

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

5 oktober 2005 *

In de gevoegde zaken T-366/03 en T-235/04,

Land Oberösterreich, vertegenwoordigd door F. Mittendorfer, advocaat,

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door H. Hauer en H. Dossi als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekers,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia en U. Wölker als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Duits.

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van 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 (PB L 230, blz. 34),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: H. Legal, kamerpresident, P. Lindh en V. Vadapalas, rechters,

griffier: C. Kristensen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 maart 2005,

het navolgende

Arrest

Rechtskader

Artikel 95 EG

¹ Artikel 95, leden 4 tot en met 7, EG luidt:

„4. Wanneer een lidstaat het, nadat de Raad of de Commissie een harmonisatiemaatregel heeft genomen, noodzakelijk acht nationale bepalingen te handhaven die

hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 of verband houdend met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu, geeft hij zowel van die bepalingen als van de redenen voor het handhaven ervan, kennis aan de Commissie.

5. Wanneer een lidstaat het na het nemen van een harmonisatiemaatregel door de Raad of de Commissie noodzakelijk acht, nationale bepalingen te treffen die gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, stelt hij de Commissie voorts, onverminderd lid 4, in kennis van de voorgenomen bepalingen en de redenen voor het vaststellen ervan.

6. Binnen zes maanden na de in de leden 4 en 5 bedoelde kennisgevingen keurt de Commissie de betrokken nationale bepalingen goed of wijst die af, nadat zij heeft nagegaan of zij al dan niet een middel tot willekeurige discriminatie, een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten, of een hinderpaal voor de werking van de interne markt vormen.

Indien de Commissie binnen deze termijn geen besluit neemt, worden de in lid 4 en lid 5 bedoelde nationale bepalingen geacht te zijn goedgekeurd.

Indien het complexe karakter van de aangelegenheid zulks rechtvaardigt en er geen gevaar bestaat voor de gezondheid van de mens, kan de Commissie de betrokken lidstaat ervan in kennis stellen dat de in dit lid bedoelde termijn met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd.

7. Indien een lidstaat krachtens lid 6 gemachtigd is om nationale bepalingen te handhaven of te treffen die afwijken van een harmonisatiemaatregel, onderzoekt de Commissie onverwijld of er een aanpassing van die maatregel moet worden voorgesteld.”

Richtlijn 90/220

- 2 Richtlijn 90/220/EEG van de Raad van 23 april 1990 inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu (PB L 117, blz. 15) strekte volgens artikel 1, lid 1, ervan tot onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten en de bescherming van de volksgezondheid en het milieu bij de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen (hierna: „GGO's”) in het milieu en bij het in de handel brengen van producten die uit GGO's bestaan of deze bevatten, en die bestemd zijn om daarna doelbewust in het milieu te worden geïntroduceerd.
- 3 Artikel 4 van richtlijn 90/220 verplichtte de lidstaten alle passende maatregelen te nemen ter voorkoming van negatieve effecten van de doelbewuste introductie of het in de handel brengen van GGO's op de menselijke gezondheid en het milieu.
- 4 Deel C van richtlijn 90/220 (artikelen 10-18) bevatte specifieke bepalingen betreffende het in de handel brengen van producten die GGO's bevatten. Volgens artikel 11, lid 5, juncto lid 1, van deze richtlijn mag geen enkel product dat GGO's bevat in het milieu worden geïntroduceerd alvorens de bevoegde instantie van de lidstaat waar het product voor de eerste keer in de handel zal worden gebracht, schriftelijk toestemming heeft verleend ten gevolge op de kennisgeving door de

fabrikant of de importeur in de Gemeenschap. Artikel 11, leden 1 tot en met 3, van deze richtlijn specificeerde de verplichte inhoud van deze kennisgeving, die de nationale instantie onder meer in staat moest stellen de bij artikel 10, lid 1, opgelegde risicoanalyse te verrichten. Deze risicoanalyse moest aan elke toestemming voorafgaan.

5 Artikel 16 van richtlijn 90/220 luidde:

„1. Indien een lidstaat gegronde redenen heeft om te oordelen dat een product waarvoor op correcte wijze is voldaan aan de regels inzake kennisgeving en schriftelijke toestemming overeenkomstig deze richtlijn, gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid of het milieu, kan die lidstaat het gebruik en/of de verkoop van dat product op zijn grondgebied tijdelijk beperken of verbieden. Hij dient de Commissie en de overige lidstaten onverwijld van een dergelijke maatregel in kennis te stellen en zijn besluit met redenen te omkleden.

2. Binnen drie maanden wordt een besluit ter zake genomen, volgens de procedure van artikel 21.”

Richtlijn 2001/18

6 Na verschillende keren te zijn gewijzigd, is richtlijn 90/220 ingetrokken en vervangen door 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 (PB L 106, blz. 1), die dezelfde doelstellingen nastreeft.

- 7 Voor de doelbewuste introductie of het in de handel brengen van GGO's is toestemming vereist. Wie een toestemming wenst te verkrijgen, moet vooraf een gezondheids- en milieuriscobeoordeling uitvoeren. Artikel 4, lid 3, van richtlijn 2001/18 luidt:

„De lidstaten en waar nodig de Commissie dragen er zorg voor dat mogelijke negatieve gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu, die direct of indirect worden veroorzaakt door gouverdracht van GGO's naar andere organismen, zorgvuldig geval per geval worden beoordeeld. Deze beoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig bijlage II, rekening houdend met de uitwerkingen op het milieu afhankelijk van de aard van het geïntroduceerde organisme en het milieu waarin wordt geïntroduceerd.”

- 8 Richtlijn 2001/18 voorziet in twee verschillende stelsels voor het in de handel brengen van GGO's als producten of in producten en voor de doelbewuste verspreiding voor ieder ander doel dan het in de handel brengen ervan.

- 9 Vóór 17 oktober 2002 krachtens richtlijn 90/220 verleende toestemmingen voor het in de handel brengen van GGO's als product of in producten kunnen vóór 17 oktober 2006 volgens de vereenvoudigde procedure van artikel 17, leden 2 tot en met 9, van richtlijn 2001/18 hernieuwd worden.

- 10 Artikel 23 van richtlijn 2001/18, met als opschrift „Vrijwaringsclausule”, bepaalt:

„1. Wanneer een lidstaat op grond van na de datum van de toestemming beschikbaar gekomen nieuwe of nadere informatie die gevolgen heeft voor de milieuriscobeoordeling of op grond van een herbeoordeling van de bestaande

informatie aan de hand van nieuwe of nadere wetenschappelijke kennis duidelijke redenen heeft om aan te nemen dat een GGO als product of in een product, waarvoor overeenkomstig deze richtlijn naar behoren een kennisgeving is ingediend en schriftelijk toestemming is verleend, gevaar oplevert voor de gezondheid van de mens of het milieu, kan die lidstaat het gebruik en/of de verkoop van dat GGO als product of in een product op zijn grondgebied tijdelijk beperken of verbieden.

De lidstaat draagt er zorg voor dat in geval van een ernstig risico noodmaatregelen worden getroffen, zoals de onderbreking of beëindiging van het in de handel brengen, met inbegrip van voorlichting van het publiek.

De lidstaat stelt de Commissie en de andere lidstaten onverwijld in kennis van de krachtens dit artikel genomen maatregelen en motiveert dat besluit, met bijvoeging van de nieuwe milieurisicobeoordeling waarin vermeld is of en hoe de voorwaarden van de toestemming moeten worden aangepast dan wel of de toestemming moet worden ingetrokken, en waar nodig de nieuwe of bijkomende informatie waarop het besluit gebaseerd is.

2. Binnen 60 dagen wordt volgens de procedure van artikel 30, lid 2, een besluit ter zake genomen. [...]"

Voorgeschiedenis van het geding

- ¹¹ Op 13 maart 2003 heeft de Republiek Oostenrijk de Commissie in kennis gesteld van het Oberösterreichische Gentechnik-Verbotsgesetz 2002, een wetsontwerp van het Land Oberösterreich houdende een verbod op gentechnologie (hierna: „aangemelde

maatregel”). De aangemelde maatregel voorzag in een verbod op de teelt van zaaigoed en planten die uit GGO's bestaan of deze bevatten en op het fokken en het uitzetten in het milieu van transgene dieren voor de jacht of de visvangst. De kennisgeving strekte tot het verkrijgen van een uitzondering op de bepalingen van richtlijn 2001/18 op grond van artikel 95, lid 5, EG. Zij was gebaseerd op een rapport met als titel „GVO freie Bewirtschaftungsgebiete: Konzeption und Analyse von Szenarien und Umsetzungsschritten” (GGO-vrije landbouwgebieden: ontwerp en analyse van scenario's en stappen voor de tenuitvoerlegging).

- 12 De Commissie heeft de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) overeenkomstig artikel 29, lid 1, en artikel 22, lid 5, sub c, van verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PB L 31, blz. 1) verzocht om een advies over de gefundeerdheid van de door de Republiek Oostenrijk ingeroepen wetenschappelijke elementen.

- 13 In haar advies van 4 juli 2003 (hierna: „advies van EFSA”) is EFSA in wezen tot het besluit gekomen dat deze elementen geen enkel nieuw wetenschappelijk gegeven bevatten dat het verbod op GGO's in het Land Oberösterreich kon rechtvaardigen.

- 14 In deze omstandigheden heeft de Commissie beschikking 2003/653/EG van 2 september 2003 vastgesteld, 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 (PB L 230, blz. 34; hierna: „bestreden beschikking”).

- 15 Volgens de bestreden beschikking heeft de Republiek Oostenrijk geen nieuwe wetenschappelijke gegevens verstrekt en evenmin aangetoond dat er in het Land Oberösterreich een specifiek probleem bestaat dat zich heeft aangediend na de vaststelling van richtlijn 2001/18 en dat het nemen van de aangemelde maatregel noodzakelijk maakt. Daar de voorwaarden van artikel 95, lid 5, EG niet vervuld waren, heeft de Commissie het verzoek van de Republiek Oostenrijk om een uitzondering afgewezen.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 16 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 november 2003, heeft het Land Oberösterreich het onder nummer T-366/03 ingeschreven beroep ingesteld.
- 17 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 november 2003, heeft de Republiek Oostenrijk een beroep ingesteld waaraan het zaaknummer C-492/03 is toegekend.
- 18 Bij beschikking van het Hof van 8 juni 2004 is deze zaak overeenkomstig artikel 2 van besluit 2004/407/EG, Euratom van de Raad van 26 april 2004 tot wijziging van de artikelen 51 en 54 van het Statuut van het Hof van Justitie (PB L 132, blz. 5) naar het Gerecht verwezen. Zij is ingeschreven onder nummer T-235/04.
- 19 Bij beschikking van de president van de Vierde kamer van het Gerecht van 22 februari 2005 zijn de zaken T-366/03 en T-235/04, partijen gehoord, overeenkomstig artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering gevoegd voor de mondelinge behandeling en het arrest.

20 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Vierde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en heeft het, bij wege van maatregelen tot organisatie van de procesgang in de zin van artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering, aan de Republiek Oostenrijk en de Commissie schriftelijke vragen gesteld.

21 Partijen zijn ter terechtzitting van 17 maart 2005 gehoord in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.

22 In zaak T-366/03 concludeert het Land Oberösterreich dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

23 In zaak T-235/04 concludeert de Republiek Oostenrijk dat het het Gerecht behage:

— de bestreden beschikking nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

24 In de zaken T-366/03 en T-235/04 concludeert de Commissie dat het het Gerecht behage:

- de beroepen te verwerpen;

- verzoekers te verwijzen in de kosten.

De ontvankelijkheid van het beroep van het Land Oberösterreich

25 Hoewel de Commissie de ontvankelijkheid van het beroep van het Land Oberösterreich niet heeft betwist, moet worden opgemerkt dat de bestreden beschikking is gericht tot de Republiek Oostenrijk. Om de ontvankelijkheid van het beroep in zaak T-366/03 te kunnen beoordelen, acht het Gerecht het nuttig ambtshalve na te gaan of de beschikking het Land Oberösterreich rechtstreeks en individueel raakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG.

26 Het Land Oberösterreich betoogt dat het een eigen procesbelang heeft dat verschilt van dat van de Republiek Oostenrijk. Dienaangaande benadrukt het dat de aangemelde maatregel vanuit grondwettelijk oogpunt tot zijn exclusieve bevoegdheid behoort. Bovendien stelt het dat het door de bestreden beschikking rechtstreeks en individueel wordt geraakt, zodat het beroep in zaak T-366/03 ontvankelijk is. Wat meer in het bijzonder zijn individueel belang betreft, stelt het Land Oberösterreich dat ofschoon de aangemelde maatregel zich slechts in een ontwerpfase bevond, de bestreden beschikking afbreuk doet aan zijn autonome wetgevende bevoegdheden.

- 27 Volgens vaste rechtspraak kunnen degenen die niet de adressaten van een beschikking zijn, slechts stellen dat zij individueel worden geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG indien deze beschikking hen betreft uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder andere karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat van deze beschikking (arresten Hof van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie, 25/62, Jurispr. blz. 205, 232, en 28 januari 1986, COFAZ e.a./Commissie, 169/84, Jurispr. blz. 391, punt 22). Het doel van deze bepaling is immers, ook rechtsbescherming te verlenen aan degene die, ofschoon de bestreden handeling niet tot hem is gericht, daardoor feitelijk wordt getroffen op soortgelijke wijze als de adressaat (arrest Hof van 11 juli 1984, Gemeente Differdange e.a./Commissie, 222/83, Jurispr. blz. 2889, punt 9).
- 28 In casu is het Land Oberösterreich de auteur van een wetsontwerp dat onder zijn eigen bevoegdheid valt en waarvoor de Republiek Oostenrijk op grond van artikel 95, lid 5, EG een uitzondering heeft aangevraagd. De bestreden beschikking raakt dan ook niet alleen aan een handeling die het Land Oberösterreich zelf heeft vastgesteld, maar belet deze laatste bovendien om zijn eigen bevoegdheden, die hem door de Oostenrijkse constitutionele orde worden toegekend, naar eigen goeddunken uit te oefenen. Hieruit volgt dat het Land Oberösterreich door de bestreden beschikking individueel wordt geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG (zie in die zin arresten Gerecht van 30 april 1998, Vlaams Gewest/Commissie, T-214/95, Jurispr. blz. II-717, punten 29 e.v., en 23 oktober 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commissie, T-346/99, T-347/99 en T-348/99, Jurispr. blz. II-4259, punt 37).
- 29 Hoewel de bestreden beschikking tot de Republiek Oostenrijk was gericht, beschikte zij bij de mededeling ervan aan het Land Oberösterreich bovendien over geen enkele beoordelingsbevoegdheid, zodat deze laatste door de bestreden beschikking ook rechtstreeks wordt geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG (zie in die zin arrest Hof van 13 mei 1971, International Fruit Company e.a./Commissie, 41/70–44/70, Jurispr. blz. 411, punten 25–28)

- 30 Derhalve is het Land Oberösterreich bevoegd om nietigverklaring van de bestreden beschikking te vorderen.

Ten gronde

- 31 Verzoekers werpen vier middelen op, ontleend aan schending van het beginsel van hoor en wederhoor, de motiveringsplicht, artikel 95, lid 5, EG, en het voorzorgsbeginsel.

Het eerste middel: schending van het beginsel van hoor en wederhoor

Argumenten van partijen

- 32 Verzoekers verwijten de Commissie dat zij hen niet heeft gehoord alvorens zij de bestreden beschikking heeft vastgesteld.
- 33 Hoewel het Hof heeft geoordeeld dat het beginsel van hoor en wederhoor niet geldt voor de procedure van artikel 95 EG (arrest Hof van 20 maart 2003, Denemarken/Commissie, C-3/00, Jurispr. blz. I-2643), betogen verzoekers dat de omstandigheden van deze zaak tot een andersluidend antwoord nopen.

- 34 In de eerste plaats betrof het reeds aangehaalde arrest Denemarken/Commissie een verzoek om een afwijking op grond van artikel 95, lid 4, EG met betrekking tot een toentertijd van kracht zijnde nationale maatregel. Daar de aangemelde maatregel zich in casu nog in een ontwerpfasen bevond, had de Commissie, zonder de werking van de interne markt of de belangen van de verzoekende lidstaat te schaden, overeenkomstig artikel 95, lid 6, derde alinea, EG de procedure kunnen voortzetten teneinde verzoekers te horen.
- 35 In de tweede plaats heeft de Commissie, anders dan in de zaak waarin het reeds aangehaalde arrest Denemarken/Commissie is geweest, zich in casu niet enkel uitgesproken over de kennisgeving, maar heeft zij EFSA om een advies verzocht, waarop de bestreden beschikking is gebaseerd. De Commissie had verzoekers dan ook over het advies van EFSA moeten horen alvorens de bestreden beschikking vast te stellen. Indien zij hiertoe de kans hadden gekregen, hadden zij dit advies kunnen weerleggen en de Commissie de mogelijkheid kunnen bieden een andere beschikking te geven.
- 36 De Commissie bestrijdt deze argumenten. Zij beklemtoont dat het Land Oberösterreich zich niet kan beroepen op het recht om te worden gehoord, aangezien dit Land niet betrokken was bij de procedure, die uitsluitend de Republiek Oostenrijk betrof. Bovendien geldt het beginsel van hoor en wederhoor niet voor de procedure van artikel 95, lid 5, EG (arrest Denemarken/Commissie, reeds aangehaald, punt 50).

Beoordeling door het Gerecht

- 37 Het Hof heeft geoordeeld dat het beginsel van hoor en wederhoor niet geldt voor de procedure van artikel 95, lid 4, EG (arrest Denemarken/Commissie, reeds aangehaald, punt 50). Onderzocht moet worden of voor de procedure van artikel 95, lid 5, EG, zoals verzoekers beweren, een andere regeling geldt.

- 38 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof zich in het arrest Denemarken/Commissie heeft gebaseerd op het feit dat de procedure van artikel 95, lid 4, EG niet wordt ingeleid door een gemeenschapsinstelling, maar door een lidstaat, en dat de beschikking van de gemeenschapsinstelling slechts een reactie is op dit initiatief. Deze procedure beoogt immers de goedkeuring van nationale bepalingen die afwijken van een communautaire harmonisatiemaatregel. In zijn verzoek heeft de lidstaat alle vrijheid, zich uit te laten over de beschikking die hij verlangt, zoals met zoveel woorden blijkt uit artikel 95, lid 4, EG, dat de lidstaat verplicht de redenen te geven voor het handhaven van de bedoelde nationale bepalingen. Op haar beurt moet de Commissie binnen de gestelde termijn de informatie kunnen verkrijgen die zij blijkt nodig te hebben, zonder dat zij de lidstaat opnieuw behoeft te horen (arrest Denemarken/Commissie, reeds aangehaald, punten 47 en 48).
- 39 Volgens het arrest Denemarken/Commissie (reeds aangehaald, punt 49) worden deze elementen in de eerste plaats bevestigd door artikel 95, lid 6, tweede alinea, EG, volgens hetwelk de afwijkende nationale bepalingen worden geacht te zijn goedgekeurd indien de Commissie zich niet uitspreekt binnen een bepaalde termijn. In de tweede plaats kan ingevolge de derde alinea van dit lid deze termijn niet worden verlengd indien er gevaar bestaat voor de volksgezondheid. Het Hof heeft daaruit afgeleid dat de auteurs van het Verdrag zowel in het belang van de lidstaat die om goedkeuring verzoekt, als in dat van de goede werking van de interne markt, hebben gewild dat de in artikel 95, lid 4, EG, geregelde procedure snel wordt afgerond. Het Hof was van oordeel dat deze doelstelling moeilijk te verenigen is met een vereiste dat zou leiden tot een langdurige uitwisseling van informatie en argumenten (arrest Denemarken/Commissie, reeds aangehaald, punt 49).
- 40 Het Gerecht is van oordeel dat deze redenering kan worden toegepast op de procedure van artikel 95, lid 5, EG. Net zoals de procedure van artikel 95, lid 4, EG, wordt deze procedure immers ingeleid op verzoek van een lidstaat die de goedkeuring wil verkrijgen van nationale bepalingen die afwijken van een communautaire harmonisatiemaatregel. In beide gevallen wordt de procedure ingeleid door de aanmeldende lidstaat die alle vrijheid heeft zich uit te laten over de beschikking die hij verlangt. In het belang van de lidstaat die om goedkeuring verzoekt en van de goede werking van de interne markt moeten beide procedures ook snel worden afgerond.

41 Anders dan verzoekers beweren, maakt het feit dat de procedure van artikel 95, lid 5, EG nationale maatregelen betreft die zich nog in een ontwerpfase bevinden, het niet mogelijk deze aldus van de procedure van lid 4 van dit artikel te onderscheiden dat het beginsel van hoor en wederhoor hierop van toepassing moet zijn. Dienaangaande kunnen verzoekers niet op goede gronden stellen dat het vereiste van snelle afwikkeling minder dringend is bij het onderzoek van een nationale maatregel die nog niet in werking is getreden, zodat de Commissie de bij artikel 95, lid 6, EG, gestelde termijn van 6 maanden gemakkelijk zou kunnen verlengen om een tegensprekelijk debat mogelijk te maken.

42 In de eerste plaats strookt dit argument niet met de tekst van artikel 95, lid 6, EG. Enerzijds is dit zonder onderscheid van toepassing op verzoeken om een afwijking voor van kracht zijnde nationale maatregelen als bedoeld in artikel 95, lid 4, EG, en op verzoeken met betrekking tot maatregelen die zich in een ontwerpfase bevinden, waarop artikel 95, lid 5, EG van toepassing is. Anderzijds kan de Commissie enkel gebruik maken van de in de derde alinea van deze bepaling voorziene mogelijkheid tot verlenging van de beslissingstermijn van zes maanden wanneer het complexe karakter van de aangelegenheid dit vereist en er geen gevaar bestaat voor de gezondheid van de mens. Artikel 95, lid 6, derde alinea, EG biedt de Commissie dus niet de mogelijkheid de beslissingstermijn van zes maanden te verlengen met als enig doel het horen van de lidstaat die krachtens artikel 95, lid 5, EG bij haar een verzoek om een afwijking heeft ingediend.

43 In de tweede plaats stemt het argument van verzoekers niet overeen met de economie van artikel 95, lid 5, EG. Het feit dat deze bepaling ziet op een maatregel die nog niet in werking is getreden, doet niet af aan het belang van een snelle beslissing van de Commissie over een verzoek om een afwijking dat bij haar is ingediend. De auteurs van het Verdrag wilden immers dat deze procedure snel wordt afgerond, ter vrijwaring van het belang van de lidstaat die om goedkeuring verzoekt om uitsluitel te krijgen over de toepasselijke regels, en in het belang van de goede werking van de interne markt.

44 Met betrekking tot dit laatste punt moet worden beklemtoond dat, teneinde te vermijden dat afbreuk wordt gedaan aan de bindende kracht en de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht, de procedures van artikel 95, leden 4 en 5, EG beide beogen te verzekeren dat geen enkele lidstaat een van de geharmoniseerde regels afwijkende nationale regeling toepast zonder vooraf toestemming van de Commissie te hebben gekregen. Vanuit dit oogpunt verschilt de regeling voor nationale maatregelen waarvan krachtens artikel 95, lid 4, EG kennis is gegeven, niet significant van die welke geldt voor nationale maatregelen die zich nog in een ontwerpfase bevinden en die krachtens artikel 95, lid 5, EG worden aangemeld. In beide procedures kunnen de betrokken maatregelen immers niet ten uitvoer worden gelegd zolang de Commissie geen besluit heeft genomen over de verlening van een afwijking. In het kader van artikel 95, lid 5, EG volgt dit uit de aard zelf van de betrokken maatregelen, die zich nog in een ontwerpfase bevinden. Wat artikel 95, lid 4, EG betreft, volgt dit uit het doel van de procedure die daarbij wordt ingesteld. Het Hof heeft er immers aan herinnerd dat de maatregelen voor het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten met betrekking tot de instelling en de werking van de interne markt zouden worden uitgehouden, indien de lidstaten de mogelijkheid behielden om eenzijdig een daarvan afwijkende nationale regeling toe te passen. Een lidstaat mag krachtens artikel 95, lid 4, EG medegedeelde nationale bepalingen derhalve eerst toepassen nadat deze door de Commissie zijn goedgekeurd (zie met betrekking tot de analoge procedure van artikel 100 A, lid 4, EG-Verdrag, arresten Hof van 17 mei 1994, Frankrijk/Commissie, C-41/93, Jurispr. blz. I-1829, punten 29 en 30, en 1 juni 1999, Kortas, C-319/97, Jurispr. blz. I-3143, punt 28).

45 Tenslotte moet het argument van verzoekers worden verworpen, dat de omstandigheden van deze zaak verschillen van die welke aanleiding hebben gegeven tot het reeds aangehaalde arrest Denemarken/Commissie, doordat de Commissie zich niet heeft beperkt tot het oordelen op grond van de door de Republiek Oostenrijk verstrekte informatie, maar EFSA heeft verzocht om een advies, waarop de bestreden beschikking is gebaseerd. Aangezien het beginsel van hoor en wederhoor in casu niet van toepassing is, kan dit argument immers niet slagen.

46 Overigens moet worden beklemtoond dat het feit dat het beginsel van hoor en wederhoor niet van toepassing is, niet betekent dat de Commissie haar uitspraak

uitsluitend mag baseren op de elementen die zijn aangevoerd ter ondersteuning van het verzoek om een afwijking. Uit het reeds aangehaalde arrest Denemarken/Commissie (punt 48) volgt integendeel dat de Commissie binnen de gestelde termijn de informatie moet kunnen verkrijgen die zij blijkt nodig te hebben, zonder dat zij de lidstaat opnieuw behoeft te horen.

- 47 Derhalve moet het eerste middel worden afgewezen, zonder dat uitspraak behoeft te worden gedaan over de specifieke vraag of het Land Oberösterreich, hoewel het in het kader van de administratieve procedure een derde is, zich op schending van het beginsel van hoor en wederhoor kan beroepen.

Het tweede middel: schending van de motiveringsplicht

Argumenten van partijen

- 48 Volgens verzoekers voldoet de bestreden beschikking niet aan de eisen van artikel 253 EG. Met name wordt niet ingegaan op de duur van de aangemelde maatregel, die beperkt is tot drie jaar. Dit element is evenwel cruciaal om de evenredigheid van deze maatregel te kunnen toetsen. De hernieuwing van de op grond van richtlijn 90/220 verleende toestemmingen moet immers gebeuren aan de hand van de strengere criteria van richtlijn 2001/18, en dit vóór 17 oktober 2006. Verzoekers betogen dat de geldigheidsduur van de aangemelde maatregel beperkt was tot drie jaar om samen te vallen met deze einddatum en om te vermijden dat, vóór het verstrijken van het in 1999 door de Raad vastgestelde moratorium, GGO's die niet aan de vereisten inzake milieubescherming van richtlijn 2001/18 beantwoorden zouden worden gebruikt op het grondgebied van het land Oberösterreich. De Commissie had moeten antwoorden op de argumenten in de kennisgeving volgens welke het beschermingsniveau dat voortvloeit uit richtlijn 2001/18 onvoldoende is.

- 49 De Commissie betwist dat zij artikel 253 EG heeft geschonden. Zij meent dat zij zich niet in detail hoefde uit te spreken over de beperkte duur van de aangemelde maatregel, aangezien deze omstandigheid in het licht van de voorwaarden van artikel 95, lid 5, EG, irrelevant is.

Beoordeling door het Gerecht

- 50 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 253 EG vereiste motivering aangepast zijn aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen (arresten Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 63, en 29 april 2004, Nederland/Commissie, C-159/01, Jurispr. blz. I-4461, punt 65).
- 51 Bij de toetsing of de motivering van een handeling aan de eisen van artikel 253 EG voldoet, moet niet alleen worden gelet op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arresten Hof van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie, C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punten 15 en 16, en 19 september 2002, Spanje/Commissie, C-114/00, Jurispr. blz. I-7657, punten 62 en 63).
- 52 Hoewel de Commissie haar beschikkingen met redenen dient te omkleden door vermelding van de feitelijke en juridische omstandigheden waarvan de wettigheid van de maatregel afhangt, en van de overwegingen die haar tot het geven van haar beschikking hebben gebracht, behoeft zij niet in te gaan op alle feiten en rechtsvragen die tijdens de administratieve procedure zijn opgeworpen (arrest Gerecht van 27 november 1997, Kaysersberg/Commissie, T-290/94, Jurispr. blz. II-2137, punt 150).

- 53 Om te voldoen aan de motiveringsplicht van artikel 253 EG moet een door de Commissie krachtens artikel 95, lid 5, EG, vastgestelde beschikking een toereikende en relevante uiteenzetting bevatten van de gegevens die in aanmerking zijn genomen om te bepalen of is voldaan aan de in dit artikel gestelde voorwaarden voor het verlenen van een afwijking.
- 54 Artikel 95, lid 5, EG vereist dat de invoering van nationale bepalingen die afwijken van een harmonisatiemaatregel, is gebaseerd op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het arbeidsmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen, en dat de Commissie van de voorgenomen bepalingen alsmede van de redenen voor vaststelling ervan in kennis wordt gesteld. Daar het kennelijk om cumulatieve voorwaarden gaat, moeten zij alle zijn vervuld op straffe van afwijzing van het verzoek om een afwijking door de Commissie (arrest Hof van 21 januari 2003, Duitsland/Commissie, C-512/99, Jurispr. blz. I-845, punten 80 en 81).
- 55 In casu moet worden vastgesteld dat de Commissie haar argumenten gedetailleerd en omstandig heeft uiteengezet, zodat de adreassaats van de bestreden beschikking kennis kan nemen van deze feitelijke en juridische gronden en het Gerecht zijn wettigheidstoezicht kan uitoefenen.
- 56 De Commissie heeft het verzoek van de Republiek Oostenrijk immers verworpen op grond van drie hoofdargumenten. Allereerst heeft zij vastgesteld dat deze lidstaat niet heeft aangetoond dat de aangemelde maatregel gerechtvaardigd is op grond van nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu (overwegingen 63-68 van de bestreden beschikking). Verder meende de Commissie dat de aangemelde maatregel niet gerechtvaardigd is op grond van een voor de Republiek Oostenrijk specifiek probleem (overwegingen 70 en 71 van de bestreden beschikking). Tenslotte heeft de Commissie de argumenten van de Oostenrijkse instanties verworpen die ertoe strekten de nationale maatregelen te rechtvaardigen met een beroep op het voorzorgsbeginsel, omdat zij meende dat deze te algemeen en te weinig substantieel waren (overwegingen 72 en 73 van de bestreden beschikking).

57 Met betrekking tot de vraag of de Commissie artikel 253 EG heeft geschonden door zich niet uit te spreken over de argumenten waarmee de Republiek Oostenrijk in wezen betoogde dat de aangemelde maatregel gerechtvaardigd was doordat het niveau van bescherming van het milieu tot het verstrijken van de in artikel 17, lid 1, sub b, van richtlijn 2001/18 gestelde termijn voor de hernieuwing van de vóór 17 oktober 2002 op grond van richtlijn 90/220 verleende toestemmingen voor het in de handel brengen van GGO's als product of in producten ontoereikend was, moet worden vastgesteld dat de bestreden beschikking hierover geen uitdrukkelijk standpunt inneemt. Deze leemte is evenwel niet te wijten aan een ontoereikende motivering, maar aan de aard van de door de Commissie gevolgde redenering waarin de feitelijke en juridische gronden ter rechtvaardiging van de bestreden beschikking worden uiteengezet. Aangezien de Commissie had uiteengezet waarom de kennisgeving volgens haar niet beantwoordde aan de voorwaarden van artikel 95, lid 5, EG, inzake de aanwezigheid van nieuwe wetenschappelijke gegevens die betrekking hebben op de bescherming van het milieu en inzake een voor de betrokken lidstaat specifiek probleem, behoefde zij niet te antwoorden op de argumenten van de Republiek Oostenrijk inzake het niveau van milieubescherming dat door richtlijn 2001/18 tot 17 oktober 2006 wordt bereikt.

58 Het onderhavige middel moet dan ook als ongegrond worden afgewezen.

Het derde middel: schending van artikel 95, lid 5, EG

Argumenten van partijen

59 Verzoekers betogen dat de Commissie het verzoek van de Republiek Oostenrijk had moeten inwilligen, aangezien de voorwaarden van artikel 95, lid 5, EG waren vervuld. Zij stellen dat de aangemelde maatregel strekte tot bescherming van het milieu, dat hij was gebaseerd op nieuwe wetenschappelijke gegevens, dat hij gerechtvaardigd was op grond van een voor Oostenrijk specifiek probleem en dat hij in overeenstemming was met het evenredigheidsbeginsel.

60 De Commissie betwist deze argumenten.

Beoordeling door het Gerecht

61 Artikel 95 EG, dat ingevolge het Verdrag van Amsterdam artikel 100 A EG-Verdrag vervangt en wijzigt, maakt onderscheid naargelang de aangemelde bepalingen op het moment van de harmonisatie reeds bestaande nationale bepalingen zijn, dan wel nationale bepalingen die de lidstaat wenst in te voeren. In het eerste geval, dat wordt geregeld in artikel 95, lid 4, EG, moet de handhaving van de bestaande nationale bepalingen haar rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 EG of verband houdend met de bescherming van het milieu of het werksmilieu. In het tweede geval, geregeld in artikel 95, lid 5, EG, moet de invoering van nieuwe nationale bepalingen gebaseerd zijn op nieuwe wetenschappelijke gegevens die verband houden met de bescherming van het milieu of het werksmilieu vanwege een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen.

62 Het verschil tussen deze twee in artikel 95 EG geregelde gevallen is dat in het eerste geval de nationale bepalingen reeds vóór de harmonisatiemaatregel bestonden. Zij waren de gemeenschapswetgever bekend, maar deze heeft zich bij de harmonisatie daardoor niet kunnen of willen laten leiden. Het werd daarom aanvaardbaar geacht dat de lidstaat de mogelijkheid krijgt, te verzoeken dat zijn eigen bepalingen van kracht blijven. Het Verdrag stelt daartoe als voorwaarde dat de maatregelen hun rechtvaardiging vinden in gewichtige eisen als bedoeld in artikel 30 EG of verband houdend met de bescherming van het milieu of het werksmilieu. In het tweede geval daarentegen kan de vaststelling van een nieuwe nationale wettelijke regeling de harmonisatie ernstiger in gevaar brengen. De gemeenschapsinstellingen hebben bij de opstelling van de harmonisatiemaatregel per definitie geen rekening kunnen houden met de nationale tekst. In dat geval worden niet de eisen van artikel 30 EG gesteld; alleen redenen verband houdend met de bescherming van het milieu of het werksmilieu kunnen worden aanvaard, mits de lidstaat nieuwe wetenschappelijke gegevens aandraagt en de noodzaak van nieuwe nationale bepalingen het gevolg is van een specifiek probleem dat zich in de lidstaat heeft aangediend nadat de harmonisatiemaatregel is genomen (arresten Duitsland/Commissie, reeds aange-

haald, punten 40 en 41, en Denemarken/Commissie, reeds aangehaald, punten 56–58).

- 63 Het staat aan de lidstaat die zich op artikel 95, lid 5, EG beroept, te bewijzen dat aan de voorwaarden voor toepassing van deze bepaling is voldaan (conclusie van advocaat-generaal Tizzano bij arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, Jurispr. blz. I-847, punt 71; zie ook, naar analogie met artikel 95, lid 4, EG, arrest Denemarken/Commissie, reeds aangehaald, punt 84).
- 64 Krachtens artikel 95, lid 5, EG stond het in casu aan de Republiek Oostenrijk om op basis van nieuwe wetenschappelijke gegevens aan te tonen dat het door richtlijn 2001/18 gewaarborgde niveau van bescherming van het milieu niet aanvaardbaar was in het licht van een specifiek probleem dat zich in die lidstaat heeft aangediend nadat richtlijn 2001/18 was vastgesteld. Eerst moet dus worden onderzocht of de Commissie ten onrechte heeft aangenomen dat de Republiek Oostenrijk er niet is in geslaagd aan te tonen dat er een specifiek probleem bestond dat zich heeft aangediend na de vaststelling van richtlijn 2001/18.
- 65 In de bestreden beschikking heeft de Commissie de argumenten van de Republiek Oostenrijk ten bewijze van een specifiek probleem in de zin van artikel 95, lid 5, EG verworpen op grond van het feit dat uit de kennisgeving duidelijk blijkt dat kleinschalige landbouwbedrijven geenszins specifiek zijn voor het Land Oberösterreich, maar een gemeenschappelijk kenmerk van alle lidstaten vormen. De Commissie heeft zich eveneens aangesloten bij de conclusies van EFSA volgens welke met name enerzijds „het overgelegde wetenschappelijke bewijsmateriaal [...] geen nieuwe of specifiek voor het plaatselijke niveau relevante wetenschappelijke gegevens over de effecten van bestaande of in de toekomst te ontwikkelen genetisch gemodificeerde landbouwgewassen of dieren voor het milieu of de menselijke gezondheid [bevat]” en er anderzijds „geen wetenschappelijke bewijzen [waren] aangedragen voor de stelling dat dit deel van Oostenrijk ongewone of unieke ecosystemen bezit waarvoor een aparte risicobeoordeling noodzakelijk zou zijn welke verschilt van die voor Oostenrijk als geheel of voor andere vergelijkbare gebieden in Europa” (overwegingen 70 en 71 van de bestreden beschikking).

- 66 Vastgesteld moet worden dat verzoekers geen afdoende gegevens hebben verstrekt op grond waarvan de juistheid van deze beoordeling van het bestaan van een specifiek probleem kan worden betwijfeld, maar zich ertoe hebben beperkt de kleinschaligheid van de landbouwbedrijven en het belang van de biologische landbouw in het Land Oberösterreich te beklemtonen.
- 67 Verzoekers hebben inzonderheid geen bewijzen aangedragen ter weerlegging van de conclusie van EFSA dat de Republiek Oostenrijk niet heeft aangetoond dat het Land Oberösterreich ongewone of unieke ecosystemen bezit waarvoor een aparte risicobeoordeling noodzakelijk zou zijn welke verschilt van die voor Oostenrijk als geheel of voor andere vergelijkbare gebieden in Europa. Toen hen ter terechtzitting werd gevraagd naar de omvang van het probleem dat GGO's op het grondgebied van het Land Oberösterreich veroorzaken, konden verzoekers niet verduidelijken of de aanwezigheid van deze organismen zelfs maar was vastgesteld. Het Land Oberösterreich heeft gepreciseerd dat de vaststelling van de aangemelde maatregel verband hield met de vrees dat het de aanwezigheid van GGO's zou moeten dulden wegens het aangekondigde einde van een akkoord waarbij de lidstaten zich tijdelijk ertoe verbonden hadden geen toestemmingen voor deze organismen meer te verlenen. Dergelijke overwegingen kunnen door hun algemene aard de concrete afwegingen in de bestreden beschikking niet ontkrachten.
- 68 Derhalve moeten de argumenten waarmee verzoekers de beoordeling van de Commissie over de aanwezigheid van een voor de aanmeldende lidstaat specifiek probleem betwisten, worden verworpen.
- 69 Aangezien de door artikel 95, lid 5, EG gestelde voorwaarden cumulatief zijn, volstaat het dat één van deze voorwaarden niet vervuld is opdat het verzoek om een afwijking wordt afgewezen (arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, punt 81). Aangezien verzoekers niet hebben aangetoond dat een van de door artikel 95, lid 5, EG, gestelde voorwaarden is vervuld, moet het derde middel als ongegrond worden afgewezen, zonder dat over de overige grieven en argumenten uitspraak behoeft te worden gedaan.

Het vierde middel: schending van het voorzorgsbeginsel

- 70 Verzoekers verwijten de Commissie dat zij er geen rekening mee heeft gehouden dat de aangemelde maatregel een door het voorzorgsbeginsel gerechtvaardigde preventieve handeling is in de zin van artikel 174, lid 2, EG; dit wordt door de Commissie betwist.
- 71 Het Gerecht stelt vast dat dit middel faalt. De Commissie diende zich immers uit te spreken over een verzoek op grond van artikel 95, lid 5, EG. Zij heeft geoordeeld dat de toepassingsvoorwaarden van dit artikel niet vervuld waren. Na onderzoek van het derde middel heeft het Gerecht vastgesteld dat de bestreden beschikking niet onjuist was. De Commissie kon dan ook niet anders dan het bij haar aanhangige verzoek te verwerpen.
- 72 Het vierde middel moet dan ook worden afgewezen.
- 73 Gelet op al het voorgaande moeten de beroepen in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

- 74 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd.

75 Daar verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in haar kosten worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vierde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **De beroepen worden verworpen.**

- 2) **Verzoekers worden verwezen in de kosten.**

Legal

Lindh

Vadapalas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 oktober 2005.

De griffier

De president van de Vierde kamer

H. Jung

H. Legal