



Datum van  
inontvangstneming

:

12/07/2024

**Zaak C-364/24 [Dalfardo]<sup>i</sup>**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

17 mei 2024

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

14 mei 2024

**Verzoekende partij in eerste aanleg en appellante:**

PH, voor zichzelf en als eigenaar van het landbouwbedrijf „In Trois”

**Verwerende partij in eerste aanleg en in hoger beroep:**

Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Hoger beroep tegen een beslissing van de Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Bosbouw, Italië), waarbij de vernietiging van bepaalde genetisch gemodificeerde maïsgewassen MON 810 is gelast, en tegen de sanctie die het gevolg is van het niet naleven van deze beslissing door de verzoekende partij, die stelt dat de bestreden beslissing onrechtmatig is.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

De prejudiciële verwijzing die de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) krachtens artikel 267 VWEU heeft gelast, heeft betrekking op de

<sup>i</sup> Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

verenigbaarheid van de artikelen 26 ter en 26 quater van richtlijn 2001/18/EG met een aantal bepalingen van verordening nr. 1829/2003, het VEU, het VWEU en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en op de vaststelling van de eventuele onwettigheid van deze artikelen. Indien de onwettigheid van deze artikelen wordt vastgesteld, rijst bovendien de vraag of dit leidt tot ongeldigheid van uitvoeringsbesluit (EU) 2016/321 van de Commissie, dat is vastgesteld op grond van artikel 26 quater van richtlijn 2001/18/EG.

### **Prejudiciële vragen**

1) Zijn de artikelen 26 ter en 26 quater van richtlijn 2001/18/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2015/412/EU, in overeenstemming met artikel 34 van verordening nr. 1829/2003, artikel 3 VEU, de artikelen 2, 3, 26, 34, 35 en 36 VWEU en de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: kan uitvoeringsbesluit (EU) 2016/321 van de Commissie van 3 maart 2016, dat is vastgesteld op grond van artikel 26 quater van richtlijn 2001/18/EG, door de verwijzende rechter buiten toepassing worden gelaten of ongeldig worden verklaard, omdat is vastgesteld dat dit artikel niet in overeenstemming is met de hogere regels van het VEU en het VWEU?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht en rechtspraak van de Unie**

Verordening (EG) nr. 1829/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 22 september 2003 inzake genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders; artikel 34

Richtlijn 2001/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 maart 2001 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van richtlijn 90/220/EEG van de Raad; artikelen 22 en 23 alsmede 26 ter en 26 quater, ingevoerd bij richtlijn (EU) 2015/412

Richtlijn (EU) 2015/412 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 tot wijziging van richtlijn 2001/18/EG wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten om de teelt van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) op hun grondgebied te beperken of te verbieden

Uitvoeringsbesluit (EU) 2016/321 van de Commissie van 3 maart 2016 tot aanpassing van het geografische toepassingsgebied van de vergunning voor de teelt van genetisch gemodificeerde mais (*Zea mays* L.) MON 810 (MON-ØØ81Ø-6); overwegingen 6 tot en met 8

Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”); artikelen 3, 6, lid 1, en 19, lid 1

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”); artikelen 2, 3, 26, 34, 35 en 36

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; artikelen 16 en 52

Arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) van 6 september 2012, Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11 (ECLI:EU:C:2012:534) en 13 september 2017, Fidenato e.a., C-111/16, (ECLI:EU:C:2017:676), en beschikking van 23 november 2017, C-107/16 (ECLI:EU:C:2017:900)

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Articolo 35 bis del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224, “Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati”, come introdotto dal decreto legislativo 14 novembre 2016, n. 227, “Attuazione della direttiva (UE) 2015/412, che modifica la direttiva 2001/18/CE per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio” (artikel 35 bis van wetsbesluit nr. 224 van 8 juli 2003, „Uitvoering van richtlijn 2001/18/EG inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu”, zoals ingevoerd bij wetsbesluit nr. 227 van 14 november 2016, „Uitvoering van richtlijn (EU) 2015/412 tot wijziging van richtlijn 2001/18/EG wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten om de teelt van genetisch gemodificeerde organismen (ggo's) op hun grondgebied te beperken of te verbieden”:

„Sancties met betrekking tot Titel III-bis:

Tenzij de feiten een strafbaar feit opleveren, wordt een administratieve geldboete van 25,000 EUR tot 75,000 EUR opgelegd aan eenieder die de volgende [verbodsbepalingen] overtreedt:

a) de teeltverboden die zijn ingesteld door aanpassing van het geografische gebied dat in de bedoelde gevallen bij een van de volgende maatregelen is vastgesteld:

1) de vergunning die door de Europese Commissie overeenkomstig de artikelen 7 en 19 van verordening (EG) nr. 1829/2003 is verleend;

2) de toestemming die door de bevoegde nationale autoriteit van een lidstaat overeenkomstig de artikelen 15, 17 en 18 van richtlijn 2001/18/EG is gegeven;

3) de toestemming die overeenkomstig artikel 18, lid 1, door de nationale bevoegde autoriteit als bedoeld in artikel 2, lid 1, is gegeven en, indien aan de voorwaarden is voldaan, de beslissing die door die autoriteit overeenkomstig artikel 18, lid 3, is genomen;

b) de teeltverboden die krachtens artikel 26, lid 6, zijn vastgesteld;

c) het tijdelijke verbod op de aanplant van het betrokken ggo of de betrokken ggo's als bedoeld in artikel 26 quater, lid 5, onder b), en artikel 26 sexies, lid 3.

2. Aan de overtreder wordt bij bevel de bijkomende administratieve sanctie opgelegd van de schorsing, tot zes maanden, van het recht om ggo's te telen dat bij besluiten voor het in de handel brengen daarvan is verleend.

3. Eenieder die de verbodsbepalingen als bedoeld in lid 1 overtreedt, is verplicht de illegaal aangeplante ggo-gewassen te vernietigen en de toestand van de grond op eigen kosten te herstellen, hoofdelijk met de eigenaar en de zakelijk of persoonlijk gerechtigden op het gebruik van het gebied die wegens opzet of schuld aansprakelijk zijn voor de schending, op basis van de controles die door de autoriteiten die met de controle zijn belast in overleg met de betrokken partijen worden uitgevoerd. De autoriteit als bedoeld in lid 4 gelast bij bevel de handelingen die daartoe noodzakelijk zijn en bepaalt de termijn waarbinnen zij moeten worden uitgevoerd, na verloop waarvan zij deze op kosten van de aansprakelijke partijen verricht en de voorgeschoten bedragen terugvordert. (...)

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure**

- 1 De verzoekende partij in het hoofdgeding (hierna: „verzoekende partij”) is eigenaar van een landbouwbedrijf en heeft op een deel van zijn grond zestien rijen mais OGM MON 810, type DKC 6729 YG en DKC 5741 YG geteeld, die in het zaaijaar 2021 waren aangeplant.
- 2 Op 8 september 2021 is op die grond een inspectie uitgevoerd en zijn monsters genomen die vervolgens zijn geanalyseerd om onderzoek te doen naar de aanwezigheid van ggo's.
- 3 Bij beslissing nr. 511800 van 14 oktober 2021, die in eerste aanleg is aangevochten, heeft de Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (hierna: „ministerie”) erop gewezen dat uit de monsters die in de grond van de verzoekende partij zijn genomen en in het laboratorium zijn geanalyseerd, bleek dat de transgene promotor 355 CaMV aanwezig was, en diens gevolg de aanwezigheid van ggo's in maïsgewassen op de gebruikte grond.
- 4 Aangezien de teelt van genetisch gemodificeerde mais MON 810 op grond van uitvoeringsbesluit (EU) 2016/321 van de Commissie van 3 maart 2016 in Italië is verboden, heeft het ministerie de verzoekende partij de sanctie opgelegd als bedoeld in artikel 35 bis van wetsbesluit nr. 224 van 8 juli 2003.
- 5 Op grond van deze sanctie had de verzoekende partij de ggo-gewassen die illegaal op haar grond waren aangeplant moeten vernietigen en de toestand van de grond op eigen kosten moeten herstellen binnen vijf dagen na kennisgeving van de beslissing die in geschil is. De verzoekende partij is er ook van in kennis gesteld dat de overheid, indien zij niet binnen die termijn aan het verzoek zou voldoen,

zelf tot vernietiging zou overgaan en vervolgens de bedragen die voor dat doel waren voorgeschoten van de verzoekende partij zou terugvorderen.

- 6 Op 19 oktober 2021 is de overheid tot vernietiging overgegaan, aangezien de verzoekende partij niet had voldaan aan het bevel om de geteelde ggo-mais te vernietigen.
- 7 De verzoekende partij heeft bij de Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli-Venezia-Giulia (bestuursrechter in eerste aanleg Friuli-Venezia-Giulia) beroep ingesteld tegen de beslissing die in geschil is. Daarbij heeft zij gesteld dat de beslissing onrechtmatig is, zowel wegens gebreken in het document zelf, als in verband met afgeleide onrechtmatigheid, voor zover deze beslissing is vastgesteld op basis van nationale en Unierechtelijke regels die niet in overeenstemming zijn met het Unierecht zelf.
- 8 Nadat de Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli-Venezia-Giulia het beroep had verworpen, heeft de verzoekende partij hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 9 De verzoekende partij heeft verklaard dat zij de maisgewassen met ggo's uitsluitend voor onderzoeksdoeleinden had ingezaaid en met het oog op het voorleggen van de vraag naar de rechtmatigheid van richtlijn (EU) 412/2015 aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”). Zij voert met name aan dat de artikelen 26 ter en 26 quater van richtlijn 2001/18/EEG, die bij richtlijn 2015/41[2] zijn ingevoerd, onwettig zijn. Dit heeft eveneens geleid tot de onrechtmatigheid van uitvoeringsbesluit 2016/321 van de Commissie, dat is vastgesteld op basis van artikel 26 quater.
- 10 De verzoekende partij stelt dat de teelt van MON 810-mais bij besluit 294/1998 van de Commissie is toegestaan op grond van artikel 19 van richtlijn 2001/18/EG en op grond van punt 74 van het arrest van het Hof in zaak C-36/11; wanneer voor een genetisch gemodificeerd maisgewas een teeltvergunning is verleend en dit gewas volledig in het vrije verkeer is gebracht, is het volgens de verzoekende partij daarom de lidstaat, en niet de particulier, die moet rechtvaardigen dat wordt afgeweken van het vrije verkeer van dat gewas.
- 11 De verzoekende partij stelt dat richtlijn 2001/18/EG in twee opzichten in strijd is met artikel 36 VWEU: de richtlijn biedt namelijk de mogelijkheid om een teeltverbod – de zogenoemde „aanpassing van het geografische toepassingsgebied” – van een toegelaten ggo in te voeren op basis van een eenvoudig en niet met redenen omkleed verzoek van de lidstaat aan de houder van de toestemming, en zij bepaalt dat een lidstaat een teeltverbod kan instellen op basis van nieuwe en andere gronden als bedoeld in artikel 26 ter, lid 3, en artikel 26 quater, lid 4, van die richtlijn. Artikel 36 VWEU preciseert met betrekking tot het vrije verkeer van goederen dat verboden en beperkingen geen

middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten mogen vormen.

- 12 Volgens de verzoekende partij blijkt namelijk uit de vergunning die al voor de teelt van het genetisch gemodificeerde mais MON 810 is verleend, dat er geen concreet risico van schade voor de gezondheid en het milieu bestaat waardoor haar legitieme economische belang van secundaire orde zou moeten worden beschouwd.
- 13 De verzoekende partij voegt hieraan toe dat een geheel of gedeeltelijk verbod op de teelt van ggo's een onevenredig en onredelijk middel zou zijn om het doel, het mogelijk maken van de uitoefening van het recht op ondernemerschap, op passende en doeltreffende wijze na te streven. Zij betoogt namelijk dat de bescherming van de gezondheid en het milieu wordt verzekerd, omdat er landbouwtechnieken bestaan die kunnen voorkomen dat er onbedoeld ggo's aanwezig zijn in andere producten die in de nabijheid worden geteeld.
- 14 Volgens de verzoekende partij beantwoorden de maatregelen van richtlijn 2001/18/EG niet aan de doelstellingen van algemeen belang die door de Unie zijn erkend, en zijn zij kennelijk in strijd met de wezenlijke inhoud van de vrijheden die in de verdragen van de Europese Unie zijn neergelegd.

#### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 15 De verwijzende rechter herinnert eraan dat de teelt van mais van het type MON 810 naar aanleiding van uitvoeringsbesluit EU 2016/321 van de Commissie in Italië is verboden. Dit product was oorspronkelijk toegelaten ten gunste van Monsanto Europe SA die in mei 2007 om verlenging van de vergunning had verzocht. Gelet op de vaststelling van het Hof in zaak C-36/11 dat MON 810-mais moet worden geacht te zijn toegelaten in Italië op grond van verordening (EG) nr. 1829/2003, heeft deze toelating daarom de beoordeling van de risico's voor de gezondheid en het milieu doorstaan.
- 16 Vervolgens heeft richtlijn (EU) 2015/412 een lidstaat de mogelijkheid geboden om te verzoeken om aanpassing van het geografische toepassingsgebied van een teeltvergunning die al is verleend, teneinde de teelt van zijn gehele grondgebied of een deel daarvan uit te sluiten. De Italiaanse Staat heeft dit aanpassingsverzoek met betrekking tot MON 810-mais ingediend en bij uitvoeringsbesluit nr. 2016/321, vastgesteld krachtens artikel 26 quater van richtlijn 2001/18, is de teelt van genetisch gemodificeerde maïs (*Zea mays* L.) MON 810 verboden.
- 17 In die omstandigheden hebben de Italiaanse autoriteiten de verzoekende partij de onrechtmatigheid verweten als bedoeld in artikel 35 bis van wetsbesluit nr. 224/2003, dat een sanctie oplegt voor de teeltverboden die met de aanpassing van het vastgestelde geografische kader zijn ingevoerd.

- 18 De verwijzende rechter onderzoekt het argument van de verzoekende partij dat de regeling die is ingevoerd bij de artikelen 26 ter en 26 quater van richtlijn 2001/18/EG tot gevolg heeft dat de teelt van bepaalde ggo-producten in slechts een deel van de lidstaten wordt verboden, waardoor de voorwaarden kunnen worden geschapen voor het creëren van onevenwichtigheden op de interne markt. Wat de geografische aanpassing van de vergunningen betreft, ontstaan bovendien echte nationale barrières voor de interne markt, die het verkeer van producten belemmeren en tot kwantitatieve beperkingen leiden.
- 19 Deze rechter leidt daaruit af dat de oplossing die in de artikelen 26 ter en 26 quater van richtlijn 2001/18/EG is gekozen feitelijk twijfel doet rijzen, aangezien laatstgenoemde richtlijn de lidstaten in wezen de mogelijkheid biedt om een wijziging van de geografische reikwijdte van een vergunning voor een genetisch gemodificeerd product te verkrijgen, zonder dat deze enige rechtvaardiging of bewijs van het bestaan van eventuele ernstige schade hoeven over te leggen.
- 20 Volgens de verwijzende rechter volgt het vereiste dat er een ernstig risico voor de gezondheid van mens en dier of voor het milieu moet bestaan om over te kunnen gaan tot het met spoed schorsen of wijzigen van een vergunning ook uit artikel 34 van verordening nr. 1829/2003, zoals uitgelegd door het Hof in de beschikking van 27 november 2017 in zaak Fidenato, C-107/16 (ECLI:EU:C:2017:900) en in het arrest van 13 september 2017 in zaak Fidenato e.a., C-111/16 (ECLI:EU:C:2017:676). Voorts leidt deze rechter uit de overwegingen 6 tot en met 8 van richtlijn (EU) 2015/412 (waarbij Richtlijn 2001/18/EG is gewijzigd) af dat deze richtlijn niet voortvloeide uit de intentie om het vertrouwen in de risicobeoordeling die bij de verlening van een vergunning voor een ggo-product wordt verricht, ter discussie te stellen, en dat in bovengenoemde overwegingen is vermeld dat het verzet van bepaalde lidstaten tegen ggo's in werkelijkheid zijn oorsprong vindt in overwegingen die geen betrekking hebben op kwesties in verband met de veiligheid voor de gezondheid en het milieu.
- 21 Volgens de verwijzende rechter is het daarentegen duidelijk dat richtlijn (EU) 2015/412 de lidstaten een autonome beslissingsruimte heeft willen toekennen, maar op basis van een motivering die geforceerd lijkt: de beperkingen die door de lidstaat worden gesteld, kunnen volgens hem immers het gebrek aan vertrouwen van de burgers van die lidstaat in ggo-producten vergroten door het verkeer ervan op het grondgebied van de Unie te bemoeilijken, en dat ondanks het feit dat de productie en het in de handel brengen ervan zijn toegestaan op grond van een vergunning die krachtens Unierecht is verleend.
- 22 Voorts wijst de verwijzende rechter erop dat de artikelen 26 ter en 26 quater van richtlijn 2001/18/EG in strijd zijn met artikel 22 van deze richtlijn, dat de lidstaten verplicht het in de handel brengen van ggo's niet te verbieden, te beperken of te verhinderen, en met artikel 23 van deze richtlijn, waarin de vrijwaringsclausule is vastgesteld op grond waarvan de lidstaten het gebruik van ggo-producten tijdelijk kunnen beperken of verbieden, indien zij aan de hand van nieuwe of nadere wetenschappelijke kennis duidelijke redenen hebben om aan te nemen dat zij



gevaar opleveren voor de gezondheid of het milieu. Hij is aan de ene kant van mening dat moet worden benadrukt dat beperkingen in het verkeer van ggo-producten die al zijn toegelaten, slechts toelaatbaar zijn indien zij worden gestaafd door nieuwe studies waaruit blijkt dat deze gevaarlijk zijn, terwijl het de lidstaten aan de andere kant is toegestaan zich te onttrekken aan de verplichting om het vrije verkeer mogelijk te maken van producten die zijn toegelaten doordat daarvoor na de uitvoering van een risicobeoordeling een specifieke vergunning is verleend.

- 23 Volgens de verwijzende rechter lijkt de rechtsgrondslag van de artikelen 26 ter en 26 quater van richtlijn 2001/18/EG daarom geen rechtvaardiging te kunnen vormen voor de inbreuk op de rechten van de marktdeelnemers, die rechtstreeks verband houdt met de „geografische aanpassingen” van de vergunningen voor het in de handel brengen en de productie van ggo-producten.
- 24 Hij is van mening dat een dergelijke inbreuk niet gerechtvaardigd is en daarom niet kan worden geacht in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel; bovendien kunnen de betrokken regels de interne markt ongunstig beïnvloeden.
- 25 Indien de onwettigheid van de artikelen 26 ter en 26 quater van richtlijn 2001/18/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2015/412, zou worden vastgesteld, rijst daarom de vraag of uitvoeringsbesluit 2016/321 van de Commissie, dat de Italiaanse Staat in feite heeft toegestaan de teelt van MON 810-maïs op het Italiaanse grondgebied te verbieden, nog steeds geldig is.
- 26 Het arrest van het Hof is noodzakelijk, omdat het onwettig verklaren van de artikelen 26 ter en 26 quater van richtlijn 2001/18/EG zou leiden tot nietigverklaring van de sanctie die in het hoofdgeding aan de orde is.