



Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

7. Juli 2022 *

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Landwirtschaft – Genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel – Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 – Absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt – Richtlinie 2001/18/EG – Art. 26a – Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein genetisch veränderter Organismen in anderen Produkten zu verhindern – Anwendungsvoraussetzungen – Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – Leitlinien für die Entwicklung nationaler Koexistenz-Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins genetisch veränderter Organismen in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen – Maßnahme einer unterstaatlichen Körperschaft, mit der der Anbau von genetisch verändertem Mais in ihrem Gebiet verboten wird“

In der Rechtssache C-24/21

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunale ordinario di Pordenone (Landesgericht Pordenone, Italien) mit Entscheidung vom 4. Januar 2021, beim Gerichtshof eingegangen am 14. Januar 2021, in dem Verfahren

PH

gegen

Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia,

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

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin A. Prechal (Berichterstatteerin), der Richter J. Passer, F. Biltgen und N. Wahl sowie der Richterin M. L. Arastey Sahún,

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- von PH, vertreten durch G. Martorana, avvocato,
- der Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, vertreten durch B. Croppo, D. Iuri und E. Massari, avvocatessa,
- der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von P. Gentili, avvocato dello Stato,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch F. Castilla Contreras, I. Galindo Martín und F. Moro als Bevollmächtigte,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung der Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates (ABl. 2001, L 106, S. 1) in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel (ABl. 2003, L 268, S. 1) geänderten Fassung (im Folgenden: Richtlinie 2001/18) im Licht der Verordnung Nr. 1829/2003 und der Empfehlung der Kommission vom 13. Juli 2010 mit Leitlinien für die Entwicklung nationaler Koexistenz-Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen (ABl. 2010, C 200, S. 1, im Folgenden: Empfehlung vom 13. Juli 2010) sowie der Art. 34, 35 und 36 AEUV.
- 2 Dieses Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen PH einerseits und der Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (Autonome Region Friaul-Julisch Venetien, Italien) (im Folgenden: Region FJV) sowie der Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche – Servizio foreste e corpo forestale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (Zentraldirektion für Agrar-, Forst- und Fischereiresourcen – Forstdienst und Forstkorps der Autonomen Region Friaul-Julisch Venetien, Italien) andererseits über einen Bußgeldbescheid, der gegen PH wegen Verstoßes gegen das Verbot des Anbaus von genetisch verändertem Mais erlassen wurde.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2001/18

- 3 Art. 1 („Ziel“) der Richtlinie 2001/18 bestimmt:

„Entsprechend dem Vorsorgeprinzip ist das Ziel dieser Richtlinie die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten und der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt

- bei der absichtlichen Freisetzung genetisch veränderter Organismen [(GVO)] in die Umwelt zu anderen Zwecken als dem Inverkehrbringen in der [Europäischen Union],
- beim Inverkehrbringen [von GVO] als Produkt oder in Produkten in der [Union].“

- 4 Art. 4 („Allgemeine Verpflichtungen“) dieser Richtlinie sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten tragen im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip dafür Sorge, dass alle geeigneten Maßnahmen getroffen werden, damit die absichtliche Freisetzung oder das Inverkehrbringen von GVO keine schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat. GVO dürfen nur im Einklang mit Teil B bzw. Teil C [in denen Freisetzung und Inverkehrbringen an eine Zustimmung geknüpft werden] absichtlich freigesetzt oder in den Verkehr gebracht werden.

...“

- 5 Art. 22 („Freier Verkehr“) der Richtlinie lautet:

„Unbeschadet des Artikels 23 dürfen die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von GVO als Produkte oder in Produkten, die den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen, nicht verbieten, einschränken oder behindern.“

- 6 Art. 23 („Schutzklausel“) Abs. 1 Unterabs. 1 und 2 der Richtlinie sieht vor:

„Hat ein Mitgliedstaat aufgrund neuer oder zusätzlicher Informationen, die er seit dem Tag der Zustimmung erhalten hat und die Auswirkungen auf die Umweltverträglichkeitsprüfung haben, oder aufgrund einer Neubewertung der vorliegenden Informationen auf der Grundlage neuer oder zusätzlicher wissenschaftlicher Erkenntnisse berechtigten Grund zu der Annahme, dass ein GVO als Produkt oder in einem Produkt, der nach dieser Richtlinie vorschriftsmäßig angemeldet wurde und für den eine schriftliche Zustimmung erteilt worden ist, eine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellt, so kann er den Einsatz und/oder Verkauf dieses GVO als Produkt oder in einem Produkt in seinem Hoheitsgebiet vorübergehend einschränken oder verbieten.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass im Falle einer ernststen Gefahr Notfallmaßnahmen, beispielsweise die Aussetzung oder Beendigung des Inverkehrbringens, getroffen werden, einschließlich der Unterrichtung der Öffentlichkeit.“

7 Art. 26a („Maßnahmen zur Verhinderung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO“) der Richtlinie 2001/18 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten können die geeigneten Maßnahmen ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern.

(2) Die Kommission sammelt und koordiniert Informationen auf der Grundlage von Untersuchungen auf [Unionsebene] und nationaler Ebene, beobachtet die Entwicklungen bei der Koexistenz in den Mitgliedstaaten und entwickelt auf der Grundlage dieser Informationen und Beobachtungen Leitlinien für die Koexistenz von genetisch veränderten, konventionellen und ökologischen Kulturen.“

Verordnung Nr. 1829/2003

8 Der neunte Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1829/2003 lautet:

„Für die neuen Zulassungsverfahren für genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel sollten die neuen Grundsätze gelten, die mit der Richtlinie [2001/18] eingeführt worden sind. Sie sollten darüber hinaus dem neuen Rahmen für die Risikobewertung in Fragen der Lebensmittelsicherheit Rechnung tragen, der durch die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit [(Abl. 2002, L 31, S. 1)] geschaffen worden ist. Daher sollten genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel nur dann für das Inverkehrbringen in der Gemeinschaft zugelassen werden, wenn eine den höchstmöglichen Anforderungen standhaltende wissenschaftliche Bewertung aller damit verbundenen Risiken für die Gesundheit von Mensch und Tier bzw. für die Umwelt unter der Verantwortung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit („Behörde“) durchgeführt worden ist. Dieser wissenschaftlichen Bewertung sollte sich eine Risikomanagemententscheidung durch die [Union] im Rahmen eines in enger Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten durchzuführenden Regelungsverfahrens anschließen.“

9 Art. 1 („Ziel“) der Verordnung Nr. 1829/2003 lautet:

„Entsprechend den allgemeinen Grundsätzen der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ist es Ziel dieser Verordnung,

- a) die Grundlage für ein hohes Schutzniveau für Leben und Gesundheit des Menschen, Gesundheit und Wohlergehen der Tiere, die Belange der Umwelt und die Verbraucherinteressen im Zusammenhang mit genetisch veränderten Lebensmitteln und Futtermitteln sicherzustellen und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten;
- b) ... Verfahren [der Union] für die Zulassung und Überwachung genetisch veränderter Lebensmittel und Futtermittel festzulegen;
- c) Bestimmungen für die Kennzeichnung genetisch veränderter Lebensmittel und Futtermittel festzulegen.“

10 Art. 3 („Geltungsbereich“) Abs. 1 der Verordnung Nr. 1829/2003 sieht vor:

„Dieser Abschnitt findet Anwendung auf

- a) zur Verwendung als Lebensmittel/in Lebensmitteln bestimmte GVO,
- b) Lebensmittel, die GVO enthalten oder aus solchen bestehen,
- c) Lebensmittel, die aus GVO hergestellt werden oder Zutaten enthalten, die aus GVO hergestellt werden.“

11 Art. 4 („Anforderungen“) dieser Verordnung bestimmt:

„(1) Lebensmittel gemäß Artikel 3 Absatz 1 dürfen

- a) keine nachteiligen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt haben,

...

(2) Niemand darf einen zur Verwendung als Lebensmittel/in Lebensmitteln bestimmten GVO oder ein in Artikel 3 Absatz 1 genanntes Lebensmittel in Verkehr bringen, wenn der Organismus oder das Lebensmittel nicht über eine gemäß diesem Abschnitt erteilte Zulassung verfügt und die entsprechenden Zulassungsvoraussetzungen erfüllt.

...

(5) Eine Zulassung im Sinne von Absatz 2 kann nur auf der Grundlage dieser Verordnung und nach den darin festgelegten Verfahren erteilt, versagt, erneuert, geändert, ausgesetzt oder widerrufen werden.

...“

12 Art. 16 der Verordnung Nr. 1829/2003 bestimmt:

„...“

(2) Niemand darf [zur Verwendung als Futtermittel/in Futtermitteln bestimmte GVO, Futtermittel, die GVO enthalten oder aus solchen bestehen, oder aus GVO hergestellte Futtermittel] in Verkehr bringen, verwenden oder verarbeiten, [die] nicht über eine gemäß diesem Abschnitt erteilte Zulassung verfüg[en] und die entsprechenden Zulassungsvoraussetzungen erfüll[en].

...

(5) Eine Zulassung im Sinne von Absatz 2 kann nur auf der Grundlage dieser Verordnung und nach den darin festgelegten Verfahren erteilt, versagt, erneuert, geändert, ausgesetzt oder widerrufen werden.

...“

13 Art. 19 Abs. 5 der Verordnung sieht vor:

„Die Zulassung, die gemäß dem in dieser Verordnung festgelegten Verfahren erteilt wird, gilt in der gesamten [Union] zehn Jahre und ist gemäß Artikel 23 erneuerbar. ...“

14 Art. 20 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1829/2003 lautet:

„Abweichend von Artikel 16 Absatz 2 können Erzeugnisse, die unter diesen Abschnitt fallen und die vor dem Geltungsbeginn dieser Verordnung rechtmäßig in der [Union] in Verkehr gebracht wurden, unter folgenden Voraussetzungen weiterhin in Verkehr gebracht, verwendet und verarbeitet werden:

a) Bei Erzeugnissen, die gemäß der Richtlinie 90/220/EWG [des Rates vom 23. April 1990 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt (ABl. 1990, L 117, S. 15)] oder der Richtlinie [2001/18] zugelassen wurden, einschließlich für die Verwendung als Futtermittel, die gemäß der Richtlinie 82/471/EWG [des Rates vom 30. Juni 1982 über bestimmte Erzeugnisse für die Tierernährung (ABl. 1982, L 213, S. 8)] zugelassen wurden und aus GVO hergestellt werden, oder die gemäß der Richtlinie 70/524/EWG [des Rates vom 23. November 1970 über Zusatzstoffe in der Tierernährung (ABl. 1970, L 270, S. 1)] zugelassen wurden und GVO enthalten, daraus bestehen oder hergestellt werden, melden die für das Inverkehrbringen der betreffenden Erzeugnisse verantwortlichen Unternehmer der Kommission innerhalb von sechs Monaten nach dem Geltungsbeginn dieser Verordnung das Datum, an dem die Erzeugnisse erstmals in der [Union] in Verkehr gebracht wurden;

...“

15 Art. 23 Abs. 1 der Verordnung bestimmt:

„Gemäß dieser Verordnung erteilte Zulassungen sind für weitere zehn Jahre erneuerbar, wenn der Zulassungsinhaber bei der Kommission spätestens ein Jahr vor Ablauf der Zulassung einen entsprechenden Antrag stellt.“

16 Durch Art. 43 der Verordnung Nr. 1829/2003 wurde die Richtlinie 2001/18 mit Wirkung ab dem Inkrafttreten dieser Verordnung geändert, wobei Art. 26a in die Richtlinie eingefügt wurde.

Empfehlung vom 13. Juli 2010

17 In den Erwägungsgründen 1 und 3 der Empfehlung vom 13. Juli 2010 heißt es:

„(1) Gemäß Art. 26a der Richtlinie [2001/18] können die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von [GVO] in anderen Produkten zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für die Vermeidung des Vorhandenseins von GVO in anderen – konventionellen oder ökologischen – Kulturen.

...

(3) Gegebenenfalls ist es nötig, dass die Behörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Flächen, auf denen GVO angebaut werden, Maßnahmen ergreifen, die es den Verbrauchern und Erzeugern erlauben, zwischen genetisch veränderten, konventionellen und ökologischen Kulturen zu unterscheiden (nachstehend ‚Koexistenz-Maßnahmen‘).“

18 Nr. 1 der Empfehlung sieht vor:

„Bei der Entwicklung einzelstaatlicher Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturen sollten die Mitgliedstaaten die Leitlinien im Anhang zu dieser Empfehlung befolgen.“

19 In Abschnitt 1.2 letzter Absatz der Leitlinien im Anhang dieser Empfehlung heißt es:

„Da in der [Union] nur zugelassene GVO angebaut werden dürfen und die Umwelt- und Gesundheitsaspekte bereits durch die Umweltverträglichkeitsprüfung im Zuge de[s] ... Genehmigungsverfahrens [der Union] abgedeckt sind, betreffen die Themen, die im Zusammenhang mit der Koexistenz noch erörtert werden müssen, die wirtschaftlichen Aspekte im Zusammenhang mit der Vermischung von genetisch veränderten und genetisch nicht veränderten Kulturen.“

20 In Abschnitt 1.4 („Zweck und Anwendungsbereich der Leitlinien“) der Leitlinien wird ausgeführt:

„Diese Leitlinien haben die Form von nicht verbindlichen Empfehlungen, die an die Mitgliedstaaten gerichtet sind. Sie sollen allgemeine Grundsätze für die Entwicklung nationaler Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen liefern. Es wird anerkannt, dass viele der in diesem Zusammenhang wichtigen Faktoren auf die nationalen, regionalen und lokalen Gegebenheiten zurückgehen.“

21 In Abschnitt 2 („Leitlinien für die Entwicklung nationaler Koexistenz-Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen“) der Leitlinien heißt es:

„2.2 Verhältnismäßigkeit

Die Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorkommens von GVO in anderen Kulturpflanzen sollten im Verhältnis zu dem Ziel stehen, die spezifischen Bedürfnisse der Landwirte, die konventionellen oder ökologischen Anbau betreiben, zu schützen. Koexistenz-Maßnahmen sollten für die Landwirte, Saatguterzeuger, Genossenschaften und sonstigen mit den einzelnen Erzeugungsmethoden verbundenen Unternehmer keine unnötigen Belastungen mit sich bringen. Bei der Wahl der Maßnahmen sollten die regionalen und lokalen Zwänge und Besonderheiten berücksichtigt werden, beispielsweise der Zuschnitt und die Größe der Felder in einer Region, die Stückelung und geografische Verteilung der Felder, die zu den einzelnen Betrieben gehören, und die regionalen Praktiken der landwirtschaftlichen Betriebsführung.

2.3 Grenzwerte für die Beimischung, die durch die nationalen Koexistenz-Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen erreicht werden sollen

Bei der Festlegung einzelstaatlicher Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen sollte das verfügbare Wissen über die Wahrscheinlichkeit der Vermischung von genetisch veränderten und genetisch nicht veränderten Kulturpflanzen sowie über die Ursachen dieser Vermischung berücksichtigt werden. Diese Maßnahmen sollten sich nach dem hinnehmbaren Vermischungsgrad richten, der von den regionalen und nationalen Besonderheiten und den spezifischen örtlichen Bedürfnissen der konventionellen, ökologischen und sonstigen Kulturpflanzen und Erzeugungsformen abhängt.

2.3.1 In einigen Fällen hat das Vorhandensein von Spuren von GVO in Lebensmitteln und Futtermitteln nur dann wirtschaftliche Auswirkungen, wenn der kennzeichnungspflichtige Schwellenwert von 0,9 % [überschritten] wird. In diesen Fällen sollten die Mitgliedstaaten berücksichtigen, dass die Maßnahmen zur Einhaltung des kennzeichnungspflichtigen Schwellenwerts von 0,9 % ausreichend sind.

2.3.2 Die Mitgliedstaaten sollten berücksichtigen, dass möglicherweise keine spezifischen Schwellenwerte in Bezug auf die Vermischung angestrebt werden müssen, wenn die Kennzeichnung von Kulturen als genetisch verändert keine wirtschaftlichen Auswirkungen hat.

2.3.3 In mehreren anderen Fällen können potenzielle Einkommenseinbußen der Landwirte, die ökologisch und eventuell auch konventionell (z. B. bestimmte Lebensmittelhersteller) arbeiten, auf das Vorhandensein von GVO-Spuren von weniger als 0,9 % zurückzuführen sein. In diesen Fällen können die betreffenden Mitgliedstaaten auch zum Schutz bestimmter Produktionsformen Maßnahmen festlegen, die darauf abzielen, das Vorhandensein von GVO in anderen Kulturpflanzen auf Werte von unter 0,9 % zu begrenzen.

Unabhängig von dem durch Koexistenz-Maßnahmen angestrebten Grad der Vermischung gelten die in den ... Rechtsvorschriften [der Union] festgelegten Schwellenwerte weiterhin für die Kennzeichnung von Lebensmitteln, Futtermitteln und zur direkten Verarbeitung bestimmten Erzeugnissen, in denen GVO vorhanden sind.

2.4 Maßnahmen zum Ausschluss weiter Gebiete vom GVO-Anbau („GVO-freie Zonen“)

Unterschiedliche regionale Aspekte wie klimatische Bedingungen (die die Aktivität der Bestäuber und den Transport von Flugpollen beeinflussen), landschaftliche Merkmale, Anbaustrukturen und Fruchtfolgensysteme oder Betriebsstrukturen und Umgebungsstrukturen wie z. B. Hecken, Wälder, Freiflächen sowie die räumliche Anordnung der Felder können den Grad der Vermischung von genetisch veränderten und konventionell und ökologisch angebauten Kulturpflanzen sowie die Maßnahmen beeinflussen, die ergriffen werden müssen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Kulturpflanzen zu vermeiden.

Unter bestimmten wirtschaftlichen und natürlichen Bedingungen sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit in Erwägung ziehen, weite Bereiche ihres Hoheitsgebiets vom GVO-Anbau auszunehmen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen zu vermeiden. Diese Ausnahmen sollten an den Nachweis der Mitgliedstaaten gebunden sein, dass andere Maßnahmen in den betreffenden Gebieten nicht genügen, um ausreichende Reinheitsniveaus zu erzielen. Die einschränkenden Maßnahmen

müssen zudem im Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen, nämlich die besonderen Bedürfnisse der Landwirte zu schützen, die konventionellen und/oder ökologischen Anbau betreiben.“

Italienisches Recht

- 22 Art. 2.1 der Legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 5/2011 recante disposizioni relative all'impiego di organismi geneticamente modificati (OGM) in agricoltura (Regionalgesetz FJV Nr. 5/2011 mit Bestimmungen über die Verwendung genetisch veränderter Organismen [GVO] in der Landwirtschaft) vom 8. April 2011 in ihrer auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbaren Fassung (im Folgenden: Regionalgesetz Nr. 5/2011) sieht vor:

„Um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in konventionellen und ökologischen Maiskulturen im Gebiet Friaul Julisch-Venetien zu vermeiden, das durch Anbaustrukturen und Betriebsstrukturen gekennzeichnet ist, die den Grad der Vermischung von genetisch veränderten und nicht genetisch veränderten Kulturen bedingen, wird in Anwendung der ... Empfehlung ... vom 13. Juli 2010 ... der Anbau von genetisch verändertem Mais ausgeschlossen. Der Anbau von genetisch verändertem Mais wird mit einer Geldbuße in Höhe von 5 000 Euro bis 50 000 Euro geahndet, die von der für das regionale Forstkorps zuständigen Stelle verhängt wird.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 23 PH ist Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs in der Region FJV und baute dort am 9. Mai 2015 die genetisch veränderte Maissorte MON 810 an.
- 24 Am 11. August 2015 verhängten die zuständigen Umweltbehörden der Region FJV gegen PH eine Geldbuße in Höhe von 10 000 Euro, weil er diesen Mais unter Verstoß gegen Art. 2.1 des Regionalgesetzes Nr. 5/2011 angebaut habe.
- 25 PH focht den Bußgeldbescheid an. Mit Bescheid vom 8. Oktober 2019 bestätigte der stellvertretende Leiter „Forstdienst und Forstkorps“ der Region FJV das Vorliegen eines Verstoßes, setzte die Geldbuße aber auf 5 000 Euro herab.
- 26 Gegen diesen Bescheid legte PH Einspruch beim Tribunale ordinario di Pordenone (Landesgericht Pordenone, Italien), dem vorlegenden Gericht, ein.
- 27 Das vorliegende Gericht verweist auf Art. 2.1 des Regionalgesetzes Nr. 5/2011, Abschnitt 2.4 der Leitlinien im Anhang der Empfehlung vom 13. Juli 2010, Art. 26a der Richtlinie 2001/18 sowie die Art. 16 und 17 der Richtlinie 2002/53/EG des Rates vom 13. Juni 2002 über einen gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten (ABl. 2002, L 193, S. 1) und führt aus, bei dem Streit gehe es nicht darum, dass Mais der Sorte MON 810 innerhalb der Union frei vermarktet werden dürfe, sondern darum, dass er gemäß dem Regionalgesetz Nr. 5/2011 im gesamten Gebiet der Region FJV nicht angebaut werden dürfe. Insoweit habe einerseits der Gerichtshof im Beschluss vom 8. Mai 2013, Fidenato (C-542/12, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:298), entschieden, dass Art. 26a der Richtlinie 2001/18 dahin auszulegen sei, dass es einem Mitgliedstaat nicht erlaube, den Anbau von GVO wie den MON-810-Maissorten in seinem Hoheitsgebiet mit der Begründung zu verbieten, dass die Erteilung einer nationalen Zulassung eine Koexistenz-Maßnahme sei, mit der das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Kulturen verhindert werden solle. Andererseits sei mit dem Durchführungsbeschluss

(EU) 2016/321 der Kommission vom 3. März 2016 zur Anpassung des geografischen Geltungsbereichs der Zulassung zum Anbau von genetisch verändertem Mais (*Zea mays* L.) der Sorte MON 810 (MON-ØØØ81Ø-6) (ABl. 2016, L 60, S. 90) der Anbau von genetisch verändertem Mais der Sorte MON 810 im gesamten italienischen Hoheitsgebiet untersagt worden.

- 28 In Anbetracht dieser Feststellungen sowie der Anträge und des Vorbringens der Parteien sieht sich das vorlegende Gericht vor die Frage gestellt, ob das Verbot nach Art. 2.1 des Regionalgesetzes Nr. 5/2011, genetisch veränderten Mais im Gebiet der Region FJV anzubauen, mit der Richtlinie 2001/18 im Licht der Verordnung Nr. 1829/2003 und der Empfehlung vom 13. Juli 2010 in Einklang steht und ob dieses Verbot eine Maßnahme gleicher Wirkung sein kann, die gegen die Art. 34 bis 36 AEUV verstößt.
- 29 Vor diesem Hintergrund hat das Tribunale ordinario di Pordenone (Landesgericht Pordenone) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Steht das in Art. 2.1 des Regionalgesetzes Nr. 5/2011 – mit dem Koexistenz-Maßnahmen eingeführt werden, die auf das Verbot hinauslaufen, im Gebiet der Region FJV die Maissorte MON 810 anzubauen – aufgestellte Verbot, auch im Hinblick auf die Verordnung Nr. 1829/2003 und die Empfehlung vom 13. Juli 2010, mit der Gesamtsystematik der Richtlinie 2001/18 im Einklang oder läuft es dieser zuwider?
 2. Kann dieses Verbot auch eine Maßnahme gleicher Wirkung darstellen und verstößt es somit gegen die Art. 34, 35 und 36 AEUV?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

Zur Zuständigkeit des Gerichtshofs und zur Zulässigkeit

- 30 Die italienische Regierung bestreitet die Zulässigkeit der ersten Frage mit der Begründung, zum einen habe das vorlegende Gericht nicht dargelegt, aus welchen Gründen die im Ausgangsverfahren in Rede stehende nationale Regelung gegen die Richtlinie 2001/18, die Verordnung Nr. 1829/2003 und die Empfehlung vom 13. Juli 2010 verstoßen könnte, und zum anderen würden in dieser Frage weder die Teile der Empfehlung vom 13. Juli 2010 noch die Bestimmungen der Richtlinie 2001/18 und der Verordnung Nr. 1829/2003 angegeben, die vorliegend anwendbar seien. Im Übrigen sei die erste Frage unzulässig, soweit sie sich auf die Empfehlung vom 13. Juli 2010 beziehe, da sich die Zuständigkeit des Gerichtshofs bei Vorabentscheidungsfragen auf die Auslegung von Handlungen der Organe beschränke, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugten.
- 31 Erstens ist, soweit die italienische Regierung mit dem letztgenannten Argument in Wirklichkeit die Zuständigkeit des Gerichtshofs für die Entscheidung über die erste Frage, soweit sie sich auf die Auslegung der Empfehlung vom 13. Juli 2010 bezieht, in Frage stellt, darauf hinzuweisen, dass Art. 267 AEUV dem Gerichtshof die Befugnis verleiht, im Wege der Vorabentscheidung über die

Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Unionsorgane ohne jede Ausnahme zu entscheiden (Urteile vom 13. Dezember 1989, *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, Rn. 8, sowie vom 13. Juni 2017, *Florescu u. a.*, C-258/14, EU:C:2017:448, Rn. 30).

- 32 Deshalb ist der Gerichtshof dafür zuständig, über die Auslegung der Empfehlung vom 13. Juli 2010 und damit über die erste Frage insgesamt zu entscheiden.
- 33 Was zweitens das Bestreiten der Zulässigkeit der ersten Frage durch die italienische Regierung mit der Begründung betrifft, dass das vorliegende Gericht nicht hinreichend darlege, aus welchen Gründen es diese Frage stelle, so sind nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Anforderungen an den Inhalt eines Vorabentscheidungsersuchens ausdrücklich in Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs aufgeführt, von dem das vorliegende Gericht im Rahmen der in Art. 267 AEUV vorgesehenen Zusammenarbeit Kenntnis haben sollte und den es sorgfältig zu beachten hat (Urteil vom 9. März 2017, *Milkova*, C-406/15, EU:C:2017:198, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 34 So hat das vorliegende Gericht die genauen Gründe anzugeben, aus denen es Zweifel bezüglich der Auslegung bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat und ein Vorabentscheidungsersuchen an den Gerichtshof für erforderlich hält (Urteil vom 9. März 2017, *Milkova*, C-406/15, EU:C:2017:198, Rn. 73 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 35 Vorliegend geht aus dem Vorabentscheidungsersuchen hinreichend klar hervor, dass das vorliegende Gericht mit einem Rechtsstreit über die Rechtmäßigkeit einer Sanktion befasst ist, die in Anwendung einer von einer Region erlassenen Rechtsvorschrift verhängt wurde, die zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturen den Anbau des genetisch veränderten Maises MON 810 in ihrem gesamten Gebiet verbietet, dass diese Maissorte zum Zeitpunkt der Verhängung dieser Sanktion nach Art. 20 der Verordnung Nr. 1829/2003 in der Union frei angebaut und vermarktet werden durfte, dass die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Bestimmung auf der Grundlage von Art. 26a der Richtlinie 2001/18 erlassen wurde und dass sich die erste Frage des vorliegenden Gerichts auf die Gültigkeit dieser Bestimmung im Hinblick auf diese Richtlinie im Licht der Verordnung Nr. 1829/2003 und der Empfehlung vom 13. Juli 2010 bezieht.
- 36 Dass sich das vorliegende Gericht in dieser Frage weder auf eine bestimmte Vorschrift der Richtlinie 2001/18 und der Verordnung Nr. 1829/2003 noch auf einen bestimmten Teil der Empfehlung vom 13. Juli 2010 bezieht, hat darüber hinaus keinen Einfluss auf die Zulässigkeit dieser Frage.
- 37 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ist es nämlich dessen Aufgabe, alle Bestimmungen des Unionsrechts auszulegen, die die nationalen Gerichte benötigen, um die bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten zu entscheiden, auch wenn diese Bestimmungen in den dem Gerichtshof von ihnen vorgelegten Fragen nicht ausdrücklich genannt sind (Urteil vom 28. Juni 2018, *Crespo Rey*, C-2/17, EU:C:2018:511, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 38 Damit ist die erste Frage zulässig.

Zur Beantwortung der Vorlagefragen

- 39 Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht, wie sich aus Rn. 35 des vorliegenden Urteils ergibt, im Wesentlichen wissen, ob Art. 26a der Richtlinie 2001/18 im Licht der Verordnung Nr. 1829/2003 und der Empfehlung vom 13. Juli 2010 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Maßnahme entgegensteht, die, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern, den Anbau von nach der Verordnung Nr. 1829/2003 zugelassenen GVO im Gebiet einer Region des betreffenden Mitgliedstaats verbietet.
- 40 Vorab ist darauf hinzuweisen, dass mit der Richtlinie 2001/18 nach ihrem Art. 1 die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten und der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt bei der absichtlichen Freisetzung von GVO in die Umwelt sowohl beim Inverkehrbringen von GVO als Produkt in der Union als auch zu anderen Zwecken als dem Inverkehrbringen erreicht werden sollen. Um diese Ziele zu erreichen, regelt die Richtlinie Zustimmungsverfahren für diese Arten absichtlicher Freisetzung von GVO in die Umwelt, bei denen die Gefahren für die menschliche Gesundheit und die Umwelt nach harmonisierten Modalitäten und Grundsätzen bewertet und überwacht werden.
- 41 Im Übrigen stellt die Verordnung Nr. 1829/2003 nach ihrem Art. 1 die Grundlage für ein hohes Schutzniveau für Leben und Gesundheit des Menschen, Gesundheit und Wohlergehen der Tiere, die Belange der Umwelt und die Verbraucherinteressen im Zusammenhang mit genetisch veränderten Lebensmitteln und Futtermitteln sicher und gewährleistet ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts. Für die Zulassung und Überwachung genetisch veränderter Lebensmittel und Futtermittel werden zu diesem Zweck einheitliche Verfahren eingeführt, für die gemäß dem 9. Erwägungsgrund der Verordnung die Grundsätze gelten, die mit der Richtlinie 2001/18 eingeführt worden sind. Die Zulassung, die gemäß dem in dieser Verordnung vorgesehenen Verfahren erteilt wird, gilt nach Art. 19 Abs. 5 der Verordnung in der gesamten Union.
- 42 Was konkret genetisch veränderten Mais betrifft, wurde das Inverkehrbringen von Mais der Sorte MON 810 durch die Entscheidung 98/293/EG der Kommission vom 22. April 1998 über das Inverkehrbringen von genetisch verändertem Mais (*Zea mays* L. T 25) gemäß der Richtlinie 90/220/EWG des Rates (ABl. 1998, L 131, S. 32) zugelassen. Zwar wurde die Richtlinie 90/220 durch die Richtlinie 2001/18 aufgehoben, doch blieb die Zulassung für das Inverkehrbringen von Mais der Sorte MON 810 gemäß den Art. 20 und 23 der Verordnung Nr. 1829/2003 weiterhin gültig und war auch zu dem Zeitpunkt, als die im Ausgangsverfahren in Rede stehende Sanktion gegen PH verhängt wurde, noch gültig.
- 43 Gleichwohl können die Mitgliedstaaten nach Art. 26a Abs. 1 der Richtlinie 2001/18 die geeigneten Maßnahmen ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern.
- 44 Auf diese Bestimmung stützte sich die Region FJV für den Erlass des Regionalgesetzes Nr. 5/2011, dessen Art. 2.1 den Anbau von genetisch verändertem Mais in ihrem gesamten Gebiet verbietet und dessen Gültigkeit von PH im Ausgangsverfahren angezweifelt wird.
- 45 Zur Beantwortung der ersten Frage, wie sie in Rn. 39 des vorliegenden Urteils umformuliert worden ist, sind daher die Anwendungsvoraussetzungen von Art. 26a Abs. 1 der Richtlinie 2001/18 zu prüfen.

- 46 Diese Bestimmung soll nicht nur für GVO-Sorten gelten, die nach den Vorschriften dieser Richtlinie zugelassen wurden, sondern auch für die Sorten, deren Zulassung nach den Art. 20 und 23 der Verordnung Nr. 1829/2003 gemeldet oder erneuert wurde, wie die Sorten des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden genetisch veränderten Maises (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. September 2012, Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11, EU:C:2012:534, Rn. 60, 67 und 68, sowie Beschluss vom 8. Mai 2013, Fidenato, C-542/12, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:298, Rn. 23).
- 47 Die von den Mitgliedstaaten gemäß Art. 26a Abs. 1 der Richtlinie 2001/18 ergriffenen vorbeugenden Maßnahmen müssen darauf abzielen, das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern, um es den Erzeugern und Verbrauchern zu erlauben, zwischen ökologischer, konventioneller und GVO verwendender Erzeugung zu wählen. Der Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt darf nicht Ziel dieser Maßnahmen sein. Dieser Schutz wird nämlich durch die harmonisierten Zulassungsverfahren für die absichtliche Freisetzung von GVO gewährleistet, die in der Richtlinie 2001/18 und der Verordnung Nr. 1829/2003 – in denen die Zulassung an eine Bewertung der Risiken dieser Freisetzung für die menschliche Gesundheit und die Umwelt geknüpft ist – vorgesehen sind. Demgegenüber sollen die besagten Maßnahmen die Vielfalt der Kulturen und insbesondere, soweit möglich, die Koexistenz von GVO-Kulturen einerseits sowie konventionellen und ökologischen Kulturen andererseits wahren. Daher muss bei ihnen den wirtschaftlichen Implikationen Rechnung getragen werden, die sich für die ökologischen und konventionellen Erzeuger aus dem zufälligen Vorhandensein von GVO in ihren Kulturen ergeben.
- 48 Folglich darf ein Mitgliedstaat den Anbau von nach der Verordnung Nr. 1829/2003 zugelassenen GVO nicht an eine auf Erwägungen des Gesundheits- oder Umweltschutzes beruhende nationale Zulassung knüpfen. Darüber hinaus darf Art. 26a der Richtlinie 2001/18 nur durch die Wirkung von Koexistenz-Maßnahmen, die tatsächlich unter Beachtung der Zielsetzung solcher Maßnahmen erlassen worden sind, zu Einschränkungen oder gar geografisch begrenzten Verboten führen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. September 2012, Pioneer Hi Bred Italia, C-36/11, EU:C:2012:534, Rn. 69 und 75). Schließlich ist es aufgrund von Art. 26a der Richtlinie 2001/18 ausgeschlossen, dass ein nationales Zulassungsverfahren für den Anbau von GVO eine Koexistenz-Maßnahme sein kann (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 8. Mai 2013, Fidenato, C-542/12, nicht veröffentlicht, EU:C:2013:298, Rn. 33).
- 49 Nach dem Wortlaut von Art. 26a Abs. 1 der Richtlinie 2001/18 müssen Maßnahmen, die das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten verhindern sollen, dafür geeignet sein. Im Licht des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes verlangt das Geeignetheitserfordernis von den Mitgliedstaaten, dass sie auf Maßnahmen zurückgreifen, mit denen das Ziel, das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern, um die Wahlfreiheit von Verbrauchern und Erzeugern sicherzustellen, wirksam zu erreichen ist, die aber nicht über das Erforderliche hinausgehen und die Ziele und Grundsätze dieser Richtlinie möglichst wenig beeinträchtigen. Denn die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und die dadurch bedingten Nachteile in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 29. Juni 2017, Kommission/Portugal, C-126/15, EU:C:2017:504, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 50 Schließlich muss das vorlegende Gericht bei der Beurteilung, ob eine Koexistenz-Maßnahme diese Anwendungsvoraussetzungen von Art. 26a Abs. 1 der Richtlinie 2001/18 erfüllt, die Leitlinien im Anhang der Empfehlung vom 13. Juli 2010 berücksichtigen, die von der Kommission auf der Grundlage von Art. 26a Abs. 2 dieser Richtlinie erlassen wurden.
- 51 Denn auch wenn Leitlinien wie diejenigen im Anhang der Empfehlung vom 13. Juli 2010 als solche nicht verbindlich sind, müssen sie doch von den nationalen Gerichten bei der Entscheidung der bei ihnen anhängigen Rechtsstreitigkeiten berücksichtigt werden, besonders wenn sie Aufschluss über die Auslegung von durch innerstaatliche Rechtsvorschriften umgesetzten Unionsvorschriften geben können oder wenn sie verbindliche Vorschriften des Unionsrechts näher ausführen sollen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 3. September 2014, Baltlanta, C-410/13, EU:C:2014:2134, Rn. 64 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 52 Abschnitt 2 der Leitlinien im Anhang der Empfehlung vom 13. Juli 2010 enthält aber Leitlinien für die Entwicklung von Koexistenz-Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten, wodurch also Art. 26a Abs. 1 der Richtlinie 2001/18 näher ausgeführt wird.
- 53 Im vorliegenden Fall wird das vorlegende Gericht zu beurteilen haben, ob das Verbot nach Art. 2.1 des Regionalgesetzes Nr. 5/2011, wonach im gesamten Gebiet der Region FJV kein genetisch veränderter Mais angebaut werden darf, tatsächlich das Ziel verfolgt, die Wahlfreiheit von Verbrauchern und Erzeugern zwischen der Erzeugung von genetisch verändertem Mais und der Erzeugung von ökologischem oder konventionellem Mais sicherzustellen.
- 54 Das vorlegende Gericht wird ferner im Hinblick auf das Vorbringen der Parteien des Ausgangsverfahrens zu beurteilen haben, ob dieses Verbot zur Erreichung dieses Ziels erforderlich und verhältnismäßig ist. Dabei wird es insbesondere die Leitlinien in den Abschnitten 2.2, 2.3 und 2.4 im Anhang der Empfehlung vom 13. Juli 2010 berücksichtigen müssen, in denen Faktoren genannt werden, die bei der Bestimmung des Umfangs der erforderlichen Maßnahme maßgeblich sind, um die Wahlfreiheit der Erzeuger und Verbraucher zwischen GVO-Kulturen und GVO-freien Kulturen sicherzustellen.
- 55 Dazu gehören die Grenzwerte für die Beimischung, die durch die nationalen Koexistenz-Maßnahmen erreicht werden sollen (Abschnitt 2.3 der Leitlinien), wobei der Vermischungsgrad von den regionalen und nationalen Besonderheiten und den spezifischen örtlichen Bedürfnissen der konventionellen, ökologischen und sonstigen Kulturpflanzen und Erzeugungsformen abhängt, aber auch das verfügbare Wissen über die Wahrscheinlichkeit der Vermischung von genetisch veränderten und genetisch nicht veränderten Kulturpflanzen sowie über die Ursachen dieser Vermischung. Der Grad der Vermischung dieser Kulturpflanzen kann insoweit laut Abschnitt 2.4 der Leitlinien durch unterschiedliche Aspekte – etwa klimatische Bedingungen, landschaftliche Merkmale, Anbaustrukturen und Fruchtfolgensysteme oder Betriebsstrukturen und Umgebungsstrukturen – beeinflusst werden.
- 56 Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit des im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Verbots, wonach im gesamten Gebiet der Region FJV kein genetisch veränderter Mais angebaut werden darf, um die Wahlfreiheit der Erzeuger und Verbraucher sicherzustellen, wird daher zu berücksichtigen sein, welcher Grad der Vermischung mit genetisch verändertem Mais hinnehmbar ist und wie wahrscheinlich es ist, dass sich genetisch veränderter Mais mit ökologisch oder konventionell angebautem Mais vermischt.

- 57 Dies zu berücksichtigen bedeutet insbesondere, dass unter Beachtung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Vermischung von genetisch verändertem Mais mit konventionellen oder ökologischen Kulturpflanzen der angestrebte Reinheitsgrad zu bestimmen ist. Insoweit ist insbesondere zu bewerten, wie sich eine Überschreitung des kennzeichnungspflichtigen Schwellenwerts nach den Abschnitten 2.3.1 bis 2.3.3 der Leitlinien im Anhang zur Empfehlung vom 13. Juli 2010 wirtschaftlich auswirkt.
- 58 Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, welche Ursachen die Gefahr einer Vermischung hat und wie wirksam die Methoden für die Trennung der Kulturen sind, Letzteres u. a. im Hinblick auf die geografischen und klimatischen Zwänge und Besonderheiten der Region FJV und die dortigen Anbaustrukturen. Wie in Abschnitt 2.2 dieser Leitlinien ausgeführt, versteht man unter diesen Besonderheiten beispielsweise den Zuschnitt und die Größe der Felder in dieser Region, die Stückelung und geografische Verteilung der Felder, die zu den einzelnen Betrieben gehören, und die Praktiken der landwirtschaftlichen Betriebsführung in der Region. Im Übrigen muss dieses Verbot gemäß Abschnitt 2.4 der Leitlinien an den Nachweis seitens der Behörden, die es aufgestellt haben, gebunden sein, dass andere Maßnahmen in der Region FJV nicht genügen, um ein ausreichendes Reinheitsniveau zu erzielen.
- 59 Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 26a der Richtlinie 2001/18 im Licht der Verordnung Nr. 1829/2003 und der Empfehlung vom 13. Juli 2010 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Maßnahme, die, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern, den Anbau von nach der Verordnung Nr. 1829/2003 zugelassenen GVO im Gebiet einer Region des betreffenden Mitgliedstaats verbietet, nicht entgegensteht, sofern mit dieser Maßnahme das Ziel, die Wahlfreiheit der Erzeuger und Verbraucher zwischen Erzeugnissen aus genetisch veränderten Kulturen und Erzeugnissen aus ökologischen oder konventionellen Kulturen sicherzustellen, erreicht werden kann und die Maßnahme angesichts der Besonderheiten in Bezug auf die genannten Kulturen in diesem Gebiet zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist und in einem angemessenen Verhältnis dazu steht.

Zur zweiten Frage

- 60 In Anbetracht des Inhalts der ersten Frage ist die zweite Frage so zu verstehen, dass damit geklärt werden soll, ob in dem Fall, dass durch eine nationale Maßnahme im Gebiet einer Region des betreffenden Mitgliedstaats der Anbau von nach der Verordnung Nr. 1829/2003 zugelassenen GVO im Einklang mit Art. 26a der Richtlinie 2001/18 im Licht der Verordnung Nr. 1829/2003 und der Empfehlung vom 13. Juli 2010 verboten wird, darüber hinaus gesondert geprüft zu werden braucht, ob diese Maßnahme mit den Art. 34 bis 36 AEUV konform ist.
- 61 Nach ständiger Rechtsprechung ist eine nationale Maßnahme in einem Bereich, der auf Unionsebene abschließend harmonisiert wurde, anhand der Bestimmungen dieser Harmonisierungsmaßnahme und nicht des Primärrechts zu beurteilen (Urteil vom 1. Juli 2014, Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, Rn. 57 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 62 Nach der Richtlinie 2001/18 und der Verordnung Nr. 1829/2003 unterliegt das Inverkehrbringen von GVO über ein Erzeugnis, über ein Lebensmittel oder über Futtermittel einer auf Unionsebene errichteten Zulassungsregelung.
- 63 So sehen Art. 4 Abs. 2 und 5 und Art. 16 Abs. 2 und 5 der Verordnung Nr. 1829/2003 vor, dass zur Verwendung als Lebensmittel/in Lebensmitteln bestimmte GVO bzw. zur Verwendung als Futtermittel/in Futtermitteln bestimmte GVO, Futtermittel, die GVO enthalten oder aus solchen

bestehen, und aus GVO hergestellte Futtermittel nicht in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie nicht über eine Zulassung verfügen, die auf der Grundlage dieser Verordnung und nach den darin festgelegten Verfahren erteilt, versagt, geändert ausgesetzt oder widerrufen wird.

- 64 Außerdem bestimmt Art. 4 der Richtlinie 2001/18, dass GVO nur nach den in dieser Richtlinie genannten Zustimmungsverfahren absichtlich freigesetzt oder in den Verkehr gebracht werden dürfen. Art. 22 der Richtlinie sieht ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von GVO als Produkte oder in Produkten, die den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen, nicht verbieten, einschränken oder behindern dürfen.
- 65 Schließlich sind die in der Schutzklausel in Art. 23 der Richtlinie 2001/18 angeführten Ausnahmen von diesem Verbot und die in Art. 26a dieser Richtlinie vorgesehene Möglichkeit, Koexistenz-Maßnahmen zu ergreifen, genau umschrieben und können daher der Tatsache keinen Abbruch tun, dass die Bedingungen für das Inverkehrbringen von GVO im Wesentlichen einheitlich auf Unionsebene geregelt sind.
- 66 Mit der Richtlinie 2001/18 und der Verordnung Nr. 1829/2003 wurden die Bedingungen für das Inverkehrbringen von GVO über Erzeugnisse, Lebensmittel oder Futtermittel demnach harmonisiert. Nationale Maßnahmen, mit denen der Anbau und das Inverkehrbringen von GVO verboten werden, sind daher anhand der Vorschriften dieses Regelungsrahmens und nicht anhand der Art. 34 bis 36 AEUV zu prüfen.
- 67 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass in dem Fall, dass durch eine nationale Maßnahme im Gebiet einer Region des betreffenden Mitgliedstaats der Anbau von nach der Verordnung Nr. 1829/2003 zugelassenen GVO im Einklang mit Art. 26a der Richtlinie 2001/18 im Licht der Verordnung Nr. 1829/2003 und der Empfehlung vom 13. Juli 2010 verboten wird, darüber hinaus nicht gesondert geprüft zu werden braucht, ob diese Maßnahme mit den Art. 34 bis 36 AEUV konform ist.

Kosten

- 68 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

- 1. Art. 26a der Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates in der durch die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel geänderten Fassung ist im Licht der Verordnung Nr. 1829/2003 und der Empfehlung der Kommission vom 13. Juli 2010 mit Leitlinien für die Entwicklung nationaler Koexistenz-Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen dahin auszulegen, dass er einer nationalen Maßnahme, die, um das unbeabsichtigte Vorhandensein genetisch veränderter Organismen in anderen Produkten zu verhindern, den Anbau von nach der**

Verordnung Nr. 1829/2003 zugelassenen genetisch veränderten Organismen im Gebiet einer Region des betreffenden Mitgliedstaats verbietet, nicht entgegensteht, sofern mit dieser Maßnahme das Ziel, die Wahlfreiheit der Erzeuger und Verbraucher zwischen Erzeugnissen aus genetisch veränderten Kulturen und Erzeugnissen aus ökologischen oder konventionellen Kulturen sicherzustellen, erreicht werden kann und die Maßnahme angesichts der Besonderheiten in Bezug auf die genannten Kulturen in diesem Gebiet zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist und in einem angemessenen Verhältnis dazu steht.

- 2. Wird durch eine nationale Maßnahme im Gebiet einer Region des betreffenden Mitgliedstaats der Anbau von nach der Verordnung Nr. 1829/2003 zugelassenen genetisch veränderten Organismen im Einklang mit Art. 26a der Richtlinie 2001/18 in der durch die Verordnung Nr. 1829/2003 geänderten Fassung im Licht dieser Verordnung und der Empfehlung der Kommission vom 13. Juli 2010 mit Leitlinien für die Entwicklung nationaler Koexistenz-Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen verboten, braucht darüber hinaus nicht gesondert geprüft zu werden, ob diese Maßnahme mit den Art. 34 bis 36 AEUV konform ist.**

Unterschriften