

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-ЖА SHARPSTON

представено на 15 май 2007 година¹

1. Настоящото производство по обжалване се отнася до опита на една от австрийските провинции с оглед на създаването на селскостопански регион без генетично модифицирани организми (наричани по-нататък „ГМО“) да въведе закон, който налага *обща* забрана за култивирането на генетично модифицирани растения и посеви и за отглеждането и освобождаването в околната среда на трансгенни животни.

2. По силата на Директива 2001/18/ЕО² обаче освобождаването на ГМО в околната среда или пускането им на пазара е подчинено на разрешителен режим, който изисква оценка на рисковете за здравето и за околната среда *за всеки отделен случай*.

3. Законопроектът е нотифициран на Комисията на Европейските общности с оглед дерогиране на изискванията на посочената директива в съответствие с член 95, параграфи 5 и 6 ЕО поради „нови научни доказателства, свързани със защи-

тата на околната или работната среда поради специфичен проблем на тази държава-членка, който е възникнал след приемането на мярката за хармонизиране“. Комисията приема, че не е било представено такова доказателство и отхвърля искането за одобрение на законопроекта.

4. Това решение е обжалвано пред Първоинстанционния съд едновременно от съответната провинция, а именно Land Oberösterreich (Горна Австрия), и от Република Австрия. С едно съдебно решение Първоинстанционният съд отхвърля жалбите и двамата жалбоподатели обжалват.

5. По същество те изтъкват, че Първоинстанционният съд не взема предвид факта, че в нарушение на принципа на състезателност Република Австрия не е била в състояние да даде отговор на становището на Европейския орган за безопасност на храните (наричан по-нататък „EFSA“), че не отчита специфичния характер на съществуващия в Горна Австрия проблем, като по този начин пропуска да предостави уместни доводи за

¹ — Език на оригиналния текст: английски.

² — Директива 2001/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 март 2001 година относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда и за отмяна на Директива 90/220/ЕИО на Съвета (ОВ L 106, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 7, стр. 75).

своето решение, и че пропуска да отдаде на принципа за предпазливост полагащата му се тежест.

приемането на мярката за хармонизиране, тя уведомява Комисията за предприетите мерки и за основанията за тяхното приемане.

Общностно законодателство

Разпоредби на Договора за ЕО

6. Член 95, параграфи 4, 5 и 6 ЕО гласи:

„4. Ако след приемането от Съвета или от Комисията на дадена мярка за хармонизиране, една държава-членка счете за необходимо да запази националните си разпоредби на основание значими нужди, посочени в член 30 или отнасящи се до защитата на околната или работната среда, тя уведомява Комисията за тях и посочва основанията за тяхното запазване.

5. Освен това, без да се накърняват разпоредбите на параграф 4, ако след приемането от Съвета или от Комисията на мярка за хармонизиране, държава-членка счете за необходимо да въведе национални разпоредби, основаващи се на нови научни доказателства, свързани със защитата на околната или работната среда поради специфичен проблем на тази държава-членка, който е възникнал след

6. В срок от шест месеца след уведомяванията, посочени в параграфи 4 и 5, Комисията одобрява или отхвърля въпросните национални разпоредби, след като установи дали те представляват или не представляват средство за произволна дискриминация или прикрито ограничение на търговията между държавите-членки и дали пречат или не пречат функционирането на вътрешния пазар.

При липса на решение на Комисията в този срок националните разпоредби, посочени в параграф 4 и 5, се считат за одобрени.

Когато това е оправдано поради сложността на въпрос и при липса на опасност за човешкото здраве, Комисията може да уведоми заинтересованата държава-членка, че срокът, посочен в настоящия параграф, може да бъде продължен за нов период от шест месеца.“

7. Общностната политика в областта на околната среда се урежда с членове 174—

176 ЕО. Член 174, параграф 2 ЕО по-специално определя:

„Политиката на Общността в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита, като взема предвид различното състояние на регионите в Общността. Тя се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда и на принципа „замърсителят плаща“.

В този контекст мерките за хармонизиране, които отговарят на изискванията за защита на околната среда включват, когато това е необходимо, клауза за нейното опазване, която разрешава на държавите-членки да приемат временни мерки, основаващи се на околната среда, които са от неикономически характер, подчинени на процедура на контрол от страна на Общността.“

Директива 2001/18

8. От 17 октомври 2002 г. съзнателното освобождаване на ГМО в околната среда се урежда с Директива 2001/18, чиято цел е сближаването на законодателствата и на националните процедури в тази област.

9. Съзнателното освобождаване на ГМО или пускането им на пазара е подчинено на разрешителен режим. Съществува процедура за освобождаването на ГМО за всяка друга цел, различна от пускане на пазара (основно за експериментални цели — част Б от директивата, членове 5—11), която предполага разрешение на национално равнище, и процедура за пускане на пазара на ГМО като продукт или като съставка на продукт (част В, членове 12—24), която предвижда общностна процедура, като окончателното решение е действително в целия Европейски съюз. Предвидената в част В общностна процедура започва пред компетентния орган на държавата-членка, в която ГМО за първи път ще бъде пуснат на пазара, като компетентните власти на всички държави-членки вземат съществено участие в нея³.

10. Сред общите разпоредби в част А член 4, наред с другото, предвижда, че:

— в съответствие с принципа за предпазливост държавите-членки гарантират, че са взети всички подходящи мерки за предотвратяване на неблагоприятните последици върху човеш-

3 — Полезна графика на предвидената в част В процедура се съдържа в приложение А-2 към докладите на Специалната група към СТО WT/DS291/R, WT/DS292/R и WT/DS293/R. Европейски общности — Мерки, засягащи одобряването и търговията на биотехнологични продукти, от 29 септември 2006 г.

кото здраве и околната среда, които могат да възникнат от съзнателното освобождаване на ГМО в околната среда или пускането им на пазара;

нотификациите и да решава дали оценката на рисковете за околната среда е извършена по подходящ начин;

— всяко лице, което желае да направи нотификация в съответствие с част Б или част В, трябва да извърши оценка на риска за околната среда;

— държавите-членки и Комисията трябва да гарантират, че на ГМО, които съдържат гени, проявяващи резистентност към антибиотици при употреба за медицинско или ветеринарно лечение, се обръща специално внимание, с оглед идентифицирането и постепенното премахване на маркерите за резистентност към антибиотици в ГМО, които могат да имат неблагоприятни последици върху човешкото здраве и околната среда;

— държавите-членки трябва да гарантират организирането от компетентния орган на проверки и други подходящи контролни мерки, и вземането на необходимите мерки за преустановяване освобождаването в околната среда или пускането на пазара на ГМО, за инициране на оздравителни действия, ако е необходимо, и за информиране на нейната общественост, Комисията и другите държави-членки.

11. В част В член 20, озаглавен „Наблюдение и обработване на нова информация“, гласи:

— държавите-членки и, когато е подходящо, Комисията трябва да гарантират, че потенциалните неблагоприятни последици върху човешкото здраве и околната среда се оценяват точно за всеки отделен случай;

— държавите-членки определят компетентния орган, който да разглежда

„1. След пускането на пазара на ГМО като продукт или като съставка на продукт, нотифициращото лице гарантира, че наблюдението и докладването за него се провеждат в съответствие с условията, посочени в съгласието. Докладите за това наблюдение се представят на Комисията и на компетентните органи на държавите-членки. На основата на тези доклади, в съответствие със съгласието и с рамката на плана за наблюдение, посочен в съгла-

сието, компетентният орган, който е получил първоначалната нотификация, може да адаптира плана за наблюдение след първия период за наблюдение.

2. Ако след като е дадено писменото съгласие, от ползвателите или от други източници е станала известна нова информация относно рисковете от ГМО за човешкото здраве или околната среда, нотифициращото лице незабавно взема необходимите мерки за защита на човешкото здраве и околната среда и информира за това компетентния орган.

Освен това нотифициращото лице актуализира информацията и условията, посочени в нотификацията.

3. Ако на компетентния орган е станала известна информация, която може да има последици за рисковете от ГМО за човешкото здраве или околната среда, или при обстоятелствата, описани в параграф 2, той незабавно препраща информацията на Комисията и на компетентните органи на другите държави-членки [...]

Когато информацията е станала известна, след като е било дадено съгласието,

компетентният орган в срок до 60 дни след получаването на новата информация препраща своя доклад за оценка на Комисията, като посочва дали и как условията на съгласието следва да бъдат изменени или съгласието следва да бъде прекратено. В срок до 30 дни от получаването на доклада Комисията го препраща на компетентните органи на другите държави-членки.

Коментари или мотивирани възражения за по-нататъшното пускане на пазара на ГМО или по предложението за промяна на условията на съгласието се изпращат на Комисията в рамките на 60 дни след разпространението на доклада за оценка. Комисията от своя страна незабавно ги препраща на всички компетентни органи.

Компетентните органи и Комисията могат да обсъждат всички спорни въпроси с цел постигане на съгласие в срок до 75 дни от датата на разпространение на доклада за оценка.

При отсъствие на мотивирано възражение от страна на държава-членка или Комисията в рамките на 60 дни след датата на разпространението на новата информация или ако спорните въпроси са разрешени в рамките на 75 дни, компетентният орган, който е изготвил доклада, изменя съгласието в съответствие с предложението, изпраща

измененото съгласие на нотифициращото лице и информира за това другите държави-членки и Комисията в срок до 30 дни.

4. За да се гарантира неговата прозрачност, резултатите от наблюдението, проведено по реда на част В от настоящата директива, са общественодостъпни.“

12. Също в част В, член 23, озаглавен „Предпазна клауза“, е формулиран по следния начин:

„1. Когато една държава-членка в резултат на нова или допълнителна информация, станала известна след датата на съгласието и засягаща оценката на риска за околната среда или повторната оценка на съществуващата информация, въз основа на нови или допълнителни научни знания, има изчерпателни основания да счита, че даден ГМО като продукт или като съставка на продукт, който е бил надлежно нотифициран и е получил писмено съгласие по силата на настоящата директива, представлява риск за човешкото здраве или околната среда, въпросната държава-членка може временно да ограничи или забрани на своята територия употребата и/или продажбата на този ГМО като продукт или като съставка на продукт.

Държавата-членка гарантира, че в случай на сериозен риск се прилагат спешни

мерки, като временно прекратяване или преустановяване на пускането на пазара, включително и информиране на обществеността.

Държавата-членка незабавно информира Комисията и другите държави-членки за предприетите действия по силата на този член и дава мотивите за решението си, предоставя своя преглед на оценката на екологичния риск, като посочва дали и как условията на съгласието следва да бъдат изменени или съгласието следва да се преустанови, както и, когато е целесъобразно, новата или допълнителната информация, на която е основано решението ѝ.

2. Решение по въпроса се взема в срок до 60 дни [...]“

13. След разглеждания в конкретния случай период Регламент (ЕО) № 1829/2003⁴ въвежда член 26а, който гласи:

„1. Държавите-членки могат да вземат подходящите мерки, за да избегнат случайното наличие на ГМО в други продукти.

⁴ — Регламент (ЕО) № 1829/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 22 септември 2003 година относно генетично модифицираните храни и фуражи (ОВ L 268, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 41, стр. 3).

2. Комисията събира и координира информация на базата на проучвания на ниво Общност и на национално ниво, наблюдава развитието по отношение на съвместното съществуване в държавите-членки и на базата на информация и наблюдения разработва указания за съвместното съществуване на генетично модифицирани, конвенционални и биологични култури.“

14. Към момента на приемане на обжалваното решение в настоящия случай нито един ГМО не е разрешен (на общностно равнище, с оглед на пускане на пазара) съгласно Директива 2001/18. Оттогава са уважени пет заявления във връзка с растения⁵, като нито едно не се отнася до култивиране, а осем други заявления са висящи⁶, като пет от тях включват култивирането сред заявените форми на ползване. Съгласно предходната Директива 90/220/ЕИО⁷ са били предоставени осемнадесет съгласия за пускането на пазара на ГМО, девет от които са включвали разрешение за култивиране.

5 — Вж. списъците на http://ec.europa.eu/environment/biotechnology/authorised_prod_2.htm и http://gmoinfo.jrc.it/gmc_browse.aspx?DossClass=3.

6 — Вж. списъците на http://ec.europa.eu/environment/biotechnology/pending_products.htm и http://gmoinfo.jrc.it/gmc_browse.aspx?DossClass=0.

7 — Директива 90/220/ЕИО на Съвета от 23 април 1990 година относно съзнателното освобождаване на генетично модифицирани организми в околната среда (ОВ L 117, стр. 15). Тя е имала същите цели като Директива 2001/18 и разпоредбите ѝ са били сходни, но вследствие на многобройни изменения е отменена и заменена с настоящата директива. Вж. списъка на http://ec.europa.eu/environment/biotechnology/authorised_prod_1.htm.

15. Директива 2001/18 предвижда също пускането на пазара и експерименталното освобождаване в околната среда на трансгенни животни, макар че до този момент нито едно заявление не е подадено за одобрение.

16. Що се отнася до освобождаването за цели, различни от пускане на пазара (с разрешение на национално равнище), изглежда, че от момента на влизане в сила на Директива 90/220 е имало повече от 2000 нотификации в цялата Общност, три от които в Австрия (две през 1996 г. и една през 1997 г.)⁸.

17. Може да се отбележи, че в светлината на опасенията относно безопасността на ГМО всъщност между октомври 1998 г. и юли 2004 г. не е било предоставено нито едно общностно разрешение за пускане на пазара, въпреки че известен брой експериментални освобождавания са били разрешени на национално равнище в определени държави-членки. Последниците от този неформален „мораториум“, договорен от държавите-членки⁹, са оспорени в Световната търговска организация¹⁰ и оттогава той е изоставен.

8 — Вж. таблицата на <http://biotech.jrc.it/deliberate/dbcountries.asp>.

9 — Вж. приложение III към протокола от 2149-о заседание на Съвета (Околна среда), проведено в Люксембург на 24 и 25 юни 1999 г.

10 — Вж. докладите на Специалната група, посочени в бележка под линия 3.

Насоки относно съвместното съществуване

18. На 23 юли 2003 г., когато разглежданото в настоящия случай заявление все още е било висящо, Комисията приема препоръка, която въвежда насоки за осигуряване на съвместното съществуване на генетично модифицираните култури и други видове култури¹¹.

19. Тези насоки се отнасят до икономическите аспекти на съвместното съществуване, което може да доведе до загуба на доход и/или увеличение на разходите за селскостопанските производители, желаещи да избегнат примесването с ГМО, и те целят да помогнат на държавите-членки да разработят национални стратегии и подходи с оглед на минимизиране на рисковете. Насоките въвеждат ясно разграничение между тези въпроси и свързаните с околната среда и със здравето аспекти, на които е посветена Директива 2001/18.

Законопроектът и обжалването решение

20. През 2002 г. в законодателния орган на Горна Австрия е внесен законопроект,

с който се забранява култивирането на генетично модифицирани посеви и растения, както и използването на трансгенни животни за отглеждане и освобождаването им в околната среда, по-специално за лов и риболов¹². Декларираната цел на законопроекта е била да „предпази биологичните култури, както и традиционните земеделски култури и животинските продукти от заразяване с ГМО (хибридизация). Освен това естественото биоразнообразие, по-специално в чувствителните от екологична гледна точка области, както и съществуващите в природата генетични ресурси, включително тези на лова и риболова, трябва да бъдат защитени от заразяване с ГМО“. Законопроектът се е основавал на доклад (наричан по-нататък „докладът Müller“¹³), изготвен по поръчка на властите в Горна Австрия.

21. На 13 март 2003 г. Република Австрия нотифицира законопроекта на Комисията с оглед одобрението му на основание член 95, параграфи 5 и 6 ЕО чрез дерогиране на Директива 2001/18. Австрийското правителство изтъква основания, които се базират главно на доклада Müller. Според австрийското правителство този доклад разкрива нови научни

11 — Препоръка на Комисията от 23 юли 2003 година относно насоки за развитието на национални стратегии и най-добри практики за осигуряване на съвместното съществуване на генетично модифицирани, конвенционални и биологични култури (ОВ L 189, стр. 36).

12 — Landesgesetz, mit dem der Anbau von gentechnisch verändertem Saat- und Pflanzgut sowie der Einsatz von transgenen Tieren zu Zwecken der Zucht sowie das Freilassen von transgenen Tieren insbesondere zu Zwecken der Jagd und Fischerei verboten wird (Oberösterreichisches Gentechnik-Verbotsgesetz 2002). Текстът може да бъде взет по-специално от уебсайта <http://www.genfood.at>.

13 — „GVO-freie Bewirtschaftungsgebiete: Konzeption und Analyse von Szenarien und Umsetzungsschritten“. Пълният текст може да бъде взет по-специално от уебсайта <http://www.genfood.at>.

доказателства, показващи съществуването на опасност за местната околна среда, и доказва, че Горна Австрия има специфична селскостопанска структура, с малки стопанства и значителен дял биологично земеделие. Той изтъква също, че въпросът за съвместното съществуване между генетично модифицираните и генетично немодифицираните култури, който не се разглежда от Директива 2001/18, все още се счита за неразрешен.

22. За да улесни своята оценка, Комисията поисква от EFSA¹⁴ да представи научно становище дали докладът Müller предоставя нови научни доказателства, що се отнася до риска за човешкото здраве и за околната среда, които да обосноват забраната за култивиране на ГМО, разрешено от Директива 90/220 или от Директива 2001/18, и дали представената научна информация предоставя нови данни, които могат да обезсилят предвидените от тези директиви разпоредби в областта на оценката на рисковете за околната среда.

¹⁴ — На основание член 22, параграф 5, буква в) и член 29, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 178/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2002 година за установяване на общите принципи и изисквания на законодателството в областта на храните, за създаване на Европейски орган за безопасност на храните и за определяне на процедури относно безопасността на храните (ОВ L 31, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 8, стр. 68).

23. В становището си от 4 юли 2003 г.¹⁵ научният екип на EFSA наред с другото прави следните констатации:

„По-голямата част от представените доказателства се ограничават да възпроизведат съществуващите познания в областта на генетичния поток от култура на култура и от културни на сродни диви растения във връзка с някои видове култури, с ограничени справки за изследвания в областта на генетичния поток в Австрия. Доказателствата разглеждат и въпроси, свързани със съвместното съществуване на генетично модифицирани и генетично немодифицирани сортове на три основни вида култури, и това е основният довод, представен с оглед на създаването в Горна Австрия на зона, от която ГМО са изключени. Докладът стига до извода, че генетичният поток сам по себе си представлява опасност, без позоваване на каквото и да било въздействие върху околната среда или човешкото здраве или на последици от генетичния поток. Генетичният поток е основна биологична функция от основно значение за еволюцията и оцеляването на всички живи видове. Не е представено никакво научно доказателство, което да показва, че генетичният поток от трансгенни организми сам по себе си е различен от генетичния поток с произход от конвенционални или биологично култивирани организми. Освен това не се представя никакъв доклад относно генетично модифицираните култури, нито изследване върху животните в Австрия, които да посочват каквито и да било отрицателни

¹⁵ — http://www.efsa.europa.eu/en/science/gmo/gmo_opinions/178.html.

последници от генетичния поток. Докладът само цитира ограничен брой оценени чрез партньорска проверка справки, на които се основават доказателствата. Твърде голям брой справки нямат пряка връзка с ГМО, а се отнасят до биологичните инвазии, устойчивостта на пестицидите и изтъняването на озоновия слой. Освен това множество справки се отнасят до законодателството или до икономически въпроси и следователно не предоставят нови научни доказателства, позволяващи да се обоснове изключването на ГМО в Горна Австрия. Не се прави никаква справка за генетично модифицираните животни.

Не се представя никакво научно доказателство, че този регион в Австрия притежава особени или изключителни екосистеми, които изискват отделна оценка на рисковете от извършените за Австрия като цяло или за други подобни региони в Европа. Не се представя никакъв специфичен случай на въздействие на ГМО върху биологичното разнообразие, било то пряко или поради промяна на селскостопанските практики.“

24. Той стига до заключението, че:

Докладът не съдържа никакво доказателство, което да показва, че съвместното съществуване е рисков фактор за околната среда и човешкото здраве. Комисията не е поискала от EFSA да се произнесе по управлението на съвместното съществуване на генетично модифицирани и генетично немодифицирани култури, но научният екип признава, че това е важен въпрос за селското стопанство.

„— съдържащата се в доклада научна информация не предоставя нови данни, които могат да обезсилят свързаните с оценката на рисковете за околната среда разпоредби, предвидени в Директива 90/220/ЕИО или Директива 2001/18/ЕО,

Научните доказателства не съдържат никаква нова или специфично местна научна информация относно въздействието на съществуващи или бъдещи генетично модифицирани култури или животни върху околната среда или човешкото здраве.

— посочената в доклада научна информация не представя нови научни доказателства относно рисковете за човешкото здраве и околната среда, която би обосновала обща забрана на култивирането на генетично модифицирани посеви и растения, както и използването на трансгенни животни за отглеждане и освобождаването на тези животни в околната среда,

докато тези посеви, растения и животни са разрешени за въпросните цели с Директива 90/220/ЕИО или Директива 2001/18/ЕО.“

25. Комисията приема своето решение на 2 септември 2003 г.¹⁶

26. В хода на преценката Комисията отбелязва, че от доклада на австрийския комитет по национални икономически въпроси (наричан по-нататък „докладът на Комитета“) ясно проличава, че Република Австрия напълно е съзнавала възможността, предоставена от предвидената с Директива 2001/18 предпазна клауза¹⁷, но я е считала за неподходящ начин за постигане на целите по пълна забрана на ГМО в провинция Горна Австрия¹⁸.

27. По-нататък, в точка 65, Комисията приема:

„Докладът Müller съдържа данни, които в голямата си част са били на разположение

преди приемането на Директива 2001/18/ЕО на 12 март 2001 г. Тази оценка се потвърждава от EFSA. В допълнение към това Австрия изтъква факта, че изследването Müller е публикувано на 28 април 2002 г., т.е. около една година след приемането на Директива 2001/18/ЕО (12 март 2001 г.). По-голямата част от посочените в библиографията източници обаче са били публикувани преди приемането на Директива 2001/18/ЕО. Следователно същината на изследването изглежда повече като утвърждаване на предишни произведения, отколкото като излагане на нови данни, изтъкващи особен проблем, появил се след приемането на Директива 2001/18/ЕО.“

28. В точка 70 Комисията отбелязва:

„в светлината на предоставените от Австрия документи, и по-специално на съдържащите се в нотификацията извадки от изследването Müller, е ясно, че малките земеделски стопанства определено не са специфични за този регион и че съществуват във всички държави-членки. Следователно одобрението на законопроекта на основание член 95, параграф 5 от Договора не би могло да се базира на тази обосновка“¹⁹,

16 — Решение 2003/653/ЕО на Комисията от 2 септември 2003 година относно национални разпоредби за забрана на използването на генетично модифицирани организми в провинция Горна Австрия на основание на разпоредбите на член 95, параграф 5 от Договора за ЕО (ОВ L 230, стр. 34) (наричано по-нататък „обжалваното решение“).

17 — Член 23, цитиран в точка 12 по-горе.

18 — Точка 56 от обжалваното решение.

19 — Позоваването на съдържащи се в нотификацията „извадки“ е озадачаващо. От бележка под линия 1 към точка 63 от решението изглежда ясно, че Комисията е получила пълния доклад, заедно с определен брой други документи, които всички е предала на EFSA — чийто собствено становище изглежда показва, че EFSA е разгледал целия доклад. Точка 70 може да се отнася до извадки, действително съдържащи се в самото писмо за нотификация. От немската редакция е ясно, че думата „Акт“ на английски език се отнася до законопроекта.

като продължава с цитиране в точка 71 на част от становището на EFSA, съдържаща се по-горе в двата последни абзаца на точка 23 от настоящото заключение.

(76) Следователно представеното от Австрия искане за въвеждане на национални мерки, насочени към забрана на използването на ГМО в Горна Австрия, не отговаря на определените в член 95, параграф 5 условия.“

29. Комисията прави извода:

„(74) Член 95, параграф 5 от Договора за ЕО предвижда, че ако държава-членка счита за необходимо да въведе национални разпоредби, които дерогират общностните мерки за хармонизиране, тези разпоредби трябва да са обосновани от нови научни доказателства, свързани със защитата на околната или работната среда, както и от настъпването, след приемането на мярката за хармонизиране, на специфичен проблем на държавата-членка, която прави искането.

(75) В настоящия случай след разглеждане на австрийското искане Комисията счита, че Австрия не е предоставила нови научни доказателства, свързани със защитата на околната или работната среда, и не е доказала, че на територията на Горна Австрия съществува специфичен проблем, възникнал след приемането на Директива 2001/18/ЕО относно съзнателното освобождаване на ГМО в околната среда и налагаш въвеждането на нотифицираните национални мерки.

30. Ето защо Комисията отхвърля нотифицираните разпоредби.

Обжалваното съдебно решение

31. Както Република Австрия, така и Land Oberösterreich подават жалби за отмяна на обжалваното решение. Първоинстанционният съд съединява делата и на 5 октомври 2005 г. постановява решение, с което отхвърля двете жалби²⁰. Понастоящем и двете страни искат отмяната на това съдебно решение.

32. Жалбоподателите привеждат четири правни основания: i) нарушение на принципа на състезателност, ii) нарушение на задължението за мотивиране, iii) нарушение на член 95, параграф 5 ЕО и iv) нарушение на принципа за предпазливост. Само първото и третото от тези

20 — Решение по съединени дела Land Oberösterreich и Австрия/Комисия (T-366/03 и T-235/04, Recueil, стр. II-4005).

правни основания са изрично изложени в жалбата, макар че доводите се базират и на принципа за предпазливост.

Нарушение на принципа на състезателност

33. Жалбоподателите упрекуват Комисията, че не им е дала възможност да изложат становището си преди приемането на обжалваното решение. Макар в Решение по дело Дания/Комисия²¹ Съдът да е приел, че принципът на състезателност не намира приложение към процедурата по член 95 ЕО, жалбоподателите изтъкват, че обстоятелствата по настоящия случай са налагали различен отговор. На първо място, Решение по дело Дания/Комисия, посочено по-горе, било свързано с искане за дерогирание на основание член 95, параграф 4 ЕО, отнасящ се до вече намираща се в сила национална мярка, докато в настоящия случай — тъй като нотифицираната мярка все още е под формата на проект — Комисията можела да продължи процедурата в съответствие с член 95, параграф 6, трета алинея ЕО, за да даде възможност на държавата-членка да изложи становището си. На второ място, жалбоподателите изтъкват, че Комисията е поискала експертен доклад от EFSA, на който се основава решението. Следователно Комисията трябвало да даде възможност на Австрия да изложи гледната си точка по становището на EFSA²².

34. Първоинстанционният съд отбелязва, че в Решение по дело Дания/Комисия, посочено по-горе, Съдът се основава на факта, че процедурата по член 95, параграф 4 ЕО е била започната от държава-членка, като Комисията е приела решението си просто в отговор на тази инициатива. Така държавата-членка е можела в искането си да изрази своето мнение по търсеното решение и действително е била поканена да посочи основанията за запазване на съответните национални разпоредби. На свой ред Комисията трябва да бъде в състояние в определения срок да получи необходимата информация, без да се налага отново да изслушва държавата-членка. Освен това член 95, параграф 6, втора и трета алинея ЕО съответно предвижда, че дерогиранията национални разпоредби се считат за одобрени, ако Комисията не приеме решение в определен срок, и че продължаване на този срок не е възможно, ако има опасност за човешкото здраве. Намерението на законодателя следователно е било процедурата да приключи бързо. Тази цел трудно би се съчетала с изискване за продължителен обмен на информация и доводи²³.

35. Първоинстанционният съд приема, че същата обосновка може да се приложи към процедурата по член 95, параграф 5 ЕО. Тя също се започва от нотифициращата държава-членка, която може да изрази мнението си по търсеното решение, и трябва да приключи бързо. Фактът, че националните мерки са все

21 — Решение от 20 март 2003 г. (C-3/00, Recueil, стр. I-2643, точки 47—50).

22 — Точки 32—35 от обжалваното съдебно решение.

23 — Точки 38 и 39 от обжалваното съдебно решение.

още под формата на проект, не означава, че принципът на състезателност трябва да се прилага и изискването за бързина не намалява, когато националната мярка още не е влязла в сила. Член 95, параграф 6 ЕО се прилага без разлика дали мерките са в сила или под формата на проект. Освен това Комисията може да продължи срока за приемане на решение само ако това е наложено от сложността на въпроса и при липса на опасност за човешкото здраве, а не за да може да изслуша държавата-членка²⁴.

36. Първоинстанционният съд продължава, посочвайки, че както процедурата по член 95, параграф 4 ЕО, така и тази по член 95, параграф 5 ЕО, са предназначени да гарантират, че никоя държава-членка не прилага правила, които дерогират хармонизираното законодателство, без предварително да е получила одобрение от Комисията. И при двете процедури въпросните мерки са неприложими, докато Комисията не приеме решение. В рамките на член 95, параграф 5 ЕО това следва от самото естество на мярката, която все още е под формата на проект. В рамките на член 95, параграф 4 ЕО това следва от обекта на процедурата: хармонизационните мерки, които се отнасят до създаването и функционирането на вътрешния пазар, биха се оказали неефективни, ако държавите-членки запазят правото едностранно да прилагат национални правила, дерогирани тези мерки²⁵.

24 — Точки 40—42.

25 — Точки 43 и 44, където се цитира Решение от 17 май 1994 г. по дело Франция/Комисия (C-41/93, Recueil, стр. I-1829, точки 29 и 30) и Решение от 1 юни 1999 г. по дело Kortas (C-319/97, Recueil, стр. I-3143, точка 28) (относно процедурата по член 100а, параграф 4 от Договора за ЕО — предшественикът на член 95, параграф 4 ЕО).

37. Накрая, тъй като според Първоинстанционния съд принципът на състезателност не се прилага, без значение е, че вместо да се произнесе единствено въз основа на предоставената от Република Австрия информация, Комисията е поискала от EFSA да изготви доклад, на който се основава обжалваното решение. Освен това неприложимостта на принципа на състезателност не означава, че Комисията е била длъжна да вземе решение единствено въз основа на информацията, предоставена в подкрепа на искането за дерогирание. Напротив, от Решение по дело Дания/Комисия, посочено по-горе, е ясно, че Комисията трябва да бъде в състояние да получи в рамките на определения срок оказаната се необходима информация, без да се налага отново да изслушва държавата-членка²⁶.

38. Ето защо Първоинстанционният съд отхвърля това правно основание.

Нарушение на член 95, параграф 5 ЕО

39. Според жалбоподателите изискванията на член 95, параграф 5 са били изпълнени. Нотифицираната мярка е била предназначена за защита на околната среда, основавала се е на нови научни

26 — Точки 45 и 46.

доказателства, била е оправдана от специфичен за Австрия проблем и е съответствала на принципа на пропорционалност²⁷.

40. Първоинстанционният съд отбелязва, че съгласно член 95, параграф 4 ЕО запазването на съществуващи национални разпоредби трябва да е обосновано от значими нужди, посочени в член 30 ЕО или отнасящи се до защитата на околната или работната среда. Съгласно член 95, параграф 5 въвеждането на нови разпоредби трябва да се основава на нови научни доказателства, свързани със защитата на околната или работната среда поради специфичен проблем на тази държава-членка, който е възникнал след приемането на мярката за хармонизиране²⁸.

41. Първоинстанционният съд припомня, че разликата се изразява в това, че предшествашите мярката за хармонизиране национални разпоредби са били известни на общият законодател, който не е могъл или не е имал намерение да се ръководи от тях с оглед на хармонизирането. Следователно се счита за приемливо държава-членка да иска нейните разпоредби да останат в сила, ако са обосновани от значими нужди, посочени в член 30 ЕО или отнасящи се до защитата на околната или работната среда. По-вероятно е хармонизирането да бъде застрашено от приемането на ново

законодателство. По определение общият законодател не би могъл да вземе предвид такова законодателство при изработването на мерките за хармонизиране. В този случай посочените в член 30 ЕО нужди не се отчитат и са допустими единствено основания, отнасящи се до защитата на околната или работната среда, при условие че държавата-членка представи нови научни доказателства и необходимостта от въвеждане на нови национални разпоредби произтича от проблем, който е специфичен за държавата-членка и е възникнал след приемането на мярката за хармонизиране²⁹.

42. Държавата-членка следва да докаже, че условията за прилагане на член 95, параграф 5 ЕО са изпълнени³⁰. В настоящия случай Република Австрия е трябвало да докаже въз основа на нови научни доказателства, че осигуреното с Директива 2001/18 равнище на защита на околната среда не е било приемливо с оглед на специфичен за Австрия проблем, който е възникнал след приемането на тази директива³¹.

43. В своето решение Комисията е отхвърлила довода, че е имало специфичен проблем по смисъла на член 95,

27 — Точка 59 от обжалваното съдебно решение.

28 — Точка 61.

29 — Точка 62, където се цитира Решение от 21 януари 2003 г. по дело Германия/Комисия (C-512/99, Recueil, стр. I-845, точки 40 и 41) и Решение по дело Дания/Комисия (посочено по-горе, точки 56—58).

30 — Заключение на генералния адвокат Tizzano по дело Германия/Комисия (посочено по-горе, точка 84).

31 — Точки 63 и 64 от обжалваното съдебно решение.

параграф 5 ЕО, с мотива че от нотификацията ясно е било видно, че малкият размер на земеделските стопанства не е бил специфичен за Горна Австрия, а е представлявал обща характеристика, която е налице във всички държави-членки. Комисията възприема също заключенията на EFSA, по-конкретно тези, според които „научните доказателства не съдържат никаква нова или специфично местна научна информация относно въздействието на съществуващи или бъдещи генетично модифицирани култури или животни върху околната среда или човешкото здраве“ и „не се представя никакво научно доказателство, че този регион в Австрия притежава особени или изключителни екосистеми, които изискват оценка на рисковете, отделна от извършените за Австрия като цяло или за други подобни региони в Европа“³².

44. Първоинстанционният съд констатира, че жалбоподателите не са опровергали убедително тези констатации, а са се ограничили да подчертаят малкия размер на земеделските стопанства и важността на биологичното земеделие в Горна Австрия. Според Първоинстанционния съд не е имало никакво доказателство, което да опровергава заключенията на EFSA, че в Горна Австрия не е било възможно да се констатира съществуването на особени или изключителни екосистеми, които изискват оценка на рисковете, отделна от извършените за Австрия като цяло или за други подобни региони в Европа.

Първоинстанционният съд отбелязва, че в хода на съдебното заседание жалбоподателите не са били в състояние да посочат дали в Горна Австрия е било констатирано наличието на ГМО. Land Oberösterreich уточнява, че проектът за мярката е бил изготвен поради предстоящото изтичане на срока на споразумение между държавите-членки временно да не издават съгласия за ГМО³³. Според Първоинстанционния съд тези съображения не са могли да обезсилат констатациите, съдържащи се в обжалваното решение³⁴.

45. Ето защо Първоинстанционният съд отхвърля доводите, с които се оспорват констатациите на Комисията относно съществуването на специфичен за нотифициращата държава-членка проблем. Първоинстанционният съд приема, че тъй като изискваните от член 95, параграф 5 ЕО условия са кумулативни, достатъчно е било само едно от тях да не бъде изпълнено, за да се отхвърли искането за дерогиране³⁵. По тази причина това правно основание е отхвърлено изцяло.

46. Поради това четвъртото правно основание, изведено от нарушение на принципа за предпазливост, се отхвърля като ирелевантно; тъй като условията за уважаване на искането по член 95, параграф 5

33 — Вж. точка 17 по-горе.

34 — Точки 66 и 67 от обжалваното съдебно решение.

35 — Решение по дело Германия/Комисия (посочено по-горе в бележка под линия 29, точка 81).

32 — Точка 65 от обжалваното съдебно решение; вж. също точки 23 и 28 по-горе.

ЕО не са били изпълнени, Комисията е можела само да отхвърли искането, с което е била сезирана³⁶.

Процесуално нарушение

Доводи при обжалването

47. Двете жалби са много сходни, дори в значителна степен идентично формулирани, въпреки че жалбата на Република Австрия е доста по-пълна. Не изглежда целесъобразно те да се представят поотделно.

48. Обжалваното съдебно решение се оспорва на две основания: i) „процесуално нарушение“, с което жалбоподателите оспорват обосновката, отнасяща се до третото им правно основание в първоинстанционното производство, а именно „нарушение на член 95, параграф 5 ЕО“, и ii) „нарушение на общностното право“, с което те оспорват извода относно тяхното право да бъдат изслушани относно становището на EFSA.

49. На тези основания жалбоподателите молят Съда главно да отмени обжалваното съдебно решение или при условия на евентуалност да върне делото на Първоинстанционния съд за ново разглеждане.

50. Жалбоподателите твърдят, че в жалбата си в първоинстанционното производство са доказали, че всички предвидени в член 95, параграф 5 условия са били изпълнени. По-специално те поддържат, че са доказали съществуването на проблем, „специфичен“ (което не означава „уникален“) за Горна Австрия. Макар в други региони на Общността да съществували подобни конфигурации, това не променяло факта, че селското стопанство в Австрия се характеризира с особено малки площи и особено висок процент биологични култури, което означава, че обичайните методи са недостатъчни, за да предотвратят разпространението на ГМО. Жалбоподателите считат, че тъй като Първоинстанционният съд отхвърля това правно основание с единствения мотив, че това условие не е било изпълнено, той е трябвало да разгледа доводите по-задълбочено, вместо да се ограничи да следва Комисията и становището на EFSA. Освен това Първоинстанционният съд не е трябвало просто да пропусне да прецени дали са били изпълнени другите условия по член 95, параграф 5 ЕО.

51. Според Република Австрия новите научни доказателства са същностен елемент в член 95, параграф 5 ЕО и принципът за предпазливост не може да се пренебрегва. Комисията обаче не извършила пълен научен анализ на рисковете. Също така тя не поискала от EFSA да разгледа централния елемент в доводите на Австрия, а именно

36 — Точка 71 от обжалваното съдебно решение.

съвместното съществуване на генетично модифицирани и естествени култури, но въпреки това основала решението си изцяло на становището на EFSA. Този централен елемент, който е твърде спорен, както проличава от обсъжданията в Съвета, не е разгледан нито от Комисията, нито от Първоинстанционния съд. Тъй като научните доказателства никога не са разглеждани в светлината на принципа за предпазливост, Първоинстанционният съд не изпълнил задължението си за мотивиране.

52. Жалбоподателите упрекуват Първоинстанционния съд и за това, че се основава на факта, че в Горна Австрия не е имало доказателство за наличието на ГМО. Те считат, че като се има предвид задължението на общностния законодател да „приема за база високо равнище на закрила“ при хармонизиране на законодателството в областта на здравето, сигурността, защитата на околната среда и закрилата на потребителите³⁷, не може да се счита, че държава-членка може да прибегне до член 95, параграфи 4 и 5 ЕО само след като реално е настъпила вреда.

53. Според жалбоподателите пропусъкът да се разгледат задълбочено научните доказателства представлява нарушение както на правото за изслушване, така и на задължението за мотивиране.

54. Комисията твърди, че тези доводи са напълно неоснователни, доколкото с тях се изтъква процесуално нарушение, изразяващо се в непълнота на мотивите. Комисията разглежда критиките, насочени срещу мотивировката по същество, в отговор на правното основание, изведено от „нарушение на общностното право“.

55. На първо място Комисията обобщава точки 63—67 от обжалваното съдебно решение по следния начин³⁸. Тъй като според установената съдебна практика държавата-членка, която се позовава на член 95, параграф 5 ЕО, следва да докаже, че са налице условията за прилагане на тази разпоредба, е било необходимо да се прецени дали в обжалваното решение погрешно е прието, че такова доказателство не е било приведено. Решението се е основавало на констатацията, че малкият размер на земеделските стопанства е характеристика, присъща на всички държави-членки, и че според EFSA не е имало научни данни, доказващи, че Горна Австрия притежава изключителна или особена екосистема, която изисква оценка на рисковете, отделна от извършената за Австрия като цяло или за други подобни региони в Европа. Жалбоподателите не привели никакво доказателство, което да поставя под съмнение тази преценка, като просто наблягат върху малкия размер на

37 — Член 95, параграф 3 ЕО.

38 — Вж. точки 42—44 по-горе.

стопанствата и важноста на биологичното земеделие в Горна Австрия. Следователно общите съображения на жалбоподателите не са били от такова естество, че да обезсилят конкретните преценки в обжалваното решение. Според Комисията това е преценка, която е мотивирана напълно задоволително.

56. На второ място Комисията подчертава, че „новите научни доказателства“ и „защитата на околната среда“ не съставляват елементи на „специфичен проблем“, а че и трите са кумулативни условия за прилагането на член 95, параграф 5 ЕО; ако едно от тях липсва, искането следва да се отхвърли.

57. На трето място Комисията уточнява, че точка 71 от обжалваното съдебно решение обяснява защо принципът за предпазливост е ирелевантен и тази точка не е оспорвана, поне не по изричен или подробен начин.

58. На четвърто място, според Комисията съображенията, свързани с твърдени пропуски на Комисията или с обсъждания в Съвета, са ирелевантни за разрешаване на въпроса дали обжалваното съдебно решение е опорочено с грешка при прилагане на правото.

59. На последно място, според Комисията въпросът за правото на справедлив съдебен процес е ирелевантен в този контекст, тъй като в производството пред Първоинстанционния съд не се твърди, че това право е нарушено.

Нарушение на общностното право

60. Според жалбоподателите Първоинстанционният съд неправилно приема, че обосновката на Решение по дело Дания/-Комисия, посочено по-горе, относно неприложимостта на принципа на състезателност в контекста на член 95, параграф 4 ЕО е била валидна и в контекста на член 95, параграф 5 ЕО.

61. Те отбелязват, че двете дела, посочени от Първоинстанционния съд в подкрепа на обосновката му по този пункт³⁹, се отнасят до стария член 100а, параграф 4 от Договора за ЕО, който не прави разлика между вече намиращи се в сила мерки и приемането на нови мерки.

62. Жалбоподателите уточняват, че според настоящия член 95, параграфи 4 и 5 ЕО се прави разлика между двете положе-

³⁹ — Вж. бележка под линия 25.

ния. Намираща се в сила национална мярка не прекратявала съществуването си с въвеждането на общностна хармонизация, с която тя е несъвместима. Докато не бъдела одобрена от Комисията, мярката ставала неприложима, доколкото била несъвместима, но можела да се прилага в други случаи. Това съвместно съществуване с мярката за хармонизиране водело до несигурност и съответно до спешността, която се има предвид в Решение по дело Дания/Комисия, посочено по-горе. Когато става въпрос за предлагани разпоредби, не съществувала особена необходимост на общностно равнище да се стигне до бързо разрешение.

63. Жалбоподателите подлагат на критика и твърдението в точка 67 от обжалваното съдебно решение, според което „жалбоподателите не представят доказателства за опровергаване на заключенията на EFSA“. Предмет на разискване пред Първоинстанционния съд били именно фактическите констатации на Комисията. Никога не била съществувала възможност за оспорване на заключенията на EFSA, които следва да се разглеждат не като произтичащи от Комисията, а като независим експертен доклад, по който Република Австрия е трябвало да има възможност да изрази становище. Простото възпроизвеждане на тези заключения от Комисията не било съвместимо с отговорността ѝ за приемане на решение по член 95, параграф 5 ЕО.

64. Оттук жалбоподателите правят извода, че Решение по дело Дания/Комисия е ирелевантно и решението на Първоинстанционния съд нарушава закрепения от общностното право принцип на състезателност (и правото на справедлив съдебен процес, закрепено в член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи).

65. На последно място жалбоподателите считат, че като основава своите мотиви на неправилно тълкуване на фигуриращия в член 95, параграф 5 ЕО термин „специфичен“ и като по този начин пропуска да разгледа другите предвидени в тази разпоредба условия, Първоинстанционният съд нарушава и общностното право.

66. *Комисията* най-напред разглежда твърдението за нарушение на принципа на състезателност или на правото на справедлив съдебен процес. Според нея Първоинстанционният съд се основава на Решение по дело Дания/Комисия само за да констатира, че изискванията на вътрешния пазар означават, че без одобрението на Комисията държавата-членка не може да прилага разпоредби, дерогиращи мярката за хармонизиране. В това отношение нямало разлика между член 95, параграф 4 ЕО и член 95, параграф 5 ЕО. Съществуването на безкрайни дебати било еднакво нежелателно и необходимостта от яснота и сигурност била еднакво значима и в двата случая. По другите пунктове жалбоподателите

изглежда смесвали принципа на състезателност в рамките на административното производство и правото на изслушване пред Първоинстанционния съд, така че в това отношение техните доводи били ирелевантни или недопустими.

немодифицирани култури. Комисията по принцип не възразява срещу такива мерки⁴¹.

Съображения

67. На второ място Комисията подчертава, че в обжалваното съдебно решение не е било нужно да се разглежда подробно какво би могло да представлява „специфичен проблем“, тъй като критерият за „нови научни доказателства“ не е бил изпълнен.

Предварителни бележки

69. В съдебното заседание представителят на Комисията започва своето изложение в устните състезания, като припомня, че в конкретния случай става въпрос за обжалване пред Съда и че неговият обхват е ограничен от естеството му. Полезно е всъщност да се държи сметка за този факт и той да се преценява в своя контекст.

68. Комисията освен това отбелязва, че липсата на такива доказателства не е изненадваща, тъй като на 7 ноември 2005 г. Република Австрия нотифицира на Комисията напълно различен законопроект за Горна Австрия⁴⁰, който подобно на нотифицираните преди това от други държави-членки и други австрийски провинции се стреми не да наложи обща забрана на ГМО, а по-скоро да въведе специфични мерки за предотвратяване на заразяването на генетично

70. Ролята на Съда е да определи дали в обжалваното съдебно решение жалбоподателите са констатирали някакво процесуално нарушение или грешка при прилагане на правото, които са в състояние да го опорочат.

40 — Oberösterreichisches Gentechnik-Vorsorgegesetz, нотифициран (№ 2005/610/A) съгласно Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти (ОВ L 204, стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207).

41 — Това законодателство междувременно е прието от законодателния орган на Горна Австрия (LGBl. 79/2006, стр. 261). По силата на това законодателство всяко лице, което има намерение да култивира разрешени ГМО, трябва да декларира намерението си пред властите. Предвидени са различни основания за отказ за издаване на разрешение, свързани предимно с положението на съответния терен, но вместо това властите могат да налагат различни изисквания, ако това е достатъчно, за да предотврати всякакво разпространение на ГМО.

71. Ролята на Първоинстанционния съд е била да определи дали жалбоподателите са констатирали съществено процесуално нарушение, грешка при прилагане на правото или явна грешка в преценката в решението на Комисията, които могат да обосноват отмяната на това решение.

72. Ролята на Комисията е била да определи дали Република Австрия е обосновала искането си по член 95, параграф 5 ЕО с представянето на нови научни доказателства, свързани със защитата на околната или работната среда поради специфичен проблем на тази държава-членка, който е възникнал след приемането на Директива 2001/18.

73. Някоя от тези роли по същество не включва каквото и да било решение относно това какво е подходяща политика в областта на околната среда. Що се отнася до общностната политика, такива решения следва да се приемат съвместно от Парламента и от Съвета по предложение на Комисията (която в този случай действа в различно качество) и след консултиране с Икономическия и социален комитет и с Комитета на регионите⁴². Държавите-членки от своя страна запазват свободата да определят националната политика в областта на околната среда в рамките на своята сфера на компетентност.

74. Втората предварителна бележка се отнася до твърдението на Комисията, че при представянето на основанията си за обжалване жалбоподателите до известна степен смесват основанията „процесуално нарушение“ и „нарушение на общностното право“. Съгласна съм, но не считам, че това създава проблем. Доколкото определено правно основание за обжалване попада в допустима категория, без значение е дали жалбоподателят го поставя в правилната категория. Всички приведени от жалбоподателите доводи според мен попадат в категория, предвидена в член 58 от Статута на Съда на Европейските общности. Отбелязвам също, че както посочва Комисията, жалбоподателите не оспорват изрично констатацията на Първоинстанционния съд, че тяхното правно основание за нарушение на принципа за предпазливост е било ирелевантно. По мое мнение обаче това не ги възпрепятства да се позовават на този принцип в контекста на оспорването на други аспекти от съдебното решение.

75. По същество жалбоподателите твърдят, че Първоинстанционният съд:

- неправилно отхвърля техния довод, че спрямо тях е нарушен принципът на състезателност, тъй като Комисията се позовава на становището на EFSA, без да им даде възможност да изложат мнението си по него,

- погрешно тълкува понятието за проблем, „специфичен“ за държава-

42 — Вж. член 175, параграфи 1 и 3 ЕО и член 251 ЕО.

членка или за регион, поради неправилна преценка на представените в това отношение доводи, като съответно излага неотнормисими мотиви в подкрепа на извода си;

- не е разгледал доводите в светлината на принципа за предпазливост.

76. Ще разгледам първите две твърдения в този ред, като преценявам евентуалната релевантност на принципа за предпазливост, когато това се налага.

Принцип на състезателност

77. „[П]ринципът на състезателност не се прилага към въпросната процедура“, изтъква Първоинстанционният съд в точка 45 от своето решение, като възпроизвежда думите на Съда, съдържащи се в точка 50 от Решение по дело Дания/Комисия, посочено по-горе. Може да бъде полезно да се разсъждава какво означава „принципът на състезателност“ в този контекст. Докато в английската езикова редакция на двете съдебни решения се говори за „right to be heard“ [„право на изслушване“], във френската езикова редакция се използва „principe du contradictoire“ [„принцип на състезателност“] — израз (възпроизведен в твърде сходна форма в някои други езикови редакции), който може да има донякъде различни конотации. Жалбоподателите се

позовават на член 6 от Европейската конвенция за правата на човека, по силата на който всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело.

78. Понятието „принцип на състезателност“ — често изразявано на латински език като „audi alteram partem“ или „audiatur et altera pars“ — очевидно на първо място се прилага към състезателните производства, при които страната трябва да може да отговаря на твърденията на противната страна, преди да бъде постановено решение от правораздавателния орган. Типични примери са гражданският процес, арбитражът и обвинителните наказателни производства — както и, разбира се, преките иски или жалби пред Съда или пред Първоинстанционния съд⁴³.

79. В по-широк смисъл той се прилага, наред с другото, и към случаите, когато правата или интересите на лице могат да бъдат засегнати от процедура, започната от определен орган срещу него, като на лицето трябва да бъде позволено да даде становище по обстоятелствата, които органът предлага да вземе предвид. Тези случаи включват наказателните производства по разследване и многобройни административни производства — в общност-

43 — Този принцип се прилага и спрямо производствата по обжалване, макар че в тесен смисъл те не са насочени срещу спечелилата в първоинстанционното производство страна или страни, както и спрямо преюдициалните запитвания, където определен брой страни могат да представят своите становища пред Съда и имат възможността да отговарят на твърденията на другите страни.

ната сфера например това са разследванията на Комисията в областта на конкуренцията или дъмпинга, или исковите за неизпълнение по член 226 ЕО.

а ограничена до контекста, в който е била формулирана, именно член 95, параграф 4 ЕО, а не член 95, параграф 5 ЕО. Не намирам техния довод за убедителен.

80. В настоящия случай положението се различава с това, че процедурата е започната от държава-членка, от която се изисква да посочи основанията да иска дерогиране на хармонизираното законодателство и която може да представи толкова подробно изявление и толкова доказателства, колкото намира за уместно. Искането се отправя до Комисията, която преценява мотивите и доказателствата и взема решение. Следователно държавата-членка по принцип се изслушва по нейна собствена инициатива и противна страна няма.

83. Съответните точки от Решение по дело Дания/Комисия гласят следното:

„42 [...] никоя разпоредба не предвижда прилагането на принципа на състезателност към процедурата за вземане на решение, предвидена в член 95, параграфи 4 и 6 ЕО във връзка с одобрението на национални разпоредби, дерогиращи мярка за хармонизиране, приета на общностно равнище.

81. По същество жалбоподателите се стремят да им бъде признато, че са имали право да изразят мнение по преценката, която EFSA е направил преди вземането на окончателното решение. Вероятно от по-малко значение е да се реши дали това се описва точно с израза „right to be heard“ или „principe du contradictoire“, отколкото да се изясни разглежданият проблем.

43 Също така никоя разпоредба не изисква при тази процедура Комисията да събира становища на другите държави-членки, както е направила в конкретния случай.

82. Основната пречка пред признаването на това право е Решение на Съда по дело Дания/Комисия и съдържащата се там обосновка. Жалбоподателите предлагат тази съдебна практика да бъде не оборена,

44 Важно е следователно да се установи дали принципът на състезателност е приложим дори при липсата на специфична правна уредба, особено в положението, когато такива становища са поискани.

- 45 Принципът на състезателност, чието спазване Съдът гарантира, изисква публичният орган да изслуша заинтересованите лица преди приемането на решение, което ги засяга (Решение от 10 юли 2001 г. по дело *Ismeri Europa/Сметна палата*, C-315/99 P, *Recueil*, стр. I-5281, точка 28).
- 46 Според практиката на Съда принципът на зачитане правото на защита, с който принципът на състезателност е тясно свързан, се прилага не само към частноправните субекти, но и към държавите-членки. Що се отнася до последните, този принцип е признат в контекста на производства, открити от институция на Общността срещу държави-членки, като например производствата, свързани с контрола върху държавните помощи, или надзора върху поведението на държавите-членки по отношение на публичните предприятия (вж. например Решение от 12 февруари 1992 г. по съединени дела *Нидерландия и др./Комисия*, C-48/90 и C-66/90, *Recueil*, стр. I-565, точка 44 и Решение от 5 октомври 2000 г. по дело *Германия/Комисия*, C-288/96, *Recueil*, стр. I-8237, точка 99).
- 47 Предвидената в член 95, параграфи 4 и 6 ЕО процедура обаче се открива не от институция на Общността, а от държава-членка, като решението на общностната институция се взема само в отговор на тази инициатива.
- 48 Тази процедура започва по искането на държава-членка, която се стреми да получи одобрението на национална разпоредба, дерогираща мярка за хармонизиране, приета на общностно равнище. В своето искане тази държава-членка има свободата да изрази мнение по решението, което иска да се приеме, както ясно произтича от член 95, параграф 4 ЕО, който изисква държавата-членка да посочи основанията за запазване на въпросните национални разпоредби. Комисията на свой ред трябва да бъде в състояние в определения ѝ срок да получи информацията, която се окаже необходима, без да бъде длъжна още веднъж да изслушва от правилата искането държава-членка.
- 49 Този извод се потвърждава от член 95, параграф 6, втора алинея ЕО, според който при липса на решение на Комисията в определен срок дерогиращите национални разпоредби се считат за одобрени. В допълнение, съгласно член 95, параграф 6, трета алинея ЕО продължаване на този срок не е възможно, когато съществува опасност за човешкото здраве. Ясно е следователно, че авторите на Договора са възнамерявали в интерес както на от правилата искането държава-членка, така и на доброто функциониране на вътрешния пазар предвидената в този член процедура да приключва бързо. Тази цел трудно би се съчетала с изискване за продължителен обмен на информация и доводи.

50 От това следва, че принципът на състезателност не се прилага към процедурата, предвидена в член 95, параграфи 4 и 6 ЕО.“

84. При прочита на тези точки във връзка с цялостния текст на член 95, параграфи 4—6 ЕО аз не виждам никаква причина, поради която казаното във връзка с член 95, параграф 4 ЕО да не следва да се прилага към член 95, параграф 5 ЕО. Обосновката на Съда не се е базирала главно на интереса на Общността от бързо разрешение, какъвто не би бил случаят, ако мерките все още не са в сила и държавата-членка не бърза. Напротив, тя произтича от факта, че: i) държавата-членка започва процедурата и от нея се очаква да представи всички релевантни доказателства и доводи в подкрепа на искането си, за разлика от положение, при което водеща до санкции процедура е започната срещу дадена страна, и ii) член 95, параграф 6 ЕО не предлага алтернатива на задължително презумираното одобрение, ако Комисията не отхвърли предложените разпоредби в определения срок. Този срок не съдържа възможност за продължително обсъждане, а само за едно удължаване (по усмотрение на Комисията), ако то е оправдано от сложността на въпроса и при липса на опасност за човешкото здраве.

85. Доводите на жалбоподателите не се подкрепят и от факта, че Първоинстанционният съд цитира също съдебната практика⁴⁴, отнасяща се до стария член 100а, параграф 4 от Договора за ЕО, който не прави разлика между мерки, които са в сила още преди приемането на директива за хармонизиране, и мерки, чието въвеждане предстои. Напротив, това обстоятелство по-скоро би потвърдило, че и към едните, и към другите се прилагат еднакви принципи.

86. Ето защо съм на мнение, че жалбоподателите не са установили никаква правна грешка, допусната от Първоинстанционния съд при прилагане на съществуващата съдебна практика относно принципа на състезателност⁴⁵.

87. Тъй като Решение по дело Дания/Комисия, посочено по-горе, е постановено от пленума на Съда, не изглежда уместно сезираният с настоящото дело състав да преразглежда тази съдебна практика — препращане към голям състав би било за предпочитане. Наистина, както отбелязах, жалбоподателите не предлагат нейното преразглеждане. Аз обаче не смятам за необходимо да се пристъпи към такова препращане.

44 — Вж. бележка под линия 25 по-горе.

45 — Във всеки случай отбелязвам, че според Комисията (вж. точка 8 от писмената защита по дело T-366/03 и бележка под линия 13 от писмения отговор по дело C-439/05 P) Land Oberösterreich всъщност е имал и е използвал възможността да отговори на становището на EFSA. Тази констатация изглежда не е оспорена.

88. Решението на Комисията подлежи на обжалване пред Първоинстанционния съд, като е възможно двукратно представяне на писмени становища, както и пълно устно изложение. По този начин напълно е налице възможност за справедливо и публично гледане на делото от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона, по смисъла на член 6, параграф 1 от Европейската конвенция за правата на човека.

89. Нужно е обаче да се спомене друго решение, постановено от пленума на Съда, което на пръв поглед би могло да изглежда в противоречие с Решение по дело Дания/Комисия, посочено по-горе, а именно Решение по дело Technische Universität München⁴⁶. В това дело университет желае да осъществи безмитен внос на научна апаратура, с мотива че в Общността не се произвежда подобна. В искането му е трябвало подробно да се изложат причините, поради които наличието в Общността оборудване не би било подходящо за специфичната научна дейност, която трябва да се извърши. Искането е отправено до Комисията, която се консултира с експертна група, от чието заключение е обвързана. Групата стига до отрицателно заключение, след

като се запознава с писмо на производител на подобно оборудване от Общността, а на университета не е била дадена възможността да отговори на това писмо.

90. Съдът приема решението на Комисията за недействително. В точка 25 от съдебното решение той изтъква:

„Правото на изслушване⁴⁷ в такава административна процедура изисква на заинтересованото лице да се даде възможност в хода на самата процедура пред Комисията да изложи своята позиция и надлежно да изясни гледната си точка относно релевантните факти и при необходимост относно документите, взети предвид от общностната институция. Това изискване не е изпълнено при приемането на оспорваното решение.“

91. Макар обстоятелствата да изглеждат сравними с тези по настоящия случай и правната формулировка като че ли подкрепя тезата на жалбоподателите, аз мисля, че двата случая могат да се разграничат. В дело Technische Universität München въпросът се е изразявал не в това, че на жалбоподателя не е било позволено да отговори на заключението на експертната група, а в това, че не му е било позволено да отговори на доказател-

46 — Решение от 21 ноември 1991 г. (C-269/90, Recueil, стр. I-5469). Релевантната точка от решението (точка 25) се посочва като позоваване от Първоинстанционния съд в Решение от 9 ноември 1995 г. по дело France-Aviation/-Комисия (T-346/94, Recueil, стр. II-2841, точки 32—36), Решение от 19 февруари 1998 г. по дело Eyskeler & Malt/Комисия (T-42/96, Recueil, стр. II-401, точка 80) и Решение от 17 септември 1998 г. по дело Primex Produkte Import-Export и др./Комисия (T-50/96, Recueil, стр. II-3773, точка 63) — всички те, както и Решение по дело Technische Universität München, спадат към областта на митата.

47 — „[D]roit d'être entendu“ на френски език. Курсивът е мой.

ство, прието от тази група и предоставено от лице, чиито интереси са били противоположни. Не такъв е настоящият случай.

92. Отбелязвам също, че в дело Technische Universität München Съдът открива поне три съображения, за да постанови, че решението е било недействително⁴⁸. Никое от другите съображения не се изтъква в подкрепа на жалбата в настоящия случай⁴⁹. Ето защо ми се струва за предпочитане Решение по дело Technische Universität München да бъде третирано като безсъмнено релевантно относно приложимата административна процедура в областта на митата и да бъде разграничено от настоящия случай, вместо да се стремим да пренесем неговата обосновка към правото на изслушване в различната административна процедура, приложима съгласно член 95 ЕО.

93. Що се отнася до твърденията на жалбоподателите, че в настоящия случай тяхното право на изслушване не е било зачетено в производството пред самия Първоинстанционен съд, с мотива че той не разглежда достатъчно задълбочено техните доводи, според мен тези твърдения, строго погледнато, не засягат правото на изслушване. Не се твърди, че по някакъв начин им е било отказано пра-

вото да представят довод или доказателство в първоинстанционното производство.

94. Доколкото жалбоподателите фактически възразяват, че Първоинстанционният съд извежда погрешни заключения от представените доводи и доказателства, този аргумент е допустим само доколкото се отнася до евентуална грешка при прилагане на правото. Всички аспекти, които могат да попаднат в тази категория, аз ще подложа на преценка по-долу, когато разглеждам понятието за проблем, специфичен за държава-членка.

95. Доколкото обаче жалбоподателите твърдят, че Първоинстанционният съд просто е пропуснал да разгледа представените от тях доказателства, уместно е да се направят някои бележки. Такъв пропуск следва да може да се контролира при обжалването и ако бъде установен, може да представлява основание за отмяна на първоинстанционното съдебно решение, макар да не ми е известен случай, при който въпросът да се е поставял по този начин⁵⁰. В настоящия случай от точки 66 и 67 от обжалваното съдебно решение е видно, че Първоинстанционният съд разглежда представените доказателства. Тези доказателства (докладът Müller и докладът на Комитета⁵¹) са били на разположение на EFSA

48 — Другите две съображения са били, че „експертната група“ е била съставена не от истински експерти, а от национални държавни служители, и че решението на Комисията не е било достатъчно обосновано.

49 — Нито щяха да бъдат основателни, ако бяха изтъкнати.

50 — В различен контекст биха могли да се разглеждат например постановените от Съда Решение от 14 април 2005 г. по дело Gaki-Kakouli/Съд (C-243/04 P, непубликувано в Recueil, но намиращо се на разположение на френски език на уебсайта на Съда, точки 22—41) и Решение от 28 юни 2005 г. по дело Dansk Rorindustri и др./Комисия (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P—C-208/02 P и C-213/02 P, Recueil, стр. I-5425, точки 77—102).

51 — Вж. точка 26 по-горе.

и на Комисията. Както по-подробно ще обясня по-долу, жалбоподателите не посочват на Първоинстанционния съд по какъв начин тези доказателства противоречат на заключенията на посочените органи. При такива обстоятелства Съдът според мен не може да бъде критикуван, че не е разгледал доказателствата в тази специфична светлина.

96. На последно място, по отношение на принципа за предпазливост просто ще посоча, че правото на изслушване, правото на справедлив съдебен процес и задължението за спазване на принципа на състезателност се определят от естеството на процедурата и не варират в зависимост от по-голямата или по-малка необходимост от предпазливост.

„Специфичен“ проблем

97. Жалбоподателите по същество твърдят, че Първоинстанционният съд не разглежда правилно представените от тях доказателства за опровергаване на извода на Комисията, че не е доказано съществуването на проблем, специфичен за Горна Австрия.

98. Тези доводи обаче се сблъскват с трудности, доколкото се опитват да оспорят направената от Първоинстанционния съд преценка на представените му доказателства. По силата на член 58 от Статута на Съда на Европейските общно-

сти тази преценка не може да представлява предмет на обжалване, освен ако не се твърди, че доказателствата са изопачени⁵².

99. Независимо от това жалбоподателите повдигат (макар и да би могло да се очаква по-голямо задълбочаване) релевантен въпрос, като изтъкват, че думата „специфичен“ не означава същото като „уникален“. Ако Първоинстанционният съд е използвал неправилен правен критерий при преценка на доказателствата, неговото решение би било опорочено в това отношение и доказателствата би следвало да се подложат на нова преценка в светлината на правилния критерий.

100. При по-подробно разглеждане положението изглежда твърде сложно, но ме кара да се съмнявам дали обосновката на Първоинстанционния съд по този пункт може да се подкрепи. Трудността е езикова и изисква известно обяснение.

101. Становището на EFSA е изготвено на английски език. Уебсайтът на EFSA посочва: „Английският е автентичният език за научните становища на EFSA. В случай на съмнение моля направете справка с английската езикова редакция на становището и неговото резюме.“ Доколкото става въпрос за разглежданото становище, изглежда не съществуват

52 — Вж. например Решение от 21 септември 2006 г. по дело Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Комисия (C-105/04 P, Recueil, стр. I-8725, точки 69 и 70).

други пълни езикови редакции, освен на английски език, макар че има резюме на английски, френски, немски и италиански език.

102. Наред с другото, в становището се изтъква⁵³:

„The scientific evidence presented contained no new or uniquely local scientific information on the environmental or human health impacts of existing or future GM crops or animals. [Научните доказателства не съдържат никаква нова или специфично местна научна информация относно въздействията на съществуващи или бъдещи генетично модифицирани култури или животни върху околната среда или човешкото здраве.]

No scientific evidence was presented which showed that this area of Austria had unusual or unique ecosystems that required separate risk assessments from those conducted for Austria as a whole or for other similar areas of Europe. No specific cases were presented of impacts of GMOs on biodiversity, either directly or through changes in agricultural practices. [Не се представя никакво научно доказателство, че този регион в Австрия притежава особени или изключителни екосистеми, които изискват оценка на рисковете, отделна от извършените за Австрия като цяло или за други подобни региони в Европа. Не се представя никакъв специфичен случай на въздействия на ГМО върху биоразнообразието, било пряко или поради промяна на селскостопанските практики.]“

103. Използването на думите „uniquely“ и „unique“ ми изглежда показателно. Макар да не са недвусмислени, те изглежда

подсказват, че становището на EFSA би могло да се основава на тъкуване, според което с оглед да се обоснове дерогиране на Директива 2000/18 е необходимо да се установи, че в съответната държава-членка или съответния регион има проблем, който не съществува другаде.

104. В резюмето на EFSA изразът „no new or uniquely local scientific information“ не се среща, но изразът „unusual or unique ecosystems“ съществува. На френски и немски език той е преведен съответно като „écosystèmes atypiques ou uniques“ и „ungewöhnliche oder einzigartige Ökosysteme“ — изрази, които изглежда отразяват точно английския.

105. Двата абзаца от становището са цитирани „дословно“ в точка 71 от обжалваното решение на Комисията, където те изглежда имат определено значение за обосновката. Слагам думата „дословно“ в кавички, тъй като двата параграфа са представени като един абзац и френската и немската езикова редакция донякъде се различават от автентичната английска езикова редакция на оригинала. „No new or uniquely local scientific information“ на френски език става „aucune information nouvelle ou spécifiquement locale“ — като по този начин се прикрива всяко евентуално различие между формулировката на член 95, параграф 5 ЕО и неговото тъкуване от EFSA — а на немски език става „keine oder nur lokal

53 — Вж. точки 23 и 24 по-горе.

begrenzte wissenschaftliche Daten“, което има доста различно значение и може да се дължи на неправилно тълкуване на английския оригинал. „Unusual or unique ecosystems“ е преведено на френски език като „écosystèmes particuliers ou exceptionnels“, а на немски език — като „ein ungewöhnliches oder einzigartiges Ökosystem“. Отново, френската езикова редакция отстранява понятието за уникалност (и се различава от резюмето на EFSA на френски език), но тук немската редакция отразява както английската редакция на становището, така и немската редакция на резюмето.

106. Решението на Комисията е адресирано до Република Австрия и уточнява, че автентичен е единствено текстът на немски език. Не е ясно дали това задължително предполага, че анализът на Комисията е извършен единствено въз основа на немската редакция и че решението първоначално е изготвено на немски език. Във всеки случай не изглежда немската редакция на становището на EFSA, върху което (поне отчасти) се основава решението, да е напълно точен превод.

107. Езикът на производството пред Първоинстанционния съд естествено е бил немският. Не е тайна обаче, че работният език на Първоинстанционния съд, както и на Съда, е френският. Възможно е следователно анализът на Първоинстанционния съд да се основава на френските езикови редакции на документите по делото — включително по-специално френския текст на обжалваното решение, което заличава всяко позоваване на уникалност в цитата от становището на EFSA

в точка 71. При всички положения обжалваното съдебно решение е изготвено на френски език⁵⁴.

108. Релевантността на тези съждения се откроява по-специално при разглеждане на френската езикова редакция на точки 65—67 от съдебното решение. Точка 65 възпроизвежда по-голямата част от цитата в точка 71 от обжалваното решение, като съдържа формулировките „aucune information nouvelle ou spécifiquement locale“ и „des écosystèmes particuliers ou exceptionnels“. Точка 66 по-нататък констатира, че жалбоподателите не представят убедителни доказателства, които да поставят под съмнение преценките относно съществуването на специфичен проблем, а точка 67 уточнява, че жалбоподателите не са представили доказателства, които да опровергават заключенията на EFSA, че не е било установено в Горна Австрия да има „des écosystèmes particuliers ou exceptionnels“, които изискват оценка на рисковете, отделна от извършените за Австрия като цяло или в други подобни региони в Европа.

109. Следователно в редакцията на френски език, на който е изготвено обжалваното съдебно решение, нищо не показва дали Първоинстанционният съд е бил наясно относно възможността в своето становище EFSA да е изхождал от презумпцията, че за да обоснове дерогирания въз основа на член 95, параграф 5 ЕО,

54 — Отбелязвам, че немският не е майчин език на никой от подписащите решението съдии, което естествено не изключва възможността те да имат познания по немски език.

Република Австрия е трябвало да докаже съществуването на проблем, *уникален* за въпросния регион, вместо съществуването на проблем *специфичен, особен* или по някакъв начин *изключителен*.

110. За мен изглежда ясно, както твърдят жалбоподателите, че съдържащата се в член 95, параграф 5 ЕО дума „специфичен“ не може да се приравни с „уникален“. Даден проблем може да е специфичен за повече от един регион или държава-членка, но може да е уникален само за един регион или една държава-членка. Вероятно за нуждите на настоящия случай не е необходимо да се прокарва прецизно разграничение, но един специфичен проблем определено се намира някъде между проблем, който е уникален, и проблем, който е общ, генерализиран или широко разпространен. Критерият по член 95, параграф 5 ЕО е, че проблемът трябва да бъде специфичен и да се изисква уникалност би означавало тази разпореда да се тълкува или прилага неправилно.

111. Това не означава, че Първоинстанционният съд в действителност тълкува или прилага неправилно този критерий. Използването от Първоинстанционния съд на прилагателните „*spécifique*“, „*particulier*“ и „*exceptionnel*“ изглежда изцяло съвместимо с моето разбиране на тази разпореда.

112. След разглеждане на представените от жалбоподателите доказателства⁵⁵ Първоинстанционният съд обаче стига до извода, че те не са опровергали или поставили под съмнение заключенията на EFSA или преценките на Комисията. Тази констатация обаче се отнася до изводите и преценките във вида, в който са изразени на френски език, без никакво позоваване на критерия за уникалност. Според мен не може да се каже със сигурност, че Първоинстанционният съд би стигнал до същата гледна точка, ако бе преценил доказателствата в светлината на направените от EFSA позовавания на уникалност или ако бе приел, че преценката на Комисията е била основана на такива позовавания.

113. С оглед на това не би могло да се поддържа отхвърлянето от Първоинстанционния съд на правното основание на жалбоподателите, изведено от нарушение на член 95, параграф 5 ЕО. След като констатира, че изводът за несъществуване на специфичен за Горна Австрия проблем не е бил опроверган, Първоинстанционният съд не разглежда никое от другите кумулативни условия, предвидени в тази разпореда. Така съдебното решение вече не съдържа неоспорим довод за отхвърлянето на това правно основание.

55 — Двамата жалбоподатели представят копия от доклада Müller и от доклада на Комитета, посочени в точка 26 по-горе, като и двата документа са били разгледани от научния екип на EFSA. В писмения си отговор Република Австрия представя копия от австрийския принос във връзка със заседание за разрешаване на спорове на СТО от 14 януари 2004 г.; става въпрос за документ от три страници на английски език, съдържащ справки, които всички следват по време подаденото на основание член 95, параграф 5 ЕО искане.

114. Следователно е необходимо да се разгледат останалите условия за прилагането на член 95, параграф 5 ЕО. По смисъла на член 61, първа алинея от своя статут Съдът може в зависимост от обстоятелствата сам да постанови окончателно решение по делото или да върне делото на Първоинстанционния съд за постановяване на решение. В конкретния случай съм на мнение, че Съдът е в състояние да пристъпи към това разглеждане.

Кумулативните условия по член 95, параграф 5 ЕО

115. Както отбелязах по-горе, за да постигне дерогиране по смисъла на член 5, параграф 5 ЕО, държавата-членка трябва да представи нови научни доказателства, свързани със защитата на околната или работната среда поради специфичен проблем на тази държава-членка, който е възникнал след приемането на мярката за хармонизиране. Тези различни условия са кумулативни, както констатира Първоинстанционният съд и както австрийското правителство изрично приема по време на съдебното заседание в производството по обжалване. С други думи, ако някое условие не е изпълнено, не може да се предостави дерогиране.

116. Нито от становището на EFSA, нито от решението на Комисията изглежда да се оспорва, че поне някои от *доказателствата*, на които се основава Република

Австрия, са свързани със защитата на околната среда, въпреки че в точка 68 от своето решение Комисията приема, че *опасенията* на Република Австрия не биха могли да се считат за специфично свързани със защитата на околната среда. Следователно може да се счита, че условието за „доказателства, свързани със защитата на околната среда“ е изпълнено. Налага се обаче кратка бележка.

117. Като се основават на изявлението на EFSA, според което „Комисията не е поискала [от него] да се произнесе по управлението на съвместното съществуване на генетично модифицирани и генетично немодифицирани култури“, жалбоподателите твърдят, че EFSA и Комисията са пренебрегнали централния въпрос, повдигнат от Република Австрия в нейното искане.

118. На мен обаче ми се струва, че Комисията правилно се стреми да разграничи свързаните с околната среда въпроси, на които са посветени член 95, параграф 5 ЕО и Директива 2001/18, от социално-икономическите въпроси по управление на селското стопанство, които са извън приложното поле на законодателството⁵⁶. При излагането на възложената му задача EFSA посочва, че от него не е било „поискано да коментира информации, които *нямат* въздействие върху риска за човешкото здраве и околната среда, и по-специално свързаните с

56 — Вж. също точка 27 и сл. от обжалваното решение и посочените там насоки на Комисията, посочени в бележка под линия 11 по-горе, по-специално точки 1.1 и 1.2.

управлението на съвместното съществуване⁵⁷. Становището правилно подлага на преценка въпросите, свързани с околната среда, по-конкретно с генетичния поток, и също така правилно не коментира другите въпроси.

растения във връзка с някои видове култури. В точка 65 от своето решение Комисията приема, че докладът Müller съдържа данни, голяма част от които е била на разположение преди приемането на Директива 2001/18.

119. Ако се върнем на предвидените в член 95, параграф 5 ЕО условия, изглежда се приема, че докладът Müller съдържа поне няколко доказателства с научен характер, макар в становището на EFSA да се подчертава, че много справки се отнасят до законодателството или икономическите въпроси.

122. В жалбата си в първоинстанционното производство Land Oberösterreich и Република Австрия приемат, че докладът Müller в голяма степен се е основавал на вече съществуващи данни. Те обаче твърдят, че той е стигнал до нови изводи въз основа на съществуващите данни и че тези изводи следва да се считат за „нови научни доказателства“. Те твърдят и че това е било потвърдено от по-скорошни научни публикации⁵⁸.

120. Другите условия са доказателствата да бъдат нови и проблемът, за който се отнасят, да е възникнал след приемането на Директива 2001/18.

123. Лесно може да се провери, че от 115-те справки, цитирани в приключения през април 2002 г. доклад Müller, само 22 датират от тази година или от 2001 г. — годината, през която е била приета Директива 2001/18, и че по-малко от половината от тях изглеждат с научен характер. Жалбоподателите не твърдят, че научните справки от 2001 г. и 2002 г. са били решаващи или дори само значими с оглед на представените изводи. Освен това, тъй като се поставя въпросът дали доказателствата, представени от Република Австрия в подкрепа на нейното искане, са били нови, фактът, че впослед-

121. Що се отнася до въпроса дали представените в доклада Müller научни доказателства са били нови, EFSA изтъква, че по същество е ставало въпрос за преглед на съществуващите познания в областта на генетичния поток от култура на култура и от културни на сродни диви

58 — Вж. жалбата по дело T-366/03, точки 87—89 и по дело T-235/04, точки 81—83; писмена реплика по дело T-366/03, точки 22—25 и по дело T-235/04, точки 23—26.

57 — Курсивът е от оригиналния текст.

ствие може да са се появили нови научни доказателства, не може да засегне действителността от правна гледна точка на решението на Комисията, като се имат предвид доказателствата, въз основа на които то е било прието, и моментът, когато е било прието.

124. Остава въпросът дали нов извод, направен от съществуващи данни, може да представлява „ново научно доказателство“ („new scientific evidence“). На английски език това обикновено не би било така. „Evidence“ обикновено означава суровия материал, от който могат да се правят изводи. Картината обаче не е толкова ясна, когато разгледаме по-широк спектър езикови редакции на член 95, параграф 5 ЕО. Нидерландската редакция („nieuwe wetenschappelijke gegevens“) изглежда съответства на английската. Някои от романските езици използват термини („preuves scientifiques nouvelles“ на френски, „nuove prove scientifiche“ на италиански и „novas provas científicas“ на португалски), които могат да имат по-широко значение. Накрая, испанската („novedades científicas“) и немската („neue wissenschaftliche Erkenntnisse“) езикова редакция определено изглеждат по-годни от английската да предадат значението, отстоявано от жалбоподателите в първоинстанционното производство. Не намирам за необходимо да отивам по-далеч, за да възприема гледището, че нови изводи, направени от съществуващи данни, *могат* да представляват нови научни доказателства по смисъла на член 95, параграф 5 ЕО.

125. Аз обаче не намирам в доводите нищо, което да отива по-далеч от простото твърдение, че докладът Müller прави такива нови изводи от съществуващите данни. Дори не се посочва какви са тези нови изводи. Още по-малко има обяснение как такъв извод би могъл да се различава от изводите, направени въз основа на същите данни. Тъй като едно от основанията за отхвърляне на искането за дерогиране е било, че научното доказателство не е било ново, жалбоподателите е следвало в първоинстанционното производство да опровергават този довод, за бъде уважена жалбата им. Не е достатъчно да се покаже, че дадено доказателство може на теория да е било ново, без това доказателство да се посочи и без да се обясни какво всъщност е новото в него.

126. Ето защо смятам, че жалбоподателите не са опровергали констатациите на Комисията относно несъществуването на нови научни доказателства. Това само по себе си е достатъчно основание за отхвърляне на тяхното трето правно основание, но ще разгледам и условието, според което изтъкваният проблем трябва да е възникнал след приемането на Директива 2001/18.

127. Проблемът, който според жалбоподателите е специфичен за Горна Австрия, произтича съгласно тяхната аргументация от (относително) високия дял биологично земеделие и малките стопанства.

128. Що се отнася до размера на стопанствата, те не твърдят, че положението се е изменило по какъвто и да било начин след приемането на Директива 2001/18.

да има увеличение от приблизително 18 %. В зависимост дали като основа се приема площта или броят на стопанствата, това би довело дела на биологичното земеделие спрямо общото земеделие на Горна Австрия от 6—8 % до около 8—9 %.

129. Що се отнася до дела на биологичното земеделие, те предоставят цифрови данни за увеличението между 31 декември 2001 г. и 31 декември 2002 г. — от 2 792 на 3 040 стопанства и от 45 950 на 50 077 хектара, което представлява увеличение от малко под 9 % за тази година по отношение на всяко от двете числа; по този начин биологичното земеделие възлиза (очевидно в края на 2002 г.) на 7,5 % от броя на стопанствата и на 8,85 % от обработваемата площ в региона⁵⁹.

131. Като значимост подобно увеличение не изглежда достатъчно, за да докаже съществуването на нововъзникнал проблем. Жалбоподателите обаче изтъкват, че член 95, параграф 5 ЕО не изисква проблемът да е възникнал изцяло след приемането на мярката за хармонизиране. Според тях първоначално той можел да бъде скрит и едва впоследствие да се разкрие в пълна степен. Те твърдят, че в настоящия случай публикуването на доклада Müller през април 2002 г. е разкрило действителния мащаб на проблема⁶⁰.

130. Те не предоставят цифрови данни за целия релевантен период от март 2001 г., когато е приета Директива 2001/18, до март 2003 г., когато е направено искане за дерогиране на директивата. При линейна тенденция както преди (от март до декември 2001 г.), така и след това (от януари до март 2003 г.) — за което няма никакво доказателство — екстраполация от цифровите данни за календарната 2002 г. би довела до извода, че би могло

132. Бих се съгласила, че по принцип проблем, който е бил скрит към момента на приемането на мярка за хармонизиране, може в зависимост от всички обстоятелства да се счита за възникнал след това приемане за целите на член 95, параграф 5 ЕО, ако е разкрит едва

59 — Жалба по дело T-366/03, точка 96 и по дело T-235/04, точка 90.

60 — Жалба по дело T-366/03, точки 98 и 99 и по дело T-235/04, точки 92 и 93. Писмена реплика по дело T-366/03, точка 28 и по дело T-235/04, точка 30.

впоследствие. Не изглежда особено вероятно обаче прогресивно увеличение на дела на биологичното земеделие да доведе до такова разкриване, освен ако е преминат определен праг, който води до съществена промяна на положението. В доводите на жалбоподателите аз не откривам нищо повече от простото твърдение, че мащабът на проблема е станал очевиден едва след публикуването на доклада Müller. Това, както и фактът, че те не посочват никакъв специфичен нов извод в този доклад, направен въз основа на нови или съществуващи данни, ме навежда на мисълта, че те не установяват съществуването на проблем, възникнал след приемането на Директива 2001/18.

положение нови. Новостта както на положението, така и на доказателството, е двоен критерий, който трябва да се изпълни преди прибягването до принципа за предпазливост.

135. Следователно третото правно основание, изтъкнато в първоинстанционното производство, може във всеки случай да бъде отхвърлено, независимо дали със сигурност може да се подкрепи доводът, с който Първоинстанционният съд го отхвърля.

Резюме и заключителни съображения

133. Следователно жалбоподателите не оборват изводите в точка 75 от обжалваното решение, според които Република Австрия не е предоставила никакво ново научно доказателство и не е доказала съществуването на специфичен проблем, който е възникнал след приемането на Директива 2001/18.

136. Моят анализ може да се резюмира по следния начин.

134. Що се отнася до настойчивостта, с която жалбоподателите изтъкват принципа за предпазливост, бих добавила, че колкото и релевантен да е този принцип при преценката на нови доказателства относно ново положение, всъщност предпазливостта сама по себе си не може да направи това доказателство или това

137. В процедурата по член 95, параграфи 4 или 5 ЕО държавата-членка трябва да представи заедно със своето искане всички доказателства и доводи, необходими за подкрепа на искането ѝ. След това Комисията взема решение въз основа на тези данни. Преди да вземе решението си, тя може да получи становището на други държави-членки (както при Решение по дело Дания/Комисия, посочено по-горе) или на експертна група, създадена да ѝ оказва съдействие в такива случаи (както в настоящия случай). Поради естеството на процедурата (започ-

ната от държавата-членка, която има пълната възможност да направи всички релевантни изявления) и обвързващите срокове (шест месеца, с възможност за еднократно продължаване при изключителни обстоятелства на сложност), държавата-членка не разполага непременно с някакво общо право да отговори на всяко получено от Комисията становище. Все пак ако експертен орган е дал становище след разглеждане на доказателства или доводи, противоречащи на изтъкнатите от държавата-членка, на които обаче държавата-членка не е имала възможност да отговори, би могло да се породи необходимост от преценка дали това не представлява съществено процедурно нарушение при формулирането на становището (Решение по дело Technische Universität München). При отсъствие на такава трудност правото на държавата-членка да отговори на всяко становище, на което Комисията основава своето решение, е удовлетворено с нейното право да оспори това решение пред Първоинстанционния съд. На този етап тя може да изтъква всички доказателства или доводи, които са в състояние да опровергават всеки елемент, на който се основава решението на Комисията.

138. Ако при тези обстоятелства единствените доказателства, които държавата-членка иска от Първоинстанционния съд да разгледа, са вече представе-

ните на Комисията, за които тя следователно твърди, че са неправилно преценени от Комисията, държавата-членка трябва точно да посочи по какъв начин доказателствата биха могли да доведат до различен извод. Не е достатъчно да се докаже абстрактно, че доказателства като представените могат да бъдат обект на различно тълкуване, и да се иска от Първоинстанционния съд да извърши нова преценка на действително представените доказателства. Държавата-членка трябва най-малкото да посочи специфични части от тези доказателства, които според нея изискват различно тълкуване, и подробно да обясни защо това тълкуване е обосновано, а тълкуването, на което почива решението на Комисията, не е.

139. В настоящия случай Република Австрия е трябвало да докаже в подаденото на основание член 95, параграф 5 ЕО искане, че всички изброени в този член условия са изпълнени: i) следва да се представят нови доказателства, ii) доказателствата трябва да бъдат научни, iii) те трябва да са свързани със защитата на околната или работната среда, iv) трябва да има специфичен проблем за тази държава-членка и v) проблемът трябва да е възникнал след приемането на мярката за хармонизиране.

140. EFSA в своето становище и Комисията в решението си приемат, че условията по i), iii) и iv) не са били изпълнени. Не може да се каже, че според тях условието по ii) не е било изпълнено

изцяло. Те не разглеждат изрично условието по v), но е възможно (основателно) да приемат, че липсата на нови доказателства предполага липсата на нововъзникнал проблем или че при липсата на специфичен за Горна Австрия проблем не е било нужно времевият аспект да се разглежда по-отблизо.

141. Пред Първоинстанционния съд Land Oberösterreich и Република Австрия твърдят, че са били изпълнени всички условия по член 95, параграф 5 ЕО. Първоинстанционният съд приема, че те не са установили изпълнението на условието по iv) и прави извода, че този пропуск е достатъчен за отхвърляне на техния довод, според който обжалваното решение нарушавало член 95, параграф 5 ЕО. Основаният на тази констатация извод на Първоинстанционния съд е бил правилен, но констатацията предизвиква съмнение, доколкото е възможно той да не е отчел, че EFSA може би е приложил критерий, по-строг от този за „специфичен“ характер, а именно критерия за „уникален“ характер.

142. Доводът за нарушение на член 95, параграф 5 ЕО може да се приеме само ако бъде доказано, че всички условия в тази разпоредба са изпълнени. Нито пред Първоинстанционния съд, нито пред

Съда Land Oberösterreich и Република Австрия доказват, че случаят е такъв, тъй като не доказват, че условията по i) и v), взети заедно, са били изпълнени — че има нови доказателства за проблем, възникнал след приемането на Директива 2001/18. Те просто отново представят разгледаните от EFSA и от Комисията доказателства и изтъкват (основателно), че нов анализ на съществуващите данни, който води до нов извод, може да се квалифицира като „ново доказателство“ за целите на член 95, параграф 5 ЕО и че проблем, който е скрит към момента на приемане на мярка за хармонизиране, може за същите цели да се счита за възникнал след това приемане, ако е станал очевиден едва след тази дата. Те не обясняват как според тях доказателствата отговарят на тези критерии, нито посочват с точност кои аспекти на доказателствата според тях са релевантни.

143. Добре осъзнавам, че изводът, до който стигам — или по-скоро неговите последици — ще разочарова не само жалбоподателите, но и много физически лица и организации, които са дълбоко и искрено загрижени относно все още ненапълно определените рискове, свързани с разпространението на ГМО.

144. Ще напомня обаче две съображения.

145. От една страна, както посочих по-горе⁶¹, разглежданите въпроси се отнасят до политика и трябва да се разглеждат на политическо равнище. Нито Съдът, нито някой друг съдебен орган може да определя подходящата национална или общностна политика в областта на околната среда. Впрочем въпросните опасения сами по себе си не са пряко релевантни за юридическите проблеми, повдигнати в настоящия случай, било при първоинстанционното производство, било при обжалването.

могат да се позовават на предпазната клауза по член 23 и могат да вземат мерки в съответствие с член 26а⁶². Освен това в съответствие с насоките от 2003 г.⁶³ те могат и трябва да вземат мерки, за да се гарантира, че култивирането на ГМО на тяхна територия може да съществува съвместно, без примесване, със съседни конвенционални или биологични култури.

147. За сметка на това нямат право да приемат законодателство, което налага обща забрана за ГМО на тяхна територия, освен ако могат да предоставят доказателства, отговарящи на всички критерии по член 95, параграф 5 ЕО.

146. От друга страна, ясно е, че националните и регионалните власти в държавите-членки имат значителни правомощия и задължения във връзка с отчитането на тези опасения при формулирането на своята политика и при прилагането на общностните политики. Те могат да приемат законодателство като това, което в крайна сметка е прието в Горна Австрия, налагащо строги ограничения върху култивирането на ГМО. Могат да се намесват в процеса на общностно одобрение, уреден с част В от Директива 2001/18. Трябва да наблюдават и да докладват нова информация в съответствие с член 20 от тази директива,

Съдебни разноски

148. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Комисията е направила такова искане и доводите на жалбоподателите според мен би трябвало да се отхвърлят изцяло, макар и да посочват евентуален порок на обжалваното съдебно решение.

61 — Точки 70—73.

62 — Вж. съответно точки 11, 12 и 13 по-горе.

63 — Вж. точки 18 и 19 по-горе.

Заключение

149. В светлината на изложените дотук съображения смятам, че Съдът трябва:

- да отмени Решение на Първоинстанционния съд от 5 октомври 2005 г. по съединени дела Land Oberösterreich и Австрия/Комисия (T-366/03 и T-235/04), доколкото отхвърля правното основание, изведено от нарушение на член 95, параграф 5 ЕО,
- да отхвърли исканията по тези дела и
- да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.