

MRF 2022.154

EU-Domstolens dom af 7. juli 2022, 2. afd., sag C-24/21, PH (Interdiction régionale de mise en culture d'OGM)

Medlemsstaterne kan ikke begrænse udsættelse af EU-godkendte GMO'er på markerne af hensyn til miljø og sundhed, da det er udtømmende reguleret i GMO-direktivet, men medlemsstaterne kan træffe foranstaltninger for at undgå krydsforurening med konventionelle afgrøder af hensyn til at sikre producenters og forbrugers valg, idet disse dog skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Sagen drejede sig om medlemsstaternes mulighed for at hindre landmænd at anvende genmodificerede såsæd (GMO'er), der er godkendt udsat i landbruget af EU i henhold til GMO-direktivet (2001/18), idet medlemsstaterne efter direktivets art. 26a har mulighed for at træffe passende foranstaltninger for at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre produkter – også betegnet krydsforurening. Baggrunden for sagen var, at den italienske region Friuli Venezia Giulia havde indført forbud mod at anvende genetisk modificeret majs på hele regionens område. Uanset forbuddet havde landmanden EP i 2015 anvendt den af EU-godkendte genmodificerede majs, MON 810-majs, på sine marker i regionen, hvorefter EP blev idømt en administrativ bøde på 10.000 euro for overtrædelse af forbuddet, hvilket efter anke blev nedsat til 5.000 euro. EP anfægtede fortsat gyldigheden af forbuddet og ankede dommen. Dette gav anledning til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om, hvorvidt det var foreneligt med GMO-direktivet, at den italienske region havde indført et forbud mod genmodificerede majs, henholdsvis om forbuddet var foreneligt med TEUF art. 34-36, idet den italienske domstol bl.a. henviste til, at EU-Domstolen i kendelse i sag C-542/12 havde fastslået, at der ikke i GMO-direktivets art. 26a, er hjemmel til, at en medlemsstat kan kræve en forudgående tilladelse for at undgå krydsforurening. EU-Domstolen lagde til grund, at der for at sikre et højt beskyttelsesniveau med GMO-direktivet og forordning 1829/2003 om genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer er indført ensartede procedurer for godkendelse og overvågning af sådanne fødevarer og foderstoffer, og at en tilladelse til at udsætte

GMO har gyldighed i hele EU. Men det fremgår samtidig af GMO-direktivets art. 26a, at medlemsstaterne kan træffe passende foranstaltninger for at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre produkter, hvilket var grundlaget for det i regionen Friuli Venezia Giulia indførte forbud. Hertil anførte EU-Domstolen, at formålet med art. 26a er at give producenter og forbrugere mulighed for at vælge mellem en økologisk eller konventionel produktion og en produktion, hvor der anvendes GMO'er, men at reglen ikke giver medlemsstaterne mulighed for at indføre begrænsninger for at beskytte miljøet eller menneskers sundhed, da disse hensyn udtømmende varetages ved den harmoniserede godkendelsesprocedure (præmis 47-49). De foranstaltninger, som en medlemsstat kan iværksætte efter art. 26a, skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og hvis det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, ligesom ulemperne herved må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de mål, der forfølges (præmis 49), hvilket den nationale domstol derfor skal efterprøve. Ved denne proportionalitetsprøvelse skal der tages hensyn til sandsynligheden for krydsforurening, hvilken renhedsgrad der tilstræbes, de økonomiske følger af overskridelse af mærknings-tærskler, blandingsrisikoen under hensyn til klimatiske og geografiske karakteristika i regionen samt dyrkningsmønstre, og at det kan godtgøres, at det ikke er muligt at nå målet ved mindre indgribende foranstaltninger. EU-Domstolen afviste, at TEUF art. 34-36 var relevante, da de heri indeholdte hensyn udtømmende var reguleret med GMO-direktivet og forordning 1829/2003.

Kommentar: Dommens juridiske vurdering er helt på linje med tidligere praksis og de fleste EU-retlige lærebøger. Det nok mest overraskende er, at EU-Domstolen undlod at forholde sig konkret til, at den italienske sag drejede sig om, at en region havde indført et totalt forbud mod at dyrke GMO-majs, og i stedet henviste til proportionalitetsprincippet, og hvilke hensyn der kan indgå for at

MRF 2022.154

sikre producenter og forbrugere valgfrihed, som den italienske domstol herefter skulle anvende. Dette kan sammenholdes med EU-Domstolens dom og kendelse i to tidligere italienske præjudicielle sager om begrænsning af GMO'er (sag C-36/11 og sag C-542/12), hvor ingen af sagerne efterlod nævneværdigt spillerum for den forelæggende italienske domstol. Selv om det er vanskeligt at forstille sig, at hensyn til valgfriheden ikke kan varetages med mindre indgribende midler end et totalforbud i regionen, må det medgives EU-Domstolen, at den italienske domstol er mere egnet til at foretage denne konkrete afvejning.

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

7. juli 2022 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – landbrug – genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer – forordning (EF) nr. 1829/2003 – udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer – direktiv 2001/18/EF – artikel 26a – medlemsstaterne mulighed for at træffe passende foranstaltninger for at forhindre utilsigtet forekomst af genetisk modificerede organismer i andre produkter – betingelser for anvendelse – proportionalitetsprincippet – retningslinjer for udvikling af nationale sameksistensforanstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af genetisk modificerede organismer i konventionelle og økologiske afgrøder – foranstaltning vedtaget af en indenstatslig enhed, der på enhedens område forbyder dyrkning af genetisk modificeret majs«

I sag C-24/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale ordinario di Pordenone (retten i Pordenone, Italien) ved afgørelse af 4. januar 2021, indgået til Domstolen den 14. januar 2021, i sagen

PH

mod

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia,

Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche – Servizio foreste e corpo forestale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal (refererende dommer), og dommerne J. Passer, F. Biltgen, N. Wahl og M.L. Arastey Sahún,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- PH ved avvocato G. Martorana,
- Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia ved avvocati B. Croppo, D. Iuri og E. Massari,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili,
- Europa-Kommissionen ved F. Castilla Contreras, I. Galindo Martín og F. Moro, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer [(herefter GMO'er«)] og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF (EFT 2001, L 106, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1829/2003 af 22. september 2003 (EUT 2003, L 268, s. 1) (herefter »direktiv 2001/18«), sammenholdt med forordning nr. 1829/2003 og Kommissionens henstilling af 13. juli 2010 om retningslinjer for udvikling af nationale sameksistensforanstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i konventionelle og økologiske afgrøder (EUT 2010, C 200, s. 1, herefter »henstillingen af 13. juli 2010«), samt artikel 34 TEUF, 35 TEUF og 36 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem PH og Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (den selvstyrende region Friuli Venezia Giulia, Italien) (herefter »regionen Friuli Venezia Giulia«) og Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche – Servizio foreste e corpo forestale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (centraldirektoratet for landbrugsfødevarer-, skov- og fiskeressourcer – afdeling for skove og skovvæsen i den selvstyrende region Friuli Venezia Giulia, Italien) vedrørende en afgørelse, hvorved PH blev pålagt en bøde for overtrædelse af forbuddet mod at dyrke genetisk modificeret majs.

Retsforskrifter***EU-retten****Direktiv 2001/18*

- 3 Artikel 1 i direktiv 2001/18 med overskriften »Formål« fastsætter:

»Formålet med dette direktiv er i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet at foretage en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt at beskytte menneskers sundhed og miljøet i forbindelse med:

 - udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer [GMO'er] i ethvert andet øjemed end markedsføring i [Den Europæiske Unionen]
 - markedsføring af [GMO'er], der udgør eller indgår i produkter, i [Unionen].«
- 4 Dette direktivs artikel 4 med overskriften »Generelle forpligtelser« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sikrer i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet, at der træffes alle nødvendige foranstaltninger for at undgå uønskede virkninger på menneskers sundhed og miljøet som følge af udsætning eller markedsføring af GMO'er. GMO'er må kun udsættes eller markedsføres i overensstemmelse med enten del B eller del C [som underkaster udsætningen og markedsføringen en forudgående tilladelse].

[...]«
- 5 Direktivets artikel 22 med overskriften »Fri omsætning« fastsætter:

»Medlemsstaterne kan ikke forbyde, begrænse eller forhindre markedsføring af GMO'er, der udgør eller indgår i produkter, og som opfylder kravene i dette direktiv, jf. dog artikel 23.«
- 6 Samme direktivs artikel 23 med overskriften »Beskyttelsesklausul« fastsætter følgende i stk. 1, første og andet afsnit:

»Hvis en medlemsstat som følge af nye eller supplerende oplysninger, der er fremkommet efter, at tilladelsen er givet, og som påvirker miljørisikovurderingen, eller som følge af revurdering af eksisterende oplysninger på grundlag af ny eller supplerende videnskabelig viden har begrundet

formodning om, at en GMO, der udgør eller indgår i produkter, og som er blevet behørigt anmeldt, og hvortil der er givet skriftlig tilladelse i henhold til dette direktiv, udgør en risiko for menneskers sundhed eller miljøet, kan denne medlemsstat midlertidigt begrænse eller forbyde brug og/eller salg af den pågældende GMO som eller i produkter på sit område.

Medlemsstaten sikrer, at der i tilfælde af alvorlig risiko træffes nødforanstaltninger som f.eks. suspension af eller stop for markedsføringen, og at offentligheden informeres.«

7 Artikel 26a i direktiv 2001/18 med overskriften »Foranstaltninger, der skal forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er« fastsætter:

»1. Medlemsstaterne kan træffe passende foranstaltninger for at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre produkter.

2. Kommissionen indsamler og samordner oplysninger baseret på undersøgelser på [Unions]niveau og nationalt plan, overvåger udviklingen i sameksistensen mellem genetisk modificerede, konventionelle og økologiske afgrøder i medlemsstaterne og fastlægger retningslinjer herfor baseret på disse oplysninger og observationer.«

Forordning nr. 1829/2003

8 Niende betragtning til forordning nr. 1829/2003 har følgende ordlyd:

»De nye tilladelsesprocedurer for genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer bør inddrage de nye principper, som blev indført ved direktiv 2001/18/EF. De bør endvidere anvende de nye bestemmelser om risikovurdering i forbindelse med fødevarer, som er fastsat i Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EF) nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarerlovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevarerikkerhed [(EFT 2002, L 31, s. 1)]. Der bør således kun gives tilladelse til markedsføring af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer, efter at der er foretaget en videnskabelig evaluering – som udføres på Den Europæiske Fødevarerikkerhedsautoritets (i det følgende benævnt »Fødevarerikkerhedsautoriteten«) ansvar, og som skal være af den højst mulige standard – af den risiko, som de eventuelt kan indebære for menneskers og dyrs sundhed og i givet fald for miljøet. Denne videnskabelige evaluering bør efterfølges af en beslutning om risikostyring truffet af [Unionen] i henhold til en forskriftsprocedure, der skal sikre et tæt samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne.«

9 Artikel 1 i forordning nr. 1829/2003 med overskriften »Formål« fastsætter:

»Denne forordning har i overensstemmelse med de generelle principper fastlagt i forordning (EF) nr. 178/2002 til formål at:

- a) sikre et højt niveau for beskyttelsen af menneskers liv og sundhed, af dyrs sundhed og velfærd, af miljøet og af forbrugerinteresser i relation til genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer, samtidig med at det sikres, at det indre marked fungerer tilfredsstillende
- b) fastlægge [EU-]procedurer for godkendelse og overvågning af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer
- c) fastsætte bestemmelser om mærkning af genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer.«

10 Artikel 3 i forordning nr. 1829/2003 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter i stk. 1:

»Denne afdeling omfatter:

- a) GMO'er til fødevarerbrug
- b) fødevarer, der indeholder eller består af GMO'er
- c) fødevarer, der er fremstillet af eller indeholder ingredienser, der er fremstillet af GMO'er.«

11 Denne forordnings artikel 4 med overskriften »Krav« fastsætter:

»1. De i artikel 3, stk. 1, omhandlede fødevarer må ikke:

a) have negative virkninger for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet

[...]

2. Det er forbudt til fødevarerbrug at markedsføre en i artikel 3, stk. 1, omhandlet GMO, medmindre den er omfattet af en tilladelse meddelt i overensstemmelse med denne afdeling, og de relevante vilkår i tilladelsen overholdes.

[...]

5. En beslutning, hvorefter en ansøgning om tilladelse, som omhandlet i stk. 2, afslås eller imødekommes, eller en beslutning, hvorefter en tilladelse forlænges, ændres, suspenderes eller tilbagekaldes, kan kun træffes på det grundlag og under overholdelse af de procedurer, der er fastsat i denne forordning.

[...]«

12 Denne forordnings artikel 16 fastsætter:

»[...]

2. Det er forbudt at markedsføre, anvende eller fremstille [GMO'er til foderbrug, foderstoffer, der indeholder eller består af GMO'er, eller foderstoffer fremstillet af GMO'er], medmindre det er omfattet af en tilladelse, meddelt i overensstemmelse med denne afdeling, og de relevante vilkår i tilladelsen overholdes.

[...]

5. En beslutning, hvorefter en ansøgning om tilladelse, som omhandlet i stk. 2, afslås eller imødekommes, eller en beslutning, hvorefter en tilladelse forlænges, ændres, suspenderes eller tilbagekaldes, kan kun træffes på det grundlag og under overholdelse af de procedurer, der er fastsat i denne forordning.

[...]«

13 Samme forordnings artikel 19, stk. 5, fastsætter:

»En tilladelse, som er meddelt efter proceduren i nærværende forordning, er gyldig i hele [Unionen] i ti år og forlænges som anført i artikel 23. [...]«

14 Artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1829/2003 fastsætter:

»Produkter, der er omfattet af anvendelsesområdet for denne afdeling, og som er blevet lovligt markedsført i [Unionen] inden den dato, fra hvilken denne forordning finder anvendelse, kan uanset artikel 16, stk. 2, fortsat markedsføres, anvendes og forarbejdes, såfremt følgende betingelser er opfyldt:

a) [H]vis det drejer sig om produkter, der er blevet tilladt i henhold til [Rådets] direktiv 90/220/EØF [af 23. april 1990 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer (EFT 1990, L 117, s. 15)] eller [2001/18], herunder til brug som foder, i henhold til [Rådets] direktiv 82/471/EØF [af 30. juni 1982 om visse produkter, der anvendes i foderstoffer (EFT 1982, L 213, s. 8)], og som er fremstillet af GMO'er, eller i henhold til [Rådets] direktiv 70/524/EØF [af 23. november 1970 om tilsætningsstoffer til foderstoffer (EFT 1970, L 270, s. 1)], og som indeholder, består af eller er fremstillet af GMO'er, skal de ledere, der er ansvarlige for markedsføringen af de pågældende produkter, senest seks måneder efter den dato, fra hvilken denne forordning finder

anvendelse, meddele Kommissionen, på hvilken dato produkterne først blev markedsført i [Unionen]

[...]«

15 Denne forordnings artikel 23, stk. 1, fastsætter:

»Tilladelser i henhold til denne forordning kan forlænges for ti år ad gangen, ved at indehaveren af tilladelsen, senest et år før tilladelsens udløb, indsender en ansøgning til Kommissionen.«

16 Artikel 43 i forordning nr. 1829/2003 ændrede med virkning fra datoen for forordningens ikrafttræden direktiv 2001/18 ved at indsætte artikel 26a heri.

Henstillingen af 13. juli 2010

17 Følgende fremgår af første og tredje betragtning til henstillingen af 13. juli 2010:

»(1) I henhold til artikel 26a i direktiv 2001/18/EF kan medlemsstaterne træffe passende foranstaltninger for at forhindre utilsigtet forekomst af genetisk modificerede organismer (GMO'er) i andre produkter. Bestemmelsen gælder navnlig foranstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre afgrøder, såsom konventionelle eller økologiske afgrøder.

[...]

(3) I de områder, hvor der dyrkes GMO'er, vil det kunne være nødvendigt for medlemsstaternes offentlige myndigheder at fastlægge passende foranstaltninger, der giver forbrugere og producenter mulighed for at vælge mellem konventionelle, økologiske og genetisk modificerede produkter (i det følgende benævnt »sameksistensforanstaltninger«).

18 Henstillingens punkt 1 fastsætter:

»Ved udviklingen af nationale foranstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af [GMO'er] i konventionelle og økologiske afgrøder bør medlemsstaterne følge retningslinjerne i bilaget til denne henstilling.«

19 De retningslinjer, der er knyttet som bilag til den nævnte henstilling, fastsætter følgende i punkt 1.2, sidste afsnit:

»Da der kun kan dyrkes godkendte GMO'er i [Unionen], og de miljø- og sundhedsmæssige aspekter allerede er omfattet af miljørisikovurderingen under EU's godkendelsesordning, vedrører de udestående spørgsmål i forbindelse med sameksistens de økonomiske aspekter af blanding af GM- og ikke-GM-afgrøder.«

20 Disse retningslinjers punkt 1.4 med overskriften »Retningslinjernes formål og anvendelsesområde« fastsætter:

»De foreliggende retningslinjer har form af ikke-bindende henstillinger til medlemsstaterne. De omfatter generelle principper for udvikling af nationale foranstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i konventionelle og økologiske afgrøder. Der tages hensyn til, at mange af de faktorer, der er af betydning i denne sammenhæng, specifikt vedrører nationale, regionale og lokale forhold.«

21 Disse retningslinjers punkt 2 med overskriften »Generelle principper for udvikling af nationale sameksistensforanstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i konventionelle og økologiske afgrøder« indeholder følgende passage:

»2.2. Proportionalitetsprincippet

Foranstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre afgrøder bør stå i forhold til det tilstræbte mål (dvs. beskyttelse af konventionelle eller økologiske landbrugeres særlige behov). Sameksistensforanstaltninger bør ikke pålægge landbrugere, frøproducenter, kooperativer eller andre

erhvervsdrivende, der har at gøre med en produktionstype, unødvendige byrder. Foranstaltninger bør vælges under hensyntagen til de særlige regionale og lokale begrænsninger og forhold, såsom formen og størrelsen af markerne i en region, opsplitningen og den geografiske spredning af marker tilhørende individuelle bedrifter samt regionale driftsmetoder.

2.3. Niveauer for blanding af GM- og ikke-GM-afgrøder, som skal overholdes ved hjælp af nationale sameksistensforanstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af gmo'er i konventionelle og økologiske afgrøder.

Der bør med nationale foranstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i konventionelle og økologiske afgrøder tages hensyn til de foreliggende oplysninger om sandsynligheden for og kilderne til blanding af GM- og ikke-GM-afgrøder. De pågældende foranstaltninger bør stå i forhold til det niveau for iblanding, der ønskes overholdt, idet dette vil afhænge af de regionale og nationale særpræg og de særlige behov, der gør sig gældende for konventionelle, økologiske og andre afgrøder og produktionstyper på lokalt plan.

2.3.1. I nogle tilfælde har forekomst af GMO-spor i fødevarer og foder kun økonomiske konsekvenser, når tærskelværdien for mærkning på 0,9% er overskredet. I disse tilfælde bør medlemsstaterne tage i betragtning, at foranstaltninger, der sikrer overholdelse af tærskelværdien for mærkning på 0,9%, vil være tilstrækkelige.

2.3.2. Medlemsstaterne bør tage i betragtning, at der ikke nødvendigvis vil være behov for at tilstræbe bestemte niveauer for iblanding, hvis det ikke har økonomiske konsekvenser, at en afgrøde mærkes som GM-afgrøde.

2.3.3. I mange andre tilfælde vil det potentielle indkomsttab for økologiske og visse konventionelle landbrugere (f.eks. visse fødevarerproducenter) kunne hænge sammen med forekomst af GMO-spor i mængder på under 0,9%. I disse tilfælde vil de berørte medlemsstater for at beskytte bestemte produktionstyper kunne fastlægge foranstaltninger, der har til formål at holde niveauerne for forekomst af GMO'er i andre afgrøder på under 0,9%.

Uanset hvilket niveau for iblanding der søges overholdt ved hjælp af sameksistensforanstaltninger, vil de tærskelværdier, der er fastsat i EU-lovgivningen [...], fortsat gælde for mærkning af forekomst af GMO'er i fødevarer, foder og produkter bestemt til direktiv forarbejdning.

2.4. Foranstaltninger til udelukkelse af gmo-dyrkning i større områder (»GMO-frie områder«)

Forskelle i regionale aspekter, f.eks. klimaforhold (som influerer på bestøvernes aktivitet og på transporten af luftbåren pollen), topografi, dyrkningsmønstre og sædskiftesystemer eller bedriftsstrukturer (herunder omgivende strukturer, såsom hække, skove, uopdyrkede områder og markernes placering), kan influere på graden af blanding af GM-afgrøder og konventionelle og økologiske afgrøder og på de foranstaltninger, der er nødvendige for at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre afgrøder.

Under visse økonomiske og naturbetingede forhold bør medlemsstaterne overveje muligheden af at holde GMO-dyrkning ude fra større dele af deres område for at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i konventionelle og økologiske afgrøder. Sådanne udelukkelsestiltag bør være betinget af, at medlemsstaterne kan godtgøre, at det ikke er muligt at opnå en tilfredsstillende renhedsgrad i de pågældende områder ved hjælp af andre foranstaltninger. Restriktionerne bør desuden stå i forhold til det tilstræbte mål (dvs. beskyttelse af konventionelt og/eller økologisk landbrugs særlige behov).«

Italiensk ret

- 22 Artikel 2.1 i legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 5/2011 recante disposizioni relative all'impiego di organismi geneticamente modificati (OGM) in agricoltura (regionallov FVG nr. 5/2011 om bestemmelser vedrørende anvendelse af genetisk modificerede organismer (GMO) i landbruget) af 8.

april 2011 i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »regionallov nr. 5/2011«), fastsætter:

»For at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i konventionelle og økologiske majsafgrøder i Friuli Venezia Giulias område, der er kendetegnet ved dyrkningsmønstre og bedriftsstrukturer, som influerer på graden af blanding af GM- og ikke-GM-afgrøder, udelukkes dyrkelse af genetisk modificeret majs ved anvendelsen af beføjelsen i henstillingen [af 13. juli 2010]. Den, der dyrker genetisk modificeret majs, pålægges en administrativ bøde på mellem 5 000 og 50 000 EUR af afdelingen med kompetence for det regionale skovvæsen.«

Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 23 PH, der er indehaver af en landbrugsbedrift i regionen Friuli Venezia Giulia, iværksatte den 9. maj 2015 dyrkning af den genetisk modificerede majssort MON 810.
- 24 Den 11. august 2015 pålagde de kompetente miljømyndigheder i regionen Friuli Venezia Giulia PH en bøde på 10 000 EUR for at have dyrket denne majs i strid med artikel 2.1 i regionallov nr. 5/2011.
- 25 Efter at PH havde klaget over denne sanktion, bekræftede vicedirektøren for Skov- og Skovstyrelsen i regionen Friuli Venezia Giulia ved afgørelse af 8. oktober 2019, at PH var skyldig i denne overtrædelse, men nedsatte bøden til 5 000 EUR.
- 26 PH anfægtede denne afgørelse ved den forelæggende ret, Tribunale ordinario di Pordenone (retten i Pordenone, Italien).
- 27 Efter at have henvist til indholdet af artikel 2.1 i regionallov nr. 5/2011, punkt 2.4, i de retningslinjer, der er knyttet som bilag til henstillingen af 13. juli 2010, artikel 26a i direktiv 2001/18 samt artikel 16 og 17 i Rådets direktiv 2002/53/EF af 13. juni 2002 om den fælles sortliste over landbrugsplantearter (EUT 2002, L 193, s. 1), har denne ret anført, at tvisten i hovedsagen ikke vedrører den omstændighed, at MON 810-majs frit kan markedsføres i Unionen, men den omstændighed, at den pågældende majs i henhold til regional lov nr. 5/2011 ikke må dyrkes på regionen Friuli Venezia Giulias område. Den forelæggende ret har i denne forbindelse bemærket, dels at Domstolen i kendelse af 8. maj 2013, Fidenato (C-542/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:298), fastslog, at artikel 26a i direktiv 2001/18 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke giver en medlemsstat mulighed for at forhindre dyrkningen på dens område af GMO'er, såsom majssorterne MON 810, med den begrundelse, at indhentelsen af en national tilladelse udgør en sameksistensforanstaltning, som skal forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre afgrøder, dels at dyrkning af genetisk modificeret majs af sorten MON 810 blev forbudt i hele Italien ved Kommissionens gennemførelsesafgørelse [EU] 2016/321 af 3. marts 2016 om tilpasning af det geografiske anvendelsesområde for dyrkning af genetisk modificeret MON 810-majs (Zea mays L.) (MON-ØØ810-6) (EUT 2016, L 60, s. 90).
- 28 Henset til disse forhold samt parternes påstande og anbringender ønsker den forelæggende ret oplyst dels, om forbuddet i artikel 2.1 i regionallov nr. 5/2011 mod at dyrke genetisk modificeret majs på regionen Friuli Venezia Giulias område er i overensstemmelse med direktiv 2001/18, sammenholdt med forordning nr. 1829/2003 og henstillingen af 13. juli 2010, dels om dette forbud kan udgøre en foranstaltning med tilsvarende virkning, der er i strid med artikel 34 TEUF, 35 TEUF og 36 TEUF.
- 29 Under disse omstændigheder har Tribunale ordinario di Pordenone (retten i Pordenone) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er forbuddet i artikel 2.1 i Friuli Venezia Giulias regionallov nr. 5/2011, hvormed der er blevet indført sameksistensforanstaltninger, som indebærer forbud mod dyrkelse af MON 810-majs i regionen Friuli Venezia Giulia, foreneligt eller i strid med hele opbygningen af direktiv 2001/18, også i lyset af forordning nr. 1829/2003 og oplysningerne i [henstillingen af 13. juli 2010]?
 - 2) Udgør ovennævnte forbud også en foranstaltning med tilsvarende virkning, der således er i strid med artikel 34 TEUF, 35 TEUF og 36 TEUF?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

Om Domstolens kompetence og spørgsmålet om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling

- 30 Den italienske regering har bestridt, at det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, med den begrundelse dels, at den forelæggende ret ikke har redegjort for grundene til, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning muligvis er i strid med direktiv 2001/18, forordning nr. 1829/2003 og henstillingen af 13. juli 2010, dels at dette spørgsmål hverken præciserer, hvilke dele i henstillingen af 13. juli 2010 eller hvilke bestemmelser i direktiv 2001/18 og forordning nr. 1829/2003 der finder anvendelse i den foreliggende sag. Den italienske regering har derudover gjort gældende, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det vedrører henstillingen af 13. juli 2010, eftersom Domstolens kompetence i præjudicielle spørgsmål er begrænset til fortolkningen af retsakter fra institutionerne, der har bindende retsvirkninger.
- 31 For det første og for så vidt som den italienske regering med sidstnævnte argument faktisk søger at sætte spørgsmålstegn ved Domstolens kompetente til at træffe afgørelse om det første spørgsmål, for så vidt som det vedrører fortolkning af henstillingen af 13. juli 2010, skal det bemærkes, at artikel 267 TEUF tillægger Domstolen en kompetence til uden undtagelse at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra Unionens institutioner (dom af 13.12.1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, præmis 8, og af 13.6.2017, Florescu m.fl., C-258/14, EU:C:2017:448, præmis 30).
- 32 Det følger heraf, at Domstolen har kompetence til at udtale sig om fortolkningen af henstillingen af 13. juli 2010 og dermed til at træffe afgørelse om det første spørgsmål i sin helhed.
- 33 Hvad for det andet angår den italienske regerings anfægtelse af, at det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, med den begrundelse, at den forelæggende ret ikke i tilstrækkelig grad har redegjort for grundene til, at den har forelagt det pågældende spørgsmål, skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at kravene til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse udtrykkeligt fremgår af artikel 94 i Domstolens procesreglement, som den forelæggende ret forventes at have kendskab til og iagttage nøje inden for rammerne af det samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF (dom af 9.3.2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Den forelæggende ret skal således angive de præcise grunde til, at den finder, at der er tvivl om fortolkningen af visse EU-retlige bestemmelser, og at den finder det nødvendigt at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål (dom af 9.3.2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 I det foreliggende tilfælde fremgår det tilstrækkeligt klart af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den forelæggende ret er blevet forelagt en tvist om lovligheden af en sanktion pålagt i henhold til en lovbestemmelse vedtaget af en region, der med henblik på at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i konventionelle og økologiske afgrøder forbyder dyrkning af genetisk modificeret majs MON 810 på hele dens område, at det på tidspunktet for pålæggelsen af denne sanktion var tilladt at dyrke og markedsføre denne sort frit i Unionen i henhold til artikel 20 i forordning nr. 1829/2003, at den i hovedsagen omhandlede bestemmelse blev vedtaget på grundlag af artikel 26a i direktiv 2001/18, og at den forelæggende ret med det første spørgsmål rejser tvivl om gyldigheden af den pågældende bestemmelse i lyset af dette direktiv, sammenholdt med forordning nr. 1829/2003 og henstillingen af 13. juli 2010.
- 36 I øvrigt er den omstændighed, at den forelæggende ret i dette spørgsmål ikke har henvist til nogen specifik bestemmelse i direktiv 2001/18 og forordning nr. 1829/2003 eller til nogen specifik del af henstillingen af 13. juli 2010, uden betydning for, om det nævnte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

37 Det fremgår nemlig af Domstolens faste praksis, at det påhviler Domstolen at fortolke alle de bestemmelser i EU-retten, som de nationale retter skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister, også selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de præjudicielle spørgsmål, der forelægges Domstolen (dom af 28.6.2018, Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511, præmis 40 og den nævnte retspraksis).

38 Det følger heraf, at det første spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

39 Som det fremgår af denne doms præmis 35, ønsker den forelæggende ret med det første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 26a i direktiv 2001/18, sammenholdt med forordning nr. 1829/2003 og henstillingen af 13. juli 2010, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national foranstaltning, der med henblik på at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre produkter i en region i den berørte medlemsstat forbyder dyrkning af GMO'er, der er godkendt i henhold til forordning nr. 1829/2003.

40 Indledningsvis bemærkes, at direktiv 2001/18, således som det fremgår af dets artikel 1, har til formål at foretage en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser samt at beskytte menneskers sundhed og miljøet i forbindelse med udsætning i miljøet af GMO'er, uanset om der er tale om markedsføring i Unionen af GMO'er, der udgør produkter, eller i ethvert andet øjemed end en sådan markedsføring. For at nå disse mål underlægger direktivet disse metoder til udsætning af GMO'er i miljøet godkendelsesprocedurer, der indebærer, at der i overensstemmelse med harmoniserede fremgangsmåder og principper skal foretages en vurdering og overvågning af, hvilke risici udsætningen af GMO'er eventuelt måtte have for menneskers sundhed og miljøet.

41 Desuden fastsætter forordning nr. 1829/2003, som det fremgår af dens artikel 1, grundlaget for at sikre et højt niveau for at sikre beskyttelsen af menneskers liv og sundhed, af dyrs sundhed og velfærd, af miljøet og af forbrugerinteresser i relation til genetisk modificerede fødevarer og foderstoffer, samtidig med at det sikres, at det indre marked fungerer tilfredsstillende. Med henblik herpå indfører forordningen ensartede procedurer for godkendelse og overvågning af sådanne fødevarer og foderstoffer, der – som det fremgår af niende betragtning hertil – afspejler de principper, som blev indført ved direktiv 2001/18. I henhold til forordningens artikel 19, stk. 5, er en tilladelse, som er meddelt efter proceduren i denne forordning, gyldig i hele Unionen.

42 Hvad særligt angår genetisk modificeret majs blev markedsføringen af MON 810-majs godkendt ved Kommissionens beslutning 98/293/EF af 22. april 1998 om markedsføring af genetisk modificeret majs (*Zea mays* L. T25) i henhold til Rådets direktiv 90/220/EØF (EFT 1998, L 131, s. 32). Selv om det er korrekt, at direktiv 90/220 blev ophævet ved direktiv 2001/18, bevarede tilladelsen til markedsføring af genetisk modificeret MON 810-majs sin gyldighed i henhold til artikel 20 og 23 i forordning nr. 1829/2003, og den var fortsat gyldig på det tidspunkt, hvor den i hovedsagen omhandlede sanktion blev pålagt PH.

43 Det forholder sig imidlertid ikke desto mindre således, at det i artikel 26a i direktiv 2001/18 er fastsat, at medlemsstaterne kan træffe passende foranstaltninger for at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre produkter.

44 Det er på grundlag af denne bestemmelse, at regionen Friuli Venezia Giulia har vedtaget regionallov nr. 5/2011, hvis artikel 2.1 forbyder dyrkning af genetisk modificeret majs på hele dens område, og hvis gyldighed bestrides af PH i forbindelse med tvisten i hovedsagen.

45 Med henblik på at besvare det første spørgsmål, således som det er omformuleret i denne doms præmis 39, skal betingelserne for anvendelse af artikel 26a, stk. 1, i direktiv 2001/18 derfor undersøges.

46 Det skal i denne forbindelse for det første bemærkes, at denne bestemmelse ikke kun finder anvendelse på de GMO-sorter, der er godkendt i henhold til bestemmelserne i dette direktiv, men ligeledes på de sorter, hvis godkendelser er blevet meddelt eller forlænget i henhold til artikel 20 og 23 i forordning nr. 1829/2003, såsom de i hovedsagen omhandlede sorter af genmodificeret majs (jf. i

denne retning dom af 6.9.2012, Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11, EU:C:2012:534, præmis 60, 67 og 68, og kendelse af 8.5.2013, Fidenato, C-542/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:298, præmis 23).

- 47 Dernæst skal de forebyggende foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer i henhold til artikel 26a, stk. 1, i direktiv 2001/18, have til formål at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre produkter og således give producenter og forbrugere mulighed for at vælge mellem en økologisk eller konventionel produktion eller en produktion, hvor der anvendes GMO'er. Disse foranstaltninger kan alene have til formål at beskytte menneskers sundhed eller miljøet. Beskyttelsen af sidstnævnte formål sikres nemlig ved de harmoniserede godkendelsesprocedurer for udsætning af GMO'er, der er fastsat i direktiv 2001/18 og forordning nr. 1829/2003, og som betinger udstedelsen af godkendelser af en vurdering af, hvilken risiko en udsætning eventuelt måtte have for menneskers sundhed og miljøet. Foranstaltningerne har derimod til formål at bevare mangfoldigheden af afgrøder, og navnlig for så vidt det er muligt sameksistensen mellem, på den ene side, genetisk modificerede afgrøder, og, på den anden side, konventionelle og biologiske afgrøder. Ifølge forordningerne skal der derfor tages hensyn til, at en utilsigtet forekomst af GMO'er i de økologiske producenters afgrøder kan have økonomiske konsekvenser for disse producenter.
- 48 En medlemsstat kan følgelig ikke underlægge dyrkning af GMO'er, som er tilladt i henhold til forordning nr. 1829/2003, et krav om opnåelse af en national tilladelse med henvisning til sundheds- eller miljøbeskyttelsehensyn. Artikel 26a i direktiv 2001/18 kan endelig alene give anledning til begrænsninger, endog geografisk ubegrænsede forbud, ved hjælp af sameksistensforanstaltninger, som reelt er vedtaget i henhold til disses formål (jf. i denne retning dom af 6.9.2012, Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11, EU:C:2012:534, præmis 69 og 75). Endelig er denne artikel til hinder for, at en national godkendelsesprocedure for dyrkning af GMO'er kan udgøre en sameksistensforanstaltning (jf. i denne retning kendelse af 8.5.2013, Fidenato, C-542/12, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:298, præmis 33).
- 49 Som det fremgår af ordlyden af artikel 26a, stk. 1, i direktiv 2001/18, skal de foranstaltninger, der træffes for at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre produkter, være passende. Dette krav om, at foranstaltninger skal være passende, sammenholdt med proportionalitetsprincippet, kræver, at medlemsstaterne anvender foranstaltninger, der – samtidig med at de gør det muligt effektivt at nå målet om at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre produkter med henblik på at bevare forbrugernes og producenternes valg – ikke går ud over, hvad der er nødvendigt, og gør mindst muligt indgreb i de ved dette direktiv opstillede formål og principper. Det følger nemlig af Domstolens praksis vedrørende dette princip, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og ulemperne herved må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de mål, der forfølges (jf. i denne retning dom af 29.6.2017, Kommissionen mod Portugal, C-126/15, EU:C:2017:504, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 50 Endelig er den forelæggende ret med henblik på at vurdere, om en sameksistensforanstaltning opfylder disse betingelser for anvendelse af artikel 26a, stk. 1, i direktiv 2001/18 forpligtet til at tage hensyn til de retningslinjer, der er knyttet som bilag til henstillingen af 13. juli 2010, og som er blevet vedtaget af Kommissionen på grundlag af dette direktivs artikel 26a, stk. 2.
- 51 Selv om sådanne retningslinjer som dem, der er bilagt henstillingen af 13. juli 2010, ikke som sådan tilsigter at være bindende, skal nationale retsinstanser nemlig ikke desto mindre tage hensyn til dem ved afgørelsen af tvister, der indbringes for dem, navnlig når de kan bidrage til fortolkningen af EU-retlige bestemmelser, der er gennemført i nationale bestemmelser, eller når de har til formål at udfylde bindende EU-retlige bestemmelser (jf. i denne retning dom af 3.9.2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 De retningslinjer, der er knyttet som bilag til henstillingen af 13. juli 2010, angiver i punkt 2 de generelle principper for medlemsstaternes udarbejdelse af sameksistensforanstaltninger og præciserer således artikel 26a, stk. 1, i direktiv 2001/18.
- 53 I den foreliggende sag tilkommer det den forelæggende ret at vurdere, om forbuddet i artikel 2.1 i regionallov nr. 5/2011 mod at dyrke genetisk modificeret majs på hele regionen Friuli Venezia Giulias område faktisk forfølger det formål at sikre forbrugerne og producenterne valget mellem en genetisk modificeret majsproduktion og økologiske eller konventionel majsproduktion.

- 54 Den forelæggende ret skal ligeledes, henset til de argumenter, som parterne i hovedsagen har fremført, vurdere, om dette forbud er nødvendigt og forholdsmæssigt for at nå det pågældende mål. I denne forbindelse påhviler det den forelæggende ret bl.a. at tage hensyn til de generelle principper, der er fastsat i punkt 2.2, 2.3 og 2.4 i de retningslinjer, der er knyttet som bilag til henstillingen af 13. juli 2010, og som fastsætter de relevante faktorer for fastlæggelsen af rækkevidden af den krævede foranstaltning med henblik på at bevare producenternes og forbrugernes valg mellem GMO-afgrøder og dyrkning uden GMO'er.
- 55 Sådanne faktorer er f.eks. det niveau for utilsigtet forekomst, der skal overholdes ved hjælp af nationale sameksistensforanstaltninger som omhandlet i disse retningslinjers punkt 2.3, og som afhænger af de regionale og nationale særpræg og de særlige behov, der gør sig gældende for konventionelle, økologiske og andre afgrøder og produktionstyper på lokalt plan, men også de foreliggende oplysninger om sandsynligheden for og kilderne til blanding af GM- og ikke-GM-afgrøder. I denne forbindelse kan graden af blanding af de pågældende afgrøder i overensstemmelse med retningslinjernes punkt 2.4 variere afhængigt af forskellige parametre, såsom topografi, dyrkningsmønstre og sædskiftesystemer eller bedriftsstrukturer, herunder omgivende strukturer.
- 56 I forbindelse med undersøgelsen af proportionaliteten af det forbud mod at dyrke genetisk modificeret majs på hele Friuli Venezia Giulias område, der er indført med henblik på at sikre producenternes og forbrugernes valg, skal der således tages hensyn til den tilstræbte grad af utilsigtet forekomst af genetisk modificeret majs og sandsynligheden for blanding af den genetisk modificerede majs og den majs, der dyrkes biologisk eller traditionelt.
- 57 Denne hensyntagen indebærer bl.a., at det er nødvendigt at fastlægge, hvilken renhedsgrad der tilstræbes under hensyntagen til den økonomiske indvirkning, som en utilsigtet forekomst af genetisk modificeret majs i konventionelle eller økologiske afgrøder eventuelt måtte have. I denne forbindelse er det navnlig vigtigt at vurdere de økonomiske følger af en overskridelse af mærkningstærsklen i overensstemmelse med punkt 2.3.1-2.3.3 i de retningslinjer, der er knyttet som bilag til henstillingen af 13. juli 2010.
- 58 Desuden skal der tages hensyn til blandingsrisikoens kilde og effektiviteten af metoderne til udskillelse af afgrøder, som bl.a. skal vurderes under hensyn til regionen Friuli Venezia Giulias begrænsninger, dens geografiske og klimatiske karakteristika og dyrkningsmønstrene i denne region. Som det fremgår af disse retningslinjers punkt 2.2, er disse kendetegn bl.a. formen og størrelsen af markerne i regionen, opsplittningen og den geografiske spredning af marker tilhørende individuelle bedrifter samt regionale driftsmetoder. Som det fremgår af de nævnte retningslinjers punkt 2.4, er det pågældende forbud desuden betinget af, at de myndigheder, der har indført det, godtgør, at det ikke er muligt at opnå en tilfredsstillende renhedsgrad i regionen Friuli Venezia Giulia ved hjælp af andre foranstaltninger.
- 59 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 26a i direktiv 2001/18, sammenholdt med forordning nr. 1829/2003 og henstillingen af 13. juli 2010, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national foranstaltning, der med henblik på at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre produkter i en region i den berørte medlemsstat forbyder dyrkning af GMO'er, der er godkendt i henhold til forordning nr. 1829/2003, forudsat at den pågældende foranstaltning sikrer forbrugerne og producenternes mulighed for at vælge mellem produkter fra konventionelle, økologiske og genetisk modificerede afgrøder, og at den, henset til de særlige forhold, der er af betydning for de pågældende afgrøder i den berørte region, ikke går ud over, hvad der er nødvendigt og står i forhold til det tilstræbte mål.

Det andet spørgsmål

- 60 Henset til indholdet af det første spørgsmål skal det andet spørgsmål forstås således, at det ønskes oplyst, om det, når en national foranstaltning vedtaget i overensstemmelse med artikel 26a i direktiv 2001/18, sammenholdt med forordning nr. 1829/2003 og henstillingen af 13. juli 2010, i en region i den berørte medlemsstat forbyder dyrkning af GMO'er, der er godkendt i henhold til forordning nr. 1829/2003, er nødvendigt særskilt at undersøge, om denne foranstaltning er i overensstemmelse med artikel 34 TEUF, 35 TEUF og 36 TEUF.

- 61 Det fremgår af fast retspraksis, at enhver national foranstaltning vedrørende et område, hvor der er foretaget en udtømmende harmonisering på EU-niveau, skal bedømmes på grundlag af de pågældende harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af den primære EU-ret (dom af 1.7.2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, præmis 57).
- 62 I denne henseende bemærkes, at direktiv 2001/18 og forordning nr. 1829/2003 underlægger markedsføring af GMO'er via et produkt, en fødevare eller et foderstof en ordning for forudgående godkendelse, der er fastsat på EU-plan.
- 63 Artikel 4, stk. 2 og 5, og artikel 16, stk. 2 og 5, i forordning nr. 1829/2003 bestemmer således henholdsvis, at dels GMO'er til fødevarerbrug eller fødevarer, dels GMO'er til foderbrug, foderstoffer, der indeholder eller består af GMO'er, eller foderstoffer fremstillet af GMO, kun må markedsføres uden de tilladelser, der afslås, ændres, suspenderes eller tilbagekaldes, af de grunde og i overensstemmelse med de procedurer, der er fastsat i denne forordning.
- 64 Desuden bestemmer artikel 4 i direktiv 2001/18, at GMO'er kun må udsættes i miljøet eller markedsføres efter godkendelsesprocedurerne i dette direktiv. Direktivets artikel 22 angiver udtrykkeligt, at medlemsstaterne ikke kan forbyde, begrænse eller forhindre markedsføring af GMO'er, der udgør eller indgår i produkter, og som opfylder kravene i dette direktiv, jf. dog artikel 23.
- 65 Endelig er de undtagelser til dette forbud, som beskyttelsesklausulen i artikel 23 i direktiv 2001/18 udgør, og muligheden for at vedtage sameksistensforanstaltninger, der er fastsat i dette direktivs artikel 26a, præcist afgrænset og kan derfor ikke rejse tvivl om den omstændighed, at betingelserne for markedsføring af GMO'er i det væsentlige er reguleret ensartet på EU-plan.
- 66 Det må derfor fastslås, at direktiv 2001/18 og forordning nr. 1829/2003 har harmoniseret betingelserne for markedsføring af GMO'er via produkter, fødevarer eller foder. Enhver national foranstaltning, der forbyder dyrkning og markedsføring af GMO'er, skal følgelig vurderes på grundlag af bestemmelserne i denne retlige ramme og ikke på grundlag af artikel 34 TEUF – 36 TEUF.
- 67 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at når en national foranstaltning vedtaget i overensstemmelse med artikel 26a i direktiv 2001/18, sammenholdt med forordning nr. 1829/2003 og henstillingen af 13. juli 2010, i en region i den berørte medlemsstat forbyder dyrkning af GMO'er, der er godkendt i henhold til forordning nr. 1829/2003, er det ikke tillige nødvendigt særskilt at undersøge, om denne foranstaltning er i overensstemmelse med artikel 34 TEUF, 35 TEUF og 36 TEUF.

Sagsomkostninger

- 68 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 26a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og om ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1829/2003 af 22. september 2003, sammenholdt med denne forordning og Kommissionens henstilling af 13. juli 2010 om retningslinjer for udvikling af nationale sameksistensforanstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i konventionelle og økologiske afgrøder, skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en national foranstaltning, der med henblik på at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i andre produkter i en region i den berørte medlemsstat forbyder dyrkning af GMO'er, der er godkendt i henhold til forordning nr. 1829/2003, forudsat at den pågældende foranstaltning sikrer forbrugerne og producenternes mulighed for at vælge**

mellem produkter fra konventionelle, økologiske og genetisk modificerede afgrøder, og at den, henset til de særlige forhold, der er af betydning for de pågældende afgrøder i den berørte region, ikke går ud over, hvad der er nødvendigt og står i forhold til det tilstræbte mål.

- 2) Når en national foranstaltning vedtaget i overensstemmelse med artikel 26a i direktiv 2001/18/EF, som ændret ved forordning nr. 1829/2003, sammenholdt med denne forordning og Kommissionens henstilling af 13. juli 2010 om retningslinjer for udvikling af nationale sameksistensforanstaltninger til at forhindre utilsigtet forekomst af GMO'er i konventionelle og økologiske afgrøder, i en region i den berørte medlemsstat forbyder dyrkning af GMO'er, der er godkendt i henhold til forordning nr. 1829/2003, er det ikke tillige nødvendigt særskilt at undersøge, om denne foranstaltning er i overensstemmelse med artikel 34 TEUF – 36 TEUF.

Underskrifter

* Processprog: italiensk.