DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 16 juli 2009 *

I mål C-165/08,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 15 april 2008,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av B. Doherty och A. Szmytkowska, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

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

svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: polska

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna K. Schiemann (referent), P. Kūris, L. Bay Larsen och C. Toader,

generaladvokat: J. Mazák,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

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

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt 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) och rådets direktiv 2002/53/EG av den 13 juni 2002 om den gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter (EGT L 193, s. 1), särskilt artiklarna 4.4 och 16, genom att införa ett förbud mot fri rörlighet för utsäde av

genetiskt modifierade sorter och genom att förbjuda att genetiskt modifierade sorter upptas i den nationella sortlistan.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

Direktiv 2001/18

2 Direktiv 2001/18 har antagits med stöd av artikel 95 EG. Enligt artikel 1 i direktivet är syftet med detta direktiv att, med beaktande av försiktighetsprincipen, närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra och att skydda människors hälsa och miljön, dels när genetiskt modifierade organismer (nedan kallade GMO) avsiktligt sätts ut i miljön för varje annat ändamål än att släppa ut dem på marknaden i Europeiska gemenskapen, dels när produkter som består av eller innehåller GMO släpps ut på marknaden i gemenskapen.

3 I skäl 9 till direktiv 2001/18 anges följande:

”Det är särskilt viktigt att hänsyn tas till etiska principer som erkänns i en medlemsstat. Medlemsstaterna får ta hänsyn till etiska aspekter när produkter som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer avsiktligt sätts ut eller släpps ut på marknaden.”

4 I skälen 56–58 i samma direktiv anges följande:

”(56) När en produkt som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer och som har blivit vederbörligen godkänd enligt detta direktiv släpps ut på marknaden, får en medlemsstat inte förbjuda, begränsa eller hindra att produkter som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer och som uppfyller kraven i detta direktiv släpps ut på marknaden. Ett särskilt förfarande måste kunna tillämpas om utsättningen medför risker för människors hälsa eller för miljön.

(57) Samråd bör äga rum med kommissionens europeiska grupp för etik inom vetenskap och ny teknik för att få vägledning avseende allmänna etiska frågor när det gäller avsiktlig utsättning eller utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer. Dessa samråd bör inte påverka medlemsstaternas behörighet i etiska frågor.

(58) Medlemsstaterna bör kunna samråda med varje kommitté som de har inrättat i syfte att få vägledning avseende bioteknikens etiska följder.”

5 I del B i direktivet anges villkoren för avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer för varje annat ändamål än att släppa ut dem på marknaden.

6 I del C i samma direktiv, som omfattar artiklarna 12–24, anges villkoren för att släppa ut produkter som består av en eller flera genetiskt modifierade organismer på marknaden.

7 I artikel 22 i direktiv 2001/18, som har rubriken ”Fri omsättning”, föreskrivs följande:

”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 23 får medlemsstaterna inte förbjuda, begränsa eller hindra att produkter som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer och som uppfyller kraven i detta direktiv släpps ut på marknaden.”

8 I artikel 23 i direktivet, med rubriken ”Skyddsklausul”, föreskrivs följande:

”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. …”

9 I artikel 29 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar medlemsstaternas behörighet i etiska frågor skall kommissionen på eget initiativ eller på begäran av Europaparlamentet eller rådet samråda i allmänna etiska frågor med de kommittéer som den inrättat i syfte att få vägledning avseende bioteknikens etiska följder, exempelvis Europeiska gruppen för etik inom vetenskap och ny teknik.

Detta samråd kan också äga rum på begäran av en medlemsstat.

…

3. De administrativa förfarandena i detta direktiv skall inte påverkas av punkt 1.”

10 I artikel 36 i direktiv 2001/18 föreskrivs följande:

”1. Direktiv 90/220/EEG skall upphävas den 17 oktober 2002.

2. Hänvisningar till det upphävda direktivet skall betraktas som hänvisningar till det här direktivet och skall läsas enligt jämförelsetabellen i bilaga VIII.”

Direktiv 2002/53

11 Såsom framgår av artikel 1.1 i direktiv 2002/53 avser detta direktiv ”godkännande för införande i en gemensam sortlista för arter av lantbruksväxter för de sorter av betor, foderväxter, stråsäd, potatis samt olje- och spånadsväxter vilkas utsäde får saluföras enligt bestämmelserna i direktiven om saluföring av betutsäde ([rådets direktiv] 2002/54/EG [av den 13 juni 2002 om saluföring av betutsäde (EGT L 193, s. 12)]), utsäde av foderväxter ([rådets direktiv] 66/401/EEG [av den 14 juni 1966 om saluföring av utsäde av foderväxter (EGT 125, s. 2248; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 131)]), utsäde av stråsäd ([rådets direktiv] 66/402/EEG [av den 14 juni 1966 om saluföring av stråsäd (EGT 125, s. 2309; svensk specialutgåva, område 3, volym 1, s. 142)]), utsädepotatis ([rådets direktiv] 2002/56/EG [av den 13 juni 2002 om saluföring av utsädespotatis (EGT L 193, s. 60)]) samt utsäde av olje- och spånadsväxter ([rådets direktiv] 2002/57/EG [av den 13 juni 2002 om saluföring av utsäde av olje- och spånadsväxter (EGT L 193, s. 74)])”. Enligt artikel 1.2 ska den gemensamma sortlistan sammanställas ”på basis av medlemsstaternas nationella listor”.

12 I artikel 4.4 i direktiv 2002/53, vari fastställs ett antal villkor som medlemsstaterna ska iaktta vid godkännandet av en sort, föreskrivs följande

”Genetiskt modifierade sorter enligt definitionen i artikel 2.1 och 2.2 i direktiv 90/220/EEG får endast godkännas om alla lämpliga åtgärder har vidtagits för att undvika negativa effekter på människors hälsa och på miljön.”

13 I artikel 16 i direktiv 2002/53 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall se till att utsäde av sorter som har godkänts i enlighet med bestämmelserna i detta direktiv eller i enlighet med motsvarande principer från och med det offentliggörande som avses i artikel 17 inte underkastas några begränsningar för saluföringen med avseende på sort.

2. En medlemsstat får, efter ansökan som skall behandlas i enlighet med förfarandet i artikel 23.2 eller 23.3 när det gäller genetiskt modifierade sorter, tillåtas att förbjuda användning av sorten på hela eller en del av sitt territorium eller att fastställa lämpliga villkor för odling av sorten samt, i det fall som avses i c, villkor för användning av produkter som härrör från odlingen, i följande fall:

a) Om det har fastställts att odling av sorten kan inverka skadligt på växtsundheten vid odling av andra sorter eller arter.

b) Om det på grundval av officiella odlingsförsök som har utförts i den ansökande medlemsstaten, genom analogitillämpning av bestämmelserna i artikel 5.4, har konstaterats att sorten inte på någon del av dess territorium ger resultat som motsvarar de som erhålls för en jämförbar sort som har godkänts på denna medlemsstats territorium, eller om det är allmänt känt att sorten på grund av sina egenskaper eller sin mognadskategori inte är lämplig för odling på någon del av dess territorium. Ansökan skall lämnas in före utgången av det tredje kalenderåret efter godkännandet.

c) Om det finns giltiga skäl, förutom de som redan har angetts eller som har kunnat anges i samband med det förfarande som avses i artikel 10.2, att anse att sorten utgör en risk för människors hälsa och för miljön.”

14 I artikel 17 i direktivet föreskrivs följande:

”På grundval av den information som lämnas av medlemsstaterna och allt efter det att denna inkommer skall kommissionen i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, C-serien under rubriken Gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter; publicera en lista över alla sorter vars utsäde och uppförökningsmaterial inte underkastas några handelsbegränsningar med avseende på sort enligt artikel 16 …”

Den nationella lagstiftningen

15 I artikel 5.4 i lag om utsäde av den 26 juni 2003 (Dz. U nr 137, avsnitt 1299), i ändrad lydelse enligt lag av den 27 april 2006 (Dz. U nr 92, avsnitt 639, nedan kallad lagen om utsäde), föreskrivs att ”genetiskt modifierade sorter inte får införas i den nationella sortlistan”.

16 I artikel 57.3 i lagen om utsäde föreskrivs att ”genetiskt modifierade utsäden inte får släppas ut på marknaden i Republiken Polen”. Enligt artikel 67.1 i samma lag kan en person som släpper ut utsäden på marknaden i strid med artikel 57.3 påföras en ekonomisk sanktion.

Det administrativa förfarandet

17 Efter att kommissionen hade haft en första skriftväxling med Republiken Polen mellan den 19 juni och den 19 juli 2006, översände kommissionen, den 18 oktober 2006, en formell underrättelse till denna medlemsstat med stöd av artikel 226 EG. I underrättelsen hävdade kommissionen att artikel 5.4 och artikel 57.3 i lagen om utsäde (nedan kallade de omtvistade nationella bestämmelserna) strider mot direktiv 2001/18, i synnerhet mot artiklarna 22 och 23 däri, samt mot direktiv 2002/53, i synnerhet mot artiklarna 4.4 och 16 i detta direktiv.

18 Republiken Polen bestred, i skrivelse av den 20 december 2006, att den hade åsidosatt sina skyldigheter. Republiken Polen åberopade bland annat försiktighetsprincipen och risken för irreparabla skador för den biologiska mångfalden och miljön i allmänhet, samt det polska jordbruket i synnerhet, som det kunde medföra att tillämpa de oklara bedömningskriterier, de otillräckliga kontrollåtgärder och garantier samt de bristfälliga bestämmelserna om samexistens mellan olika grödor som infördes genom direktiv 2001/18. Republiken Polen har vidare gjort gällande att de sorter som anges i den gemensamma sortlistan över jordbruksgrödor i direktiv 2002/53 inte har testats under de särskilda villkor som gäller i Polen och därför inte ger tillräckliga garantier för att de inte har negativa följder på längre sikt.

19 Republiken Polen har vidare åberopat sina farhågor för inverkan på folkhälsan och miljön samt det stora motståndet mot GMO i Polen och nödvändigheten av att i enlighet med skäl 9 i direktiv 2001/18 respektera etiska principer. Republiken Polen har i detta sammanhang gjort gällande att det skulle strida mot etiska principer att införa bestämmelser i polsk rätt som en majoritet av befolkningen i Polen är motståndare till.

20 Eftersom kommissionen inte övertygades av detta svar riktade kommissionen den 29 juni 2007 ett motiverat yttrande till Republiken Polen, i vilket den uppmanade Republiken Polen att vidta nödvändiga åtgärder för att följa yttrandet inom en frist på två månader efter mottagandet.

21 Republiken Polen upprepade, i sitt svar av den 28 augusti 2007, i huvudsak de argument som åberopats i svaret på den formella underrättelsen. Republiken Polen har vidare gjort gällande att den omständigheten att resolutioner år 2006 hade vidtagits enhälligt i de parlamentariska församlingarna i samtliga polska vojvodskaper (provinser), i vilka det uttalades att vojvodskaperna borde fritas från genetiskt modifierade grödor och GMO, visar att de omtvistade nationella bestämmelserna grundar sig på hänsyn till allmän moral. Republiken Polen har tillagt att sådana åtgärder följaktligen var berättigade redan med stöd av artikel 30 EG, utan att det var nödvändigt att använda de särskilda förfaranden i sekundärrätten som åberopats av kommissionen.

22 Kommissionen beslutade mot denna bakgrund att väcka förevarande talan.

Prövning av talan

Parternas argument

23 Kommissionen har i sin ansökan gjort gällande att artikel 57.3 i lagen om utsäde i dess helhet är oförenlig med den ordning för fri rörlighet som infördes genom direktiv 2001/18 och i synnerhet med artiklarna 22 och 23 i direktivet. Det anges nämligen som villkor i artikel 22 i direktivet att samtliga GMO som får släppas ut på marknaden enligt direktivet kan användas fritt i hela gemenskapen. Vad beträffar artikel 23 i direktivet, som innehåller snäva ramar för att vidta skyddsåtgärder mot enskilda GMO efter en konkret bedömning i varje enskilt fall, anser kommissionen att medlemsstaterna inte generellt kan förbjuda att en hel kategori av GMO släpps ut på marknaden, som dessutom inte har varit föremål för det förfarande som föreskrivs i denna bestämmelse.

24 Kommissionen har vidare påpekat att medlemsstaterna enligt artikel 16.1 i direktiv 2002/53 ska se till att utsäde från en sort som anges i den gemensamma sortlistan inte underkastas några former för saluföringsbegränsningar. Det finns för närvarande cirka 70 genetiskt modifierade sorter som har godkänts enligt direktiv 2001/18 och som förts upp på den gemensamma sortlistan.

25 Kommissionen anser inte att medlemsstaterna enligt direktiv 2002/53, vars syfte är att fastställa enhetliga kvalitetskrav, som kan underlätta den fria rörligheten för sorterna, generellt kan förbjuda att genetiskt modifierade sorter förs upp på den nationella sortlistan. Om en GMO har godkänts efter grundliga vetenskapliga prövningar kan den inte längre anses utgöra en risk för hälsa eller miljö, som enligt artikel 4.4 i direktiv 2002/53 kan motivera att den berörda organismen inte förs upp på den nationella sortlistan.

26 Vad beträffar de invändningar som Republiken Polen har rest under det administrativa förfarandet, har kommissionen gjort gällande att den tveksamhet som denna medlemsstat har uttryckt beträffande eventuella brister i direktiv 2001/18 med avseende på skydd av miljö och hälsa inte bör påverka tolkningen av direktivets bestämmelser och att tveksamheten under alla omständigheter saknar fog. Enligt kommissionen säkerställer nämligen de förfaranden som anges i direktiv 2001/18 att det beträffande varje GMO, med beaktande av försiktighetsprincipen, görs en noggrann bedömning av de risker som den kan utgöra för miljö och människors hälsa genom att det har föreskrivits verksamma kontroll- och skyddsåtgärder i direktivet.

27 Kommissionen har vidare gjort gällande att Republiken Polens generella hänvisningar till etiska principer i svaret på den formella underrättelsen inte har underbyggts med specifika etiska argument vad beträffar utsättande av GMO. Det framgår dessutom av skäl 9 i direktiv 2001/18 att etiska hänsyn omfattas av direktivets tillämpningsområde, med följd att ett förbud mot produkter som har godkänts enligt direktivet endast kan ske med stöd av de förfaranden som föreskrivs i direktivet. Enligt kommissionen är det för övrigt fast rättspraxis att artikel 30 EG inte längre kan åberopas när de gemenskapsrättsliga bestämmelserna innehåller en detaljerad och harmoniserad

reglering av det berörda området, vilket är fallet beträffande direktiven 2001/18 och 2002/53, vad beträffar handel med GMO.

28 Republiken Polen har i sitt svaromål gjort gällande att talan ska avvisas, eftersom kommissionens invändningar är för oprecisa för att den exakt ska kunna avgränsa föremålet för talan, med följd att den inte kan försvara sig på ett verksamt sätt. Även om kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Polen har åsidosatt direktiven 2001/18 och 2002/53 ”i deras helhet”, är de detaljerade bestämmelser som anges i ansökan tydligen endast angivna som exempel, utan att kommissionen har lämnat någon förklaring till varför så är fallet.

29 Republiken Polen har i sak gjort gällande att det i motsats till vad kommissionen har hävdat bekräftas av rättspraxis att det endast är uteslutet att åberopa artikel 30 EG när den genomförda gemenskapsharmoniseringen omfattar åtgärder som är nödvändiga för att uppnå det särskilda syfte som enligt denna bestämmelse i EG-fördraget tillkommer medlemsstaten. Etiska hänsyn omfattas inte av direktiven 2001/18 och 2002/53, vars syfte uteslutande är att skydda miljö och människors hälsa. Medlemsstaterna har i övrigt uttryckligt bevarat sin behörighet att reglera etiska aspekter avseende GMO enligt skäl 57 och artikel 29.1 i direktiv 2001/18.

30 I förevarande mål motiveras antagandet av de omtvistade nationella bestämmelserna med etiska principer av kristen och humanistisk karaktär som delas av majoriteten av Polens befolkning.

31 Republiken Polen har i detta sammanhang anfört, i första hand, en kristen livsuppfattning som utgör ett hinder mot att levande organismer, skapade av Gud, manipuleras och omformas till materiella objekt, som kan bli föremål för industriell egendomsrätt. Republiken Polen har därefter framhävt en kristen och humanistisk syn på framsteg och utveckling som innebär att man respekterar skapelsen och försöker få människan att leva i harmoni med naturen. Republiken Polen har slutligen anfört en

uppsättning kristna och humanistiska principer om samhällsordningen med innebörden att det är samhällsundergrävande om levande organismer reduceras till handelsvaror.

32 Kommissionen har i repliken bestritt att målet bör avvisas. Kommissionen anser att den klart har framställt sina invändningar och argument och att dessa är identiska med dem som har framställts i den formella underrättelsen, det motiverade yttrandet och ansökan.

33 Vad beträffar direktiv 2001/18 har kommissionen påpekat att förutom artiklarna 22 och 23 i direktivet, som den uttryckligen har angett, eftersom de utgör grundpelarna i den ordning med fri rörlighet som införs genom direktivet, är det denna ordning och direktivets syfte och dess bestämmelser i dess helhet som har åsidosatts. Vad beträffar direktiv 2002/53 har kommissionen däremot förtydligat att talan särskilt avser artiklarna 4.4 och 16 i direktivet och inte direktivet i dess helhet.

34 Vad beträffar prövningen i sak har kommissionen upprepat att frågorna kring godkännande att saluföra genetiskt modifierade utsäden har harmoniserats uttömmande, genom att det anges i direktiv 2001/18 att även etiska hänsyn ska beaktas, bland annat bestämmelsen i artikel 29 i direktivet, med följd att en medlemsstat inte längre kan åberopa artikel 30 EG.

35 Kommissionen hyser för övrigt tvivel i fråga om de egentliga skälen för att anta de omtvistade nationella bestämmelserna. Republiken Polen har inte framfört några omständigheter som visar att antagandet av det berörda förbudet motiveras av etiska och religiösa hänsyn, såsom gjorts gällande vid domstolen. Vidare har de ingående etiska och religiösa skäl som framförts i svaromålet inte gjorts gällande under det administrativa förfarandet. Under detta åberopade Republiken Polen framför allt hänsyn till miljö och folkhälsa.

36 Enligt kommissionen kan en medlemsstat dessutom inte ensidigt anfäkta en gemenskapsharmoniseringsåtgärd genom att hänvisa till vad en del av dess befolkning har för åsikt i frågan.

37 Republiken Polen har i dupliken gjort gällande att de förklaringar som kommissionen har lämnat, till stöd för sin uppfattning att talan ska tas upp till sakprövning genom att den ordning och det syfte som införts med direktiv 2001/18 har åsidosatts, ska avvisas, eftersom de har lämnats för sent och dessutom är för vaga. Förklaringarna saknar under alla omständigheter stöd, om inte av andra skäl så av skälet att det genom direktivet införs flera ordningar om utsläppande på marknaden av GMO, om avsiktlig spridning av GMO och slutligen om oavsiktlig spridning av GMO.

38 Vad beträffar prövningen i sak har Republiken Polen påpekat att en harmonisering inte kan vara fullständig när det i direktivet inte tas ställning till väsentliga aspekter hos en bestämd produktkategori. Kommissionens uppfattning skulle i föreliggande fall medföra att etiska hänsyn avseende GMO inte kan beaktas – trots att gemenskapslagstiftaren har erkänt betydelsen av sådana hänsyn i skälen och i bestämmelserna i direktiv 2001/18 – vare sig i de förfaranden som införs genom direktivet eller med stöd av den behörighet som behållits av medlemsstaterna.

39 Eftersom etiska hänsyn ligger bakom de omtvistade nationella bestämmelserna kan de endast prövas i förhållande till artiklarna 28 EG och 30 EG och inte i förhållande till direktiven 2001/18 och 2002/53. Eftersom kommissionen emellertid varken har gjort gällande att artikel 28 EG har åsidosatts eller bestritt att de nationella bestämmelserna kan uppfylla kraven på bland annat proportionalitet i artikel 30 EG, bör förhandlingen vid domstolen inskränkas till frågan om en medlemsstat fortfarande kan åberopa etiska hänsyn vid handel med GMO.

40 Republiken Polen anser vidare att kommissionen, som har bevisbördan för att ett fördragsbrott föreligger, inte har kunnat visa att medlemsstatens förklaringar beträffande etiska hänsyn är bristfälliga. En medlemsstat kan nämligen, i motsättning till vad kommissionen har hävdat, fastställa en rangordning av de skäl som den har

åberopat till sitt försvar under det administrativa förfarandet vid förhandlingen inför domstolen samt då tillmäta vissa skäl större betydelse än andra.

41 Republiken Polen har vidare påpekat att det är allmänt känt att majoriteten av ledamöterna i Polens parlament vid den tidpunkt när omröstningen om de omtvistade nationella bestämmelserna skedde tillhörde politiska partier för vilka den katolska tron är av avgörande betydelse. Det är därför inte förvånande att de vägleddes av allmänna kristna och humanistiska värden som de delar med sina väljare snarare än av miljöhänsyn eller hänsyn till folkhälsan som är vetenskapligt komplexa storheter som det är svårare att överblicka.

Domstolens bedömning

Talans föremål och huruvida talan kan tas upp till sakprövning

42 Det ska inledningsvis erinras om att det följer av artikel 38.1 c i domstolens rättegångsregler och av rättspraxis avseende denna artikel att en ansökan genom vilken en talan anhängiggjorts ska innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för densamma. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden ska kunna förbereda sitt försvar och domstolen ska kunna utöva sin kontroll. Av detta följer att de väsentligaste faktiska och rättsliga omständigheter på vilka talan grundas på ett konsekvent och begripligt sätt ska framgå av innehållet i själva ansökan. Yrkandena i ansökan skall vara tydligt utformade för att undvika att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (*ultra petita*) eller för att förhindra att den prövar en anmärkning (se, bland annat, dom av den 12 februari 2009 i mål C-475/07, kommissionen mot Polen, punkt 43 och där angiven rättspraxis).

43 En talan med stöd av artikel 226 EG ska innehålla en konsekvent och precis framställning av anmärkningarna, så att medlemsstaten och domstolen exakt kan förstå räckvidden av det påstådda åsidosättandet av gemenskapsrätten. Detta är nödvändigt för att nämnda stat på ett ändamålsenligt sätt ska kunna göra sina invändningar gällande och för att domstolen ska kunna kontrollera om det påstådda fördragsbrottet faktiskt föreligger (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Polen, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

44 I förevarande fall är det tillräckligt att påpeka, vad beträffar den del av talan som avser direktiv 2002/53, att trots den relativa tvetydighet med vilken yrkandena har utformats i ansökan har kommissionen bekräftat i dupliken att talans föremål är att få fastställt att Republiken Polen har åsidosatt sina skyldigheter enligt de enda bestämmelser som uttryckligen angetts i yrkandena, det vill säga artiklarna 4.4 och 16 i direktivet. Eftersom kommissionen för övrigt klart har angett, såväl under det administrativa förfarandet som i ansökan, varför den anser att de omtvistade nationella bestämmelserna strider mot dessa två bestämmelser, och eftersom Republiken Polen således har haft goda möjligheter att utöva sitt försvar på denna punkt ska denna del av talan tas upp till sakprövning.

45 Vad därefter beträffar frågan huruvida den del av talan som avser direktiv 2001/18 kan tas upp till sakprövning, kan det konstateras att kommissionen har gett en konsekvent och tillräckligt precis förklaring av sina invändningar beträffande artiklarna 22 och 23 i direktivet. Kommissionen har emellertid inte gett en tillräckligt precis förklaring till stöd för uppfattningen att Republiken Polen har åsidosatt samtliga sina skyldigheter enligt detta direktiv.

46 Kommissionen har nämligen i ansökan endast angett bestämmelserna i artikel 2.2 i direktiv 2001/18, som innehåller en definition av GMO, och bestämmelserna i artikel 19.1 och 19.2 samt artiklarna 22 och 23 i del C, som avser utsläppande på marknaden av GMO. Ansökan innehåller vidare endast precisa uppgifter om artiklarna 22 och 23, innan slutsatsen dras att de omtvistade nationella bestämmelserna

är oförenliga ”med den ordning för fri rörlighet som införts genom direktivet i dess helhet och i synnerhet genom artiklarna 22 och 23”.

47 Republiken Polen har med rätta påpekat att en så kortfattad utsaga inte ger någon förklaring till varför, såsom har yrkats i ansökan, direktiv 2001/18 har åsidosatts ”i dess helhet”. Direktivet innehåller bland annat en del B, om utsättning av genetiskt modifierade organismer för varje annat ändamål än att släppa ut dem på marknaden, och en del D, som innehåller bestämmelser om konfidentiella uppgifter, märkning och informationsutbyte.

48 Mot denna bakgrund ska den del av talan som avser direktiv 2001/18 endast tas upp till sakprövning med avseende på det påstådda åsidosättandet av artiklarna 22 och 23 men inte i den del som det gjorts gällande att detta direktiv har åsidosatts ”i dess helhet”.

Prövning i sak

49 Republiken Polen har i svaromålet och i dupliken inriktat sin argumentation på de etiska och religiösa hänsyn som utgör grunden för de omtvistade nationella bestämmelserna.

50 Republiken Polen har inte bestritt att förbuden i de omtvistade nationella bestämmelserna strider mot direktiven 2001/18 och 2002/53, om man utgår från att syftet med direktiven endast är att reglera handeln med genetiskt modifierade utsäden och att föra upp dem på den gemensamma sortlistan. Republiken Polen har gjort gällande att så inte är fallet. Eftersom etiska hänsyn ligger bakom de omtvistade nationella bestämmelserna och de inte omfattas av målsättningarna att skydda miljö och folkhälsa och att säkerställa fri rörlighet, vilka är direktivens målsättningar,

omfattas inte de nationella bestämmelserna av direktivets tillämpningsområde, med följd att de hinder för den fria rörligheten för GMO som de medför, eventuellt i strid med artikel 28 EG, hur som helst kan motiveras med stöd av artikel 30 EG.

51 Vad beträffar denna fråga är det inte nödvändigt för att kunna döma i målet att ta ställning till huruvida och i så fall i vilken omfattning och under vilka förutsättningar medlemsstaterna kan åberopa etiska eller religiösa skäl som motivering för att anta nationella bestämmelser, vilka, i likhet med de omtvistade nationella bestämmelserna, avviker från bestämmelserna i direktiven 2001/18 och 2002/53.

52 Det är i förevarande fall tillräckligt att fastslå att Republiken Polen, som har bevisbördan, inte har kunnat visa att de omtvistade nationella bestämmelserna faktiskt grundar sig på sådana religiösa och etiska hänsyn, vilket för övrigt betvivlas av kommissionen.

53 Det följer av rättspraxis att det ankommer på medlemsstaterna att visa att villkoren för att göra ett undantag från artikel 28 EG föreligger (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 februari 2009 i mål C-110/05, kommissionen mot Italien, REG 2009, s. I-519, punkt 62). När kommissionen har väckt fördragsbrottstalan mot en medlemsstat som till sitt försvar anför artikel 30 EG, behöver kommissionen endast pröva den anförda motiveringen, om det är ostridigt eller klart utrett att den berörda nationella lagstiftningen faktiskt har de syften som svarandemedlemsstaten har angett (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom av den 8 februari 1983 i mål 124/81, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 1983, s. 203, punkt 35, svensk specialutgåva, volym 7, s. 1, av den 15 november 2005 i mål C-320/03, kommissionen mot Österrike, REG 2005, s. I-9871, punkt 71, och av den 11 september 2008 i mål C-141/07, kommissionen mot Tyskland, REG 2008, s. I-6935, punkt 47).

54 Vad särskilt beträffar det hänsyn till allmän moral som Republiken Polen har åberopat i detta mål, ska det först konstateras att sådana allmänna påståenden som medlemsstaten har framfört under det administrativa förfarandet och som avser farhågor beträffande miljö och folkhälsa och det stora motstånd som Polens befolkning har uttryckt mot GMO, samt den ytterligare omständigheten att de parlamentariska församlingarna i de polska vojvodskapen har antagit resolutioner med innebörden att de inte önskat genetiskt modifierade grödor på sina områden, inte uppfyller ett sådant beviskrav.

55 I ett sådant fall åberopas nämligen inte allmän moral som ett självständigt argument utan som en del av argumentet beträffande skydd av miljö och hälsa. Det är just dessa målsättningar som behandlas i direktiv 2001/18 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 1998 i mål C-1/96, Compassion in World Farming, REG 1998, s. I-1251, punkt 66).

56 En medlemsstat kan följaktligen inte stödja sig på ståndpunkter hos en del av den inhemska allmänna opinionen för att ensidigt ifrågasätta en harmoniseringsåtgärd som har beslutats av gemenskapens institutioner (se domen i det ovan nämnda målet Compassion in World Farming, punkt 67). Såsom domstolen har slagit fast i ett mål som just avser direktiv 2001/18 kan inte en medlemsstat åberopa svårigheter som har uppstått vid den tidpunkt då en gemenskapsrättsakt ska genomföras, exempelvis motstånd från enskilda, som grund för att underlåta att iaktta sina skyldigheter och för att inte hålla de frister som framgår av gemenskapsrättsliga bestämmelser (se dom av den 9 december 2008 i mål C-121/07, kommissionen mot Frankrike, REG 2008, s. I-9159, punkt 72).

57 Det ska vidare fastslås, vad beträffar Republiken Polens särskilda argument med religiös eller etisk innebörd, vilka Republiken Polen först har framfört vid domstolen, att denna medlemsstat inte har kunnat visa att de omtvistade nationella bestämmelserna faktiskt antogs med utgångspunkt i sådana skäl.

58 Republiken Polen har nämligen i grunden snarast hänvisat till någon form av allmän presumtion med utgångspunkt från vilken det inte är förvånande att medlemsstaten har handlat som den gjorde i förevarande fall. Republiken Polen har dels anfört att det polska samhället fäster stor vikt vid kristna och katolska värden. Republiken Polen har vidare påpekat att de politiska partier som var i majoritet i Polens parlament när de omtvistade nationella bestämmelserna antogs bekände sig till dessa värden. Republiken Polen anser därför att det är rimligt att anta att folkvalda, som i allmänhet inte har en naturvetenskaplig utbildning, påverkas av sina religiösa och etiska föreställningar. Dessa föreställningar styr allmänt sett deras politiska ställningstaganden mer än vetenskapligt komplexa storheter som miljöskydd och folkhälsoskydd.

59 Sådana skäl är emellertid inte tillräckliga för att visa att antagandet av de omtvistade nationella bestämmelserna faktiskt motiverades av etik och religion, såsom angetts i svaromålen och i dupliken. Detta gäller så mycket mer som Republiken Polen under det administrativa förfarandet i princip byggde upp sitt försvar på de brister som medlemsstaten påstod att direktiv 2001/18 var behäftat med beträffande försiktighetsprincipen och de risker som direktivet medför för miljö och folkhälsa.

60 Det kan således konstateras, för att kunna döma med anledning av kommissionens talan, såsom kommissionen också har påpekat, att allmänna förbud av det slag som föreskrivs i de omtvistade nationella bestämmelserna strider mot Republiken Polens skyldigheter såväl enligt artiklarna 22 och 23 i direktiv 2001/18 som enligt artiklarna 4.4 och 16 i direktiv 2002/53.

61 Enligt artiklarna 22 och 23 i direktiv 2001/18 får medlemsstaterna inte förbjuda, begränsa eller hindra att de produkter som består av eller innehåller genetiskt modifierade organismer och som uppfyller kraven i detta direktiv släpps ut på marknaden, såvida de inte åberopar möjligheten att vidta de skyddsåtgärder som anges i artikel 23 med beaktande av de strikta villkor som föreskrivs i denna bestämmelse. En ensidig nationell åtgärd, enligt vilken det införs ett generellt förbud mot saluföring av

genetiskt modifierade utsäden såsom det som föreskrivs i artikel 57.3 i den polska lagen om utsäde, strider uppenbart mot bestämmelserna i artiklarna 22 och 23 i direktivet.

62 Ett sådant generellt förbud strider vidare uppenbart mot artikel 16.1 i direktiv 2002/53. Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna inte underkasta de utsäden som godkänts enligt direktivet några handelsbegränsningar med avseende på sort, såvida de inte stöder sig på de undantag som anges i artikel 16.2, vilka inte är tillämpliga i förevarande fall. Det är utrett, såsom kommissionen har påpekat, att ett visst antal utsäden som godkänts enligt direktivet och som därför förts upp på den gemensamma sortlista för arter av lantbruksväxter som nämns i artikel 17 är genmodifierade.

63 Det framgår vidare bland annat av artikel 4.4 i direktiv 2002/53 att det inte kan utfärdas ett generellt förbud av det slag som det i artikel 5.4 i lagen om utsäde, mot att genetiskt modifierade utsäden förs upp på den nationella sortlistan. Det framgår nämligen bland annat av artikel 4.4 i direktivet att ett eventuellt nej till att uppföra en sort på den nationella sortlistan endast på grund av att den är genmodifierad endast är motiverat om inte alla lämpliga åtgärder har vidtagits för att undvika negativa effekter på människors hälsa. Detta kan, som kommissionen med rätta har påpekat, inte vara fallet när en sort har godkänts med stöd av bestämmelserna i direktiv 2001/18.

64 Med beaktande av samtliga dessa överväganden ska det fastslås att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 22 och 23 i direktiv 2001/18 och enligt artiklarna 4.4 och 16 i direktiv 2002/53, genom att införa ett förbud mot fri rörlighet för utsäde av genetiskt modifierade sorter och genom att förbjuda att genetiskt modifierade sorter upptas i den nationella sortlistan.

65 Talan ska däremot, såsom framgår av punkt 48 i denna dom, avvisas i den del som det har yrkats att domstolen ska fastställa att Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 2001/18 i dess helhet.

Rättegångskostnader

66 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 69.3 i rättegångsreglerna kan emellertid domstolen besluta att kostnaderna ska delas eller att vardera parten ska bära sin kostnad om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Även om Republiken Polen i huvudsak har tappat målet ska det beaktas att kommissionens talan delvis inte togs upp till sakprövning. Republiken Polen ska därför utöver sina egna rättegångskostnader ersätta två tredjedelar av kommissionens rättegångskostnader. Kommissionen ska bära en tredjedel av sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Republiken Polen har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 22 och 23 i 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 och enligt artiklarna 4.4 och 16 i rådets direktiv 2002/53/EG av den 13 juni 2002 om den gemensamma sortlistan för arter av lantbruksväxter, genom att införa ett förbud mot fri rörlighet för utsäde av genetiskt modifierade sorter och genom att förbjuda att genetiskt modifierade sorter upptas i den nationella sortlistan.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Republiken Polen ska bära sina rättegångskostnader samt två tredjedelar av kommissionens rättegångskostnader.

4) Kommissionen ska bära en tredjedel av sina rättegångskostnader.

Underskrifter