



Datum van  
inontvangstneming

:

12/07/2024

**Zaak C-393/24 [Vottolo]<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:**

5 juni 2024

**Verwijzende rechter:**

Tribunale di Udine (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

7 mei 2024

**Verzoekende partij:**

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

**Verwerende partij:**

Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

De verzoekende partij heeft verzet aangetekend tegen het bevel van 19 juni 2023, waarin is bepaald dat zij 50 000,00 EUR moet betalen uit hoofde van de administratieve geldboete die door de Ministero dell’Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste (ministerie van Landbouw, Voedselvoorziening en Bosbouw, Italië) aan haar is opgelegd. Dit ministerie heeft namelijk vastgesteld dat de verzoekende partij het verbod om in Italië genetisch gemodificeerde organismen (hierna: „ggo’s”) te telen heeft overtreden, aangezien deze op haar eigen grond de ggo-maisvariëteit MON810, die op Italiaans grondgebied niet mag worden geteeld, heeft ingezaaid.

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

## Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Met de prejudiciële verwijzing die de Tribunale di Udine (rechter in eerste aanleg Udine, Italië) krachtens artikel 267 VWEU heeft gelast, verzoekt de verwijzende rechter ten eerste na te gaan of richtlijn (EU) 2015/412 en uitvoeringsbesluit (EU) 2016/321 verenigbaar zijn met bepaalde beginselen waarop het VEU en het VWEU zijn gebaseerd (in het bijzonder het beginsel van non-discriminatie tussen nationale en niet-nationale producten en het evenredigheidsbeginsel), en bepaalde artikelen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Ten tweede verzoekt de verwijzende rechter om uitlegging van uitvoeringsbesluit (EU) 2016/321 in verband met de artikelen 26 ter en 26 quater van richtlijn 2001/18/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2015/412/EG.

## Prejudiciële vragen

### § I vragen betreffende de geldigheid

- 1) Zijn de bepalingen van richtlijn 2015/412/EU, waarbij de artikelen 26 ter en 26 quater in richtlijn 2001/18/EG zijn ingevoegd om het de lidstaten mogelijk te maken „te eisen het geografische toepassingsgebied van de vergunning zodanig aan te passen dat een gedeelte van het grondgebied of het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat wordt uitgesloten van de teelt”, en daaropvolgend besluit nr. 321 van de Commissie van 3 maart 2016, in overeenstemming met het **beginsel van non-discriminatie** tussen nationale en niet-nationale producten, het **evenredigheidsbeginsel** en de artikelen **34, 36 en 216, lid 2, VWEU**?
- 2) Zijn de bepalingen van richtlijn 2015/412/EU, waarbij de artikelen 26 ter en 26 quater in richtlijn 2001/18/EG zijn ingevoegd om het de lidstaten mogelijk te maken „te eisen het geografische toepassingsgebied van de vergunning zodanig aan te passen dat een gedeelte van het grondgebied of het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat wordt uitgesloten van de teelt”, en daaropvolgend besluit nr. 321 van de Commissie van 3 maart 2016, in overeenstemming met **de artikelen 16 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie**?
- 3) Zijn de bepalingen van richtlijn 2015/412/EU, waarbij de artikelen 26 ter en 26 quater in richtlijn 2001/18/EG zijn ingevoegd om het de lidstaten mogelijk te maken „te eisen het geografische toepassingsgebied van de vergunning zodanig aan te passen dat een gedeelte van het grondgebied of het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat wordt uitgesloten van de teelt”, en daaropvolgend besluit nr. 321 van de Commissie van 3 maart 2016, in overeenstemming met **artikel 18 VWEU en artikel 21 van het Verdrag van Nice**, aangezien het non-discriminatiebeginsel een van de pijlers van de EU is?

Indien deze vragen bevestigend worden beantwoord:

## **§ II vraag over uitlegging van besluit nr. 321 van de Commissie van 3 maart 2016**

4) Dient besluit nr. 321 van de Commissie van 3 maart 2016 aldus te worden uitgelegd dat verzoeken tot beperking van het recht om zaaizaad van ggo-mais MON810 te telen, slechts zijn toegestaan en in overeenstemming zijn met het VEU en het VWEU om de redenen die zijn genoemd in artikel 26 ter, lid 3, onder a) tot en met g), van richtlijn 2001/18/EG, of zijn zij overeenkomstig de overgangsregeling van artikel 26 quater van richtlijn 2001/18/EG ook om andere, bijvoorbeeld economische, redenen toegestaan, ook al verschillen deze van land tot land?

Afhankelijk van het antwoord op de voorgaande uitleggingsvraag wordt aan het Hof het volgende voorgelegd:

## **§ III vraag over de geldigheid van besluit nr. 321 van de Commissie van 3 maart 2016**

5) Is besluit nr. 321 van de Commissie van 3 maart 2016 geldig, gelet op het geheel van regels inzake ggo's op de interne Europese markt, en staat het niet in de weg aan een nationale regeling die sancties verbindt aan overtreding van het verbod dat daarin is vervat?

### **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; artikelen 7, 19 en 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 26 ter en 26 quater, zoals 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; artikel 1

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); artikel 1 en bijlage nr. 8

Beschikking 2003/653/EG van de Commissie van 2 september 2003 betreffende de nationale verbodsbepalingen inzake het gebruik van genetisch gemodificeerde

organismen in de regio Opper-Oostenrijk waarvan door de Republiek Oostenrijk overeenkomstig artikel 95, lid 5, van het EG-Verdrag kennis is gegeven

Beschikking 98/294/EG van de Commissie van 22 april 1998 betreffende het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde mais (*Zea mays* L., lijn MON 810) overeenkomstig richtlijn 90/220/EEG van de Raad

Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU)

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU); artikelen 18, 34, 36, 114 en 216, lid 2

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; artikelen 16, 21 en 52

Arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) van 13 september 2017, C-111/16: 8 september 2011, C-58/10 tot C-68/10, Monsanto SAS e.a., en 13 september 2007, Land Oberösterreich/Commissie, C-439/05 P en C-454/05 P.

### **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 Bij een verzoekschrift dat op 18 juli 2023 is neergelegd, heeft de verzoekende partij verzet aangetekend tegen het bevel van 19 juni 2023, waarbij de Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali de betaling van de administratieve geldboete van 50 000,00 EUR heeft opgelegd.
- 2 Het bevel is op grond van artikel 35 bis, lid 1, onder a) wetsbesluit nr. 224 van 8 juli 2003 uitgevaardigd, omdat de verzoekende partij het verbod op de teelt van ggo's in Italië heeft overtreden, aangezien zij op haar grond de ggo-maisvariëteit MON810 heeft ingezaaid. Dit verbod is ingevoerd bij uitvoeringsbesluit (EU) 2016/321 van de Commissie dat in Italië directe werking heeft op grond van verordening (EG) nr. 1829/2003.

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

- 3 Het verzet van de verzoekende partij strekt ertoe de schorsing van de nationale procedure te bewerkstelligen, opdat de verwijzende rechter aan het Hof een paar

vragen voorlegt met betrekking tot uitlegging en geldigheid van bepalingen van Unierecht die van toepassing zijn in het kader van de nationale procedure waarbij de verzoekende partij zelf is betrokken.

- 4 De verzoekende partij betwist de geldigheid van het verbod om ggo-mais MON810 te telen; ter ondersteuning van haar stelling bevestigt zij dat voor de teelt van deze mais uit hoofde van de procedures die door Unierecht zijn vastgesteld op reguliere basis een vergunning is verleend, dat deze mais in de vorm van zaden/diervoerders vrijelijk te verhandelen is in de gehele Europese Unie en kan worden geteeld in de lidstaten die niet hebben verzocht om de aanpassing van het geografische toepassingsgebied waarop het verbod in Italië is gebaseerd (bijvoorbeeld Tsjechië, Portugal, Roemenië, Slowakije en Spanje).
- 5 Daarom vraagt de verzoekende partij aan de verwijzende rechter om de nationale regeling, die eenieder bestraft die het verbod overtreedt op de teelt van de ggo-mais MON810 dat met de aanpassing van het geografische gebied is ingevoerd, buiten toepassing te laten.

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

- 6 De verwijzende rechter herinnert er bovenal aan dat de ggo-maisvariëteit MON810 van de vennootschap Monsanto Europe SA al sinds 1998, bij beschikking 98/294/EG van de Commissie, op grond van richtlijn 90/220/EEG in Europa was toegelaten.
- 7 Deze rechter merkt op dat voor de teelt van ggo's in de Europese Unie een vergunning is vereist die moet worden afgegeven door middel van een gecentraliseerd beslissingskader van de Unie zelf (procedures als bedoeld in richtlijn 2001/18/EG en verordening (EG) nr. 1829/2003) en is gebaseerd op een wetenschappelijke beoordeling van de veiligheid van de geteelde producten die door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) wordt uitgevoerd.
- 8 De mogelijkheid om ggo's te verbieden en nieuwe ggo's goed te keuren, heeft in de loop der jaren aanleiding gegeven tot een brede discussie en geleid tot het verzoek van een aantal lidstaten om de beperkende beslissingen op het gebied van de teelt te versoepelen.
- 9 In antwoord op die verzoeken staat richtlijn 2015/412/EU aan de lidstaten toe om maatregelen te nemen die de teelt van alle ggo's of een bepaalde ggo op het gehele nationale grondgebied of een deel daarvan verbieden of beperken, ook als deze daarvoor al was toegelaten (zogenoemde aanpassing van het geografische toepassingsgebied van de vergunning).
- 10 Italië heeft besloten gebruik te maken van die aanpassing van het geografische toepassingsgebied van de vergunning, en, aangezien de vennootschap Monsanto binnen de door uitvoeringsbesluit nr. 2016/321 vastgestelde termijn geen bezwaar heeft gemaakt, heeft de Commissie het toepassingsgebied van de vergunning voor

de teelt van ggo-mais MON810 gewijzigd door deze in overeenstemming met de verzoeken van de Italiaanse regering te verbieden op het gehele grondgebied van Italië.

- 11 In die omstandigheden en gelet op wetsbesluit nr. 224/2003 (dat sancties verbindt aan [overtreding van] de teeltverboden die met de aanpassing van het geografische toepassingsgebied zijn ingevoerd) heeft de verzoekende partij zonder twijfel het teeltverbod van ggo MON810 overtreden.
- 12 De verwijzende rechter heeft echter twijfels over de geldigheid van richtlijn (EU) 2015/412 en uitvoeringsbesluit (EU) 2016/321 in verband met bepaalde fundamentele beginselen waarop het VEU en het VWEU zijn gebaseerd, zoals het beginsel van non-discriminatie tussen nationale en niet-nationale producten en het evenredigheidsbeginsel.
- 13 Vanaf het moment waarop de ggo's die in overeenstemming zijn met de vereisten van artikel 22 van richtlijn 2001/18/EG niet kunnen worden verboden, volgt daar volgens de verwijzende rechter uit dat het bij het verbod om gebruik te maken van de toegelaten zaden kan gaan om een maatregel van gelijke werking als een kwantitatieve invoerbeperking die op grond van artikel 34 VWEU is verboden, of beperking van het vrije verkeer van goederen dat krachtens artikel 36 VWEU is verboden.
- 14 De verwijzende rechter merkt eveneens op dat het sluiten van overeenkomsten door de Unie, zoals de toetreding tot de WTO en de GATT, in strijd kan zijn met beperkingen van het gebruik van een goed dat slechts in enkele staten aanwezig is, waardoor de interne markt voor goedgekeurde producten wordt geschaad.
- 15 Volgens deze rechter kunnen de verschillende keuzes die de lidstaten hebben gemaakt met betrekking tot de aanpassing van het geografische toepassingsgebied, leiden tot een vorm van discriminatie tussen burgers-landbouwers in de verschillende lidstaten en ook tot een verstorend effect op de mededinging tussen de landbouwers in de Unie.
- 16 Voor het geval dat het Hof zou oordelen dat de Unieregeling op grond waarvan het geografische toepassingsgebied van een al verleende vergunning kan worden aangepast, geldig is, verzoekt de verwijzende rechter om opheldering over uitlegging van het absolute verbod op de teelt van ggo's op het Italiaanse grondgebied dat voortvloeit uit uitvoeringsbesluit nr. 2016/321, met name wat betreft de gronden die worden genoemd in artikel 26 ter richtlijn 2001/18/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2015/412/EG, en in het licht van artikel 26 quater van deze richtlijn, dat wordt gebruikt als middel om het geografische toepassingsgebied te wijzigen.
- 17 De verwijzende rechter verzoekt het Hof om zich met betrekking tot dat laatste aspect uit te spreken over de geldigheid van uitvoeringsbesluit nr. 2016/321, waarbij het verzoek om territoriale aanpassing dat door de lidstaten om



economische redenen is ingediend, (door [invoering van] het teeltverbod) heeft toegewezen.

- 18 De uitspraak over de geldigheid van richtlijn 2015/412/EU (waarbij richtlijn 2001/18/EG is gewijzigd) en uitvoeringsbesluit nr. 2016/321, en het wegnemen van de uiteengezette twijfels over de uitlegging, zijn van belang voor de beslechting van de nationale procedure, omdat het de verwijzende rechter, als „Europese rechter”, in staat stelt uitvoeringsbesluit nr. 2016/321 toe te passen in overeenstemming met de juiste uitlegging die daaraan door het Hof wordt gegeven, en bijgevolg eventueel de Italiaanse regelgeving buiten toepassing te laten.