vid prövning av nationella bestämmelser som ännu inte trätt i kraft och att kommissionen således lätt kan förlänga den sexmånadersfrist som föreskrivs i artikel 95.6 EG för att genomföra ett kontradiktoriskt förfarande.
- 42 Argumentet strider för det första mot ordalydelsen i artikel 95.6 EG. Artikel 95.6 är tillämplig utan åtskillnad på framställningar med begäran om undantag beträffande gällande nationella bestämmelser vilka omfattas av artikel 95.4 EG samt på förslag till bestämmelser på vilka artikel 95.5 EG är tillämplig. Kommissionen har endast möjlighet att förlänga den sexmånaders beslutsfrist som avses i tredje stycket i artikel 95.6 om det är berättigat på grund av frågans komplexitet och om det inte finns någon fara för människors hälsa. Härav följer att artikel 95.6 tredje stycket EG inte ger kommissionen rätt att förlänga beslutsfristen med sex månader enbart i syfte att ge den medlemsstat som begärt undantag enligt artikel 95.5 EG tillfälle att yttra sig.
- 43 Sökandenas argument överensstämmer vidare inte med systematiken i artikel 95.5 EG. Det faktum att bestämmelsen avser nationella bestämmelser som ännu inte trätt i kraft minskar inte intresset av att kommissionen skall avgöra begäran om undantag snabbt. Fördragets upphovsmän ville nämligen att förfarandet skulle avslutas snabbt för att tillvarata intresset för den medlemsstat som framställt begäran av att få klarhet i vilka regler som är tillämpliga samt intresset av en väl fungerande inre marknad.

- 44 Förstainstansrätten understryker beträffande den senare punkten att för att undvika menlig inverkan på gemenskapsrättens bindande karaktär och på den enhetliga tillämpningen av densamma, så syftar de förfaranden som avses i artikel 95.4 EG och 95.5 EG båda till att garantera att ingen medlemsstat tillämpar nationella bestämmelser som strider mot harmoniserade bestämmelser utan att först ha erhållit godkännande från kommissionen. Enligt detta synsätt skiljer sig emellertid inte de bestämmelser som är tillämpliga på nationella bestämmelser vilka anmälts enligt artikel 95.4 EG i nämnvärd utsträckning från dem som är tillämpliga på förslag till dylika bestämmelser som anmälts enligt artikel 95.5 EG. I båda förfarandena är de aktuella bestämmelserna nämligen inte tillämpliga så länge kommissionen inte fattat beslut om att bevilja undantag. Vad gäller artikel 95.5 EG följer denna situation av de aktuella bestämmelsernas art, vilka ännu är på förslagsstadiet. Vad beträffar artikel 95.4 EG följer detta av föremålet för det förfarande som införs genom bestämmelsen. Domstolen har erinrat om att åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som gäller upprättande av den inre marknaden och den inre marknadens funktion skulle vara verkningslösa om medlemsstaterna alltjämt hade möjlighet att ensidigt tillämpa nationella regler som avviker från dessa åtgärder. En medlemsstat får därför tillämpa nationella bestämmelser som har anmälts med stöd av artikel 95.4 EG först efter det att den har erhållit ett medgivande från kommissionen (se, analogt beträffande förfarandet i artikel 100a.4 i EG-fördraget, domstolens dom av den 17 maj 1994 i mål C-41/93, Frankrike mot kommissionen, REG 1994, s. I-1829, punkterna 29 och 30, svensk specialutgåva, volym 15, s. 129, och av den 1 juni 1999 i mål C-319/97, Kortas, REG 1999, s. I-3143, punkt 28).
- 45 Sökandena har slutligen anfört argumentet att omständigheterna i målet skiljer sig från dem som var föremål för prövning i domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen på så sätt att kommissionen inte avgjort ärendet enbart på grundval av de omständigheter som Republiken Österrike anfört utan även begärt ett expertutlåtande från EFSA på vilket det omtvistade beslutet grundas. Detta argument kan inte godtas. Eftersom den kontradiktoriska principen inte är tillämplig på det aktuella förfarandet, saknar argumentet verkan.
- 46 Förstainstansrätten påpekar att det faktum att den kontradiktoriska principen inte är tillämplig inte innebär att kommissionen är skyldig att avgöra ärendet enbart med

beaktande av de uppgifter som åberopats i begäran om undantag. Det följer i stället av domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen (punkt 48) att kommissionen inom föreskrivna frister måste kunna erhålla upplysningar om det visar sig vara nödvändigt, utan att på nytt vara skyldig att höra den medlemsstat som framställt begäran.

- 47 Härav följer att den första grunden saknar verkan och att talan därför inte kan bifallas på denna grund. Det saknas i detta avseende anledning att särskilt uttala sig om huruvida delstaten Oberösterreich, trots att den inte var part i det administrativa förfarandet, kunde åberopa åsidosättande av den kontradiktoriska principen.

Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

Parternas argument

- 48 Enligt sökandena uppfyller det omtvistade beslutet inte kraven i artikel 253 EG. I det omtvistade beslutet sägs nämligen inget om de anmälda bestämmelsernas varaktighet, som begränsats till tre år. Frågan är emellertid av avgörande vikt för att avgöra huruvida bestämmelserna kan anses proportionerliga. Förnyelse av medgivanden som beviljats med stöd av direktiv 90/220 skall ske mot bakgrund av de strängare kriterier som föreskrivs i direktiv 2001/18 och före den 17 oktober 2006. Sökandena har gjort gällande att de anmälda bestämmelsernas giltighet begränsades till tre år för att sammanfalla med ovannämnda tidsfrist och för att undvika att GMO som inte uppfyller kraven på miljöskydd i direktiv 2001/18 används på delstaten Oberösterreichs territorium innan det anstånd som beslutades av rådet år 1999 löper ut. Kommissionen borde ha besvarat de argument som anförs i anmälan om att den miljöskyddsnivå som föreskrivs i direktiv 2001/18 var otillräcklig.

- 49 Kommissionen har bestritt att den åsidosatt artikel 253 EG och anser att det saknas skäl att göra en detaljerad bedömning av de anmälda bestämmelsernas begränsade giltighetstid, eftersom just denna omständighet saknar relevans vad beträffar villkoren i artikel 95.5 EG.

Förstainstansrättens bedömning

- 50 Enligt fast rättspraxis skall den motivering som krävs enligt artikel 253 EG vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och det skall av motiveringen klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att gemenskapsdomstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt (se dom av den 2 april 1998 i mål C- 367/95 P, kommissionen mot Sytraval och Brink's France, REG 1998, s. I-1719, punkt 63, och av den 29 april 2004 i mål C-159/01, Nederländerna mot kommissionen, REG 2004, s. I-4461, punkt 65).
- 51 Bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG skall ske inte endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (domstolens dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m.fl. mot kommissionen, REG 1990, s. I-395, punkterna 15 och 16, och av den 19 september 2002 i mål C-114/00, Spanien mot kommissionen, REG 2002, s. I-7657, punkterna 62 och 63).
- 52 Kommissionen är skyldig att motivera sina beslut genom att ange de faktiska omständigheter och rättsliga faktorer som är avgörande för åtgärdens rättsenlighet och de överväganden som ligger till grund för beslutet. Det fordras emellertid inte att den nämner alla de faktiska och rättsliga omständigheter som berörs under det administrativa förfarandet (förstainstansrättens dom av den 27 november 1997 i mål T-290/94, Kaysersberg mot kommissionen, REG 1997, s. II-2137, punkt 150).

- 53 För att uppfylla motiveringsskyldigheten i artikel 253 EG skall ett beslut som kommissionen antagit med stöd av artikel 95.5 EG innehålla en tillräcklig och relevant angivelse av de omständigheter som beaktats vid bedömningen av om de villkor som föreskrivs i artikeln för att bevilja undantag är uppfyllda.
- 54 I artikel 95.5 EG föreskrivs att införandet av nationella bestämmelser som innebär undantag från en harmoniseringsåtgärd skall grundas på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden, samt att kommissionen skall underrättas om de planerade bestämmelserna och skälen för att införa dem. Eftersom det uppenbarligen är fråga om kumulativa villkor, måste samtliga dessa villkor vara uppfyllda för att begäran om undantag inte skall förkastas av kommissionen (domstolens dom av den 21 januari 2003 i mål C-512/99, Tyskland mot kommissionen, REG 2003, s. I-845, punkterna 80 och 81).
- 55 Det kan i förevarande mål konstateras att kommissionens argumentation är tillräckligt detaljerad och utförlig för att det omtvistade beslutets adressat skall kunna ta del av den faktiska och rättsliga motiveringen och förstainstansrätten kunna utöva sin prövningsrätt i fråga om beslutets lagenlighet.
- 56 Kommissionen grundade sig huvudsakligen på tre omständigheter för att avslå Republiken Österrikes begäran. Kommissionen konstaterade inledningsvis att medlemsstaten inte visat att de anmälda bestämmelserna är motiverade av nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd (skälen 63–68 i det omtvistade beslutet). Kommissionen fann dessutom att de anmälda bestämmelserna inte var motiverade av ett problem som var specifikt för Republiken Österrike (skälen 70 och 71 i det omtvistade beslutet). Slutligen avvisade kommissionen de österrikiska myndigheternas argument att de nationella åtgärderna var motiverade med tillämpning av försiktighetsprincipen och fann härvid att dessa var för allmänna och saknade tillräckligt stöd (skälen 72 och 73 i det omtvistade beslutet).

- 57 Beträffande frågan huruvida kommissionen har åsidosatt artikel 253 EG genom att underlåta att bemöta Republikens Österrikes argument, gör förstainstansrätten följande bedömning. Republikens Österrike har huvudsakligen gjort gällande att de anmälda bestämmelserna motiverades av en otillräcklig miljöskyddsnivå, fram till dess att den tidsfrist löpte ut som fastställdes i artikel 17.1 b i direktiv 2001/18 för förnyelse av medgivanden som beviljats före den 17 oktober 2002 enligt direktiv 90/220/EEG för utsläppande på marknaden av produkter som består av eller innehåller GMO. I det omtvistade beslutet tas inte uttryckligen ställning i denna fråga. Denna lucka beror emellertid inte på en bristfällig motivering, utan på hur kommissionen resonerat för att förklara de faktiska och rättsliga skäl som motiverar det omtvistade beslutet. Eftersom kommissionen redogjort för skälen till att den ansåg att anmälan inte uppfyllde villkoren i artikel 95.5 EG beträffande nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller ett problem som är specifikt för den berörda medlemsstaten, var den inte skyldig att bemöta Republikens Österrikes argument med avseende på vilken grad av miljöskydd som uppnås genom direktiv 2001/18 fram till och med den 17 oktober 2006.
- 58 Talan kan därför inte vinna bifall på denna grund.

Den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 95.5 EG

Parternas argument

- 59 Sökandena har anfört att kommissionen borde ha beviljat Republikens Österrikes ansökan då villkoren i artikel 95.5 EG var uppfyllda. De har gjort gällande att de anmälda bestämmelserna syftade till att skydda miljön, att de grundades på nya vetenskapliga belägg, att de motiverades av ett problem specifikt för Republikens Österrike och att de överensstämde med proportionalitetsprincipen.

- 60 Kommissionen har gjort gällande att sökandena inte kan vinna framgång med dessa argument.

Förstainstansrättens bedömning

- 61 I artikel 95 EG, vilken genom Amsterdamfördraget har ersatt och ändrat artikel 100a i EG-fördraget, görs en åtskillnad när det gäller huruvida de anmälda bestämmelserna är nationella bestämmelser som existerade före harmoniseringsåtgärden eller om de utgör nationella bestämmelser som den berörda medlemsstaten önskar införa. I det första fallet, som anges i artikel 95.4 EG, måste bibehållandet av redan befintliga nationella bestämmelser vara motiverat med hänsyn till väsentliga behov enligt artikel 30 EG eller motiverat vad avser miljö- eller arbetsmiljöskydd. I det andra fallet, som anges i artikel 95.5 EG, måste införandet av nya nationella bestämmelser grunda sig på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden.
- 62 Skillnaden mellan de två fallen i artikel 95 EG är att i det första fallet existerade de nationella bestämmelserna före harmoniseringsåtgärden. Gemenskapslagstiftaren kände således till dem, men kunde eller ville inte ta intryck av dem vid harmoniseringen. Det har således ansetts godtagbart att medlemsstaten får begära att dess egna bestämmelser skall fortsätta att gälla. För detta ändamål krävs enligt EG-fördraget att sådana nationella bestämmelser motiveras av väsentliga behov enligt artikel 30 EG eller avser miljö- eller arbetsmiljöskydd. I det andra fallet däremot kan antagandet av ny nationell lagstiftning i större utsträckning äventyra harmoniseringen. Gemenskapsinstitutionerna har härvid givetvis inte kunnat beakta den nationella lagstiftningen vid utarbetandet av harmoniseringsåtgärden. I detta fall beaktas inte kraven i artikel 30 EG, utan enbart skäl som rör miljö- eller arbetsmiljöskydd godtas, förutsatt att medlemsstaten förebringar nya vetenskapliga belägg och påvisar att behovet av att införa nya nationella bestämmelser följer av ett problem som är specifikt för den berörda medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden (domarna i de ovannämnda målen

Tyskland mot kommissionen, punkterna 40 och 41, och Danmark mot kommissionen, punkterna 56–58).

- 63 Det ankommer på den medlemsstat som åberopar artikel 95.5 EG att bevisa att villkoren för att bestämmelsen skall vara tillämplig är uppfyllda (generaladvokaten Tizzanos förslag till avgörande i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, REG 2003, s. I-847, punkt 71, se även, analogt med artikel 95.4 EG, domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, punkt 84).
- 64 Enligt artikel 95.5 EG ankom det på Republiken Österrike att med hjälp av nya vetenskapliga belägg visa att den miljöskyddsnivå som garanteras i direktiv 2001/18 inte var godtagbar med hänsyn till ett problem som var specifikt för den medlemsstaten och vilket uppstått efter antagandet av direktiv 2001/18. Det skall därför först prövas huruvida kommissionen felaktigt ansett att Republiken Österrike inte lyckats styrka att det förelåg ett specifikt problem som uppstått sedan direktiv 2001/18 antagits.
- 65 I det omtvistade beslutet avvisade kommissionen de argument som Republiken Österrike anfört för att visa att det förelåg ett specifikt problem enligt artikel 95.5 EG med motiveringen att det tydligt framgick av anmälan att småskaliga jordbrukssystem inte var något specifikt för just delstaten Oberösterreich utan ett särdrag som förekommer i alla medlemsstater. Kommissionen åberopade även EFSA:s slutsatser och då framförallt att "[i] de framlagda vetenskapliga bevisen ingick inga nya, uteslutande lokala vetenskapliga uppgifter om befintliga eller framtida GM-grödors eller transgena djurs inverkan på miljön eller människors hälsa" och att det inte heller lagts fram "några vetenskapliga bevis ... som tyder på att detta område i Österrike omfattar unika eller ovanliga ekosystem som kräver annan riskbedömning än vad som genomförts för Österrike som helhet eller för andra, liknande områden i Europa" (skälen 70 och 71 i det omtvistade beslutet).

- 66 Förstainstansrätten konstaterar att sökandena inte styrkt att bedömningen av huruvida det föreligger ett specifikt problem skulle vara oriktig, utan har nöjt sig med att understryka jordbrukssystemens småskalighet och den stora andelen organiska jordbruk i delstaten Oberösterreich.
- 67 Sökandena har inte åberopat några omständigheter för att vederlägga EFSA:s slutsats att Republiken Österrike inte visat att delstaten Oberösterreich omfattar unika eller ovanliga ekosystem som kräver annan riskbedömning än den som genomförts för Österrike som helhet eller för andra, liknande områden i Europa. Under förhandlingen tillfrågades sökandena om omfattningen av problemet med GMO i delstaten Oberösterreich. Sökandena var emellertid oförmögna att svara på om det påträffats några sådana organismer. Skälet till att de anmälda bestämmelserna antogs var enligt delstaten Oberösterreich oron för att tvingas tåla att det förekommer GMO på grund av att ett avtal snart skulle löpa ut. Enligt avtalet hade medlemsstaterna tillfälligt förbundit sig att inte längre bevilja tillstånd för sådana organismer. Denna typ av allmänna hänsyn räcker inte för att vederlägga den konkreta bedömning som gjorts i det omtvistade beslutet.
- 68 Det saknas således grund för de argument sökandena anfört för att bestrida kommissionens bedömning av huruvida det förelåg ett problem som var specifikt för den medlemsstat som framställt begäran.
- 69 Eftersom villkoren i artikel 95.5 EG är kumulativa, är det tillräckligt att ett av dem inte är uppfyllt för att begäran om undantag skall förkastas av kommissionen (domen i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 81). Sökandena har inte lyckats visa att det ena av villkoren i artikel 95.5 EG var uppfyllt, varför talan inte kan vinna bifall på den tredje grunden. Det saknas skäl att pröva övriga invändningar och argument.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av försiktighetsprincipen

- 70 Sökandena har kritiserat kommissionen för att ha förbisett att de anmälda bestämmelserna var en förebyggande åtgärd i den mening som avses i artikel 174.2 EG och som motiverades av försiktighetsprincipen. Kommissionen har bestritt kritiken.
- 71 Förstainstansrätten anser att denna grund saknar verkan. Kommissionen tog emot en begäran enligt artikel 95.5 EG och fann att villkoren för att tillämpa artikeln inte var uppfyllda. Efter prövningen av den tredje grunden har förstainstansrätten konstaterat att det omtvistade beslutet inte var felaktigt. Kommissionen kunde därför endast avslå begäran.
- 72 Talan kan således inte vinna bifall på den fjärde grunden.
- 73 Av vad ovan anförts följer att talan skall ogillas i sin helhet i båda målen.

Rättegångskostnader

- 74 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

75 Kommissionen har yrkat att sökandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målen, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande dom:

- 1) **Talan ogillas i båda målen.**
- 2) **Sökandena skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Legal

Lindh

Vadapalas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 5 oktober 2005.

H. Jung

Justitiesekreterare

H. Legal

Ordförande