Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

18. juli 2013 *

»Traktatbrud — forordning (EF) nr. 1829/2003 — dyrefoder — genetisk modificerede foderstoffer — fremstilling, markedsføring eller anvendelse — nationalt forbud, der endnu ikke er trådt i kraft«

I sag C-313/11,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 20. juni 2011,

Europa-Kommissionen ved D. Bianchi og A. Szmytkowska, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Republikken Polen ved M. Szpunar som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af dommerne A. Borg Barthet, som fungerende formand for Femte Afdeling, M. Safjan og M. Berger (refererende dommer),

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

* Processprog: polsk.

Dom

1 Europa-Kommissionen har med sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 16, stk. 5, artikel 19, 20 og 34 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1829/2003 af 22. september 2003 om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer (EUT L 268, s. 1), idet den forbyder fremstilling, markedsføring og anvendelse i dyrefoder i Polen af genetisk modificerede foderstoffer samt genetisk modificerede organismer bestemt til anvendelse i foderstoffer.

Retsforskrifter

EU-retten

2 Det følger af 3., 4., 7., og 30. betragtning til forordning nr. 1829/2003, at for at beskytte menneskers og dyrs sundhed og sikre lige og loyale konkurrencevilkår bør fødevarer og foder, der indeholder genetisk modificerede organismer (herefter »GMO'er«), som består af sådanne organismer eller er fremstillet på grundlag af disse (herefter »genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer«), underkastes en sikkerhedsvurdering efter en enkel, effektiv og gennemskuelig fællesskabsprocedure, inden de markedsføres i Den Europæiske Union.

3 I 31. betragtning til forordningen er det anført, at for at sikre en harmoniseret videnskabelig vurdering af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer, bør sådanne vurderinger foretages af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet.

4 Forordningens artikel 15 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1, at bestemmelserne om godkendelse af genetisk modificerede foderstoffer og om overvågning finder anvendelse på:

»[…]

a) GMO'er til foderbrug

b) foderstoffer, der indeholder eller består af GMO'er

c) foderstoffer fremstillet af GMO'er.«

5 Forordningens artikel 16 med overskriften »Krav« bestemmer i stk. 1, litra a), og stk. 2, 3 og 5:

»1. De i artikel 15, stk. 1, omhandlede foderstoffer må ikke:

a) have negative følger for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet

[…]

2. Det er forbudt at markedsføre, anvende eller fremstille et i artikel 15, stk. 1, omhandlet produkt, medmindre det er omfattet af en tilladelse, meddelt i overensstemmelse med denne afdeling, og de relevante vilkår i tilladelsen overholdes.

3. Der gives ikke tilladelse til et i artikel 15, stk. 1, omhandlet produkt, medmindre ansøgeren på behørig vis og fyldestgørende dokumenterer, at det opfylder betingelserne i stk. 1.

[…]

5. En beslutning, hvorefter en ansøgning om tilladelse, som omhandlet i stk. 2, afslås eller imødekommes, eller en beslutning, hvorefter en tilladelse forlænges, ændres, suspenderes eller tilbagekaldes, kan kun træffes på det grundlag og under overholdelse af de procedurer, der er fastsat i denne forordning.

[…]«

6 Forordningens artikel 17-19 omhandler proceduren for udstedelse af tilladelse. Artikel 19 præciserer bl.a., at Kommissionen har kompetence til at udstede tilladelsen.

7 Artikel 20 i forordning nr. 1829/2003 regulerer eksisterende produkters status og angiver, under hvilke betingelser disse produkter, når de er blevet lovligt markedsført inden den dato, fra hvilken forordning nr. 1829/2003 finder anvendelse, fortsat kan markedsføres, anvendes og forarbejdes, såfremt visse betingelser er opfyldt.

8 Ifølge forordningens artikel 34 kan der vedtages beredskabsforanstaltninger efter de procedurer, der er omhandlet i artikel 53 og 54 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (EFT L 31, s. 1), såfremt et produkt må formodes at udgøre en alvorlig risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet.

9 Artikel 53 og 54 i forordning nr. 178/2002 bestemmer, at det i et sådant tilfælde er Kommissionen, der skal vedtage passende foranstaltninger, og at en medlemsstat udelukkende kan vedtage foranstaltninger, såfremt denne institution ikke agerer.

Polsk ret

10 Artikel 15, stk. 1, nr. 4), i lov om foderstoffer af 22. juli 2006 (Dz. U. nr. 144, position 1045, herefter »APA-loven«) forbyder fremstilling, markedsføring og anvendelse i dyrefoder i Polen af genetisk modificerede foderstoffer samt GMO'er bestemt til anvendelse i foderstoffer (herefter »det omtvistede forbud«).

11 I henhold til APA-lovens artikel 53 straffes enhver, der overtræder dette forbud, med en bøde.

12 I henhold til APA-lovens artikel 65 skulle forbuddet træde i kraft to år efter lovens offentliggørelse, dvs. den 12. august 2008.

13 Den 26. juni 2008 vedtog den polske lovgiver lov om ændring af APA-loven (Dz. U. nº 144, position 899), der trådte i kraft den 12. august 2008, og som ændrede APA-lovens artikel 65, idet datoen for ikrafttrædelsen af det omtvistede forbud blev udskudt til den 1. januar 2013.

Den administrative procedure

14 Efter at have fået kendskab til ikrafttrædelsesdatoen for APA-loven sendte Kommissionen en skrivelse til Republikken Polen den 24. oktober 2006, hvori den gjorde gældende, at det omtvistede forbud udgjorde en tilsidesættelse af forordning nr. 1829/2003, eftersom det påvirkede den frie markedsføring, bevægelighed og anvendelse af foderstoffer, som allerede er godkendt af i henhold til denne forordning.

15 Republikken Polen svarede ved skrivelse af 28. november 2006, hvorved den fremhævede det principstandpunkt, som det polske ministerråd indtog inden for rammerne af den politiske og sociale debat i Polen om genetisk modificerede foderstoffer, hvori ministerrådet udtalte sig imod markedsføring af denne form for foderstoffer. Medlemsstaten informerede bl.a. Kommissionen om adskillige igangværende studier vedrørende dette forbuds virkning for fremstillingen og udbuddet af genetisk modificerede foderstoffer såvel som vedrørende muligheden for at erstatte dette foder, samtidig med at den erklærede, at den endelige beslutning vedrørende den omtvistede bestemmelse skulle træffes inden datoen for dens ikrafttrædelse, dvs. inden den 12. august 2008.

16 Den 23. marts 2007 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Republikken Polen, hvori den præciserede, at GMO'er som omhandlet i forordning nr. 1829/2003 kun kan forbydes i undtagelsestilfælde, og at betingelserne herfor ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Idet Republikken Polen forbyder fremstilling, markedsføring og anvendelse i dyrefoder i Polen af genetisk modificerede foderstoffer samt GMO'er bestemt til anvendelse i foderstoffer, har den tilsidesat sine forpligtelser i henhold til forordning nr. 1829/2003.

17 Den 22. maj 2007 anmodede Republikken Polen Kommissionen om en forlængelse af fristen for besvarelse af åbningsskrivelsen indtil den 22. juni 2007, idet den anførte, at »de risici, der er forbundet med anvendelsen af genetisk modificerede produkter for mennesker, dyr og miljøet giver anledning til alvorlig bekymring«. Den anførte ligeledes, at den for at kunne svare på åbningsskrivelsen skulle tage forskellige sagkyndiges kommentarer og udtalelser i betragtning, hvilket gjorde det nødvendigt at gennemføre konsultationer, undersøgelser og møder og at analysere et stort antal dokumenter. Kommissionen accepterede anmodningen ved skrivelse af 31. maj 2007.

18 Republikken Polen besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelse af 22. juni 2007, idet den i det væsentlige gentog de samme argumenter som dem, der var angivet i skrivelsen af 28. november 2006.

19 Da dette svar ikke overbeviste Kommissionen, tilsendte den Republikken Polen en begrundet udtalelse den 23. oktober 2007, hvori den opfordrede den til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme sine forpligtelser inden to måneder fra modtagelsen af udtalelsen, der ligeledes fandt sted den 23. oktober 2007.

20 Republikken Polen påpegede, at det var vanskeligt for ministeren for landbrug og landdistriktudvikling rettidigt at træffe en endelig afgørelse, henset til, at ministeren var nyudnævnt, og den anmodede derfor om en forlængelse af fristen for besvarelse af den begrundede udtalelse indtil den 13. december 2007. Kommissionen afviste denne anmodning med henvisning til, at de gældende betingelser ikke var opfyldt.

21 I sit svar af 21. januar 2008 på den begrundede udtalelse meddelte denne medlemsstat, at APA-lovens artikel 15, stk. 4, ville blive ophævet.

22 Eftersom Kommissionen ikke var blevet oplyst om denne ophævelse, anmodede den i skrivelse af 16. juni 2008 om så hurtigt som muligt at modtage oplysninger om ophævelsen af det omtvistede forbud.

23 Ved skrivelse af 26. juni 2008 oplyste Republikken Polen Kommissionen om, at lovgivningsarbejdet vedrørende forslaget om ændring af APA-loven verserede, og at det omtvistede forbud ikke skulle træde i kraft den 12. august 2008, men den 1. januar 2012. I virkeligheden havde den ændring, som den polske lovgiver havde vedtaget, udskudt denne dato til den 1. januar 2013.

24 På denne baggrund har Kommissionen besluttet at anlægge den foreliggende sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

25 Hvad indledningsvis angår Republikken Polens argument om, at vacatio legis vedrørende det omtvistede forbud, der var fastsat indtil den 1. januar 2013, faktisk gjorde det muligt i overensstemmelse med forordning nr. 1829/2003 at fremstille, markedsføre og anvende genetisk modificerede foderstoffer, har Kommissionen bl.a. med henvisning til dommen af 29. oktober 1998, Kommissionen mod Grækenland (sag C-185/96, Sml. I, s. 6601), og af 28. november 2002, Kommissionen mod Frankrig (sag C-259/01, Sml. I, s. 11093), gjort gældende, at vedtagelsen af det omtvistede forbud og udsættelsen af dets ikrafttrædelse er i strid med retssikkerhedsprincippet.

26 Kommissionen har i denne forbindelse præciseret, at eftersom Republikken Polen ikke ophævede det omtvistede forbud, befinder de berørte foderstofproducenter, som bl.a. er nødt til at søge alternative kilder til råvarer, sig i en usikker retlig situation med hensyn til risikoen for, at forbuddets ikrafttrædelse atter udsættes.

27 Kommissionen har i denne forbindelse med henvisning til Domstolens praksis bemærket, at en medlemsstat tilsidesætter EU-retten, ikke kun hvis den opretholder en lovbestemmelse, som er i strid med EU-retten, selv hvis den omhandlede bestemmelse ikke iværksættes, men også hvis den indfører lovgivningsmæssige rammer, som strider mod et direktiv, også selv om de endnu ikke har fundet anvendelse i konkrete tilfælde.

28 En medlemsstat kan heller ikke begrunde en manglende overholdelse af EU-retten med den omstændighed, at dette ikke har haft nogen negative følger, når det fremgår af adskillige dokumenter, at det omtvistede forbud vil få sådanne følger, når det er trådt i kraft.

29 Kommissionen har ligeledes fremhævet, at en medlemsstats frie valg med hensyn til lovgivningsteknik ikke indebærer frihed til at vedtage en lovgivning, der er uforenelig med EU-retten.

30 Kommissionen har derudover påpeget, at den fremsendte sin begrundede udtalelse til Republikken Polen inden det omtvistede forbuds ikrafttrædelse, som var blevet fastsat til den 12. august 2008, og at Republikken Polens ændring af forbuddets ikrafttrædelsesdato til den 1. januar 2013 på ingen måde ændrer overtrædelsens indhold i nærværende sag.

31 Hvad dernæst angår en eventuel begrundelse støttet på hensynet til den offentlige sædelighed som omhandlet i artikel 36 TEUF, har Kommissionen indledningsvis fremhævet, at forordning nr. 1829/2003 er udtryk for en fuldstændig harmonisering på området for genetisk modificerede foderstoffer og GMO'er bestemt til anvendelse i dyrefoder. En national foranstaltning skal således vurderes på grundlag af denne harmoniseringsforanstaltning og ikke på grundlag af primærretlige bestemmelser.

32 Selv i tilfælde af anvendelsen af den beredskabsprocedure, der er omhandlet i artikel 34 i forordning nr. 1829/2003, som henviser til den komplicerede procedure i forordning nr. 178/2002, som skal følges, når der foreligger alvorlig risiko for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet, er det udelukkende Kommissionen, der skal vedtage passende foranstaltninger, og en medlemsstat kan kun vedtage foreløbige beskyttelsesforanstaltninger, såfremt denne institution ikke agerer.

33 Kommissionen har udtrykt tvivl om, hvorvidt en medlemsstat som i det foreliggende tilfælde kan påberåbe sig undtagelserne i artikel 36 TEUF, og har derudover gjort gældende, at Republikken Polen under alle omstændigheder ikke har godtgjort, at betingelserne for en fravigelse af artikel 36 TEUF er opfyldt, således som det kræves i henhold til fast retspraksis.

34 Kommissionen har i denne henseende kritiseret Republikken Polen for ikke at have påberåbt sig hensynet til den offentlige sædelighed som en selvstændig grund, men snarere at have forvekslet den med hensynet til beskyttelsen af sundheden og miljøet. Denne medlemsstat har desuden ikke godtgjort, at der findes en sammenhæng mellem det omtvistede forbud og den offentlige sædelighed, og den omstændighed, at der ikke er fremlagt nogen undersøgelser i denne henseende, er ifølge Kommissionen i strid med Domstolens praksis, hvorefter en medlemsstat ikke kan påberåbe sig opfattelsen hos en del af den offentlige opinion til støtte for ensidigt at rejse tvivl om en harmoniseringsforanstaltning.

35 Kommissionen har endelig med henvisning til, at en medlemsstat, der gennemfører foranstaltninger i henhold til artikel 36 TEUF, ifølge Domstolens praksis er forpligtet til at overholde proportionalitetsprincippet, gjort gældende, at det omtvistede forbud under alle omstændigheder er klart uforholdsmæssigt.

36 Republikken Polen har hertil anført, at den omstændighed, at den nationale lovgiver har vedtaget lovbestemmelser, som ikke er trådt i kraft, og som ikke træder i kraft, i det foreliggende tilfælde ikke kan kvalificeres som en overtrædelse af EU-retten.

37 I denne forbindelse har denne medlemsstat bestridt, at den retspraksis, som Kommissionen har anført til støtte for sine argumenter, har nogen relevans, idet den har fremhævet, at de omhandlede domme kun vedrører situationer, hvor Domstolen udtalte sig om en tilsidesættelse af EU-retten som følge af gældende national ret i de pågældende medlemsstater, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag.

38 Følgerne af denne påståede tilsidesættelse kunne eventuelt indtræde efter udløbet af den vacatio legis, som er angivet i loven, dvs. efter en længere periode, hvilket ifølge Republikken Polen er hypotetisk, eftersom det omtvistede forbud frem til udløbet af nævnte vacatio legis stadig kan ændres eller ophæves af den polske lovgiver. Kommissionen kunne dermed ikke iværksætte proceduren i henhold til artikel 258 TEUF på grundlag af sådanne eventuelle og hypotetiske tilsidesættelser.

39 Med henvisning til en medlemsstats frihed til at vælge lovgivningsteknik, bl.a. hvad angår datoen for en bestemmelses ikrafttrædelse, har Republikken Polen anført, at Kommissionens kritik af bestemmelser, der endnu ikke er trådt i kraft, kan bevirke, at denne institution får mulighed for at anfægte de lovgivningsteknikker, som en medlemsstat anvender i overensstemmelse med dens retsorden, selv om den berørte medlemsstats lovgivning i realiteten er i overensstemmelse med EU-retten.

40 Republikken Polen har på baggrund heraf konkluderet, at for så vidt som den gældende nationale lovgivning fuldt ud sikrer muligheden for at fremstille, markedsføre og i dyrefoder at anvende genetisk modificerede foderstoffer samt GMO'er bestemt til dyrefoder i foderstoffer, foreligger der ikke nogen retsusikkerhed som påstået af Kommissionen.

41 Denne medlemsstat har desuden gjort gældende, at den nævnte vacatio legis er et udtryk for den forsigtighed, Republikken Polen har udvist, hvad angår anvendelsen af genetisk modificerede produkter, og at disse bestemmelser er blevet meddelt i henhold til proceduren i artikel 17-19 i forordning nr. 1829/2003.

42 Endelig har Republikken Polen til orientering i duplikken angivet, at APA-loven vil blive ændret fra begyndelsen af 2012, og at denne ændring bl.a. ville indebære, at vacatio legis forlænges til den 1. januar 2017 hvad angår det omtvistede forbud, som i modsætning til det af Kommissionen anførte følgelig ikke vil træde i kraft den 1. januar 2013.

Domstolens bemærkninger

43 Det skal indledningsvis konstateres, at Republikken Polen til sit forsvar i det væsentlige har påberåbt sig den omstændighed, at det omtvistede forbud endnu ikke var trådt i kraft ved tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, og at EU-retten derfor ikke var blevet tilsidesat.

44 Kommissionen har ikke anfægtet vacatio legis i APA-lovens artikel 15, stk. 1, nr. 4), men har imidlertid gjort gældende, at vedtagelsen og offentliggørelsen af bestemmelsen i sig selv udgør en tilsidesættelse af Republikken Polens forpligtelser som fastlagt ved forordning nr. 1829/2003.

45 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Domstolen flere gange har fastslået, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, må vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dom af 17.1.2008, sag C-152/05, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 39, præmis 15, og af 6.11.2012, sag C-286/12, Kommissionen mod Ungarn, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

46 Det må i henhold til fast retspraksis konstateres, at den 23. december 2007 er den dato, som Domstolen skal tage i betragtning ved vurderingen af, om der foreligger det traktatbrud, der kan foreholdes Republikken Polen.

47 I det foreliggende tilfælde er det imidlertid ubestridt, at det omtvistede forbud ikke var trådt i kraft efter nævnte frist, eftersom det i henhold til APA-lovens artikel 65 først skulle træde i kraft to år efter dets offentliggørelse, dvs. den 12. august 2008, og dermed efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, hvilket indebærer, at det ikke kan være genstand for det foreliggende søgsmål.

48 Kommissionen kan således kun få medhold i søgsmålet, såfremt forordning nr. 1829/2003 ikke desto mindre inden den 12. august 2008 pålagde Republikken Polen at iagttage visse forpligtelser. I den foreliggende tvist ville sådanne forpligtelser bl.a. indebære, at medlemsstaterne forpligtes til at afholde sig fra at vedtage bestemmelser, som kan have negative følger i strid med denne forordnings formål, selv inden de er trådt i kraft (jf. i denne retning dom af 28.10.2010, sag C-508/08, Kommissionen mod Malta, Sml. I, s. 10589, præmis 21). Det skal imidlertid fastslås, at Kommissionen på ingen måde har baseret de til støtte for søgsmålet fremførte anbringender på en forekomst af forpligtelser, der følger direkte af nævnte forordning.

49 Hvad angår eventuelle forpligtelser, som følger af andre bestemmelser i EU-retten, har Kommissionen desuden med henvisning til flere domme fra Domstolen gjort gældende, at det omtvistede forbud har tilsidesat retssikkerhedsprincippet.

50 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at konstatere, at den af Kommissionen nævnte retspraksis vedrører dels de situationer, hvor Domstolen har udtalt sig om en tilsidesættelse af EU-retten som følge af gældende national ret i de berørte medlemsstater, dels gennemførelsen af direktiver. Eftersom disse situationer ikke er identiske med situationen i den foreliggende sag, har Kommissionen ikke med tilstrækkelig nøjagtighed godtgjort, at retssikkerhedsprincippet under de i sagen særlige omstændigheder er tilsidesat.

51 Kommissionen har heller ikke påberåbt sig den omstændighed, at en medlemsstat i den foreliggende sammenhæng er underlagt andre forpligtelser, som kunne være tilsidesat i det foreliggende tilfælde, såsom den forpligtelse, der følger af loyalitetsprincippet i artikel 4, skt. 3, første afsnit, TEU.

52 Som følge heraf bør Republikken Polen frifindes uden at det er fornødent at tage stilling til Kommissionens og Republikken Polens øvrige klagepunkter.

Sagens omkostninger

53 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Republikken Polen har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

1) Republikken Polen frifindes.

2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Underskrifter