Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 18 juli 2013*

”Fördragsbrott — Förordning (EG) nr 1829/2003 — Foder — Genetiskt modifierade livsmedel och foder — Framställning, utsläppande på marknaden och användning — Nationellt förbud som ännu inte trätt i kraft”

I mål C-313/11,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 20 juni 2011,

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Bianchi och A. Szmytkowska, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Polen, företrädd av M. Szpunar, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av tillförordnade avdelningsordföranden A. Borg Barthet, samt domarna M. Safjan och M. Berger (referent),

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: polska.

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 16.5, 19, 20 och 34 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1829/2003 av den 22 september 2003 om genetiskt modifierade livsmedel och foder genom att med avseende på djurfoder i Polen förbjuda framställning, utsläppande på marknaden och användning av genetiskt modifierat foder och av genetiskt modifierade organismer för användning i foder (EUT L 268, s. 1).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

2 För att skydda människors och djurs hälsa och säkerställa jämlik och lojal konkurrens bör – enligt skälen 3, 4, 7 och 30 i förordning nr 1829/2003 – livsmedel och foder som innehåller, består av eller har framställts av genetiskt modifierade organismer (nedan kallade GMO) (nedan kallade genetiskt modifierade livsmedel och foder) underkastas en säkerhetsbedömning genom ett enda, effektivt och öppet gemenskapsförfarande innan de släpps ut på unionsmarknaden.

3 I skäl 31 i förordningen anges att för att säkerställa en harmoniserad vetenskaplig bedömning av genetiskt modifierade livsmedel och foder bör sådana bedömningar genomföras av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet.

4 Artikel 15.1 i förordningen, under rubriken ”Räckvidd”, föreskriver att bestämmelserna om godkännande av genetiskt modifierade foder och om övervakning ska tillämpas på

”...

a) [GMO] för användning i foder,

b) foder som innehåller eller består av [GMO],

c) foder som har framställts av [GMO].”

5 Artikel 16.1 a, 16.2, 16.3 och 16.5 i förordningen, under rubriken ”Krav”, föreskriver följande:

”1. Foder som avses i artikel 15.1 får inte

a) ha negativa effekter på människors eller djurs hälsa eller för miljön,

...

2. En sådan produkt som avses i artikel 15.1 får släppas ut på marknaden, användas eller bearbetas endast om den omfattas av ett godkännande som beviljats enligt detta avsnitt och de relevanta villkor som är knutna till godkännandet uppfylls.

3. En produkt som avses i artikel 15.1 får godkännas endast om den som ansöker om ett sådant godkännande på ett godtagbart sätt har visat att den uppfyller kraven i punkt 1 i den här artikeln.

...

5. Ett godkännande enligt punkt 2 får inte beviljas, vägras, förlängas, ändras eller tillfälligt eller permanent dras in, annat än av de skäl och i enlighet med de förfaranden som fastställs i denna förordning.

…”

6 Artiklarna 17–19 i nämnda förordning innehåller bestämmelser om godkännandeförfarandet. I artikel 19 anges bland annat att kommissionen är behörig att bevilja ett godkännande.

7 Artikel 20 i förordning nr 1829/2003 innehåller bestämmelser om statusen för befintliga produkter och anger under vilka förutsättningar dessa produkter, som lagligen har släppts ut på marknaden före den dag då denna förordning började tillämpas, får fortsätta att släppas ut på marknaden, användas och bearbetas, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda.

8 Enligt artikel 34 i förordning nr 1829/2003 kan nödfallsåtgärder vidtas i enlighet med de förfaranden som anges i artikel 53 och 54 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 (EUT L 31, s.1), om en produkt innebär en allvarlig risk för människors eller djurs hälsa eller för miljön.

9 Artiklarna 53 och 54 i förordning nr 178/2002 föreskriver att det i sådana fall är kommissionen som ska vidta åtgärder och att en medlemsstat endast får vidta åtgärder om kommissionen inte agerar.

Polsk rätt

10 Artikel 15.1 punkten 4 i lagen om foder av den 22 juli 2006 (Dz. U. nr 144, position 1045) (nedan kallad foderlagen) förbjuder framställning, utsläppande på marknaden och användning i foder i Polen av genetiskt modifierat foder och av GMO för användning i foder (nedan kallat det omtvistade förbudet).

11 Enligt artikel 53 i foderlagen kan den som bryter mot det omtvistade förbudet åläggas böter.

12 Förbudet skulle enligt artikel 65 i foderlagen träda i kraft två år efter lagens offentliggörande, det vill säga den 12 augusti 2008.

13 Den 26 juni 2008 antog den polska lagstiftaren lagen om ändring i foderlagen (Dz. U nr 144, position 899), vilken trädde i kraft den 12 augusti 2008 och ändrade artikel 65 i foderlagen på så sätt att ikraftträdandet av det omtvistade förbudet senarelades till den 1 januari 2013.

Det administrativa förfarandet

14 Den 24 oktober 2006, efter att ha fått kännedom om dagen för foderlagens ikraftträdande, översände kommissionen en skrivelse till Republiken Polen i vilken den gjorde gällande att det omtvistade förbudet utgjorde en överträdelse av förordning nr 1829/2003, eftersom det påverkade fri saluföring, omsättning och användning av foder som redan godkänts enligt förordningen.

15 I skrivelse av den 28 november 2006 svarade Republiken Polen och framhävde därvid det principuttalande som Polens regering gjort inom ramen för den politiska och sociala debatten i Polen angående genetiskt modifierat foder. I principuttalandet tog regeringen ställning mot införandet av sådant foder på marknaden. Republiken Polen informerade kommissionen om bland annat flera pågående studier rörande detta förbuds följder för framställningen och utbudet av genetiskt modifierat

foder och om möjligheten att ersätta detta foder. Därvid anförde Republiken Polen att det slutgiltiga beslutet angående den omtvistade bestämmelsen skulle fattas före datumet för dess ikraftträdande, det vill säga före den 12 augusti 2008.

16 Den 23 mars 2007 översände kommissionen en formell underrättelse till Republiken Polen, i vilken kommissionen angav att GMO i den mening som avses i förordning nr 1829/2003 inte kunde förbjudas annat än i undantagsfall. Enligt kommissionen var villkoren därför inte uppfyllda i förevarande fall. Följaktligen hade Republiken Polen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt förordning nr 1829/2003 genom att med avseende på djurfoder i Polen förbjuda framställning, utsläppande på marknaden och användning av genetiskt modifierat foder och av GMO för användning i foder.

17 Den 22 maj 2007 bad Republiken Polen kommissionen om en förlängd frist för svaret på den formella underrättelsen till den 22 juni 2007 och anförde att ”de risker som användning av genetiskt modifierade produkter innebär för människor, djur och miljö leder till stark oro”. Republiken Polen anförde vidare att den för att kunna svara på den formella underrättelsen behövde beakta yttranden och synpunkter från olika experter, vilket gjorde det nödvändigt att genomföra konsultationer, undersökningar och samtal samt utvärdera ett stort antal handlingar. Kommissionen biföll begäran genom skrivelse av den 31 maj 2007.

18 Genom skrivelse av den 22 juni 2007 svarade Republiken Polen på den formella underrättelsen och upprepade i huvudsak samma argument som framförts i skrivelsen av den 28 november 2006.

19 Kommissionen var inte nöjd med svaret och sände den 23 oktober 2007 ett motiverat yttrande till Republiken Polen med en uppmaning om att Republiken Polen skulle vidta nödvändiga åtgärder för att iaktta sina skyldigheter inom två månader från mottagandet av det motiverade yttrandet, vilket också ägde rum den 23 oktober 2007.

20 Republiken Polen påpekade att det var svårt för jordbruks- och landsbygdsministern att fatta ett slutgiltigt beslut i tid när det gäller inställningen till den påstådda överträdelsen, eftersom ministern var nytillträdd. Republiken Polen bad därför om förlängd tid för svar på det motiverade yttrandet till den 13 december 2007. Denna begäran avslogs av kommissionen med hänvisning till att tillämpliga villkor inte var uppfyllda.

21 I sitt svar på det motiverade yttrandet av den 21 januari 2008 tillkännagav Republiken Polen upphävandet av artikel 15.4 i foderlagen.

22 Eftersom kommissionen inte hade fått någon information om upphävandet begärde den i skrivelse av den 16 juni 2008 att så fort som möjligt få upplysningar om upphävandet av den omtvistade bestämmelsen.

23 Genom skrivelse av den 26 juni 2008 informerade Republiken Polen kommissionen om att lagstiftningsförfarandet avseende förslaget till ändring av foderlagen pågick och att det omtvistade förbudet inte skulle träda i kraft den 12 augusti 2008, utan den 1 januari 2012. I själva verket hade ändringen som antagits av den polska lagstiftaren senarelagt ikraftträdandet till den 1 januari 2013.

24 Mot denna bakgrund beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.

Talan

Parternas argument

25 När det inledningsvis gäller Republiken Polens argument att perioden före ikraftträdandet (*vacatio legis*) av det omtvistade förbudet, en period som skulle löpa till den 1 januari 2013, faktiskt gjorde det möjligt att i överensstämmelse med förordning nr 1829/2003 bibehålla möjligheten att framställa, släppa ut på marknaden och använda genetiskt modifierat foder, har kommissionen gjort gällande – med åberopande av bland annat domen av den 29 oktober 1998 i mål C-185/96, kommissionen mot Grekland (REG 1998, s. I-6601) och av den 28 november 2002 i mål C-259/01, kommissionen mot Frankrike (REG 2002, s. I-11093) – att antagandet av det omtvistade förbudet och senareläggandet av dess ikraftträdande strider mot rättssäkerhetsprincipen.

26 I detta hänseende har kommissionen påpekat att, eftersom Republiken Polen inte upphävt det omtvistade förbudet, så befinner sig de berörda foderproducenterna, som bland annat är skyldiga att hitta nya råvarukällor, i en situation av rättslig osäkerhet med beaktande av den risk som finns för att förbudets ikraftträdande återigen senareläggs.

27 Med åberopande av domstolens praxis har kommissionen påpekat att en medlemsstat åsidosätter unionsrätten inte endast i de fall där den upprätthåller en lagbestämmelse som står i strid med unionsrätten – även om bestämmelsen i fråga inte har genomförts – utan också om den inför bestämmelser som strider mot ett direktiv, även om bestämmelserna ännu inte tillämpats i något enskilt fall.

28 En medlemsstat kan inte heller motivera ett bristande iakttagande av unionsrätten med den omständigheten att det inte leder till några negativa följder, när det följer av flera handlingar att det omtvistade förbudet kommer att leda till sådana följder när det träder i kraft.

29 Kommissionen har vidare påpekat att den valfrihet som medlemsstaterna har när det gäller lagstiftningsteknik inte innebär en frihet att anta en lagstiftning som strider mot unionsrätten.

30 Kommissionen har dessutom påmint om att det motiverade yttrandet tillställdes Republiken Polen före det omtvistade förbudets ikraftträdande, vilket angetts till den 12 augusti 2008. Republiken Polens ändring av datumet för förbudets ikraftträdande, som senare angetts till den 1 januari 2013, påverkar därför inte på något sätt det väsentliga i överträdelsen i förevarande fall.

31 När det gäller en eventuell motivering med hänsyn till allmän moral, som nämns i artikel 36 FEUF, har kommissionen inledningsvis påpekat att förordning nr 1829/2003 utgör en åtgärd för fullständig harmonisering på området för genetiskt modifierat foder och GMO avsedda att användas i foder. En nationell åtgärd ska således bedömas mot bakgrund av harmoniseringsåtgärdens bestämmelser och inte mot bakgrund av primärrättens bestämmelser.

32 Även vid tillämpning av nödfallsförfarandet i artikel 34 i förordning nr 1829/2003, som hänvisar till det komplicerade förfarandet i förordning nr 178/2002, när det föreligger en allvarlig risk för människors eller djurs hälsa eller för miljön, är det endast kommissionen som kan vidta nödvändiga åtgärder och en medlemsstat kan endast anta provisoriska skyddsåtgärder om kommissionen inte agerar.

33 Kommissionen har ställt sig tveksam till om en medlemsstat, som i förevarande fall, kan åberopa de undantag som anges i artikel 36 FEUF. Kommissionen har dessutom gjort gällande att Republiken Polen i vart fall inte har visat att villkoren för undantag enligt artikel 36 FEUF är uppfyllda, vilket krävs enligt fast rättspraxis.

34 I detta hänseende har kommissionen påtalat att Republiken Polen inte som självständig grund har åberopat allmän moral, utan har snarare blandat ihop densamma med hänsynen till skydd för hälsa och miljö. Dessutom har Republiken Polen inte visat att det finns ett samband mellan det omtvistade förbudet och allmän moral. Enligt kommissionen står vidare den omständigheten att ingen studie i detta hänseende framlagts i strid med domstolens praxis, enligt vilken en medlemsstat inte kan stödja sig på inställningen hos en del av allmänheten för att ensidigt ifrågasätta en harmoniseringsåtgärd.

35 Kommissionen har slutligen påpekat att enligt domstolens praxis är en medlemsstat som genomför åtgärder enligt artikel 36 FEUF skyldig att iaktta proportionalitetsprincipen. Kommissionen har därvid gjort gällande att det omtvistade förbudet i vart fall är uppenbart oproportionerligt.

36 Republiken Polen har invänt att den omständigheten i sig att den nationella lagstiftaren har antagit lagbestämmelser som inte trätt i kraft och inte kommer att träda i kraft inte kan anses utgöra ett åsidosättande av unionsrätten.

37 I detta hänseende har Republiken Polen ifrågasatt relevansen av den rättspraxis som kommissionen åberopat till stöd för sina argument. Republiken Polen har påpekat att de aktuella domarna endast rör situationer i vilka domstolen uttalat sig om ett åsidosättande av unionsrätten genom gällande nationell rätt i medlemsstaten i fråga, vilket just inte är fallet i detta mål.

38 Följderna av det påstådda åsidosättandet kan eventuellt inträda efter utgången av den period före ikraftträdande som föreskrivs i lagen och således efter en betydande tid. Enligt Republiken Polen är dock följderna hypotetiska, eftersom det omtvistade förbudet, ända fram till utgången av nämnda period, kan ändras eller upphävas av den polska lagstiftaren. Kommissionen kan inte grunda ett förfarande enligt artikel 258 FEUF på ett sådant eventuellt och hypotetiskt åsidosättande.

39 Republiken Polen har påpekat att medlemsstaterna har valfrihet när det gäller lagstiftningsteknik, bland annat när det gäller datumet för en bestämmelses ikraftträdande. Kommissionens ifrågasättande av bestämmelser som ännu inte trätt i kraft kan leda till att denna institution ges möjligheten att ifrågasätta de lagstiftningstekniker som en medlemsstat använder sig av i enlighet med sin interna rättsordning, trots att den berörda medlemsstatens lagstiftning är förenlig med unionsrätten.

40 Republiken Polen anser därför att – eftersom gällande nationell lagstiftning fullt ut garanterar möjligheten att med avseende på djurfoder framställa, släppa ut på marknaden och använda genetiskt modifierat foder och GMO för användning i foder – det inte föreligger någon risk för rättsosäkerhet, vilket kommissionen gjort gällande.

41 Dessutom har Republiken Polen gjort gällande att nämnda period före ikraftträdande återspeglar den försiktiga inställning som Republiken Polen har när det gäller användningen av genetiskt modifierade produkter och att dessa bestämmelser har anmälts i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artiklarna 17–19 i förordning nr 1829/2003.

42 Slutligen har Republiken Polen i sin duplik upplysningsvis angett att foderlagen skulle bli föremål för ändring från och med början av år 2012 och att denna ändring bland annat skulle leda till att perioden före ikraftträdande skulle förlängas till den 1 januari 2017 när det gäller det omtvistade förbudet, vilket, till skillnad från vad kommissionen påstått, följaktligen inte skulle träda i kraft den 1 januari 2013.

Domstolens bedömning

43 Inledningsvis konstaterar domstolen att Republiken Polen som huvudsaklig grund för svaromålet har åberopat den omständigheten att det omtvistade förbudet ännu inte hade trätt i kraft vid utgången av den tidsfrist som fastställts i det motiverade yttrandet och att unionsrätten därför inte har åsidosatts.

44 Kommissionen har inte ifrågasatt perioden före ikraftträdande av artikel 15.1 punkten 4 i foderlagen, men har gjort gällande att antagandet och offentliggörandet av bestämmelsen i sig utgör ett åsidosättande av Republiken Polens skyldigheter enligt förordning nr 1829/2003.

45 Domstolen erinrar om att den vid flera tillfällen har slagit fast att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att senare förändringar inte kan beaktas av domstolen (se, bland annat, dom av den 17 januari 2008 i mål C-152/05, kommissionen mot Tyskland, REG 2008, s. I-39, punkt 15, och dom av den 6 november 2012 i mål C-286/12, kommissionen mot Ungern, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

46 Domstolen konstaterar att i enlighet med nämnda rättspraxis är den 23 december 2007 det relevanta datumet för prövningen av huruvida Republiken Polen begått det påstådda fördragsbrottet.

47 Vid utgången av nämnda frist var emellertid det omtvistade förbudet inte i kraft, eftersom förbudet enligt artikel 65 i foderlagen inte skulle träda i kraft förrän två år efter dess offentliggörande, det vill säga den 12 augusti 2008. Det omtvistade förbudet skulle således träda i kraft efter utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet, vilket innebär att det inte kan vara föremål för denna talan.

48 Kommissionen kan under dessa förhållanden vinna framgång med sin talan endast om det enligt förordning nr 1829/2003 ålåg Republiken Polen att iaktta vissa skyldigheter före den 12 augusti 2008. I förevarande tvist skulle sådana skyldigheter i synnerhet innebära att medlemsstaterna vore tvungna att avhålla sig från att anta bestämmelser som kan ge upphov till negativa följder som strider mot förordningens mål redan före bestämmelsernas ikraftträdande (se, för ett liknande resonemang, domen av den 28 oktober 2010 i mål C-508/08, kommissionen mot Malta, REU 2010, s. I-10589, punkt 21). Domstolen konstaterar emellertid att kommissionen inte på något sätt har byggt de grunder som den har åberopat till stöd för sin talan på förekomsten av skyldigheter som följer direkt av förordningen.

49 När det gäller eventuella skyldigheter som följer av andra bestämmelser i unionsrätten har kommissionen gjort gällande att rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts genom det omtvistade förbudet. Kommissionen har därvid åberopat flera domar från domstolen.

50 I detta hänseende är det tillräckligt att konstatera att den rättspraxis som kommissionen åberopat rör dels fall där domstolen har prövat åsidosättanden av unionsrätten genom gällande rätt i medlemsstaterna i fråga, dels införlivande av direktiv. Eftersom dessa fall inte är identiska med förevarande fall kan inte kommissionen anses ha visat med tillräcklig tydlighet att rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts under de särskilda förhållandena i förevarande fall.

51 Kommissionen har inte heller åberopat den omständigheten att medlemsstaten i det föreliggande sammanhanget omfattas av andra skyldigheter som den kan ha underlåtit att iaktta i förevarande fall, såsom den som följer av till exempel lojalitetsprincipen i artikel 4.3 första stycket FEU.

52 Mot bakgrund av det ovan anförda ska kommissionens talan ogillas, utan att domstolen behöver pröva de övriga argument som framförts av kommissonen och Republiken Polen.

Rättegångskostnader

53 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Republiken Polen har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Republiken Polens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) Talan ogillas.

2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter