DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 13 september 2007 *

I de förenade målen C-439/05 P och C-454/05 P,

angående två överklaganden enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs den 7 och den 16 december 2005,

Land Oberösterreich, företrädd av G. Hörmanseder, i egenskap av ombud, biträdd av F. Mittendorfer, Rechtsanwalt,

Republiken Österrike, företrädd av H. Dossi och A. Hable, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av U. Wölker och M. Patakia, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Rosas samt domarna J. Klučka (referent), J.N. Cunha Rodrigues, U. Lõhmus och A. Ó Caoimh,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 januari 2007,

och efter att den 15 maj 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Land Oberösterreich och Republiken Österrike har yrkat att domstolen skall upphäva den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 5 oktober 2005 i de förenade målen T-366/03 och T-235/04, Land Oberösterreich och Österrike mot kommissionen (REG 2005, s. II-4005) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade förstainstansrätten i båda målen talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2003/653/EG av den

2 september 2003 om nationella bestämmelser om förbud mot användning av genetiskt modifierade organismer i delstaten Oberösterreich, anmälda av Republiken Österrike i enlighet med artikel 95.5 i EG-fördraget (EUT L 230, s. 34) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

2 Amsterdamfördraget, som trädde i kraft den 1 maj 1999, innebar en väsentlig ändring av artikel 100a i EG-fördraget, och bestämmelsen numrerades om till artikel 95 EG. I artikel 95.4–95.6 EG föreskrivs följande:

"4. Om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att behålla nationella bestämmelser som grundar sig på väsentliga behov enligt artikel 30 eller som avser miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den till kommissionen anmäla dessa bestämmelser samt skälen för att behålla dem.

5. Dessutom gäller, utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 4, att om en medlemsstat efter det att rådet eller kommissionen har beslutat om en harmoniseringsåtgärd anser det nödvändigt att införa nationella bestämmelser grundade på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden, skall medlemsstaten underrätta kommissionen om de planerade bestämmelserna samt om skälen för att införa dem.

6. Kommissionen skall inom sex månader efter en sådan anmälan som avses i punkterna 4 och 5 godkänna eller förkasta de ifrågavarande nationella bestämmel-

serna sedan den konstaterat huruvida dessa utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna samt huruvida de kommer att utgöra ett hinder för den inre marknadens funktion.

Om kommissionen inte fattar beslut inom denna period skall de nationella bestämmelser som avses i punkterna 4 och 5 anses godkända.

Om det är berättigat på grund av frågans komplexitet och om det inte finns någon fara för människors hälsa, får kommissionen meddela den berörda medlemsstaten att den period som avses i denna punkt kan förlängas med ytterligare högst sex månader."

3 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) antogs med stöd av artikel 95 EG. Enligt artikel 1 i direktivet är dess syfte att närma medlemsstaternas lagar och andra författningar till varandra och att skydda människors hälsa och miljön när, för det första, 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 och, för det andra, när produkter som består av eller innehåller GMO släpps ut på marknaden i gemenskapen.

4 I direktivet har ett system med anmälningar och medgivanden införts, vilka enligt direktivets artikel 4.3 skall föregås av en bedömning i varje enskilt fall av potentiella negativa effekter på människors hälsa och på miljön som direkt eller indirekt kan orsakas av genöverföring från GMO till andra organismer.

5 Medgivanden som beviljats före den 17 oktober 2002 enligt rådets direktiv 90/220/EEG av den 23 april 1990 om avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer i miljön (EGT L 117, s. 15; svensk specialutgåva, område 15, volym 9, s. 212) för utsläppande på marknaden av en produkt som består av eller innehåller GMO får förnyas före den 17 oktober 2006, enligt det förenklade förfarande som föreskrivs i artikel 17.2–17.9 i direktiv 2001/18.

Bakgrund till tvisten

6 Den 13 mars 2003 anmälde Republiken Österrike till kommissionen ett förslag till lag om förbud mot genetisk modifiering i delstaten Oberösterreich (Oberösterreichisches Gentechnik-Verbotsgesetz 2002) (nedan kallat de anmälda bestämmelserna). Lagförslaget gick ut på att förbjuda odling av genetiskt modifierat utsäde och förökningsmaterial bestående av eller innehållande GMO liksom användning av transgena djur för avel eller utsättande av transgena djur i miljön för jakt- och fiskeändamål. Anmälan syftade till att erhålla ett undantag från bestämmelserna i direktiv 2001/18 med stöd av artikel 95.5 EG. Republiken Österrike grundade sin anmälan på en rapport med titeln "GMO-fria jordbruksområden: begrepp och analys av olika scenarier samt genomförandeåtgärder" ("GVO-freie Bewirtschaftungsgebiete: Konzeption und Analyse von Szenarien und Umsetzungsschritten"), som hade utarbetats av Werner Müller (nedan kallad Müller-rapporten).

7 Kommissionen vände sig till Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet (nedan kallad EFSA) och bad att den skulle undersöka huruvida de vetenskapliga uppgifter som Republiken Österrike hade åberopat var övertygande. EFSA kom i sitt yttrande av den 4 juli 2003 i huvudsak fram till att dessa uppgifter inte innebar några nya vetenskapliga belägg för att förbjuda GMO i delstaten Oberösterreich.

8 Mot bakgrund av dessa omständigheter antog kommissionen det omtvistade beslutet. Enligt detta beslut hade Österrike inte lagt fram några nya vetenskapliga

belägg för eller styrkt att det förelåg ett specifikt problem i delstaten Oberösterreich som hade uppstått efter det att direktiv 2001/18 hade antagits och som gjorde det nödvändigt att införa de anmälda bestämmelserna. Kommissionen fastslog i beslutet att villkoren i artikel 95.5 EG inte var uppfyllda och avslog därför Republiken Österrikes begäran om undantag.

Förfarandet vid förstainstansrätten och den överklagade domen

9 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 3 november 2003 väckte Land Oberösterreich talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Ansökan registrerades under målnummer T-366/03.

10 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 13 november 2003 väckte även Republiken Österrike talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet. Ansökan registrerades under målnummer C-492/03.

11 Genom beslut av domstolen av den 8 juni 2004 överlämnades mål C-492/03 till förstainstansrätten. Detta mål registrerades under målnummer T-235/04.

12 Genom beslut av ordföranden på förstainstansrättens fjärde avdelning av den 22 februari 2005, förenades, sedan parterna hörts, de båda målen T-366/03 och T-235/04 vad gäller det muntliga förfarandet och domen, i enlighet med artikel 50 i förstainstansrättens rättegångsregler.

13 I den överklagade domen fastslog förstainstansrätten för det första att Land Oberösterreichs talan kunde tas upp till sakprövning. Förstainstansrätten ansåg att Land Oberösterreich var personligen berörd av det omtvistade beslutet, eftersom beslutet påverkade en rättsakt som delstaten hade utarbetat och som hindrade den från att utöva sin behörighet i enlighet med österrikisk konstitutionell rätt. Förstainstansrätten fastslog även att Land Oberösterreich var direkt berörd av det omtvistade beslutet. Trots att beslutet riktades till Republiken Österrike hade denna medlemsstat nämligen inte gjort någon egen bedömning när den underrättade Land Oberösterreich om beslutet.

14 Förstainstansrätten prövade därefter de fyra grunder som Land Oberösterreich och Republiken Österrike hade åberopat, varvid den fastslog att talan inte kunde bifallas på någon av dessa grunder, av de skäl som anges i det följande.

15 I fråga om den första grunden, som avsåg åsidosättande av den kontradiktoriska principen, fastslog förstainstansrätten bland annat att det resonemang som domstolen i sin dom av den 20 mars 2003 i mål C-3/00, Danmark mot kommissionen (REG 2003, s. I-2643), lade till grund för slutsatsen att nämnda princip inte skall tillämpas på förfarandet enligt artikel 95.4 EG kan överföras på förfarandet enligt artikel 95.5 EG. Förstainstansrätten anförde att även sistnämnda förfarande inleds på begäran av en medlemsstat och avser godkännande av nationella bestämmelser som avviker från en harmoniseringsåtgärd som antagits på gemenskapsnivå. Den anförde vidare att de två förfaranden som föreskrivs i artikel 95.4 och 95.5 EG inleds av den anmälande medlemsstaten, vilken också har möjlighet att yttra sig över det beslut som den begär skall antas, och att dessa förfaranden skall avslutas snabbt, eftersom detta ligger i linje med den anmälande medlemsstatens intresse och intresset av en väl fungerande inre marknad.

16 I punkterna 41–44 i den överklagade domen anförde förstainstansrätten följande:

"41 Den omständigheten att förfarandet i artikel 95.5 EG gäller nationella bestämmelser som ännu är på förslagsstadiet innebär inte, i motsats till vad

sökandena anfört, att det kan särskiljas från förfarandet i artikel 95.4 EG och att den kontradiktoriska principen därmed skulle vara tillämplig. Sökandena kan därför inte med fog hävda att kravet på snabb handläggning skulle vara mindre starkt vid prövning av nationella bestämmelser som ännu inte trätt i kraft och att kommissionen således lätt kan förlänga den sexmånadersfrist som föreskrivs i artikel 95.6 EG för att genomföra ett kontradiktoriskt förfarande.

42 Argumentet strider för det första mot ordalydelsen i artikel 95.6 EG. Artikel 95.6 är tillämplig utan åtskillnad på framställningar med begäran om undantag beträffande gällande nationella bestämmelser vilka omfattas av artikel 95.4 EG samt på förslag till bestämmelser på vilka artikel 95.5 EG är tillämplig. Kommissionen har endast möjlighet att förlänga den sexmånaders beslutsfrist som avses i tredje stycket i artikel 95.6 om det är berättigat på grund av frågans komplexitet och om det inte finns någon fara för människors hälsa. Härav följer att artikel 95.6 tredje stycket EG inte ger kommissionen rätt att förlänga beslutsfristen med sex månader enbart i syfte att ge den medlemsstat som begärt undantag enligt artikel 95.5 EG tillfälle att yttra sig.

43 Sökandenas argument överensstämmer vidare inte med systematiken i artikel 95.5 EG. Det faktum att bestämmelsen avser nationella bestämmelser som ännu inte trätt i kraft minskar inte intresset av att kommissionen skall avgöra begäran om undantag snabbt. [EG-f]ördragets upphovsmän ville nämligen att förfarandet skulle avslutas snabbt för att tillvarata intresset för den medlemsstat som framställt begäran av att få klarhet i vilka regler som är tillämpliga samt intresset av en väl fungerande inre marknad.

44 Förstainstansrätten understryker beträffande den senare punkten att för att undvika menlig inverkan på gemenskapsrättens bindande karaktär och på den enhetliga tillämpningen av densamma, så syftar de förfaranden som avses i

artikel 95.4 EG och 95.5 EG båda till att garantera att ingen medlemsstat tillämpar nationella bestämmelser som strider mot harmoniserade bestämmelser utan att först ha erhållit godkännande från kommissionen. Enligt detta synsätt skiljer sig emellertid inte de bestämmelser som är tillämpliga på nationella bestämmelser vilka anmälts enligt artikel 95.4 EG i nämnvärd utsträckning från dem som är tillämpliga på förslag till dylika bestämmelser som anmälts enligt artikel 95.5 EG. I båda förfarandena är de aktuella bestämmelserna nämligen inte tillämpliga så länge kommissionen inte fattat beslut om att bevilja undantag. Vad gäller artikel 95.5 EG följer denna situation av de aktuella bestämmelsernas art, vilka ännu är på förslagsstadiet. Vad beträffar artikel 95.4 EG följer detta av föremålet för det förfarande som införs genom bestämmelsen. Domstolen har erinrat om att åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som gäller upprättande av den inre marknaden och den inre marknadens funktion skulle vara verkningslösa om medlemsstaterna alltjämt hade möjlighet att ensidigt tillämpa nationella regler som avviker från dessa åtgärder. En medlemsstat får därför tillämpa nationella bestämmelser som har anmälts med stöd av artikel 95.4 EG först efter det att den har erhållit ett medgivande från kommissionen (se, analogt beträffande förfarandet i artikel 100a.4 i EG-fördraget, domstolens dom av den 17 maj 1994 i mål C-41/93, Frankrike mot kommissionen, REG 1994, s. I-1829, punkterna 29 och 30, svensk specialutgåva, volym 15, s. 129, och av den 1 juni 1999 i mål C-319/97, Kortas, REG 1999, s. I-3143, punkt 28)."

17 I fråga om den andra grunden, som avsåg åsidosättande av motiveringsskyldigheten, fastslog förstainstansrätten bland annat att kommissionens argumentation i det omtvistade beslutet var tillräckligt detaljerad och utförlig för att beslutets adressat skulle kunna ta del av den faktiska och rättsliga motiveringen och för att förstainstansrätten skulle kunna utöva sin prövningsrätt i fråga om beslutets lagenlighet.

18 I detta avseende anförde förstainstansrätten vidare i punkt 56 i den överklagade domen följande:

"Kommissionen grundade sig huvudsakligen på tre omständigheter för att avslå Republiken Österrikes begäran. Kommissionen konstaterade inledningsvis att medlemsstaten inte visat att de anmälda bestämmelserna är motiverade av nya

vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd (skälen 63–68 i det omtvistade beslutet). Kommissionen fann dessutom att de anmälda bestämmelserna inte var motiverade av ett problem som var specifikt för Republiken Österrike (skälen 70 och 71 i det omtvistade beslutet). Slutligen avvisade kommissionen de österrikiska myndigheternas argument att de nationella åtgärderna var motiverade med tillämpning av försiktighetsprincipen och fann härvid att dessa var för allmänna och saknade tillräckligt stöd (skälen 72 och 73 i det omtvistade beslutet)."

19 I fråga om den tredje grunden, som avsåg åsidosättande av artikel 95.5 EG, fastslog förstainstansrätten följande i punkterna 65–67 i den överklagade domen:

"65 I det omtvistade beslutet avvisade kommissionen de argument som Republiken Österrike anfört för att visa att det förelåg ett specifikt problem enligt artikel 95.5 EG med motiveringen att det tydligt framgick av anmälan att småskaliga jordbrukssystem inte var något specifikt för just delstaten Oberösterreich utan ett särdrag som förekommer i alla medlemsstater. Kommissionen åberopade även EFSA:s slutsatser och då framförallt att '[i] de framlagda vetenskapliga bevisen ingick inga nya, uteslutande lokala vetenskapliga uppgifter om befintliga eller framtida GM-grödors eller transgena djurs inverkan på miljön eller människors hälsa' och att det inte heller lagts fram 'några vetenskapliga bevis ... som tyder på att detta område i Österrike omfattar unika eller ovanliga ekosystem som kräver annan riskbedömning än vad som genomförts för Österrike som helhet eller för andra, liknande områden i Europa' (skälen 70 och 71 i det omtvistade beslutet)."

66 Förstainstansrätten konstaterar att sökandena inte styrkt att bedömningen av huruvida det föreligger ett specifikt problem skulle vara oriktig, utan har nöjt sig med att understryka jordbrukssystemens småskalighet och den stora andelen organiska jordbruk i delstaten Oberösterreich.

67 Sökandena har inte åberopat några omständigheter för att vederlägga EFSA:s slutsats att Republiken Österrike inte visat att delstaten Oberösterreich omfattar unika eller ovanliga ekosystem som kräver annan riskbedömning än den som genomförts för Österrike som helhet eller för andra, liknande områden i Europa. Under förhandlingen tillfrågades sökandena om omfattningen av problemet med GMO i delstaten Oberösterreich. Sökandena var emellertid oförmögna att svara på om det påträffats några sådana organismer. Skälet till att de anmälda bestämmelserna antogs var enligt delstaten Oberösterreich oron för att tvingas tåla att det förekommer GMO på grund av att ett avtal snart skulle löpa ut. Enligt avtalet hade medlemsstaterna tillfälligt förbundit sig att inte längre bevilja tillstånd för sådana organismer. Denna typ av allmänna hänsyn räcker inte för att vederlägga den konkreta bedömning som gjorts i det omtvistade beslutet."

20 Förstainstansrätten preciserade därefter följande i punkt 69 i den överklagade domen:

"Eftersom villkoren i artikel 95.5 EG är kumulativa, är det tillräckligt att ett av dem inte är uppfyllt för att begäran om undantag skall förkastas av kommissionen ... . Sökandena har inte lyckats visa att det ena av villkoren i artikel 95.5 EG var uppfyllt, varför talan inte kan vinna bifall på den tredje grunden. Det saknas skäl att pröva övriga invändningar och argument."

21 I fråga om den fjärde grunden, som avsåg åsidosättande av försiktighetsprincipen, konstaterade förstainstansrätten att en sådan grund var verkningslös, eftersom kommissionen hade mottagit en begäran enligt artikel 95.5 EG och funnit att villkoren för att tillämpa den bestämmelsen inte var uppfyllda. Efter prövningen av den tredje grunden konstaterade förstainstansrätten att det omtvistade beslutet inte var felaktigt. Den fastslog därför i punkt 71 i den överklagade domen att kommissionen inte hade haft något annat val än att avslå nämnda begäran.

Överklagandena

22 Genom beslut av domstolens ordförande av den 29 juni 2006 förenades de båda målen om överklagande avseende det muntliga förfarandet och domen.

23 Land Oberösterreich och Republiken Österrike har till stöd för sina överklaganden anfört två grunder, vilka huvudsakligen avser åsidosättande av den kontradiktoriska principen respektive åsidosättande av artikel 95.5 EG.

Grunden avseende den kontradiktoriska principens räckvidd

Parternas argument

24 Klagandena har gjort gällande att det var fel av förstainstansrätten att i den överklagade domen tillämpa det resonemang beträffande artikel 95.4 EG som domstolen fastslog i domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, det vill säga att den kontradiktoriska principen inte skall tillämpas på förfarandet enligt den bestämmelsen, trots att det nu aktuella ärendet avser artikel 95.5 EG. Det finns en skillnad mellan å ena sidan en nationell bestämmelse, för vilken ett undantag har begärts enligt artikel 95.4 EG, eftersom den aktuella bestämmelsen redan är i kraft och därför, åtminstone potentiellt sett, kan vara skadlig för den inre marknaden, och å andra sidan en bestämmelse som fortfarande befinner sig på förslagsstadiet och för vilken ett undantag har begärts enligt artikel 95.5 EG.

25 Klagandena har påpekat att förstainstansrätten i punkt 44 i den överklagade domen hänvisade till rättspraxis som rör artikel 100a i fördraget. De har närmare angett att

det i denna bestämmelse inte gjordes någon åtskillnad mellan att bibehålla befintliga nationella bestämmelser och att anta nya nationella bestämmelser, medan en sådan åtskillnad numera görs i artikel 95.4 och 95.5 EG.

26 Vidare har klagandena anfört att den situation som avses i artikel 95.5 EG skiljer sig från den som avses i artikel 95.4 EG. När det gäller en nationell åtgärd som befinner sig på förslagsstadiet medför nämligen inte intresset av en väl fungerande inre marknad något krav på att förfarandet skall avslutas snabbt. Detta innebär att kommissionen utan problem skulle kunna förlänga den sexmånadersfrist som föreskrivs i artikel 95.6 EG och genomföra ett kontradiktoriskt förfarande.

27 Kommissionen har genmält att förstainstansrätten med hänvisningen till den rättspraxis som anges i punkt 44 i den överklagade domen endast uppmärksammade en aspekt av denna rättspraxis som rör artikel 95.4 och 95.5 EG, det vill säga att båda de fall som avses i dessa bestämmelser utgör hinder för en medlemsstat att avvika från en harmoniseringsåtgärd utan att först ha erhållit ett godkännande från kommissionen. Kommissionen anser dessutom att det kan finnas ett intresse av att få ett klargörande så snabbt som möjligt, även om en lag fortfarande befinner sig på förslagsstadiet.

Domstolens bedömning

28 Av artikel 95 EG följer att när åtgärder har vidtagits för tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning, är medlemsstaterna skyldiga att anmäla nationella bestämmelser som avviker från dessa åtgärder till kommissionen för godkännande. Artikel 95.4 EG avser det fallet att en medlemsstat önskar behålla nationella bestämmelser som existerade innan harmoniseringsåtgärderna vidtogs, och artikel 95.5 EG avser det fallet att en medlemsstat önskar anta nationella bestämmelser som avviker från harmoniseringsåtgärderna.

29 Förfarandena enligt denna artikel inleds genom att medlemsstaten anmäler avvikande nationella bestämmelser till kommissionen, varpå följer ett skede då kommissionen skall bedöma omständigheterna i ärendet i syfte att kontrollera om de föreskrivna villkoren är uppfyllda. Förfarandet avslutas sedan genom att kommissionen antar ett slutligt beslut i vilket de nationella bestämmelserna antingen godkänns eller förbjuds. Kommissionen får inte anta sitt beslut förrän den har kontrollerat att de nationella bestämmelserna inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna (se dom av den 21 januari 2003 i mål C-512/99, Tyskland mot kommissionen, REG 2003, s. I-845, punkt 44).

30 Det framgår dessutom av domstolens rättspraxis att den kontradiktoriska principen inte är tillämplig på förfarandet enligt artikel 95.4 EG, med hänsyn till att detta förfarande är av särskild karaktär (domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, punkt 50).

31 I fråga om förfarandet enligt artikel 95.5 EG gäller att införandet av nya nationella bestämmelser måste grundas på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, punkt 57).

32 Kravet på att lägga fram nya vetenskapliga bevis till stöd för begäran kan innebära att kommissionen måste anlita utomstående experter vid bedömningen av huruvida begäran är välgrundad, för att inhämta deras synpunkter på nämnda bevis, varvid det slutgiltiga beslutet kommer att baseras på dessa synpunkter.

33 Kommissionen har således medgett att den i det nu aktuella ärendet inte själv kunde bedöma de vetenskapliga uppgifterna i Müller-rapporten och har angett att den följaktligen var tvungen att begära ett yttrande av EFSA innan den kunde fatta sitt beslut enligt artikel 95.5 EG.

34 Domstolen skall emellertid pröva om den kontradiktoriska principen borde ha tillämpats i ett fall som det nu aktuella, såsom klagandena har gjort gällande, eller om den kontradiktoriska principen inte skall tillämpas på artikel 95.4 EG, såsom fastslagits i domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen.

35 Den kontradiktoriska principen, vars efterlevnad säkerställs av domstolen, innebär i detta avseende en skyldighet för den offentliga myndigheten att låta de personer som berörs av ett beslut yttra sig innan det antas (dom av den 10 juli 2001 i mål C-315/99 P, Ismeri Europa mot revisionsrätten, REG 2001, s. I-5281, punkt 28, och domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, punkt 45).

36 Enligt domstolens rättspraxis är principen om iakttagande av rätten till försvar, med vilken den kontradiktoriska principen har ett nära samband, tillämplig inte bara på medborgarna, utan även på medlemsstaterna. Vad gäller medlemsstaterna har denna princip ansetts vara tillämplig på förfaranden som har inletts av en gemenskapsinstitution mot en berörd medlemsstat (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, punkt 46). Domstolen har fastslagit att det utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip att rätten till försvar skall iakttas i alla förfaranden som inleds mot en person och som kan leda till en rättsakt som går denna person emot och att denna princip skall säkerställas även i avsaknad av särskilda bestämmelser (se, bland annat, dom av den 12 februari 1992 i de förenade målen C-48/90 och C-66/90, Nederländerna m.fl. mot kommissionen, REG 1992, s. I-565, punkt 44, svensk specialutgåva, tillägg, s. 43, av den 5 oktober 2000 i mål C-288/96, Tyskland mot kommissionen, REG 2000, s. I-8237, punkt 99, och av den 9 juni 2005 i mål C-287/02, Spanien mot kommissionen, REG 2005, s. I-5093, punkt 37).

37 Till att börja med framgår det emellertid inte av lydelsen av artikel 95.5 EG att kommissionen är skyldig att höra den anmälande medlemsstaten innan den fattar beslut om att godkänna eller underkänna de aktuella nationella bestämmelserna. Med hänsyn till att detta förfarande är av särskild karaktär har fördragets upphovsmän endast föreskrivit, i artikel 95 EG, vilka villkor som måste vara

uppfyllda för att en medlemsstat skall kunna utverka ett beslut från kommissionen, vilka frister som gäller för kommissionen för att fatta beslut om att godkänna eller underkänna de aktuella nationella bestämmelserna samt vad som gäller angående eventuella förlängningar av fristen.

38 Som angetts ovan i punkt 29 i förevarande dom inleds förfarandet enligt artikel 95.5 EG – i likhet med förfarandet enligt artikel 95.4 EG – inte av en gemenskapsinstitution eller en nationell institution, utan av en medlemsstat, och kommissionen fattar beslut endast som ett svar på detta initiativ. Genom sin begäran står det medlemsstaten fritt att yttra sig angående de nationella bestämmelser som den begär skall få antas, vilket uttryckligen framgår av artikel 95.5 EG, där det föreskrivs att medlemsstaten är skyldig att ange skälen för sin begäran.

39 Kommissionen måste dessutom inom föreskrivna frister kunna erhålla de upplysningar som visar sig vara nödvändiga utan att vara skyldig att höra den anmälande medlemsstaten (se, i fråga om förfarandet enligt artikel 95.4 EG för vilket samma frister gäller som de som är tillämpliga på förfarandet enligt artikel 95.5 EG, domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, punkt 48).

40 Det bör påpekas att det följer av artikel 95.6 andra stycket EG att de nationella undantagsbestämmelserna anses godkända om kommissionen inte fattar beslut inom en viss frist. Dessutom framgår det av tredje stycket i nämnda artikel att en förlängning av denna frist inte är möjlig när frågan är okomplicerad och om det finns en fara för människors hälsa.

41 Fördragets upphovsmän har velat att förfarandet enligt denna artikel skall avslutas snabbt, eftersom detta ligger i linje med såväl den anmälande medlemsstatens intresse som intresset av en väl fungerande inre marknad. Detta syfte skulle svårligen kunna förenas med kravet på ett utdraget utbyte av information och argument.

42 Det kan slutligen tilläggas att förstainstansrättens avsikt med omnämnandet, i punkt 44 i den överklagade domen, av rättspraxis rörande förfarandet enligt artikel 100a.4 i EG-fördraget endast var att framhålla att det finns ett villkor som medlemsstaten måste uppfylla för att kunna avvika från en harmoniseringsåtgärd som antagits på gemenskapsnivå, nämligen att staten först måste erhålla kommissionens godkännande. Detta villkor finns kvar i bestämmelserna i artikel 95.4 och 95.5 EG, eftersom det gäller både för en medlemsstat som anmäler bestämmelser som redan är i kraft enligt artikel 95.4 EG och för en medlemsstat som anmäler ett lagförslag enligt artikel 95.5 EG. De åtgärder som avses i artikel 95.4 och 95.5 EG styrs således i detta avseende av samma principer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 85 i sitt förslag till avgörande.

43 Förfarandet enligt artikel 95.5 EG är av särskild karaktär och det finns likheter mellan detta förfarande och förfarandet enligt artikel 95.4 EG. Dessa båda bestämmelser har även ett gemensamt syfte, nämligen att medlemsstaterna skall kunna beviljas undantag från harmoniseringsåtgärder. Med hänsyn till detta finner domstolen att det saknas anledning att göra en annan bedömning än den som gjorts i fråga om artikel 95.4 EG. Härav följer att kommissionen inte är skyldig att iaktta den kontradiktoriska principen innan den fattar beslut enligt artikel 95.5 EG (se, för ett liknande resonemang, beträffande artikel 95.4 EG, domen i det ovannämnda målet Danmark mot kommissionen, punkt 50).

44 Det var således riktigt av förstainstansrätten att fastslå att den kontradiktoriska principen inte skall tillämpas på förfarandet enligt artikel 95.5 EG.

45 Överklagandena kan följaktligen inte bifallas såvitt avser grunden avseende åsidosättande av den kontradiktoriska principen.

Grunden avseende åsidosättande av artikel 95.5 EG

Parternas argument

46 Klagandena har för det första gjort gällande att förstainstansrätten i den överklagade domen begränsade sin prövning av grunden avseende åsidosättande av fördraget till att kontrollera huruvida villkoret att det skall föreligga ett specifikt problem var uppfyllt och att den därmed åsidosatte klagandenas rätt att höras.

47 Republiken Österrike har dessutom anfört att nya vetenskapliga belägg utgör en väsentlig del av artikel 95.5 EG. Förstainstansrätten borde således även, i samband med prövningen av huruvida villkoret att det skall föreligga ett specifikt problem för medlemsstaten, ha beaktat frågan om samexistensen mellan genetiskt modifierade grödor och naturliga grödor, riskbedömningen och försiktighetsprincipen. Enligt Republiken Österrike genomförde kommissionen inte en fullständig vetenskaplig riskanalys. Den beaktade inte heller rätten att höras och uppfyllde inte sin motiveringsskyldighet.

48 Klagandena har vidare riktat kritik mot punkt 67 i den överklagade domen, eftersom de anser att förstainstansrätten baserade sin bedömning att det i det aktuella fallet inte förelåg något specifikt problem i den mening som avses i artikel 95.5 EG på att det inte hade styrkts att det förekommer GMO i delstaten Oberösterreich. Den överklagade domen strider således i detta avseende mot skyldigheten att utgå från en hög skyddsnivå vid antagandet, med stöd av artikel 95 EG, av bestämmelser som gäller hälsa, säkerhet och miljö- och konsumentskydd.

49 Republiken Österrike har dessutom anfört att kommissionen och förstainstansrätten påverkade utgången av tvisten på ett avgörande sätt och skadade Republiken Österrikes intressen, genom att göra en alltför restriktiv tolkning av villkoret att det skall föreligga ett specifikt problem, genom att underlåta att i tillräcklig utsträckning utvärdera riskerna och de nya vetenskapliga beläggen samt genom att underlåta att beakta försiktighetsprincipen.

50 Kommissionen har genmält att frågan huruvida förstainstansrätten gjorde en relevant bedömning av det nu aktuella ärendet syftar till att fastställa huruvida den åsidosatte gemenskapsrätten och inte huruvida den begick ett rättegångsfel på grund av otillräcklig motivering.

51 Kommissionen har preciserat att nya vetenskapliga belägg och miljöskydd inte ingår bland de villkor som måste vara uppfyllda för att ett specifikt problem skall anses föreligga, utan är jämställda med detta problem, eftersom de villkor som föreskrivs i artikel 95.5 EG är kumulativa. Det var således riktigt av förstainstansrätten att ogilla talan på grund av att villkoret att det skall föreligga ett specifikt problem inte var uppfyllt.

52 När det gäller försiktighetsprincipen har kommissionen gjort gällande att förstainstansrätten, i punkt 71 i den överklagade domen, redogjorde för skälen till att talan inte kunde bifallas såvitt avsåg grunden avseende åsidosättande av nämnda princip och att Republiken Österrike inte har ifrågasatt denna del av domen, åtminstone inte på ett uttryckligt och detaljerat sätt.

53 Kommissionen har vidare anfört att förstainstansrättens överväganden beträffande de underlåtenheter som kommissionen hade påstått göra sig skyldig till när den prövade den aktuella begäran och argumenten rörande principen om iakttagande av rätten till försvar saknar betydelse för prövningen av frågan om den överklagade domen är behäftad med ett rättsligt fel. Argumentationen rörande iakttagandet av rätten till försvar är inte underbyggd och saknar i alla händelser grund och kan

därför inte tas upp till prövning, eftersom Republiken Österrikes rätt till försvar inte på något sätt begränsades under förfarandet vid förstainstansrätten.

54 Klagandena anser slutligen att det rättegångsfel som de har åberopat grundar sig på en felaktig bedömning och därigenom även utgör en grund som avser åsidosättande av gemenskapsrätten. Enligt klagandena skall ordet "specifikt" inte anses vara en synonym till ordet "unik". De problem som avses i artikel 95.5 EG skall förstås som särskilda problem, men inte som unika problem som är typiska för en enda medlemsstat eller en enda region. Klagandena anser att förstainstansrätten missförstod betydelsen av ordet "specifikt" och därigenom felaktigt underlät att pröva de övriga villkoren i artikel 95.5 EG, vilket utgjorde ett åsidosättande av gemenskapsrätten.

55 Kommissionen har genmält att förstainstansrätten inte behövde göra en ingående prövning av villkoret att det skall föreligga ett specifikt problem. Kommissionen anser att klagandena inte uppfyllde sin bevisskyldighet enligt artikel 95.5 EG, eftersom de enbart grundade sin argumentation på jordbrukssystemens småskalighet och den stora andelen ekologiska jordbruk. Det som enligt kommissionen kan motivera ett undantag från direktiv 2001/18 är förekomsten av unika eller ovanliga ekosystem, som kräver en annan riskbedömning än den som genomförts enligt nämnda direktiv för andra, liknande områden i Europa. Kommissionen anser emellertid att klagandena inte lade fram erforderlig bevisning i detta avseende.

Domstolens bedömning

56 Det skall inledningsvis framhållas att lagenligheten av nationella åtgärder som anmälts enligt artikel 95.5 EG är nära förknippad med bedömningen av de vetenskapliga belägg som den anmälande medlemsstaten har lagt fram.

57 Enligt artikel 95.5 EG krävs nämligen att införandet av nationella bestämmelser som innebär undantag från en harmoniseringsåtgärd grundas på nya vetenskapliga belägg med anknytning till miljöskydd eller arbetsmiljöskydd för att lösa ett problem som är specifikt för den medlemsstaten och som har uppkommit efter beslutet om harmoniseringsåtgärden samt att kommissionen underrättas om de planerade bestämmelserna och skälen för att införa dem (se domen av den 21 januari 2003 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 80).

58 Dessa villkor är kumulativa och samtliga villkor måste därför vara uppfyllda för att de nationella undantagsbestämmelserna inte skall underkännas av kommissionen (se domen av den 21 januari 2003 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 81).

59 I detta avseende skall det framhållas att det i det nu aktuella målet inte har bestritts av parterna att villkoren är kumulativa.

60 Klagandena har vidare i sina överklaganden gjort gällande att förstainstansrätten i den överklagade domen felaktigt underkände deras argument avseende kommissionens bedömning av villkoret att det skall föreligga ett problem som är specifikt för den anmälande medlemsstaten.

61 I punkterna 66 och 67 i den överklagade domen fastslog förstainstansrätten nämligen att klagandena inte hade lagt fram någon bevisning som gav anledning att ifrågasätta att kommissionens bedömning var riktig, utan att de endast hade understrukit jordbrukssystemens småskalighet och den stora andelen ekologiska jordbruk i delstaten Oberösterreich. Den tillade särskilt att klagandena inte hade åberopat några omständigheter för att vederlägga EFSA:s slutsats att Republiken Österrike inte hade visat att delstaten Oberösterreich omfattar unika eller ovanliga ekosystem som kräver en annan riskbedömning än den som genomförts för Österrike som helhet eller för andra, liknande områden i Europa. Förstainstansrätten ansåg att den typ av allmänna hänsyn som klagandena hade åberopat inte räckte för att vederlägga den konkreta bedömning som gjorts i det omtvistade beslutet.

62 I detta beslut fastslog kommissionen att Republiken Österrike inte hade styrkt att det i delstaten Oberösterreich förelåg ett specifikt problem, i den mening som avses i artikel 95.5 EG, som hade uppstått efter det att direktiv 2001/18 hade antagits.

63 Beslutet följde EFSA:s yttrande, i vilket det konstaterades att det inte fanns några vetenskapliga belägg för att det förelåg ett specifikt problem. EFSA anförde att det inte hade lagts fram några vetenskapliga uppgifter som visade att det fanns unika eller ovanliga ekosystem som krävde en annan riskbedömning än den som genomförts för Österrike som helhet eller för andra, liknande områden i Europa. EFSA kom fram till att Müller-rapporten inte innehöll några nya uppgifter som gav anledning att ifrågasätta bestämmelserna i direktiv 2001/18.

64 I detta avseende kan förstainstansrätten inte anses ha gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning, när den erinrade om att kommissionen hade beaktat EFSA:s slutsatser i fråga om avsaknaden av vetenskapliga belägg för att det förelåg ett specifikt problem.

65 I motsats till vad klagandena har hävdat kan förstainstansrätten inte heller anses ha missuppfattat innebörden av ordet "specifikt" i artikel 95.5 EG. Den fastslog nämligen inte att villkoren i denna bestämmelse endast kan anses vara uppfyllda om det visas att det föreligger ett "unikt" problem, ett begrepp som är mer restriktivt än begreppet specifikt problem.

66 I detta avseende redogjorde förstainstansrätten i den överklagade domen för kommissionens och EFSA:s slutsatser, och fastslog med stöd därav att Republiken Österrike inte hade lagt fram några vetenskapliga uppgifter som visade bland annat att det fanns "ovanliga" ekosystem.

67 I den tyska versionen av det omtvistade beslutet, som är den autentiska versionen, talas det om "ungewöhnliches Ökosystem", och i EFSA:s yttrande, som upprättades på engelska, om "unusual ecosystems". Detta innebär att orden "einzigartiges" och "unique", som förekommer i den tyska versionen av det omtvistade beslutet respektive i EFSA:s yttrande saknar betydelse.

68 Till detta skall läggas att förstainstansrätten inte heller kan anses ha gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fastslog att klagandena inte hade lagt fram någon bevisning som gav anledning att ifrågasätta bedömningen i fråga om avsaknaden av vetenskapliga belägg för att det förelåg ett specifikt problem och att ett av villkoren i artikel 95.5 EG således inte var uppfyllt.

69 Slutligen följer det av rättspraxis att det förhållandet att villkoren i artikel 95.5 EG är kumulativa medför att det inte är nödvändigt att undersöka samtliga dessa villkor om det har konstaterats att ett av dem inte är uppfyllt (se, för ett liknande resonemang, domen av den 21 januari 2003 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 88).

70 Det var således riktigt av förstainstansrätten att, efter att ha fastslagit att villkoret att det skall föreligga ett problem som är specifikt för medlemsstaten inte var uppfyllt, ogilla talan utan att undersöka huruvida de övriga villkoren var uppfyllda.

71 Det saknas således grund för klagandenas argument avseende att förstainstansrätten endast prövade villkoret att det skall föreligga ett problem som är specifikt för medlemsstaten och deras argument avseende rätten att höras.

72 Vid dessa förhållanden kan förstainstansrätten inte anses ha åsidosatt artikel 95.5 EG när den ogillade talan.

73 Härav följer att överklagandena inte kan vinna bifall såvitt avser klagandenas andra grund, varför dessa skall ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

74 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 i dessa regler skall tillämpas i mål om överklagande, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Land Oberösterreich och Republiken Österrike skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom de har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Överklagandena ogillas.

2) Land Oberösterreich och Republiken Österrike skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter