DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

13. september 2007 *

I de forenede sager C-439/05 P og C-454/05 P,

angående to appeller i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat den 7. og 16. december 2005,

Land Oberösterreich ved G. Hörmanseder, som befuldmægtiget, bistået af Rechtsanwalt F. Mittendorfer

Republikken Østrig ved H. Dossi og A. Hable, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgere,

den anden part i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved U. Wölker og M. Patakia, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Rosas, og dommerne J. Klučka (refererende dommer), J.N. Cunha Rodrigues, U. Lõhmus og A. Ó Caoimh,

generaladvokat: E. Sharpston
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. januar 2007,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. maj 2007,

afsagt følgende

Dom

1 I appelskrifterne har Land Oberösterreich og Republikken Østrig nedlagt påstand om ophævelse af dommen afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 5. oktober 2005, Land Oberösterreich og Republikken Østrig mod Kommissionen (forenede sager T-366/06 og T-235/04, Sml. II, s. 4005, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen for sagsøgerens påstand om annullation af dennes beslutning 2003/653/EF af 2. september 2003 om de af

Republikken Østrig i henhold til EF-traktatens artikel 95, stk. 5, meddelte nationale bestemmelser om forbud mod anvendelse af genetisk modificerede organismer i regionen Oberösterreich (EUT L 230, s. 34, herefter »den anfægtede beslutning«).

Retsforskrifter

2 Ved Amsterdam-traktaten, som trådte i kraft den 1. maj 1999, blev EF-traktatens artikel 100 A væsentlig ændret og omnummereret til artikel 95 EF. Artikel 95, stk. 4-6, EF bestemmer:

»4. Hvis en medlemsstat, efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at opretholde nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 30, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser og om grundene til deres opretholdelse.

5. Når en medlemsstat endvidere med forbehold af stk. 4, og efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at indføre nationale bestemmelser baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, giver den Kommissionen meddelelse om de påtænkte bestemmelser og om grundene til deres indførelse.

6. Kommissionen bekræfter eller forkaster inden seks måneder efter meddelelsen som omhandlet i stk. 4 og 5 de pågældende nationale bestemmelser efter at have

konstateret, om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion.

Hvis Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse inden for dette tidsrum, betragtes de i stk. 4 og 5 omhandlede nationale bestemmelser som godkendt.

Hvis det er begrundet i spørgsmålets kompleksitet, eller hvis der ikke foreligger risiko for menneskers sundhed, kan Kommissionen meddele den pågældende medlemsstat, at den i dette stykke omhandlede periode kan forlænges med en ny periode på indtil seks måneder.«

3 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) er vedtaget på grundlag af artikel 95 EF. Direktivets formål er ifølge artikel 1 at foretage en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt at beskytte menneskers sundhed og miljøet dels i forbindelse med udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer (herefter »GMO«) i ethvert andet øjemed end markedsføring i Fællesskabet, dels i forbindelse med markedsføring i Fællesskabet af GMO, der udgør eller indgår i produkter.

4 Ved direktivet indføres en ordning for indgivelse af anmeldelser og meddelelse af godkendelser. Forud for en godkendelse skal der ifølge artikel 4, stk. 3, i hvert enkelt tilfælde foretages en vurdering af potentielle negative virkninger på menneskers sundhed eller miljøet, som direkte eller indirekte kan være forårsaget af overførsel af gener fra GMO til andre organismer.

5 De godkendelser, som er givet før den 17. oktober 2002 i henhold til Rådets direktiv 90/220/EØF af 23. april 1990 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer (EFT L 117, s. 15) med henblik på markedsføring af GMO, der udgør eller indgår i produkter, kan fornyes inden den 17. oktober 2006 i henhold til den forenklede procedure, som er fastsat i artikel 17, stk. 2-9, i direktiv 2001/18.

Sagens faktiske omstændigheder

6 Den 13. marts 2003 gav Republikken Østrig Kommissionen meddelelse om et lovforslag, som var fremsat i 2002 af delstaten Oberösterreich, om forbud mod genteknologi (Oberösterreichische Gentechnik-Verbotsgesetz, herefter »den anmeldte foranstaltning«). Lovforslaget havde til formål at forbyde dels dyrkning af genmodificerede frø og planter, der består af eller indeholder GMO, dels opdrætning og udsætning af transgene dyr til jagt og fiskeri. Formålet med meddelelsen var at opnå en undtagelse fra bestemmelserne i direktiv 2001/18 i medfør af artikel 95, stk. 5, EF. Meddelelsen var baseret på en rapport med titlen »GMO-frie landbrugsområder: begreb og analyse af scenarierne samt gennemførelsesbestemmelser« (»GVO-freie Bewirtschaftungsgebiete: Konzeption und Analyse von Szenarien und Umsetzungsschritten«), som var udarbejdet af W. Müller (herefter »Müller-rapporten«).

7 Som svar på Kommissionens anmodning om en vurdering af det videnskabelige materiale, som Republikken Østrig havde påberåbt sig, afgav Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet (herefter »EFSA«) en udtalelse den 4. juli 2003, hvori den hovedsagelig konkluderede, at materialet ikke indeholdt nye videnskabelige beviser, som kunne begrunde forbuddet mod GMO i Land Oberösterreich.

8 Herefter vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning, hvori den fastslog, at Republikken Østrig ikke var fremkommet med nye videnskabelige beviser eller

havde påvist, at der var opstået et specifikt problem i Land Oberösterreich efter vedtagelsen af direktiv 2001/18, som gjorde det nødvendigt at indføre den anmeldte foranstaltning. Da Kommissionen fandt, at betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF ikke var opfyldt, afslog den Republikken Østrigs anmodning om at fravige direktivet.

Retsforhandlinger ved Retten og den appellerede dom

9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 3. november 2003 anlagde Land Oberösterreich sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning. Sagen blev registreret under nummer T-366/03.

10 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. november 2003 anlagde også Republikken Østrig sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning. Denne sag blev registreret under nummer C-492/03.

11 Ved Domstolens kendelse af 8. juni 2004 blev sag C-492/03 henvist til Retten, hvor den blev registreret under nummer T-235/04.

12 Ved kendelse af 22. februar 2005 bestemte formanden for Rettens Fjerde Afdeling, efter høring af parterne, i medfør af artikel 50 i Rettens procesreglement, at sagerne T-366/03 og T-235/04 skulle forenes med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

13 I den appellerede dom fastslog Retten for det første, at sagen anlagt af Land Oberösterreich måtte fremmes til realitetsbehandling. Den fandt, at delstaten Oberösterreich var individuelt berørt af den anfægtede beslutning, da denne påvirkede en retsakt udstedt af delstaten selv og forhindrede den i at udøve den selvstændige beføjelse, som den er tillagt ifølge den østrigske forfatning, på den måde, den ønskede. Retten fastslog endvidere, at Land Oberösterreich var umiddelbart berørt af beslutningen, selv om den var rettet til Republikken Østrig, eftersom denne ikke udøvede noget skøn, da den tilsendte delstaten sin meddelelse.

14 For det andet forkastede Retten de fire anbringender, som sagsøgerne gjorde gældende.

15 Hvad angår det første anbringende om tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet fastslog Retten navnlig, at de betragtninger, som Domstolen lagde til grund i dommen af 20. marts 2003, Danmark mod Kommissionen (sag C-3/00, Sml. I, s. 2643), for at antage, at princippet ikke fandt anvendelse under en procedure i henhold til artikel 95, stk. 4, EF, også havde gyldighed for en procedure i henhold til artikel 95, stk. 5, EF. Retten fastslog, at også anvendelsen af den sidstnævnte procedure sker efter anmodning fra den medlemsstat, der ønsker godkendelse af nationale bestemmelser, som fraviger en harmoniseringsforanstaltning truffet på fællesskabsplan. Begge procedurer i henhold til artikel 95, stk. 4 og 5, EF iværksættes af den medlemsstat, der anmelder de nationale bestemmelser, og som frit kan udtale sig om den beslutning, som den ønsker truffet. Procedurerne skal afsluttes hurtigst muligt såvel af hensyn til den pågældende medlemsstats interesse som det indre markeds hensigtsmæssige funktion.

16 Retten udtalte herom nærmere i den appellerede doms præmis 41-44:

»41 I modsætning til det af sagsøgerne fremførte medfører det forhold, at den i artikel 95, stk. 5, EF omhandlede procedure vedrører en national foranstaltning,

der endnu kun foreligger som udkast, ikke, at den kan adskilles fra den i stk. 4 i artiklen omhandlede procedure i et sådant omfang, at kontradiktionsprincippet kan anses for anvendeligt på artikel 95, stk. 5, EF. I den forbindelse kan sagsøgerne ikke retmæssigt gøre gældende, at kravet om hurtighed er mindre vigtigt, for så vidt som der er tale om en national foranstaltning, der kun foreligger i udkast, således at Kommissionen derfor uden videre kan forlænge den i artikel 95, stk. 6, EF omhandlede frist med henblik på en kontradiktorisk procedure.

42 For det første er argumentet i modstrid med ordlyden af artikel 95, stk. 6, EF. Dels finder bestemmelsen anvendelse uden forskel på såvel dispensationsansøgninger for gældende nationale bestemmelser i henhold til artikel 95, stk. 4, EF som på ansøgninger vedrørende bestemmelser, der foreligger i udkast, og som artikel 95, stk. 5, EF finder anvendelse på. Dels kan Kommissionen udelukkende forlænge beslutningsfristen som omhandlet i bestemmelsens stk. 3, såfremt dette er begrundet i spørgsmålets kompleksitet, eller såfremt der ikke foreligger risiko for menneskers sundhed. Artikel 95, stk. 6, tredje afsnit, EF tillader således klart ikke Kommissionen at forlænge beslutningsfristen på seks måneder alene med det formål at give en medlemsstat, der har anmodet om en undtagelse, mulighed for at blive hørt i medfør af artikel 95, stk. 5, EF.

43 For det andet er sagsøgernes argument ikke foreneligt med opbygningen af artikel 95, stk. 5, EF. Det forhold, at bestemmelsen vedrører en endnu ikke gældende national foranstaltning, gør det ikke mindre vigtigt, at Kommissionen træffer en hurtig afgørelse i forbindelse med en undtagelsesanmodning. En hurtig afslutning på denne procedure var nemlig, hvad [EF-]traktatens ophavsmænd ønskede med henblik på at bevare den anmeldende medlemsstats interesse i at klarlægge de anvendelige bestemmelser tillige med interessen i det indre markeds rette funktion.

44 Med hensyn til det sidste punkt bør det understreges, at med henblik på at undgå, at fællesskabsrettens bindende karakter og ensartede anvendelse undergraves, er formålet med begge de i artikel 95, stk. 4 og 5, EF omhandlede

procedurer at sikre, at ingen medlemsstat kan anvende nationale bestemmelser, som er undtagelser fra de harmoniserede regler, uden at have opnået Kommissionens godkendelse. Sådan set adskiller de regler, der finder anvendelse på de i henhold til artikel 95, stk. 4, EF anmeldte nationale foranstaltninger, sig ikke væsentligt fra de regler, som finder anvendelse på nationale foranstaltninger, der endnu kun foreligger i udkast, og som er anmeldt i henhold til artikel 95, stk. 5, EF. Under de to procedurer er de pågældende foranstaltninger nemlig uanvendelige, så længe Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse vedrørende undtagelsesanmodningen. Hvad angår artikel 95, stk. 5, EF skyldes dette selve beskaffenheden af de omhandlede foranstaltninger, der [...] kun foreligger i udkast. Hvad angår artikel 95, stk. 4, EF skyldes dette formålet med den heri fastlagte procedure. Som Domstolen nemlig har påpeget, ville de foranstaltninger, der træffes med henblik på en tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion, ikke få den tilsigtede virkning, hvis medlemsstaterne fortsat havde mulighed for ensidigt at anvende nationale bestemmelser, der fraviger disse foranstaltninger. En medlemsstat har derfor først ret til at anvende nationale bestemmelser, der er givet meddelelse om i henhold til artikel 95, stk. 4, EF, når Kommissionen har truffet beslutning om at godkende dem (jf. i analogi den i traktatens artikel 100 A, stk. 4, EF omhandlede procedure Domstolens dom af 17.5.1994, sag C-41/93, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1829, præmis 29 og 30, og af 1.6.1999, sag C-319/97, Kortas, Sml. I, s. 3143, præmis 28).«

17 Vedrørende det andet anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten fastslog Retten navnlig, at Kommissionen havde baseret sine betragtninger på en detaljeret og velunderbygget argumentation, således at adressaten for beslutningen var i stand til at gøre sig bekendt med de faktiske og retlige omstændigheder, og således, at Retten kunne efterprøve lovligheden af den anfægtede beslutning.

18 På dette punkt tilføjede Retten følgende i den appellerede doms præmis 56:

»Kommissionen henviste nemlig til tre væsentlige forhold som begrundelse for sit afslag på Republikken Østrigs ansøgning. Ifølge Kommissionen havde medlemsstaten for det første ikke bevist, at den anmeldte foranstaltning var baseret på nyt

videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet (betragtning 63-68 til den anfægtede beslutning). Kommissionen finder endvidere ikke den anmeldte foranstaltning begrundet i et problem, der er specifikt for Republikken Østrig (betragtning 70 og 71 til den anfægtede beslutning). Endelig forkastede Kommissionen de østrigske myndigheders [anbringende om, at de nationale foranstaltninger var begrundet i forsigtighedsprincippet], idet den fandt, at [anbringendet var for generelt og ikke tilstrækkelig underbygget] (betragtning 72 og 73 til den anfægtede beslutning).«

19 Vedrørende det tredje anbringende om tilsidesættelse af artikel 95, stk. 5, EF gjorde Retten følgende bemærkninger i den appellerede doms præmis 65-67:

»65 I den anfægtede beslutning forkastede Kommissionen de argumenter, med hvilke Republikken Østrig søgte at bevise, at der var tale om et specifikt problem som omhandlet i artikel 95, stk. 5, EF, idet den gjorde gældende, at det klart fremgik af anmeldelsen, at det ringe antal landbrugssystemer præget af småbrug på ingen måde var typisk for Land Oberösterreich, men [...] fandtes i alle medlemsstaterne. Kommissionen fulgte ligeledes EFSA's konklusioner, og herunder særligt dem, ifølge hvilke »[d]e forelagte videnskabelige beviser [ikke] indeholdt [...] nye eller unikt lokale videnskabelige oplysninger om virkninger på miljø eller sundhed [af] eksisterende eller fremtidige GMO-afgrøder eller -dyr«, ligesom der ikke var fremlagt »[...] videnskabelige beviser på, at dette område i Østrig har usædvanlige eller enestående økosystemer, som kræver andre risikovurderinger end dem, der gennemføres for Østrig som helhed eller for andre tilsvarende områder i Europa« (betragtning 70 og 71 til den anfægtede beslutning).

66 Det må således fastslås, at sagsøgerne ikke har fremlagt overbevisende argumenter, der giver grundlag for at nære tvivl om holdbarheden af vurderingerne med hensyn til, om der foreligger et specifikt problem. De har blot begrænset sig til at understrege [at landbruget er] præget af småbrug og vigtigheden af økologisk landbrug i Land Oberösterreich.

67 Særligt har sagsøgerne ikke fremhævet forhold til støtte for en underkendelse af EFSA's konklusion om, at Republikken Østrig ikke har godtgjort, at Land Oberösterreich har usædvanlige eller enestående økosystemer, som kræver andre risikovurderinger end dem, der gennemføres for Østrig som helhed eller for andre tilsvarende områder i Europa. Sagsøgerne blev i retsmødet opfordret til at fremkomme med bemærkninger om omfanget af de problemer, GMO vil medføre for Land Oberösterreich, men de var ikke i stand til at redegøre for, om tilstedeværelsen af disse organismer overhovedet var påvist. Land Oberösterreich har præciseret, at vedtagelsen af den anmeldte foranstaltning skyldtes en frygt for at blive udsat for GMO'er på grund af det anmeldte udløb af en aftale, hvorefter medlemsstaterne havde forpligtet sig til ikke at udstede flere tilladelser til disse organismer. Sådanne hensyn af generel karakter er ikke egnede til at afkræfte de konkrete vurderinger i den anfægtede beslutning.«

20 I den appellerede doms præmis 69 præciserede Retten nærmere følgende:

»Eftersom betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF er kumulative, er det tilstrækkeligt til at forkaste undtagelsesanmodningen, såfremt blot en af betingelserne ikke er opfyldt [...] Da sagsøgerne ikke har kunnet godtgøre, at en af betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF var opfyldt, skal det tredje anbringende forkastes som ubegrundet, uden at det er nødvendigt at vurdere de øvrige klagepunkter og argumenter.«

21 Vedrørende det fjerde anbringende om tilsidesættelse af forsigtighedsprincippet fastslog Retten, at dette anbringende var uden betydning for sagens afgørelse, da Kommissionen havde fået forelagt en ansøgning i henhold til artikel 95, stk. 5, EF og truffet afgørelse om, at betingelserne for anvendelse af denne bestemmelse ikke var opfyldt. Da Retten ved pådømmelsen af det tredje anbringende fandt, at den anfægtede beslutning ikke var fejlagtigt truffet, fastslog den i den appellerede doms præmis 71, at Kommissionen ikke havde andre muligheder end at afslå ansøgningen.

Appellerne

22 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 29. juni 2006 er de to appeller blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

23 Til støtte for appellerne har Land Oberösterreich og Republikken Østrig fremført to annullationsanbringender, som i det væsentlige er begrundet med, dels at kontradiktionsprincippet, dels at artikel 95, stk. 5, EF er tilsidesat.

Anbringendet om kontradiktionsprincippets rækkevidde

Parternes argumenter

24 Appellanterne har kritiseret Retten for at have anvendt den samme løsning, som Domstolen antog i dommen i sagen Danmark mod Kommissionen vedrørende artikel 95, stk. 4, EF, nemlig at kontradiktionsprincippet ikke finder anvendelse, uanset at den foreliggende sag vedrører artikel 95, stk. 5. Der er forskel mellem en national bestemmelse, for hvilken der ansøges om fravigelse i medfør af artikel 95, stk. 4, når bestemmelsen i forvejen er i kraft og dermed er skadelig for det indre marked, i det mindste potentielt, og en bestemmelse på udkaststadiet, hvorved der ansøges om fravigelse i medfør af samme artikels stk. 5.

25 For det første anfører appellanterne, at Retten i den appellerede doms præmis 44 har henvist til praksis vedrørende traktatens artikel 100 A. Denne bestemmelse sondrer

imidlertid ikke mellem opretholdelsen af allerede eksisterende nationale bestemmelser og vedtagelsen af nye nationale bestemmelser, som det er tilfældet med artikel 95, stk. 4 og 5, EF.

26 For det andet fremhæver de, at situationen i artikel 95, stk. 5, EF er forskellig fra situationen i stk. 4, da hensynet til det indre markeds hensigtsmæssige funktion ikke, når der er tale om en national foranstaltning på udkaststadiet, nødvendiggør, at proceduren er speciel hurtig, hvorfor Kommissionen uden problemer kan forlænge seksmånedersfristen i artikel 95, stk. 6, EF og foretage en kontradiktorisk sagsbehandling.

27 Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at Retten med sin henvisning til de domme, der er nævnt i den appellerede doms præmis 44, kun har fremdraget ét aspekt af domspraksis vedrørende artikel 95, stk. 4 og 5, EF, nemlig at en medlemsstat ikke i de to tilfælde, som er nævnt i disse bestemmelser, kan fravige en harmoniseringsforanstaltning uden forudgående godkendelse fra Kommissionen. Desuden kan der efter Kommissionens opfattelse være en interesse i en klargørelse hurtigst muligt, selv om en lov kun er på udkaststadiet.

Domstolens bemærkninger

28 Ifølge artikel 95 EF er medlemsstaterne, når der er vedtaget foranstaltninger om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger, forpligtet til at anmelde nationale bestemmelser, som fraviger disse foranstaltninger, til Kommissionen og indhente dens godkendelse dertil. Artikel 95, stk. 4, vedrører opretholdelsen af nationale bestemmelser, som eksisterede allerede på tidspunktet for vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningerne, mens artikel 95, stk. 5, vedrører nationale undtagelsesbestemmelser, som medlemsstaten ønsker vedtaget.

29 De procedurer, som er fastsat i artikel 95, påbegyndes med, at medlemsstaten anmelder de nationale undtagelsesbestemmelser til Kommissionen — som i den efterfølgende fase foretager en vurdering af sagens omstændigheder til efterprøvelse af, om de nødvendige betingelser herfor er opfyldt — og procedurerne afsluttes med, at Kommissionen ved sin endelige beslutning tillader eller forbyder de nationale bestemmelser. Kommissionen må ikke træffe afgørelse, før den har efterprøvet, at de nationale bestemmelser ikke udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne (jf. dom af 21.1.2003, sag C-512/99, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 845, præmis 44).

30 Det fremgår endvidere af Domstolens praksis, at kontradiktionsprincippet ikke finder anvendelse under en procedure i henhold til artikel 95, stk. 4, EF på grund af procedurens særlige karakter (dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 50).

31 Hvad angår proceduren i henhold til artikel 95, stk. 5, skal indførelsen af nye nationale bestemmelser være baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelsen af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen (jf. i denne retning dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 57).

32 Af hensyn til kravet om fremlæggelse af nyt videnskabeligt belæg til støtte for ansøgningen kan Kommissionen til brug for sin vurdering af ansøgningens berettigelse anmode udenforstående sagkyndige om en udtalelse vedrørende det fremlagte bevis, og denne udtalelse skal lægges til grund for den endelige beslutning.

33 Kommissionen har i den foreliggende sag erkendt, at den ikke selv var i stand til at vurdere det videnskabelige materiale, som var indeholdt i Müller-rapporten, og derfor måtte anmode EFSA om en udtalelse, før den traf beslutning i henhold til artikel 95, stk. 5, EF.

34 Det skal herefter undersøges, om kontradiktionsprincippet burde have været anvendt i dette tilfælde, således som det hævdes af appellanterne, eller om princippet ikke fandt anvendelse, således som det er fastslået i dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, at det ikke gjorde i relation til proceduren i henhold til artikel 95, stk. 4, EF.

35 Ifølge kontradiktionsprincippet, som Domstolen skal sikre overholdelsen af, skal den offentlige myndighed høre de pågældende, før der træffes en beslutning, som berører dem (dom af 10.7.2001, sag C-315/99 P, Ismeri Europa mod Revisionsretten, Sml. I, s. 5281, præmis 28, og dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 45).

36 Ifølge Domstolens praksis finder princippet om retten til forsvar, som kontradiktionsprincippet er tæt forbundet med, ikke kun anvendelse i forhold til borgerne, men også i forhold til medlemsstaterne. Hvad angår medlemsstaterne er princippet om retten til forsvar anerkendt at gælde i sager iværksat af en fællesskabsinstitution mod den berørte medlemsstat (jf. dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 46). Domstolen har endvidere fastslået, at retten til forsvar, som gælder under enhver procedure, som iværksættes over for en person, og som kan munde ud i en retsakt, der indeholder et klagepunkt mod den pågældende, er et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat særlige bestemmelser vedrørende den pågældende procedure (jf. bl.a. dom af 12.2.1992, forenede sager C-48/90 og C-66/90, Nederlandene m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 565, præmis 44, af 5.10.2000, sag C-288/96, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 8237, præmis 99, og af 9.6.2005, sag C-287/02, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 5093, præmis 37).

37 For det første fremgår det imidlertid ikke af ordlyden af artikel 95, stk. 5, EF, at Kommissionen er forpligtet til at høre den pågældende medlemsstat, før den træffer sin beslutning om godkendelsen eller afvisningen af de pågældende nationale bestemmelser. Fællesskabslovgiver har under hensyn til denne procedures særlige karakter kun fastsat de betingelser i artikel 95 EF, som skal opfyldes for at opnå en beslutning fra Kommissionen, den frist, inden for hvilken Kommissionen skal træffe

sin beslutning om godkendelse eller afvisning og en eventuel adgang til fristforlængelse.

38 Endvidere gælder, at proceduren i henhold til artikel 95, stk. 5, EF, som det er anført ovenfor i denne doms præmis 29 — i lighed med, hvad der gælder for proceduren i henhold til samme bestemmelses stykke 4 — ikke iværksættes af en fællesskabsinstitution eller en national institution, men af en medlemsstat, idet Kommissionen alene træffer beslutning som reaktion på medlemsstatens initiativ. Medlemsstaten har således fuldt ud lejlighed til at kommentere de nationale bestemmelser, som den ønsker indført, i sin ansøgning, således som det udtrykkeligt fremgår af artikel 95, stk. 5, EF, hvorefter medlemsstaten er forpligtet til at angive grundene til ansøgningen.

39 Endvidere skal Kommissionen være i stand til inden for de fastsatte frister at opnå de oplysninger, som er nødvendige, uden at være forpligtet til at høre den pågældende medlemsstat, før den træffer sin beslutning (jf. hvad angår proceduren i henhold til artikel 95, stk. 4, EF, for hvilken der gælder den samme frist som for proceduren i henhold til samme artikels stk. 5, dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 48).

40 Det skal understreges, at ifølge artikel 95, stk. 6, andet afsnit, EF antages de nationale undtagelsesbestemmelser at være godkendt, hvis ikke Kommissionen træffer afgørelse inden en vis frist. Denne frist kan i øvrigt ikke forlænges, medmindre spørgsmålet har en vis kompleksitet, og der ikke er nogen risiko for menneskers sundhed, således som det fremgår af stk. 6, tredje afsnit.

41 Traktatens ophavsmænd har ønsket, at proceduren i henhold til denne artikel afvikles hurtigt såvel i den ansøgende medlemsstats interesse som af hensyn til det indre markeds hensigtsmæssige funktion. Dette formål er vanskeligt at forene med ønsket om en længerevarende udveksling af oplysninger og argumenter.

42 Det skal tilføjes, at Retten med sin henvisning i den appellerede doms præmis 44 til retspraksis vedrørende traktatens artikel 100 A, stk. 4, blot har villet understrege, at det er en betingelse for den medlemsstat, som ønsker at fravige en harmoniseringsforanstaltning vedtaget på fællesskabsniveau, at den indhenter Kommissionens forudgående godkendelse. Denne betingelse er opretholdt i artikel 95, stk. 4 og 5, EF, da den skal være opfyldt såvel af den medlemsstat, som anmelder allerede gældende bestemmelser i henhold til artikel 95, stk. 4, EF som af den medlemsstat, der anmelder et lovforslag i henhold til samme artikels stk. 5. Der gælder derfor de samme principper for foranstaltningerne i henhold til disse to stykker, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 85 i forslaget til afgørelse.

43 Endelig gælder, at der under hensyn til den særlige karakter af proceduren i henhold til artikel 95, stk. 5, EF, denne procedures lighed med proceduren i henhold til artikel 95, stk. 4, samt det ensartede formål med disse to bestemmelser — som er at give medlemsstaterne mulighed for at gøre undtagelse fra harmoniseringsforanstaltninger — ikke er grund til at antage en anden løsning end den, som er anvendt for artikel 95, stk. 4, EF. Kommissionen er derfor ikke forpligtet til at overholde kontradiktionsprincippet, før den træffer afgørelse i henhold til artikel 95, stk. 5, EF (jf. i denne retning hvad angår artikel 95, stk. 4, EF dommen i sagen Danmark mod Kommissionen, præmis 50).

44 Retten har derfor med føje antaget, at kontradiktionsprincippet ikke finder anvendelse under en procedure i henhold til artikel 95, stk. 5, EF.

45 Anbringendet om, at kontradiktionsprincippet er tilsidesat, kan derfor ikke tages til følge.

Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 95, stk. 5, EF

Parternes argumenter

46 Appellanterne har for det første gjort gældende, at Retten i den appellerede dom kun har behandlet anbringendet om tilsidesættelse af traktatens bestemmelser ved en efterprøvelse af betingelsen om, at der skal foreligge et specifikt problem, og derved har overset appellanternes høringsret.

47 Republikken Østrig tilføjer, at det nye videnskabelige belæg, som skal fremlægges, udgør et væsentligt element i artikel 95, stk. 5, EF, og at Retten ikke selv ved vurderingen af betingelsen om, at der skal foreligge et problem, som er specifikt for den pågældende medlemsstat, burde have set bort fra spørgsmålet om sameksistensen mellem genetisk modificerede kulturer og naturlige kulturer, utilstrækkeligheden i vurderingen af de implicerede risici og forsigtighedsprincippet. Efter Republikken Østrigs opfattelse har Kommissionen ikke foretaget en fuldstændig videnskabelig undersøgelse af de implicerede risici, ikke taget hensyn til høringsretten og ikke opfyldt sin begrundelsespligt.

48 Appellanterne kritiserer endvidere den appellerede doms præmis 67, hvori det angives, at der ikke i denne sag foreligger et specifikt problem i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 95, stk. 5, EF, da der ikke er påvist tilstedeværelsen af GMO på Land Oberösterreichs område. Den appellerede dom er på dette punkt i strid med forpligtelsen til at sikre et højt beskyttelsesniveau i forbindelse med vedtagelsen af bestemmelser om sundhed, sikkerhed, miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse i medfør af artikel 95 EF.

49 Republikken Østrig tilføjer, at Kommissionen og Retten ved deres for restriktive fortolkning af betingelserne for, at der foreligger et specifikt problem, har øvet en afgørende indflydelse på tvistens afgørelse og tilsidesat denne medlemsstats interesser, anlagt en inadækvat vurdering af de implicerede risici og af de nye videnskabelige belæg og ikke taget hensyn til forsigtighedsprincippet.

50 Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at behandlingen af spørgsmålet, om Retten har foretaget en korrekt vurdering af sagens omstændigheder, har til formål at få afgjort, om Retten har tilsidesat fællesskabsretten, og ikke om proceduren er retsstridig på grund af en utilstrækkelig begrundelse.

51 Ifølge Kommissionen udgør betingelsen om, at der skal fremlægges nyt videnskabeligt bevis vedrørende miljøbeskyttelsen, ikke et led i betingelsen om, at der skal foreligge et specifikt problem, men er en særskilt betingelse på lige fod med betingelsen om, at problemet er specifikt, idet alle betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF er kumulative. Det er derfor med føje, at Retten ikke har givet appellanterne medhold i sagen efter at have fastslået, at betingelsen om det specifikke problem ikke var opfyldt.

52 Vedrørende forsigtighedsprincippet anfører Kommissionen, at Retten i den appellerede doms præmis 71 har givet en adækvat begrundelse for at have forkastet anbringendet om tilsidesættelsen af dette princip, og at Republikken Østrig ikke har anfægtet denne del af dommen, i hvert fald ikke udtrykkeligt og med en nærmere angivelse af sine grunde hertil.

53 Efter Kommissionens opfattelse er appellantens argumenter vedrørende Kommissionens påståede undladelser i forbindelse med proceduren for behandlingen af ansøgningen og overholdelsen af retten til forsvar ikke relevante for afgørelsen af, om den appellerede dom er behæftet med en retlig fejl. Hvad angår retten til forsvar kan argumentationen herom ikke realitetsbehandles, da der ikke er angivet noget væsentligt til støtte for denne ret og under alle omstændigheder er argumentationen

åbenbart ubegrundet, da der ikke under sagen ved Retten er gjort nogen som helst indskrænkning i Republikken Østrigs ret til forsvar.

54 Endelig har appellanterne anført, at den procedurefejl, som de har påberåbt sig, beror på et fejlskøn og derfor også udgør en tilsidesættelse af fællesskabsretten. Efter deres opfattelse kan udtrykket »specifikt« ikke anses for synonymt med udtrykket »unikt«. De problemer, der er omhandlet i artikel 95, stk. 5, EF, skal være usædvanlige, men behøver ikke have karakter af unikke problemer, som kun er særegne for én medlemsstat eller én region. Efter appellanternes opfattelse har Retten anlagt en urigtig fortolkning af udtrykket »specifik« og derfor med urette forsømt at gennemgå de øvrige betingelser i artikel 95, stk. 5, EF, hvorved den har tilsidesat fællesskabsretten.

55 Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at Retten ikke var forpligtet til at foretage en detaljeret undersøgelse af betingelsen om, at der skal foreligge et specifikt problem, og at appellanterne ikke har opfyldt den bevispligt, som påhvilede dem i henhold til artikel 95, stk. 5, EF, da de alene baserede deres argumentation på de småbrug, landbruget er præget af, og vigtigheden af det økologiske landbrug. Efter Kommissionens opfattelse skal der foreligge et usædvanligt eller enestående økosystem, som gjorde det nødvendigt at foretage en anden risikovurdering end den, der anlægges i medfør af direktiv 2001/18 for andre tilsvarende områder i Europa, og som begrunder en undtagelse fra direktivet på grund af det specifikke problem, det medfører. Appellanterne har imidlertid ikke fremlagt det nødvendige bevis på dette punkt.

Domstolens bemærkninger

56 For det første bemærkes, at lovligheden af nationale foranstaltninger, som er anmeldt i henhold til artikel 95, stk. 5, EF, afhænger direkte af vurderingen af de videnskabelige beviser, som fremføres af den pågældende medlemsstat.

57 Det er en betingelse efter denne bestemmelse dels, at indførelsen af nationale bestemmelser, som fraviger en harmoniseringsforanstaltning, er baseret på et nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, dels at der gives Kommissionen meddelelse om de påtænkte foranstaltninger og om grundene til deres indførelse (dommen af 21.1.2003 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 80).

58 Disse betingelser er kumulative og skal alle være opfyldt, hvorfor Kommissionen i modsat fald må forkaste de nationale undtagelsesbestemmelser (jf. dommen af 21.1.2003 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 81).

59 Parterne i sagen har ikke bestridt, at betingelserne er kumulative.

60 Appellanterne har i appelskrifterne anfægtet den appellerede dom navnlig hvad angår Rettens forkastelse af deres argumenter om den vurdering, Kommissionen har anlagt vedrørende betingelsen om, at der skal foreligge et specifikt problem i den pågældende medlemsstat.

61 Således fastslog Retten i den appellerede doms præmis 66 og 67, at sagsøgerne ikke havde fremlagt overbevisende argumenter, der gav grundlag for at nære tvivl om vurderingernes holdbarhed, men havde begrænset sig til at fremhæve de småbrug, landbruget i Land Oberösterreich er præget af, og vigtigheden af det økologiske landbrug. Navnlig tilføjede Retten, at sagsøgerne ikke havde fremhævet forhold til støtte for at underkende EFSA's konklusion om, at Republikken Østrig ikke havde godtgjort, at Land Oberösterreich har usædvanlige eller enestående økosystemer, som gør det nødvendigt at foretage en anden risikovurdering end den, der anlægges for Østrig som helhed eller for andre tilsvarende områder i Europa. De generelle hensyn, som sagsøgerne påberåbte sig, kunne ikke efter Rettens opfattelse afkræfte de konkrete vurderinger i den anfægtede beslutning.

62 I den anfægtede beslutning fastslog Kommissionen, at Republikken Østrig ikke havde godtgjort, at der forelå et specifikt problem i Land Oberösterreich i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 95, stk. 5, EF, og som havde vist sig efter vedtagelsen af direktiv 2001/18.

63 Kommissionen traf denne beslutning på grundlag af EFSA's udtalelse, hvori det blev fastslået, at der ikke var fremlagt videnskabeligt bevis for, at der forelå et specifikt problem. EFSA fandt således ikke, at der var fremlagt noget videnskabeligt bevis for, at der findes usædvanlige eller enestående økosystemer, der gjorde det nødvendigt at foretage en anden risikovurdering end den, der anlægges for Østrig som helhed eller for andre tilsvarende områder i Europa. EFSA konkluderede, at Müller-rapporten ikke indeholdt nye oplysninger, som afkræftede anvendeligheden af bestemmelserne i direktiv 2001/18.

64 Det fremgår ikke, at Retten på dette punkt har begået en retlig fejl ved at henvise til, at Kommissionen havde henholdt sig til EFSA's konklusion om, at der ikke var fremlagt noget videnskabeligt bevis for, at der forelå et specifikt problem.

65 I øvrigt har Retten ikke, som hævdet af appellanterne, anlagt en urigtig fortolkning af udtrykket »specifik« i artikel 95, stk. 5, EF, idet den ikke antog, at det var nødvendigt at godtgøre, at der skulle foreligge et »unikt« problem — hvilket begreb er snævrere end begrebet »specifikt« — for, at betingelserne i bestemmelsen var opfyldt.

66 I så henseende gentog Retten i den appellerede dom Kommissionens og EFSA's konklusion om, at Republikken Østrig navnlig ikke havde fremlagt noget bevis for, at økosystemerne var »usædvanlige«.

67 I den tyske udgave af den anfægtede beslutning, som har retsgyldighed, tales der om et »ungewöhnliches Ökosystem« og i EFSA's udtalelse, som er affattet på engelsk, om »unusual ecosystems«, hvorfor det er uden betydning, at der andetsteds i den tyske udgave af den anfægtede beslutning og i EFSA's udtalelse anvendes udtrykkene »einzigartiges« og »unique«.

68 Det fremgår heller ikke, at Retten har begået en retlig fejl ved at antage, at sagsøgerne ikke med deres argumenter havde afkræftet holdbarheden af vurderingen om, at der ikke var fremlagt videnskabeligt bevis for, at der forelå et specifikt problem, og at en af betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF derfor ikke var opfyldt.

69 Endelig fremgår det af Domstolens praksis, at da betingelserne i artikel 95, stk. 5, EF er kumulative, er det ufornødent at gennemgå alle betingelser, når det er fastslået, at en af dem ikke er opfyldt (jf. i denne retning dommen af 21.1.2003 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 88).

70 Retten antog derfor med føje — efter at have fastslået, at betingelsen om, at der forelå et specifikt problem i den pågældende medlemsstat, ikke var opfyldt — at der ikke kunne gives sagsøgerne medhold i sagen, uden at undersøge, om de øvrige betingelser var opfyldt.

71 Appellanternes argumenter om, at Retten begrænsede sig til at undersøge betingelsen om, at der forelå et specifikt problem i den pågældende medlemsstat, og til at behandle anbringenderne om høringsretten, begrundelsespligten og retten til forsvar, er derfor ubegrundede.

72 Det må følgelig antages, at Retten ikke med sin frifindelse af Kommissionen har tilsidesat artikel 95, stk. 5, EF.

73 Appellanternes andet anbringende er derfor ubegrundet, hvorfor appellerne må forkastes.

Sagsomkostningerne

74 Ifølge artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement, der i medfør af artikel 118 finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Land Oberösterreich og Republikken Østrig pålægges at betale sagens omkostninger, og da de har tabt sagen, bør det pålægges dem at betale sagens omkostninger.

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

1) Appellerne forkastes.

2) Land Oberösterreich og Republikken Østrig betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter