DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

16. juli 2009 *

I sag C-165/08,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 15. april 2008,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. Doherty og A. Szmytkowska, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Republikken Polen ved M. Dowgielewicz, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

* Processprog: polsk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne K. Schiemann (refererende dommer), P. Kūris, L. Bay Larsen og C. Toader,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: R. Grass,

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

Dom

1 I stævningen har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF (EFT L 106, s. 1), når dette direktiv vurderes som helhed, navnlig direktivets artikel 22 og 23, samt i henhold til Rådets direktiv 2002/53/EF af 13. juni 2002 om den fælles sortsliste over landbrugsplantearter (EFT L 193, s. 1), navnlig direktivets artikel 4, stk. 4,

og artikel 16, idet den har udstedt et forbud mod fri omsætning af genetisk modificerede frøsorter og mod at optage genetisk modificerede afgrøder på den nationale sortsliste.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

Direktiv 2001/18

2 Direktiv 2001/18 er udstedt på grundlag af artikel 95 EF. Ifølge direktivets artikel 1 har det til formål i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet at foretage en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt at beskytte menneskers sundhed og miljøet, dels når genetisk modificerede organismer (»GMO'er«) udsættes i miljøet i ethvert andet øjemed end markedsføring i Det Europæiske Fællesskab, dels når GMO'er, der udgør eller indgår i produkter, markedsføres i Fællesskabet.

3 Det udtales i niende betragtning til direktiv 2001/18:

»Det er særlig vigtigt, at etiske principper, der er anerkendt i en medlemsstat, respekteres; medlemsstaterne kan tage hensyn til etiske aspekter, når GMO'er udsættes i miljøet eller markedsføres som eller i et produkt.«

4 Det udtales i direktivets betragtning 56, 57 og 58:

»(56) Når et produkt, som indeholder en GMO, der udgør eller indgår i produkter, markedsføres, og når dette produkt er blevet behørigt godkendt i henhold til dette direktiv, kan en medlemsstat ikke forbyde, begrænse eller forhindre markedsføring af GMO'er, der udgør eller indgår i produkter, som opfylder kravene i dette direktiv. Der bør fastsættes en beskyttelsesprocedure i tilfælde af risiko for menneskers sundhed eller miljøet.

(57) Den Europæiske Gruppe vedrørende Etik inden for Naturvidenskab og Ny Teknologi bør høres med henblik på rådgivning vedrørende etiske spørgsmål af generel karakter forbundet med udsætning eller markedsføring af GMO'er. Sådanne høringer bør ikke berøre medlemsstaternes kompetence med hensyn til etiske spørgsmål.

(58) Medlemsstaterne bør kunne høre alle de udvalg, de har nedsat for at få rådgivning om de etiske aspekter i forbindelse med bioteknologi.«

5 Direktivets del B vedrører betingelserne for udstedelse af tilladelser til udsætning af GMO'er i ethvert andet øjemed end markedsføring.

6 Direktivets del C, som omfatter artikel 12-24, vedrører udstedelsen af tilladelser til markedsføring af GMO'er, der udgør eller indgår i produkter.

7 Direktivets artikel 22, som vedrører »Fri omsætning«, bestemmer:

»Medlemsstaterne kan ikke forbyde, begrænse eller forhindre markedsføring af GMO'er, der udgør eller indgår i produkter, og som opfylder kravene i dette direktiv, jf. dog artikel 23.«

8 Direktivets artikel 23, som vedrører »Beskyttelsesklausul«, bestemmer:

»1. Hvis en medlemsstat som følge af nye eller supplerende oplysninger, der er fremkommet, efter at tilladelsen er givet, og som påvirker miljørisikovurderingen, eller som følge af revurdering af eksisterende oplysninger på grundlag af ny eller supplerende videnskabelig viden har begrundet formodning om, at en GMO, der udgør eller indgår i produkter, og som er blevet behørigt anmeldt, og hvortil der er givet skriftlig tilladelse i henhold til dette direktiv, udgør en risiko for menneskers sundhed eller miljøet, kan denne medlemsstat midlertidigt begrænse eller forbyde brug og/eller salg af den pågældende GMO som eller i produkter på sit område.

Medlemsstaten sikrer, at der i tilfælde af alvorlig risiko træffes nødforanstaltninger som f.eks. suspension af eller stop for markedsføringen, og at offentligheden informeres.

Medlemsstaten underretter straks Kommissionen og de øvrige medlemsstater om de foranstaltninger, der er truffet i henhold til denne artikel, og angiver årsagerne hertil, idet den forelægger sin revurdering af miljørisikovurderingen med angivelse af, hvorvidt betingelserne for tilladelsen skal ændres eller tilladelsen inddrages, og hvordan dette skal ske, og i givet fald de nye eller supplerende oplysninger, som afgørelsen er baseret på.

2. Der træffes afgørelse i sagen inden 60 dage efter proceduren i artikel 30, stk. 2. […]«

9 Direktivets artikel 29 bestemmer:

»1. Med forbehold af medlemsstaternes kompetence i etiske spørgsmål skal Kommissionen på eget initiativ eller på anmodning af Europa-Parlamentet eller Rådet høre alle de udvalg, den har nedsat til at rådgive om de etiske aspekter i forbindelse med bioteknologi, som f.eks. Den Europæiske Gruppe vedrørende Etik inden for Naturvidenskab og Ny Teknologi, om etiske spørgsmål af generel karakter.

Denne høring kan også finde sted på anmodning af en medlemsstat.

[…]

3. De administrative procedurer, som er fastsat i dette direktiv, berøres ikke af stk. 1.«

10 Direktivets artikel 36 bestemmer:

»1. Direktiv 90/220/EØF ophæves den 17. oktober 2002.

2. Henvisninger til det ophævede direktiv skal forstås som henvisninger til dette direktiv og skal læses i forbindelse med sammenligningstabellen i bilag VIII.«

Direktiv 2002/53

11 Som det fremgår af artikel 1, stk. 1, i direktiv 2002/53, vedrører dette direktiv »optagelsen af de forskellige sorter af bederoer, foderplanter, korn, kartofler samt olie- og spindplanter i en fælles sortsliste over landbrugsplantearter, hvis frø eller planter kan forhandles i henhold til direktiverne om henholdsvis handel med bederoefrø [Rådets direktiv 2002/54/EF af 13. juni 2002 om handel med bederoefrø (EFT L 193, s. 12)], med frø af foderplanter [Rådets direktiv 66/401/EØF af 14. juni 1966 om handel med frø af foderplanter (EFT 1965-1966, s. 115)], med sædekorn [Rådets direktiv 66/402/EØF af 14. juni 1966 om handel med såsæd (EFT 1965-1966, s. 125)], med læggekartofler [Rådets direktiv 2002/56/EF af 13. juni 2002 om handel med læggekartofler (EFT L 1993, s. 60)] og med frø af olie- og spindplanter [Rådets direktiv 2002/57/EF af 13. juni 2002 om handel med frø af olie- og spindplanter (EFT L 193, s. 74)]«. Ifølge samme artikels stk. 2 udarbejdes den nævnte fælles sortsliste »på grundlag af medlemsstaternes nationale lister«.

12 Artikel 4 i direktiv 2002/53, som fastsætter en række betingelser, medlemsstaterne skal overholde ved optagelsen af en sort, indeholder følgende bestemmelse i stk. 4:

»Når der er tale om en genetisk modificeret sort som defineret i artikel 2, nr. 1 og 2, i direktiv 90/220/EØF, godkendes sorten kun, hvis alle hensigtsmæssige foranstaltninger er blevet truffet for at undgå skadelige indvirkninger på menneskers sundhed og miljøet.«

13 Artikel 16 i direktiv 2002/53 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne drager omsorg for, at frø af sorter, der er godkendt i henhold til dette direktiv eller på grundlag af principper svarende til principperne i dette direktiv, med virkning fra den i artikel 17 omhandlede offentliggørelse ikke underkastes nogen form for handelsrestriktioner med hensyn til sorten.

2. En medlemsstat kan efter ansøgning, som behandles efter proceduren i artikel 23, stk. 2, eller artikel 23, stk. 3, når der er tale om genetisk modificerede sorter, bemyndiges til at forbyde anvendelse af en sort på hele eller en del af sit område eller til at fastlægge passende betingelser for dyrkning heraf og, i de i litra c) omhandlede tilfælde, fastsætte betingelserne for anvendelse af de produkter, der er et resultat af denne dyrkning:

a) hvis det påvises, at dyrkning af denne sort plantesundhedsmæssigt vil kunne skade dyrkningen af andre sorter eller arter

b) hvis officielle dyrkningsundersøgelser udført i den ansøgende medlemsstat med tilsvarende hjemmel i artikel 5, stk. 4, viser, at sorten ikke på nogen del af medlemsstatens område giver resultater svarende til, hvad der opnås for en anden tilsvarende sort, der er godkendt i vedkommende medlemsstat, eller hvis det er almindeligt kendt, at sorten på grund af sine egenskaber eller sin modenhedsklasse ikke er egnet til dyrkning på nogen del af medlemsstatens område; ansøgningen indgives inden udgangen af tredje kalenderår efter godkendelsesåret

c) hvis der er gyldige grunde bortset fra dem, der allerede er anført, eller som kan være blevet anført under proceduren i artikel 10, stk. 2, til at mene, at sorten udgør en risiko for menneskers sundhed eller miljøet.«

14 Direktivets artikel 17 bestemmer:

»I overensstemmelse med de af medlemsstaterne givne oplysninger, og efterhånden som disse fremkommer til Kommissionen, sørger denne for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, C-udgaven, under betegnelsen »Fælles sortsliste for landbrugsplantearter« af alle sorter, hvis frø og planter i henhold til artikel 16 ikke er underkastet handelsrestriktioner med hensyn til sorten […]«

Nationale retsforskrifter

15 Ifølge § 5, stk. 4, i lov om frø af 26. juni 2003 (Dz. U nr. 137, position 1299), som ændret ved lov af 27. april 2006 (Dz. U nr. 92, position 639, herefter »lov om frø«) »indføres genetisk modificerede sorter ikke i det nationale register«.

16 Ifølge § 57, stk. 3, i lov om frø »kan genetisk modificerede sorter af frø ikke markedsføres på Republikken Polens område«. En person, som markedsfører frø i strid med § 57, stk. 3, kan pålægges bøde i medfør af samme lovs § 67, stk. 1.

Administrativ procedure

17 Efter at Kommissionen havde ført en første skriftveksling med Republikken Polen mellem den 19. juni og 19. juli 2006 tilsendte Kommissionen den 18. oktober 2006 denne medlemsstat en åbningsskrivelse i henhold til artikel 226 EF. Heri gjorde Kommissionen gældende, at § 5, stk. 4, og § 57, stk. 3, i lov om frø (herefter »de omtvistede nationale retsforskrifter«) er i strid med direktiv 2001/18, navnlig direktivets artikel 22 og 23, samt direktiv 2002/53, navnlig direktivets artikel 4, stk. 4, og artikel 16.

18 Ved skrivelse af 20. december 2006 bestred Republikken Polen at have tilsidesat sine forpligtelser. Den påberåbte sig navnlig forsigtighedsprincippet og risikoen for uoprettelige følger for biodiversiteten og miljøet i almindelighed samt for den polske landbrugssektor i særdeleshed, som anvendelsen af de uklare vurderingskriterier, de utilstrækkelige kontrolforanstaltninger og garantier og de mangelfulde regler vedrørende sameksistens mellem afgrøderne, som er fastsat i direktiv 2001/18, vil medføre. Denne medlemsstat anførte endvidere, at de sorter, som er optaget på den fælles sortsliste over landbrugsplantearter, der er fastsat i direktiv 2002/53, ikke er blevet testet under de særegne vilkår, der gælder i det polske miljø, og derfor ikke frembyder tilstrækkelige garantier for at være uden skadelige virkninger på lang sigt.

19 Endvidere påberåbte Republikken Polen sig frygten for forringelsen af den offentlige sundhed og miljøet samt den stærke modstand mod GMO'er, som offentligheden i Polen har tilkendegivet, og nødvendigheden af i overensstemmelse med, hvad der er kommet til udtryk i niende betragtning til direktiv 2001/18, at overholde etiske principper. I den forbindelse anførte Republikken Polen, at det vil være i strid med etiske principper at indføre bestemmelser i polsk ret, som et flertal af befolkningen i Polen er imod.

20 Da dette svar ikke overbeviste Kommissionen, tilsendte den Republikken Polen en begrundet udtalelse den 29. juni 2007, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden en frist på to måneder efter modtagelsen.

21 I sit svar af 28. august 2007 gentog Republikken Polen i det væsentlige de argumenter, som den havde fremført i svaret på åbningsskrivelsen. Den anførte endvidere, at den enstemmige vedtagelse af resolutioner i 2006 i forsamlingerne af de polske vojvodskaber, hvori erklæredes, at vojvodskabernes områder bør fritages for genetisk modificerede afgrøder og GMO'er, viste, at de omtvistede nationale retsforskrifter berører den offentlige moral, idet den tilføjede, at sådanne foranstaltninger følgelig var berettigede alene i medfør af artikel 30 EF, uden at det var nødvendigt i denne forbindelse at påberåbe sig de særlige procedurer, som er indført i afledet ret, således som det er gjort gældende af Kommissionen.

22 Kommissionen besluttede herefter at anlægge denne sag.

Søgsmålet

Parternes argumenter

23 I stævningen har Kommissionen gjort gældende, at § 57, stk. 3, i lov om frø er uforenelig med den ordning om fri omsætning, der som helhed er indført ved direktiv 2001/18, og i særdeleshed uforenelig med direktivets artikel 22 og 23. Det er således en betingelse efter direktivets artikel 22, at alle GMO'er, hvortil der er givet tilladelse til markedsføring i overensstemmelse med direktivet, kan omsættes frit inden for hele Fællesskabet. Hvad angår direktivets artikel 23, som indeholder snævre rammer for muligheden for at vedtage beskyttelsesforanstaltninger over for individuelle GMO'er på grundlag af en konkret analyse, indebærer denne bestemmelse efter Kommissionens opfattelse, at medlemsstaterne ikke generelt kan forbyde markedsføringen af en hel kategori af GMO'er på deres område, hvilket desuden ligger uden for den procedure, som er fastsat i denne bestemmelse.

24 Kommissionen har endvidere anført, at medlemsstaterne ifølge artikel 16, stk. 1, i direktiv 2002/53 er forpligtet til at drage omsorg for, at frø af en sort, som er optaget på den fælles sortsliste over landbrugsplantearter, ikke underkastes nogen form for handelsrestriktioner. Der findes på nuværende tidspunkt ca. 70 genetisk modificerede sorter, som er tilladt i henhold til direktiv 2001/18, og som er optaget på den fælles sortsliste.

25 Efter Kommissionens opfattelse er medlemsstaterne ifølge direktiv 2002/53, hvis formål er at fastsætte ensartede kvalitetskrav, der kan fremme den frie omsætning af sorterne, ikke berettiget til generelt at forbyde optagelse af genetisk modificerede sorter på deres nationale liste. Hvis en GMO er tilladt, navnlig efter gennemførelsen af den grundige videnskabelige undersøgelse, som er foreskrevet i direktiv 2001/18, kan den ikke længere antages at udgøre nogen risiko for sundheden eller miljøet, der ifølge artikel 4, stk. 4, i direktiv 2002/53 kan begrunde, at den pågældende GMO ikke optages på den nationale sortsliste.

26 Hvad angår de indvendinger, Republikken Polen har rejst under den administrative procedure, har Kommissionen anført, at de betænkeligheder, som denne medlemsstat har givet udtryk for hvad angår de påståede mangler ved direktiv 2001/18 i henseende til beskyttelsen af miljøet og sundheden, ikke bør påvirke den fortolkning, der bør anlægges af direktivets bestemmelser, og at disse betænkeligheder under alle omstændigheder er ugrundede. Efter Kommissionens opfattelse giver de procedurer, som er fastsat i direktiv 2001/18, garanti for, at der i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet for hver enkelt GMO's vedkommende foretages en rigoristisk vurdering af de risici, den måtte udgøre for miljøet og menneskers sundhed, ligesom der er fastsat effektive kontrol- og beskyttelsesforanstaltninger i forbindelse hermed.

27 Kommissionen har endvidere anført, at Republikken Polens generelle henvisninger til etiske principper i dennes svar på åbningsskrivelsen ikke var støttet af nogen præcise etiske argumenter hvad angår udsætningen af GMO'er. Desuden fremgår det af niende betragtning til direktiv 2001/18, at etiske hensyn ikke falder uden for direktivets anvendelsesområde, hvorfor et forbud mod produkter, som er godkendt i medfør af direktivet, ikke kan fastsættes uden at følge de procedurer, som er foreskrevet heri. Endelig anfører Kommissionen, at det ifølge fast retspraksis ikke er muligt at påberåbe sig artikel 30 EF, når fællesskabsbestemmelserne indeholder en detaljeret og

harmoniseret regulering af det pågældende område, hvilket er tilfældet med direktiv 2001/18 og 2002/53 hvad angår handelen med GMO'er.

28 I svarskriftet har Republikken Polen gjort gældende, at søgsmålet må afvises, da Kommissionens anbringender er for upræcise til, at den har kunnet afgrænse sagens genstand, hvorfor den ikke har kunnet tilrettelægge sit forsvar effektivt. Selv om Kommissionen navnlig har nedlagt påstand under sagen om, at det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat direktiv 2001/18 og 2002/53 »som helhed«, er de mere præcise bestemmelser, som er nævnt i stævningen, tilsyneladende kun angivet som eksempler, hvorfor Kommissionen ikke har givet nogen forklaring på dette punkt.

29 Hvad angår realiteten har Republikken Polen gjort gældende, at det i modsætning til, hvad Kommissionen hævder, bekræftes af retspraksis, at det kun er udelukket at påberåbe sig artikel 30 EF, når den foretagne fællesskabsharmonisering omfatter foranstaltninger, som er nødvendige til opfyldelse af de særlige hensyn, som denne traktatbestemmelse beskytter. Etiske betragtninger falder imidlertid netop uden for direktiv 2001/18 og 2002/53, der udelukkende har til formål at beskytte miljøet og menneskers sundhed. I øvrigt bevarer medlemsstaterne ifølge betragtning 57 og artikel 29, stk. 1, i direktiv 2001/18 udtrykkeligt deres kompetence til at regulere etiske aspekter i forbindelse med GMO'er.

30 I denne sag er vedtagelsen af de omtvistede nationale retsforskrifter begrundet i de etiske principper af kristen og humanistisk karakter, som størstedelen af den polske befolkning tilslutter sig.

31 I den forbindelse påberåber Republikken Polen sig for det første en kristen opfattelse om livet, som er til hinder for, at levende organismer, der er skabt af Gud, manipuleres og omformes til materialer, som kan gøres til genstand for industriel ejendomsret, for det andet en kristen og humanistisk opfattelse om fremskridt og udvikling, som kræver, at man respekterer det, som er frembragt ved skabelsen, og som tilstræber, at mennesket lever i harmoni med naturen, og endelig en række kristne og humanistiske principper vedrørende samfundsordenen, hvorved den anfører, at det især vil

underminere grundlaget for samfundet, såfremt levende organismer reduceres til produkter, som kun har et handelsmæssigt formål.

32 I replikken har Kommissionen benægtet, at sagen bør afvises. Den anfører at have givet en klar fremstilling af sine klagepunkter og argumenter, og at disse er de samme i åbningsskrivelsen, den begrundede udtalelse og stævningen.

33 Hvad angår direktiv 2001/18 anfører Kommissionen, at ud over direktivets artikel 22 og 23, som den udtrykkeligt har nævnt, fordi de udgør hjørnestenen i den ordning for fri omsætning som er indført ved direktivet, er det denne ordning og selve formålet med direktivet og dens bestemmelser som helhed, der er tilsidesat. Hvad angår direktiv 2002/53 præciserer Kommissionen derimod, at dens søgsmål særligt vedrører dette direktivs artikel 4, stk. 4, og artikel 16, og ikke direktivet som helhed.

34 Hvad angår realiteten gentager Kommissionen, at spørgsmålene i forbindelse med udstedelse af tilladelse til markedsføring af genetisk modificerede frø er udtømmende harmoniseret, da der ved direktivet også er taget hensyn til etiske hensyn, bl.a. ved bestemmelsen i artikel 29, hvorfor en medlemsstat ikke længere kan påberåbe sig artikel 30 EF.

35 Kommissionen er i øvrigt i tvivl om de faktiske grunde til vedtagelsen af de omtvistede nationale retsforskrifter. For det første har Republikken Polen ikke fremført nogen omstændigheder til godtgørelse af, at vedtagelsen af de pågældende forbud skyldes de etiske og religiøse hensyn, som er gjort gældende ved Domstolen. For det andet er de detaljerede grunde vedrørende religiøse og etiske hensyn, som er fremført i svarskriftet, ikke blevet gjort gældende under den administrative procedure, hvorunder Republikken Polen navnlig påberåbte sig hensyn til miljøet og den offentlige sundhed.

36 I øvrigt kan en medlemsstat ikke efter Kommissionens opfattelse ensidigt anfægte en foranstaltning om fællesskabsharmonisering med støtte i opfattelsen hos en del af offentligheden.

37 I duplikken har Republikken Polen anført, at Kommissionens forklaringer til støtte for en realitetsbehandling af søgsmålet og dens anbringende om, at ordningen efter direktiv 2001/18 samt dette direktivs formål er tilsidesat, må afvises fra realitetsbehandling, da de både er afgivet for sent og er for upræcise. Under alle omstændigheder har disse forklaringer ikke fornødent grundlag, om ikke andet fordi direktivet indfører flere ordninger vedrørende markedsføringen af GMO'er og den forsætlige eller uagtsomme udsætning heraf i miljøet.

38 Hvad angår realiteten anfører Republikken Polen, at en harmonisering ikke kan anses for at være fuldstændig, når der ikke er taget stilling i direktivet til væsentlige aspekter vedrørende en bestemt kategori af produkter. Den opfattelse, som Kommissionen har fremført, vil i denne sag medføre, at der ikke længere kan tages hensyn til de etiske aspekter i forbindelse med GMO'er, selv om fællesskabslovgiver har erkendt disses betydning i betragtningerne til direktiv 2001/18 og dettes bestemmelser, hverken under de procedurer, som er indført ved direktivet, eller i medfør af de beføjelser, der stadig tilkommer medlemsstaterne.

39 De omtvistede nationale retsforskrifter kan i betragtning af deres etiske formål kun vurderes på grundlag af artikel 28 EF og 30 EF og ikke på grundlag af direktiv 2001/18 og 2002/53. Da Kommissionen imidlertid hverken har gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 28 EF, eller bestridt, at de nationale retsforskrifter kan opfylde kravene i artikel 30 EF, bl.a. kravet om proportionalitet, bør retsforhandlingerne ved Domstolen begrænses til spørgsmålet, om medlemsstaten er berettiget til at påberåbe sig etiske hensyn i forbindelse med handelen med GMO'er.

40 Endvidere anfører Republikken Polen, at Kommissionen har bevisbyrden for det påståede traktatbrud, men ikke har godtgjort, at medlemsstatens forklaringer vedrørende de etiske hensyn er urigtige. I modsætning til, hvad Kommissionen hævder, er en medlemsstat under retsforhandlingerne ved Domstolen berettiget til at

prioritere de grunde, som den har påberåbt sig til sit forsvar under den administrative procedure, efter disses betydning og uddybe visse anbringender mere end andre.

41 Endvidere fremhæver Republikken Polen, at det er almindeligt bekendt, at størstedelen af de folkevalgte på tidspunktet for afstemningen om de omtvistede nationale retsforskrifter tilhørte politiske partier, for hvem den katolske tro udgør en væsentlig værdi, hvorfor det ikke kan undre, at de lod sig lede af kristne og humanistiske værdier, som også deres vælgere betragter som væsentlige, frem for miljøhensyn eller hensyn til den offentlige sundhed, som er videnskabeligt komplekse og vanskeligere at overskue.

Domstolens bemærkninger

Søgsmålets genstand og formaliteten

42 Indledningsvis bemærkes, at det fremgår af artikel 38, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement og af retspraksis herom, at stævningen skal angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, og at disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (jf. bl.a. dom af 12.2.2009, sag C-475/07, Kommissionen mod Polen, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

43 Domstolen har endvidere fastslået, at et søgsmål, der anlægges i henhold til artikel 226 EF, skal indeholde en sammenhængende og præcis redegørelse for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen har mulighed for at danne sig en klar opfattelse af omfanget af den påståede tilsidesættelse af fællesskabsretten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at medlemsstaten kan tage effektivt til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det påståede traktatbrud er begået (jf. bl.a. nævnte dom i sagen Kommissionen mod Polen, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

44 I denne sag er det tilstrækkeligt at bemærke hvad angår for det første den del af søgsmålet, der vedrører direktiv 2002/53, at selv om påstandene i stævningen på dette punkt er kendetegnet ved en vis tvetydighed, har Kommissionen i duplikken bekræftet, at det med søgsmålet tilstræbtes fastslået, at Republikken Polen har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den alene som følge af de bestemmelser, som udtrykkeligt er angivet i påstandene, dvs. direktivets artikel 4, stk. 4, og artikel 16. Da Kommissionen i øvrigt klart har angivet såvel under den administrative procedure som i stævningen, hvorfor den fandt, at de omtvistede nationale retsforskrifter er i strid med disse to bestemmelser, og da Republikken Polen dermed har haft rig lejlighed til at tage effektivt til genmæle på dette punkt, kan denne del af søgsmålet ikke afvises fra realitetsbehandling.

45 Hvad for det andet angår realitetsbehandlingen af den del af søgsmålet, der vedrører direktiv 2001/18, bemærkes, at Kommissionen har givet en sammenhængende og tilstrækkelig præcis forklaring af sine klagepunkter vedrørende direktivets artikel 22 og 23. Derimod har den ikke givet en tilstrækkelig klar forklaring på grundene til sin opfattelse om, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser efter dette direktiv som helhed.

46 I stævningen nævner Kommissionen nemlig for det første kun bestemmelserne i artikel 2, nr. 2, i direktiv 2001/18, som indeholder en definition af GMO, og bestemmelserne i dette direktivs artikel 19, stk. 1 og 2, samt artikel 22 og 23, som er indeholdt i direktivets del C vedrørende markedsføring af GMO'er. Stævningen indeholder endvidere kun præcise angivelser vedrørende artikel 22 og 23, før det

konkluderes heri, at de omtvistede nationale retsforskrifter er uforenelige »med den ordning for fri omsætning, som er indført ved direktivet som helhed og navnlig ved artikel 22 og 23«.

47 Som Republikken Polen med rette har anført, giver et så kortfattet udsagn ingen forklaring vedrørende grundene til, at der, ifølge hvad der er angivet i stævningens påstande, foreligger en tilsidesættelse af direktiv 2001/18 »som helhed«, hvilket direktiv bl.a. indeholder en del B om udsætning af GMO'er i ethvert andet øjemed end markedsføring eller en del D, som omfatter bestemmelser vedrørende fortrolige oplysninger, mærkning eller udveksling af oplysninger.

48 Det følger heraf, at hvad angår den del af søgsmålet, som vedrører direktiv 2001/18, kan dette kun realitetsbehandles med hensyn til det påståede traktatbrud vedrørende direktivets artikel 22 og 23, men ikke med hensyn til påstanden om, at dette direktiv »som helhed« er tilsidesat.

Realiteten

49 Republikken Polen har i svarskriftet og duplikken udelukkende koncentreret sin argumentation om de etiske eller religiøse hensyn, som den anfører ligger til grund for de omtvistede nationale retsforskrifter.

50 Republikken Polen benægter ikke, at de forbud, som er en følge af de omtvistede nationale retsforskrifter, er i strid med direktiv 2001/18 og 2002/53, hvis det må antages, at disse alene har til formål at regulere handelen med genetisk modificerede frøsorter og optagelsen heraf på den fælles sortsliste over landbrugsplantearter, men gør gældende, at dette ikke er tilfældet i denne sag. Da de omhandlede nationale retsforskrifter forfølger etiske formål, som ikke er omfattet af de formål om beskyttelse af miljøet og den offentlige sundhed samt den frie omsætning, som forfølges med direktiverne, falder

de uden for disses anvendelsesområde, hvorfor de hindringer for den frie bevægelighed for GMO'er, som de medfører, og som kan være i strid med artikel 28 EF, i givet fald kan være berettiget ifølge artikel 30 EF.

51 Hvad angår dette anbringende er det imidlertid Domstolens opfattelse, at det ikke er nødvendigt for afgørelsen af denne sag at tage stilling til om — og i givet fald i hvilket omfang og på hvilke betingelser — medlemsstaterne fortsat kan påberåbe sig etiske eller religiøse hensyn som begrundelse for vedtagelsen af nationale foranstaltninger, der fraviger bestemmelserne i direktiv 2001/18 og 2002/53, som det er tilfældet med de omtvistede nationale retsforskrifter.

52 Det er nemlig i denne sag tilstrækkeligt at fastslå, at Republikken Polen i hvert fald ikke har godtgjort, at de omtvistede nationale retsforskrifter faktisk forfølger de hævdede religiøse og etiske formål — hvilket i øvrigt betvivles af Kommissionen — og at den sagsøgte medlemsstat i så fald har bevisbyrden for sine påstande.

53 Det bemærkes, at det fremgår af retspraksis, at det påhviler medlemsstaterne at godtgøre, at betingelserne for en fravigelse af artikel 28 er opfyldt (jf. i denne retning dom af 10.2.2009, sag C-110/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 519, præmis 62). Herved gælder bl.a., at når der er anlagt en traktatbrudssag mod en medlemsstat, der som forsvar påberåber sig et hensyn med støtte i artikel 30 EF, er Domstolen kun forpligtet til at undersøge den påberåbte begrundelse, såfremt det er uomtvistet eller behørigt godtgjort, at den pågældende nationale lovgivning faktisk forfølger de formål, som den sagsøgte medlemsstat angiver (jf. i denne retning bl.a. dom af 8.2.1983, sag 124/81, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. s. 203, præmis 35, af 15.11.2005, sag C-320/03, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 9871, præmis 71, og af 11.9.2008, sag C-141/07, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6935, præmis 47).

54 Hvad særligt angår det hensyn til beskyttelse af den offentlige moral, som Republikken Polen har påberåbt sig i denne sag, må det for det første antages, at anbringender af så generel karakter som dem, denne medlemsstat har fremført under den administrative procedure, og som vedrører betænkelighederne hvad angår miljøet og den offentlige sundhed og den kraftige modstand, som den polske befolkning har manifesteret over for GMO'er, eller den omstændighed, at forsamlingerne i de polske vojvodskaber har vedtaget resolutioner, hvori det erklæres, at vojvodskabernes områder bør fritages for genetisk modificerede afgrøder og GMO'er, ikke opfylder et sådant beviskrav.

55 I et sådant tilfælde påberåbes hensynet til den offentlige moral nemlig i realiteten ikke selvstændigt, men som et argument vedrørende hensynet til beskyttelsen af miljøet og sundheden, som i denne sag netop er emnet for direktivet 2001/18 (jf. i denne retning dom af 19.3.1998, sag C-1/96, Compassion in World Farming, Sml. I, s. 1251, præmis 66).

56 En medlemsstat kan således ikke påberåbe sig opfattelsen hos en del af den offentlige opinion til støtte for ensidigt at anfægte en harmoniseringsforanstaltning, som er vedtaget af Fællesskabets institutioner (jf. dommen i sagen Compassion in World Farming, præmis 67). Som Domstolen har fastslået i en sag, der netop vedrører direktiv 2001/18, kan en medlemsstat ikke påberåbe sig vanskeligheder, der er opstået på tidspunktet for gennemførelsen af en fællesskabsretsakt, herunder modstand fra borgerne, til støtte for ikke at overholde forpligtelser og frister i henhold til fællesskabsrettens regler (jf. dom af 9.12.2008, sag C-121/07, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 9159, præmis 72).

57 For det andet må det hvad angår Republikken Polens særskilte argumenter vedrørende religiøse eller etiske hensyn, som den først har fremsat i svarskriftet og duplikken ved Domstolen, fastslås, at denne ikke har godtgjort, at det er disse hensyn, som vedtagelsen af de omtvistede nationale retsforskrifter faktisk er begrundet i.

58 Republikken Polen har i det væsentlige nærmest påberåbt sig en slags generel formodning, hvorefter det ikke kan give anledning til undren, at det forholder sig på denne måde. For det første påberåber den sig, at det polske samfund notorisk tillægger kristne og katolske værdier væsentlig betydning. For det andet har Republikken Polen fremhævet, at de politiske partier, som havde flertal i det polske parlament på tidspunktet for vedtagelsen af de omtvistede nationale retsforskrifter, netop påberåbte sig disse værdier. Efter den sagsøgte medlemsstats opfattelse må det derfor anses for rimeligt at antage, at de folkevalgte, der som hovedregel ikke har nogen videnskabelig uddannelse, er mere påvirket af deres opfattelse vedrørende religiøse eller etiske værdier, der således normalt ligger bag deres politiske handlinger, end af andre motiver, navnlig hvad angår videnskabeligt komplekse vurderinger i relation til beskyttelsen af miljøet eller den offentlige sundhed.

59 Sådanne betragtninger udgør imidlertid ikke tilstrækkeligt bevis for, at vedtagelsen af de omtvistede nationale retsforskrifter faktisk har været begrundet i de etiske og religiøse hensyn, som er angivet i svarskriftet og duplikken, så meget mere som Republikken Polen under den administrative procedure hovedsageligt byggede sit forsvar på de mangler, som den hævder direktiv 2001/18 er behæftet med, når henses til forsigtighedsprincippet og de risici, som direktivet medfører såvel for miljøet som den offentlige sundhed.

60 Ved afgørelsen af det foreliggende søgsmål, som er anlagt af Kommissionen, må det derfor fastslås, som denne har gjort gældende, at generelle forbud såsom dem, der er indeholdt i de omtvistede nationale retsforskrifter, er i strid med de forpligtelser, som påhviler Republikken Polen såvel efter artikel 22 og 23 i direktiv 2001/18 som artikel 4, stk. 4, og artikel 16 i direktiv 2002/53.

61 For det første bemærkes, at der ifølge artikel 22 og 23 i direktiv 2001/18 påhviler medlemsstaterne en forpligtelse til ikke at forbyde, begrænse eller forhindre markedsføring af GMO'er, der udgør eller indgår i produkter, og som opfylder direktivets krav, medmindre de påberåber sig muligheden for at vedtage de beskyttelsesforanstaltninger, der er omhandlet i artikel 23, under overholdelse af de præcise betingelser, som er fastsat i denne bestemmelse. En ensidig national foranstaltning, der indeholder et generelt forbud mod markedsføring af genetisk modificerede frø, såsom det forbud, der

er indeholdt i § 57, stk. 3, i den polske lov om frø, er derfor klart i modstrid med bestemmelserne i direktivets artikel 22 og 23.

62 Et sådant generelt forbud er endvidere klart i strid med artikel 16, stk. 1, i direktiv 2002/53, hvorefter der påhviler medlemsstaterne en forpligtelse til ikke at underkaste de frø af sorter, der er godkendt i henhold til direktivet, nogen form for handelsrestriktioner med hensyn til sorten, medmindre de påberåber sig de undtagelser, som er fastsat i denne artikels stk. 2, og som ikke finder anvendelse i denne sag. Det er i så henseende ubestridt, som det er anført af Kommissionen, at et vist antal frø af sorter, som er godkendt i henhold til direktivet, og som derfor er optaget på den fælles sortsliste for landbrugsplantearter, der er omhandlet i dette direktivs artikel 17, er genetisk modificerede sorter.

63 For det andet fremgår det af artikel 4, stk. 4, i direktiv 2002/53, at der ikke kan udstedes et generelt forbud som det, der er fastsat i § 5, stk. 4, i lov om frø, mod optagelse af genetisk modificerede sorter på den nationale sortsliste. Det fremgår navnlig af direktivets artikel 4, stk. 4, at et eventuelt afslag på at optage en sort på den nationale sortsliste alene af den grund, at den er genetisk modificeret, kun er berettiget, hvis ikke der er blevet truffet alle hensigtsmæssige foranstaltninger for at undgå skadelige indvirkninger på menneskers sundhed, hvilket der, som Kommissionen med rette har anført, ikke kan antages at være risiko for, når en sort er blevet godkendt i henhold til bestemmelserne i direktiv 2001/18.

64 På grundlag af samtlige de anførte betragtninger må det fastslås, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 22 og 23 i direktiv 2001/18 og artikel 4, stk. 4, samt artikel 16 i direktiv 2002/53, idet den har udstedt et forbud mod fri omsætning af genetisk modificerede frøsorter og mod at optage genetisk modificerede afgrøder på den nationale sortsliste.

65 Derimod må sagen, hvilket fremgår af denne doms præmis 48, afvises fra realitetsbehandling, for så vidt som det påstås fastslået, at Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 2001/18, når dette direktiv vurderes som helhed.

Sagens omkostninger

66 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Selv om Republikken Polen i det væsentlige har tabt sagen, bør der tages hensyn til, at Kommissionens søgsmål delvis er blevet afvist fra realitetsbehandling. Under hensyn til sagens omstændigheder bør Republikken Polen ud over at bære sine egne omkostninger betale to tredjedele af Kommissionens omkostninger, således at Kommissionen bærer en tredjedel af sine egne omkostninger.

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

1) **Republikken Polen har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 22 og 23 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF og sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 4, samt artikel 16 i Rådets direktiv 2002/53/EF af 13. juni 2002 om den fælles sortsliste over landbrugsplantearter, idet den har udstedt et forbud mod fri omsætning af genetisk modificerede frøsorter og mod at optage genetisk modificerede afgrøder på den nationale sortsliste.**

2) I øvrigt frifindes Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

3) Republikken Polen bærer sine egne omkostninger og betaler to tredjedele af Kommissionens omkostninger.

4) Kommissionen bærer en tredjedel af sine egne omkostninger.

Underskrifter